

*Ir. Soekarno:*

*".....jangan sekal-sekali melupakan sejarah....."*

*Pablo Neruda:*

*" Di antara buruh dan tani, kami kaum yang dipinggirkan menemukan rumahnya kembali "*

*" El pueblo Unido Jamasera Versido "*

*(Rakyat yang Bersatu Tidak Akan Terkalahkan)*

*Kupersembahkan untuk:*

Mama dan Papa,  
serta kedua kakakku: Yos dan Ria  
juga Riza yang selalu setia mendampingi dan memberikan semangat

1 SEP  
997  
419

**ANALISIS DAMPAK  
ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN TERHADAP  
DISTRIBUSI PENDAPATAN DAN PERANAN PETANI**

**(Studi Kasus di Desa Kebalen, Kecamatan Babelan,  
Kabupaten Bekasi, Jawa Barat)**

oleh :  
**Lucia Fransisca S.  
A . 281022**



**JURUSAN ILMU-ILMU SOSIAL EKONOMI PERTANIAN  
FAKULTAS PERTANIAN  
INSTITUT PERTANIAN BOGOR**

**1997**

## RINGKASAN

**LUCIA FRANSISCA S. Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian terhadap Distribusi Pendapatan dan Peranan Petani (Di bawah bimbingan S.M.H. Tampubolon)**

Proses alih fungsi lahan pertanian semakin pesat akhir-akhir ini, terutama di pinggiran kota untuk mengatasi kepadatan penduduk di pusat kota seperti Jakarta. Sejumlah persoalan baru muncul, diantaranya distribusi pendapatan dan mata pencaharian. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak alih fungsi lahan pertanian terhadap distribusi pendapatan petani, dan memahami seberapa besar kontrol petani dan pemerintah dalam mengontrol proses alih fungsi itu.

Penelitian dilakukan di desa Kebalen, sebuah desa yang memiliki lahan pertanian yang telah dan belum beralih fungsi serta berciri desa-kota. Data diperoleh melalui wawancara langsung terhadap 60 responden yang ditetapkan secara acak berlipis.

Analisis data menunjukkan tingkat pendapatan total responden petani konversi meningkat yang sebagian besar disumbangkan oleh sektor pertanian (50,55 persen), terutama dari usahatani sawah (39,12 persen); sedangkan sumbangan sektor non pertanian sekitar 49,46 persen, terutama dari subsektor perdagangan kecil (19,06 persen). Sumbangan terbesar bagi pendapatan total petani non konversi berasal dari sektor non pertanian (62,21 persen), terutama dari subsektor perdagangan kecil (20,54 persen). Sumbangan sektor pertanian juga cukup besar sekitar 37,79 persen yang didominasi oleh usahatani sayuran (22,85 persen).

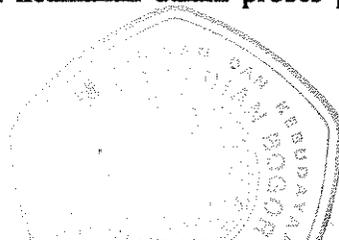
Standar deviasi pendapatan total petani konversi dua kali lipat standar deviasi petani non konversi. Pendapatan per kapita dan CV petani konversi pun lebih tinggi daripada petani non konversi. Berarti, tingkat ketimpangan pendapatan petani konversi lebih besar daripada petani non konversi. Hal ini juga ditunjukkan oleh nilai Gini Ratio bahwa tingkat ketimpangan distribusi pendapatan total petani konversi lebih tinggi daripada petani non konversi (0,54 : 0,42). Sedangkan, nilai Gini Ratio pendapatan per kapita petani konversi sebesar 0,47 dan petani non konversi 0,43. Hal ini juga dipertegas oleh kurva Lorenz petani konversi yang lebih cembung dibandingkan petani non konversi, baik untuk pendapatan total maupun pendapatan per kapita. Namun keduanya termasuk dalam kategori tingkat ketimpangan sedang.

Berdasarkan kriteria Bank Dunia, 40 persen petani konversi yang berpendapatan rendah menerima 9 persen untuk pendapatan total dan 11 persen untuk pendapatan per kapita. Sementara, 20 persen yang berpendapatan tinggi menerima 59 persen untuk pendapatan total dan 52 persen untuk pendapatan per kapita. Kelompok pendapatan rendah dan sedang menerima pendapatan yang lebih banyak untuk pendapatan per kapita daripada pendapatan total, karena jumlah anggota keluarga yang lebih besar pada kelompok pendapatan tinggi, sehingga sebaran pendapatan per kapitanya lebih merata. Bagi petani