

# **Faktor-Faktor Pendorong Alihfungsi Lahan Sawah Menjadi Lahan Non-Pertanian**

**(Kasus: Subak Kerdung, Kecamatan Denpasar Selatan)**

**Ida Ayu Listia Dewi dan I Made Sarjana**

Program Studi Agribisnis Fakultas Pertanian Universitas Udayana, Bali, Indonesia

E-mail: listiadewi60@yahoo.co.id

## **Abstract**

*Land is the source of life for all creatures. However, now the existence of the land begins shifting. Land conversion activities are increasingly rife. Subak, as farmer organizations for wetlands, is becoming more helpless.*

*Economic factors that drive land use change from activities of rice farming is the low income, land owners working in other sectors, the selling price of land in Subak Kerdung, and the presence of non-agricultural business activities in this subak area. Social factor that push for land conversion activities are adat and religious activities which require large funding sources and the desire to follow the behavior of the surrounding environment. Institutional factors that push for land conversion activities are also concerned with institutional weaknesses of the subak itself and weak implementation of the governance of urban space. Combating land conversion that occurs in the subak areas is not much that can be done by administrators of subak that only allow landowners to sell rice fields when destined for agricultural activities and seek smoothness for existing farming activities in the subak areas.*

*Keywords: lands, rice fields, switch of function, driving factors*

## **Pendahuluan**

Lahan merupakan unsur terpenting dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Kebutuhan pangan, sandang, dan papan masyarakat diperoleh dari hasil produksi lahan pertanian. Terlebih lagi adanya kebijakan pemerintah tertuang dalam UU No.7/1996 tentang pangan, disebutkan bahwa ketahanan pangan adalah terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau (Anonim, 2011). Ini menunjukkan bahwa lahan merupakan sumberdaya alam yang sangat penting keberadaannya.

Lahan dibedakan menjadi dua jenis menurut penggunaannya yaitu lahan pertanian dan bukan pertanian. Lahan pertanian dibedakan lagi menjadi lahan sawah dan bukan sawah. Lahan sawah meliputi sawah dengan pengairan irigasi, tadah hujan, pasang surut, dan lain sebagainya. Lahan bukan sawah meliputi tegal/kebun, ladang/huma, perkebunan, hutan rakyat, pengembalaan/rumput, sementara tidak diusahakan/lahan tidur, dan sebagainya. Lahan bukan pertanian terdiri dari rumah, bangunan dan halaman sekitarnya, hutan negara, rawa-rawa (tidak ditanami), jalan, sungai, danau, lahan tandus, dan lain sebagainya (BPS, 2012).

Lahan sawah yang dimiliki Bali di tahun 2012, sangat sempit yaitu sekitar 14,48% (81.625 ha) dari total luasan penggunaan lahan. Jumlah ini lebih kecil dari tahun 2011. Luas lahan sawah tahun 2011 adalah sebesar 81.744 ha, 119 ha lebih besar dibandingkan luasan sekarang (BPS, 2012). Ini menunjukkan telah terjadi penyempitan luas lahan sawah yang diakibatkan oleh pengalihan penggunaan lahan sawah menjadi lahan bukan sawah atau lahan bukan untuk kegiatan pertanian pertanian.

Denpasar merupakan salah satu daerah yang mengalami alihfungsi lahan sawah di Bali. Terhitung tahun 2008 sampai dengan tahun 2012 luasan lahan sawah di Kota Denpasar setiap tahunnya selalu menurun yaitu berturut-turut sebesar 2.717 ha, 2.693 ha, 2.632 ha, 2.597 ha, dan 2.519 ha (BPS, 2012). Terdapat dua kecamatan yang tingkat alihfungsi lahan sawahnya tinggi yaitu kecamatan Denpasar Selatan dan Denpasar Utara. Alihfungsi lahan sawah di Kecamatan

Denpasar Selatan sebesar 49 ha, dan di Denpasar Utara sebesar 29 ha. Subak yang paling tinggi alihfungsinya terdapat di Kecamatan Denpasar Selatan yaitu Subak Kerdung.

Subak merupakan organisasi petani pengelola sistem irigasi lahan sawah. Menurut Sirtha (2008) fungsi utama subak adalah mengatur pengairan untuk pertanian dan kegiatan yang dilaksanakan oleh masyarakat subak antara lain menata jaringan irigasi, mengatur pembagian air, mengatur penggiliran pola tanam, dan melaksanakan kegiatan upacara. Pelaksanaan organisasi subak berdasarkan hukum adat, yaitu hukum yang tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang hidup dalam masyarakat Hindu Bali.

Seiring pertumbuhan perkembangan dan pertumbuhan ekonomi Bali, keberadaan subak juga mulai semakin terdesak. Ditambah dengan lebih tertariknya kaum muda pada sektor non pertanian, membuat subak makin tidak berkembang. Terlebih Denpasar sebagai daerah yang sangat padat penduduknya. Apabila subak dibiarkan makin lama semakin berkurang, ketersediaan pangan lokal untuk masyarakat Denpasar akan semakin berkurang. Kondisi ini mengakibatkan ketergantungan pangan masyarakat Kota Denpasar pada daerah lain menjadi sangat tinggi. Bila hal ini dibiarkan maka harga-harga pangan di Kota Denpasar akan menjadi tinggi, dan dampak ini akan dirasakan sangat berat oleh masyarakat. Belum lagi berkurangnya luasan lahan persawahan akan berdampak pada berkurangnya ketersediaan air permukaan tanah, ini juga yang mengakibatkan jumlah air yang mengairi lahan sawah semakin berkurang.

Menurut PUSPIJAK (2012) beberapa penelitian menyimpulkan bahwa keadaan sosial, ekonomi, dan kebijakan pemerintah dalam membuat aturan pembangunan suatu sektor atau pembangunan nasional dapat mengakibatkan perubahan penggunaan lahan. Menurut penelitian yang dilakukan oleh (Verbist, Andree dan Suseno, 2004) dalam PUSPIJAK (2012) faktor pendorong terjadinya alih guna lahan dibedakan atas faktor eksternal dan internal. Empat faktor pendorong (pertumbuhan alami penduduk, migrasi, hujan, dan harga pasar internasional) dikategorikan sebagai variabel eksternal. Pada skala analisis ini (tingkat kecamatan) faktor-faktor tersebut tidak dapat dipengaruhi ataupun ditangani. Keenam faktor lain, yang dikategorikan sebagai variabel internal, merupakan faktor yang sampai pada tingkat tertentu dapat ditangani atau dipengaruhi oleh pihak tertentu, seperti inovasi teknis, pembangunan jalan dan infrastruktur, pemungutan retribusi atau pajak, subsidi, konservasi tanah dan air, serta pengaturan penguasaan tanah.

Menurut Kustiwan (1997) konversi lahan pertanian juga dipengaruhi oleh faktor eksternal, internal dan kebijakan pemerintah. Faktor eksternal meliputi faktor dinamika pertumbuhan perkotaan, baik secara spasial, demografis maupun ekonomi yang memacu atau mendorong terjadinya konversi lahan pertanian. Faktor internal adalah kondisi sosial ekonomi rumah tangga pertanian penggunaan lahan yang mendorong mereka melepaskan pemilikan atau penggunaan lahannya. Faktor internal menyangkut pertumbuhan rumah tangga pertanian dan pengguna lahan.

Melihat semakin maraknya kegiatan alihfungsi lahan yang mengancam keberadaan lahan sawah (subak) seperti yang tergambar pada uraian latar belakang, maka dirasa perlu menganalisis lebih jauh tentang faktor-faktor apa yang menjadi pendorong alihfungsi lahan khususnya di Subak Kerdung.

## Metodologi

### Pemilihan Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Subak Kerdung, Kecamatan Denpasar Selatan. Pemilihan lokasi penelitian ditentukan dengan metode purposive, yaitu suatu metode pemilihan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Adapun pertimbangan yang dipergunakan adalah menurut (BPS, 2012) Subak Kerdung merupakan subak yang mengalami alihfungsi lahan sawah terbesar di Bali.

**Metode Penelitian**

Metode pengumpulan data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. Observasi yaitu penelitian dengan menggunakan pengamatan secara langsung ke lokasi penelitian meninjau kondisi di Subak Kerdung. Wawancara yaitu dengan mengadakan tanya jawab secara langsung dengan anggota Subak Kerdung yang telah menjual lahan sawahnya tentang alasan pengalihfungsian lahan mereka. Studi kepustakaan, yaitu dengan membaca beberapa literatur bacaan yang mendukung penelitian ini.

**Populasi, Sampel, dan Responden**

Populasi penelitian ini adalah pemilik lahan yang melakukan kegiatan penjualan lahan persawahan di areal Subak Kerdung dan juga pengurus subak untuk mengetahui langkah-langkah pencegahan yang dilakukan subak. Jumlah populasi tidak diketahui secara jelas, karena memang tidak ada data tercatat/tertulis mengenai pemilik lahan apalagi yang melakukan kegiatan penjualan lahan persawahan di Subak Kerdung. Berdasarkan hal itu maka teknik penentuan sampel ditentukan dengan metode *purposive sampling*, yaitu ditentukan secara sengaja dengan pertimbangan mereka-mereka tersebut yang ditunjuk pekaseh dan telah pasti melakukan kegiatan penjualan lahan pertanian di Subak Kerdung, yang berjumlah empat orang. Informasi mengenai langkah-langkah yang sudah dilakukan subak dalam mencegah kegiatan alihfungsi lahan sepenuhnya diketahui oleh pekaseh Subak Kerdung.

**Variabel Penelitian**

Variabel penelitian disesuaikan dengan kedua rumusan masalah penelitian. Faktor-faktor pendorong alihfungsi lahan di Subak Kerdung, hanya dilihat dalam tiga aspek yaitu aspek ekonomi, sosial, dan kelembagaan. Sedangkan langkah-langkah yang sudah dilakukan subak dalam menghindari alihfungsi lahan dibahas berdasarkan data yang diperoleh di lapangan, lebih jelas dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1  
Variabel, Indikator, dan Parameter Penelitian

Variabel	Indikator	Parameter	
Faktor pendorong alihfungsi lahan di Subak Kerdung	ekonomi	1. rendahnya pendapatan usahatani padi	
		2. pemilik lahan bekerja di sektor lain	
		3. harga lahan di wilayah Subak Kerdung	
		4. kegiatan membuka usaha di sektor non pertanian	
	social	1. kegiatan adat termasuk agama di dalamnya	
		2. adanya keinginan mengikuti perilaku lingkungan sekitar	
	kelembagaan	1. lemahnya kelembagaan subak dalam mencegah kegiatan alihfungsi lahan	
		2. lemahnya implementasi Rencana Detail Tata Ruang (RDTRK)	
	Langkah-langkah yang pernah dilakukan Subak	aturan-aturan	aturan tidak tertulis

**Analisis Data**

Berdasarkan rumusah masalah pada bagian terdahulu, maka seluruh analisis yang dipergunakan untuk menjawab rumusan masalah tersebut adalah menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Analisis ini dilakukan dengan menggambarkan seluruh fenomena atau kejadian yang terjadi di lapangan, dalam hal ini pendorong terjadinya alihfungsi lahan

persawahan di Subak Kerdung dan langkah-langkah yang telah dilakukan subak untuk mengatasinya.

## Pembahasan

### Identitas Informan Kunci

Berdasarkan karakteristik informan kunci dapat disimpulkan bahwa informan kunci umumnya berada pada usia produktif, memiliki pekerjaan, dan berpendidikan. Kondisi di usia produktif ini menunjukkan secara fisik seseorang mampu dengan baik mencari, mengerjakan, dan memilih kegiatan yang mereka anggap paling memberikan keuntungan, termasuk dalam memilih untuk melakukan alihfungsi lahan. Umumnya informan kunci memiliki pekerjaan yang berhubungan dengan orang banyak. Ini yang mengakibatkan banyak informasi, tawaran, dan juga keinginan bagi mereka untuk memperbaiki kondisi ekonomi keluarganya, salah satunya dengan melakukan kegiatan penjualan lahan pertanian. Ditambah lagi dengan tingkat pendidikan formal yang dimiliki oleh informan kunci cukup tinggi karena umumnya mereka berpendidikan dari SMA sampai sarjana. Dasar pendidikan yang cukup baik ini akan berdampak semakin tingginya kemampuan mereka untuk memproses segala informasi, peluang dan sikap mereka tentang kegiatan alihfungsi lahan tersebut.

### Faktor-faktor Pendorong Alihfungsi Lahan Sawah di Subak Kerdung

Secara garis besar faktor-faktor tersebut akan dikelompokkan menjadi tiga yaitu ekonomi, sosial, dan kelembagaan, dimana masing-masing pengelompokan itu akan dibahas secara tersendiri pada bagian berikut.

### Faktor Ekonomi yang Menjadi Pendorong Alihfungsi Lahan di Subak Kerdung

#### a. Rendahnya pendapatan usahatani padi

Menurut data yang diperoleh di lapangan, seluruh informan kunci yang merupakan pemilik lahan sebanyak empat orang (100%) mengatakan bahwa pendapatan usahatani yang diperoleh dari kegiatan usahatani padi di Subak Kerdung tergolong rendah. Pendapatan usahatani padi yang diperoleh pemilik lahan berkisar antara Rp 2.800.000 sampai dengan Rp 3.500.000 per musim tanam atau sekitar Rp 700.000 sampai Rp 875.000 per bulannya. Nilai ini jauh di bawah upah minimal yang ditetapkan pemerintah (UMR). Rendahnya pendapatan usahatani padi tidak mampu menutupi tingginya kebutuhan keluarga mereka.

Rendahnya pendapatan yang diterima oleh informan kunci diakibatkan oleh dua hal yaitu antara lain. Pertama karena memang sistem penjualan secara tebasan yang umumnya dilakukan oleh petani penggarap di Subak Kerdung melemahkan posisi petani. Lemahnya posisi petani karena harga jual produksi ditentukan oleh penebas bukan dari petani. Kedua karena sistem bagi hasil yang pembagiannya lebih sedikit untuk pemilik lahan. Pendapatan usahatani padi yang sudah rendah diperoleh oleh petani penggarap harus dibagi dengan perbandingan 2:1, yaitu dua untuk penggarap dan satu untuk pemilik lahan.oleh pemilik lahan.

Pendapat ini sama dengan Priyono (2011) yang mengatakan bahwa pendapatan hasil pertanian (terutama padi) masih jauh lebih rendah, karena kalah bersaing dengan yang lain (terutama non pertanian) seperti usaha industri dan perumahan. Disamping usaha padi dianggap melelahkan (lama dan sulit, lebih-lebih jika ada hama/penyakit mengancam) dan harganya cenderung rendah saat panen (jaminan harga stabil tidak ada).

#### b. Pemilik lahan bekerja di sektor lain

Rendahnya penghasilan di sektor pertanian mengakibatkan petani pemilik lahan sering berusaha memperoleh penghasilan di sektor lain. Ini juga yang terjadi di lapangan. Seluruh informan kunci (100%) memilih tidak menggarap langsung lahan garapannya, mereka menyerahkan lahan miliknya pada orang-orang yang dipercaya. Pemilik lahan sendiri mencari pendapatan di sektor lain. Pemilik lahan yang menyakapkan lahan garapannya, sering kurang

memperhatikan perkembangan kondisi lahan miliknya. Informan kunci menyerahkan lahan miliknya dengan sistem kepercayaan dan kekeluargaan kepada orang-orang dekatnya. Mereka juga tidak mengetahui adatidaknya masalah di lahan garapannya,

Ketidakpedulian ini semakin lama akan memberikan dampak yang tidak baik bagi keberlanjutan lahan persawahan tersebut. Bila kondisi ini dibiarkan maka lama kelamaan ikatan moral antara lahan garapan dengan pemiliknya semakin memudar. Ketidakberdayaan masyarakat memenuhi kebutuhan hidup pada masyarakat modern inilah sering menjadi alasan mereka untuk menjual lahan persawahannya. Pendapat yang sama disampaikan oleh Prakarsa (2010) bahwa alihfungsi lahan disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.

### **c. Harga jual lahan di wilayah Subak Kerdung**

Permintaan akan lahan selalu meningkat sedangkan jumlah lahan yang tersedia tidak mungkin bertambah atau diasumsikan tetap. Kondisi inilah yang mengakibatkan harga jual lahan yang terbentuk mengikuti peningkatan permintaan akan lahan tersebut. Peningkatan permintaan lahan disebabkan oleh adanya peningkatan kebutuhan akan pemukiman dan peluang kegiatan usaha non pertanian.

Semakin meningkatnya harga jual lahan di sekitar wilayah Subak Kerdung juga menjadi daya tarik bagi pemilik lahan untuk menjual lahan miliknya. Kondisi ini ditunjukkan oleh jawaban informan kunci sebanyak dua orang (50%) menyatakan menjual lahannya karena melihat harga jual lahan. Menurut informan kunci harga lahan sawah yang diperolehnya per are adalah berkisar Rp 300.000.000 sampai Rp 400.000.000. Nilai ini sangat tinggi bila dibandingkan dengan pendapatan usahatani padi. Namun harga ini relatif rendah dibandingkan dengan harga lahan di dalam kota yang telah menginjak angka milyaran rupiah. Sehingga lahan yang berada di pinggiran Kota Denpasar menjadi incaran pemilik modal.

Hasil penelitian ini hampir sama dengan penelitian Astuti (2011) menyatakan bahwa tren laju konversi lahan di Kecamatan Cisarua tahun 2001-2010 terus mengalami peningkatan. Konversi lahan pertanian di Kecamatan Cisarua tertinggi terjadi pada tahun 2006, karena ada pertambahan jumlah obyek wisata dan jumlah penduduk. Tingkat konversi lahan untuk pertanian dan untuk pemukiman masing-masing sebesar 2,28 % dan 3,94 %. Faktor-faktor yang mempengaruhi penduduk pada tingkat rumah tangga dalam mengkonversi lahan adalah harga lahan, jumlah tanggungan, pendapatan, dan luas lahan yang dimiliki saat sebelum menjual. Harga lahan di tingkat Kecamatan Cisarua pada tahun 2001-2010 berhubungan positif terhadap konversi lahan. Laju konversi semakin tinggi karena kenaikan harga lahan di Kecamatan Cisarua lebih murah dibandingkan dengan daerah asal mayoritas pembeli yaitu Jakarta dimana pembeli memiliki keinginan untuk berinvestasi.

### **d. Membuka usaha di sektor non pertanian**

Seiring program pembangunan di daerah perkotaan, maka pertumbuhan perekonomian dan akses informasi semakin pesat di Kota Denpasar. Pertumbuhan perekonomian di Kota Denpasar dapat terlihat dari menjamurnya usaha-usaha perdagangan yang bermunculan. Para pengusaha menyadari Kota Denpasar sebagai pusat pemerintahan dan pendidikan, sehingga kegiatan/usaha bisnis apapun dapat berkembang disana.

Besarnya peluang bisnis dan memunculkan beragam usaha di Kota Denpasar, menuntut adanya ketersediaan lahan untuk usaha-usaha tersebut. Kebutuhan lahan untuk kegiatan bisnis perdagangan didapatkan dengan mengorbankan sebagian lahan pertanian di Kota Denpasar. Pemilik lahan pertanian di kota ini banyak yang melakukan pengalihfungsian atas lahan pertaniannya menjadi non pertanian dengan cara menjual lahannya untuk perumahan (*pengkavlingan*). Ini ditunjukkan oleh seluruh jawaban informan kunci (100%), bahwa sebagian lahan yang mereka miliki yang terdapat di wilayah Subak Kerdung dijual kepada *maklar* tanah untuk *dikavling*.

Hasil penelitian ini juga sama dengan pendapat Irawan, (2005 dalam Prakarsa, 2010) bahwa alihfungsi lahan pertanian sulit dihindari disebabkan oleh dua faktor. Pertama, sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi alihfungsi lahan, maka aksesibilitas di lokasi tersebut menjadi semakin kondusif untuk pengembangan industri dan pemukiman yang akhirnya mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulasi tanah sehingga harga lahan di sekitarnya meningkat. Kedua, peningkatan harga lahan selanjutnya dapat merangsang petani lain di sekitarnya untuk menjual lahan.

### **Faktor Sosial yang Menjadi Pendorong Alihfungsi Lahan di Subak Kerdung**

#### **a. Kegiatan adat termasuk agama di dalamnya**

Alasan mencari dana yang diperuntukkan sebagai pendukung kegiatan adat sering menjadi pendorong masyarakat Hindu untuk menjual aset yang mereka miliki, termasuk juga lahan persawahannya. Kondisi ini juga dijumpai pada penelitian ini, meskipun persentasenya sangat kecil. Terdapat satu informan kunci (25%) yang melakukan penjualan lahan persawahannya kepada *maklar* tanah untuk memperbaiki tempat persembahyangan (*sanggah*) dan upacara peresmian tempat tersebut (*pemlaspasan sanggah*).

Kegiatan adat yang di dalamnya juga terdapat kegiatan keagamaan yaitu Hindu mendasari kehidupan bermasyarakat di Kota Denpasar. Upacara-upacara keagamaan yang ada dalam kegiatan adat ini selalu melibatkan orang lain baik itu yang termasuk garis keturunan keluarganya atau masyarakat lain. Kegiatan adat tidak dapat terlepas dari ketersediaan dana pendukungnya. Kegiatan adat untuk melakukan upacara keagamaan memerlukan sarana dan prasarana upacara sebagaimana kepercayaan Hindu. Selain itu setiap kegiatan adat tidak pernah lepas dari keterlibatan orang banyak (masyarakat sosial). Sebagai bentuk terimakasih atas kesediaan masyarakat lain terlibat dalam kegiatan adat maka, dalam penyelenggara upacara tersebut harus menyediakan jamuan makanan. Jamuan makanan sering menjadi ukuran *gengsi* bagi masyarakat perkotaan dan sekitarnya. Inilah alasan kegiatan adat di Bali khususnya di Kota Denpasar harus didukung oleh ketersediaan dana yang tidak sedikit.

#### **b. Adanya keinginan mengikuti perilaku lingkungan sekitar**

Secara alamiah manusia merupakan makhluk sosial yang tidak dapat menjalani hidupnya tanpa bantuan manusia lain. Oleh sebab itu dalam memutuskan dan menjalankan ketetapan tersebut seseorang selalu mempertimbangkan lingkungan sosialnya. Itulah sebabnya segala perilaku seseorang dipengaruhi oleh kejadian atau peristiwa yang terjadi di lingkungan sosialnya.

Kondisi ini terbukti nyata dalam penelitian ini. Berdasarkan beberapa alasan informan kunci dalam melakukan kegiatan penjualan lahan pada maklar tanah terdapat alasan bahwa disekitar lahan miliknya banyak terjadi kegiatan *pengkavlingan* lahan sawah. Seluruh informan kunci (100%) memberikan alasan serupa. Siapa yang memulai kegiatan tersebut juga sulit diketahui. Namun yang jelas maraknya usaha *pengkavlingan* yang terjadi di Subak Kerdung berpengaruh secara emosional bagi pemilik lahan di subak tersebut. Maraknya kegiatan *pengkavlingan* ditambah harga jual lahan di sekitar subak yang semakin lama semakin meningkat menjadi alasan yang paling mendasar dalam perubahan perilaku pemilik lahan di Subak Kerdung untuk mengalihfungsikan lahan persawahannya.

### **Faktor Kelembagaan yang Menjadi Pendorong Alihfungsi Lahan di Subak Kerdung**

#### **a. Lemahnya kelembagaan subak dalam pencegahan kegiatan alihfungsi lahan**

Suatu lembaga atau organisasi dapat berjalan dengan baik apabila organisasi tersebut memiliki aturan-aturan serta sangsi-sangsi yang jelas. Subak sebagai pelaku kegiatan pertanian khususnya kegiatan pertanian lahan basah (persawahan) dan pelaku kegiatan pengalihfungsian lahan persawahan seharusnya memiliki aturan-aturan dan sangsi-sangsi kuat dalam mengatasi terjadinya kegiatan alihfungsi lahan persawahan. Subak seharusnya menjadi pilar utama dalam pencegahan alihfungsi lahan.

Namun kondisi ini tidak mampu dilakukan oleh subak khususnya Subak Kerdung. Aturan-aturan pelarangan kegiatan alihfungsi lahan sawah dan sangsi-sangsi terkait pelanggaran aturan pelarangan kegiatan alihfungsi lahan sawah tidak mampu diwujudkan dalam *awig-awig* ataupun dalam bentuk *perarem* subak. *Awig-awig* dan *perarem* hanya mengatur teknis melakukan kegiatan pertanian di Subak tersebut. Kondisi ini dibenarkan oleh seluruh informan kunci (100%) menyatakan bahwa *awig-awig* dan *perarem* subak itu hanya mengatur mengenai teknis kegiatan pertanian di Subak Kerdung.

Tidak adanya aturan dan sangsi tertulis yang disepakati bersama anggota subak dalam usaha mencegah terjadinya alihfungsi lahan di Subak Kerdung, menjadi alasan kuat maraknya kegiatan penjualan lahan. Aturan-aturan dan sangsi-sangsi yang lemah dari Subak Kerdung juga mengakibatkan tidak tertatanya sistem jual beli lahan di daerah subak. Dan ini juga yang mengakibatkan lahan-lahan sawah di Subak Kerdung banyak dikuasai oleh orang-orang di luar wilayah subak bahkan luar kota. Kondisi ini terlihat jelas karena Pekaseh Subak Kerdung tidak memiliki data kepemilikan lahan persawahan di sepanjang wilayah subaknya. Hal ini sama dengan pendapat Wibowo (1996) dalam Prakarsa (2010) berpendapat bahwa pelaku pembelian tanah biasanya bukan penduduk setempat, sehingga mengakibatkan terbentuknya lahan-lahan guntai yang secara umum rentan terhadap proses alihfungsi lahan.

#### **b. Lemahnya Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota**

Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) merupakan langkah awal pengaturan seberapa luas kota Denpasar harus memiliki lahan persawahan, dan dimana lahan persawahan tersebut harus ditata dan dipelihara keberadaannya. Rencana tersebut seharusnya juga memiliki teknis pelaksanaan yang jelas, sehingga subak-subak mana yang harus dijaga keberadaan dan keberlanjutannya menjadi jelas.

Menurut (Suhadi, 2012) bahwa kegiatan implementasi tata ruang merupakan tahap penting untuk mencapai tujuan kegiatan penataan ruang kota, karena implementasi pada prinsipnya adalah cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tanpa adanya kegiatan implementasi, maka seluruh strategi pemanfaatan dan pengelolaan ruang kota hanya akan menjadi dokumen perencanaan yang tersimpan sebagai arsip penghias lemari kepala daerah atau kepala Bappeda yang belum teruji kualitasnya dan tidak berfungsi sebagai instrumen regulasi dalam kegiatan penataan ruang kota.

Kegiatan implementasi tata ruang kota sudah ada dengan ditetapkannya beberapa wilayah sebagai jalur hijau. Aturan-aturan dan sangsi-sangsi terkait pelanggaran jalur hijau juga tidak jelas. Kondisi ini mengakibatkan penetapan jalur hijau sering dipermainkan oleh oknum-oknum tertentu. Menurut seluruh informan kunci (100%) Subak Kerdung merupakan jalur hijau, karena mereka tidak dibebankan membayar pajak atas lahan miliknya di areal Subak Kerdung tersebut. Apabila lahan tersebut memang merupakan jalur hijau seharusnya tidak ada kepemilikan masyarakat atas lahan tersebut, sehingga proses jual beli lahan pun tidak dapat terjadi. Namun kenyataannya kegiatan jual beli lahan di areal Subak Kerdung tidak dapat dihentikan.

Kondisi ini disebabkan oleh dua alasan yang paling mendasar. Pertama, lemahnya kebijakan jalur hijau tersebut akibat kurang jelasnya aturan dan sanksi dari jalur pelanggarannya. Hal yang sama juga diakui oleh Isa (2014) bahwa sistem perundang-undangan dan penegakan hukum dari peraturan-peraturan yang ada masih lemah. Kewajiban untuk memelihara tanah, termasuk untuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya sebenarnya telah ada dalam pasal 15 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan telah dilengkapi dengan sangsi pidana sebagaimana tercantum dalam pasal 52 ayat (1) UUPA. Namun demikian penegakan hukum dari ketentuan ini belum terlaksana sebagaimana mestinya. Selanjutnya ketentuan terhadap pelanggaran peruntukan tanah, dalam rencana penentuan Tata Ruang Wilayah masih belum ada sangsi hukum. Kedua, lemahnya koordinasi pemerintah dengan subak-subak terkait. Terjadinya alihfungsi lahan di jalur hijau, membuktikan bahwa tidak adanya aturan hukum yang jelas oleh pemerintah (Badan Pertanahan dan Badan Perencanaan Daerah) yang harus diikuti dan dijalankan oleh subak-subak yang berada pada kawasan jalur hijau.

## Langkah-langkah yang Telah Dilakukan untuk Menanggulangi Terjadinya Alihfungsi Lahan Sawah di Subak Kerdung

Menurut data yang diperoleh di lapangan, tidak banyak usaha pencegahan yang dapat dilakukan oleh Subak Kerdung. Adapun langkah penanggulangan atas maraknya alihfungsi yang dapat dilakukan di Subak tersebut adalah dengan himbauan bahwa penjualan lahan persawahan di areal subak boleh dilakukan bila penjualan tersebut tidak merubah fungsi lahan tersebut. Aturan ini belum tersurat dalam *awig-awig* ataupun *perarem* Subak Kerdung. Ini juga yang mengakibatkan aturan yang dikeluarkan subak tidak kuat, dan masih terjadi pelanggaran.

*Pekaseh* berusaha menanggulangi kegiatan alihfungsi lahan dengan mengatur kegiatan teknis usahatani agar berjalan lancar. *Pekaseh* berusaha menyediakan input-inpit produksi usahatani (padi) secara kontinyu, memelihara saluran irigasi dan memastikan air irigasi dapat diperoleh secara merata bagi anggotanya. Menghindari terjadinya konflik antar anggota khususnya dalam pembagian air irigasi sehingga diaturlah pola tanam padi secara bergiliran sesuai kebutuhan dan ketersediaan air. Lancarnya aktifitas usahatani yang ada di subaknya, menurut *pekaseh* akan berdampak pada bertahannya pemilik lahan yang masih menggarap sendiri lahannya dari pengaruh-pengaruh lingkungan yang sewaktu-waktu mendorong mereka untuk melakukan alihfungsi lahan.

Menurut informan kunci yaitu pengurus subak, sangat sulit membuat langkah-langkah pencegahan. Sulitnya melakukan usaha pencegahan disebabkan karena tidak jelasnya data kepemilikan lahan di areal subak tersebut. Pengurus subak merasa kesulitan mengetahui siapa pemilik lahan sawah di areal subaknya yang melakukan penjualan lahan. Petani penggarap pun tidak sedikit yang berasal dari luar lokasi subak. Menurut informan kunci juga, bahwa sebagian besar pemilik lahan tinggal di luar desa bahkan luar kecamatan. Kondisi ini lebih sulit lagi karena sebagian besar lahan merupakan lahan yang dimiliki oleh kerajaan (*puri*), namun tidak dapat diketahui *puri* mana pemilik sebagian besar lahan tersebut. Kondisi inilah yang menjadi hambatan terbesar pengurus subak untuk mengatasi alihfungsi lahan di Subak Kerdung. Lemahnya kelembagaan petani juga disoroti oleh Priyono (2011) yang mengatakan bahwa kelembagaan petani seperti Himpunan Kerukunan Tani (HKTI), Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) dan organisasi perani lainnya terasa belum mempunyai kekuatan dan peran yang mantap terhadap anggotanya maupun dalam hubungannya dengan pihak pemerintah, maupun pihak lain yang terkait. Hal ini terjadi oleh adanya masalah internal (primordial) seperti anggota (pengurus) yang beragam (pengurusnya beragam latar belakang, maupun sebagian besar anggotanya miskin). Kelembagaan petani juga tidak dapat berkomitmen dalam persatuan demi kemajuan organisasi dan anggotanya, dengan lebih banyak mementingkan pribadi/golongannya, sehingga yang terjadi melemahkan kekuatan organisasi atau lemah dalam posisi tawar terutama dengan pemerintah.

Lemahnya kelembagaan subak dan dukungan lembaga pemerintahan khususnya dalam hal mencegah kegiatan alihfungsi lahan sangat merugikan subak itu sendiri. Ketidakpastian aturan pemerintah ataupun aturan dari masing-masing subak mengakibatkan sulitnya subak membuat langkah pencegahan terhadap kegiatan alihfungsi lahan pertanian menjadi non pertanian. Terlebih lagi subak-subak yang berada di wilayah perkotaan ataupun daerah pinggira kota, yang harus berpacu pada pesatnya perkembangan perekonomian di daerah perkotaan. Perkembangan perekonomian di daerah perkotaan berpengaruh negatif terhadap keberadaan subak di daerah pinggiran kota, seperti yang terjadi pada Subak Kerdung.

## Simpulan dan Saran

### Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat dirumuskan beberapa simpulan sebagai berikut.

1. Faktor-faktor pendorong kegiatan alihfungsi lahan sawah di Subak Kerdung terdiri dari rendahnya pendapatan usahatani padi, pemilik lahan bekerja di sektor lain, harga lahan di wilayah Subak Kerdung, kegiatan membuka usaha di sektor non pertanian, kegiatan adat termasuk agama di dalamnya, adanya keinginan mengikuti perilaku lingkungan sekitar, lemahnya kelembagaan subak dalam mencegah kegiatan alihfungsi lahan, dan lemahnya implementasi Rencana Detail Tata Ruang.
2. Langkah-langkah yang telah dilakukan Subak Kerdung tidak banyak hanya sebatas himbauan kepada pemilik lahan di Subak Kerdung yang memperbolehkan kegiatan jual beli lahan dengan syarat lahan yang dijual tidak boleh dilakukan untuk usaha diluar sektor pertanian dan mengatur kelancaran aktifitas subak.

### Saran

Ada beberapa saran yang mungkin dapat diberikan antara lain sebagai berikut.

1. Untuk dapat menghindari permasalahan alihfungsi lahan di Subak Kerdung, memang perlu ketegasan dan kejelasan aturan pemerintah (kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah) untuk melarang kegiatan alihfungsi.
2. Untuk memperjelas aspek kelembagaan yang terjadi di Subak Kerdung perlu dilakukan kajian-kajian secara yuridis, oleh peneliti-peneliti lain yang berada pada kajian ilmu tersebut, dapat diketahui langkah-langkah pencegahan secara tepat.
3. Untuk peneliti-peneliti yang ingin mengkaji permasalahan yang sama dengan penelitian ini, disarankan tidak memilih kondisi alihfungsi di daerah perkotaan ataupun pinggiran kota, karena sulitnya pendataan kepemilikan lahan di daerah perkotaan ataupun pinggiran kota.

### Daftar Pustaka

- Anonim. 2011. *Tinjauan tentang Ketahanan Pangan*. Diunduh pada <http://www.Usu.ac.id/Pdf>.
- Astuti, Desi Iralia. 2011. *Keterkaitan Harga Lahan terhadap Laju Konversi Lahan Pertanian di Hulu Sungai Ciliwing Kabupaten Bogor*. Skripsi Fakultas Ekonomi dan Manajemen. Institut Pertanian Bogor.
- BPS. 2012. *Bali dalam Angka*. Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. Denpasar.
- Isa, Iwan. 2014. *Strategi Pengendalian Alihfungsi Lahan Pertanian*. Badan Pertanahan Nasional Jakarta. di unduh pada 19 Pebruari 2014 pada <http://www.bpn.ac.id/pdf>.
- Kustiwan, Iwan. 1997. *Konversi Lahan Pertaniandi Pantai Utara Jawa*. Majalah Prisma No.1 Tahun XXVI, Bandung.
- Sirtha, I Nyoman. 2008. *Subak: Konsep Pertanian Religius Perspektif Hukum, Budaya, dan Agama Hindu*. Penerbit PARAMITA. Surabaya.
- Suhadi. 2012. *Faktor Pengaruh dan Implikasi Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan Gunungpati Kota Semarang terhadap Alihfungsi Lahan Pertanian*. Jurnal Pandecta. Di unduh pada tanggal 8 Pebruari 2014 pada <http://journalunnes.ac.id/pdf>.
- Prakarsa, Eko Bagus. 2010. *Dampak Alihfungsi Lahan Terhadap Produksi Padi Sawah di Kabupaten Deli Serdang*. Skripsi Fakultas Pertanian. Universitas Sumatra Utara Medan. di unduh pada tanggal 19 Pebruari 2014 pada <http://www.usu.ac.id/pdf>.
- Priyono. 2011. *Alihfungsi Lahan Pertanian merupakan Suatu Kebutuhan atau Tantangan. Prosiding Seminar Nasional Budidaya Pertanian: Urgensi dan Strategi Pengendalian Alihfungsi Lahan Pertanian*. di unduh pada tanggal 19 Pebruari 2014 pada <http://www.unisri.ac.id/pdf>.
- Pusat penelitian dan pengembangan perubahan iklim dan kebijakan (PUSPIJAK) Dan Forest carbon partnership facility (FCPF). 2012. *Analisis Time Series Faktor-faktor Sosial Ekonomi dan Kebijakan terhadap Perubahan Penggunaan Lahan Analisis Time Series Faktor-faktor Sosial Ekonomi dan Kebijakan terhadap Perubahan Penggunaan Lahan*. PUSPIJAK. Bogar.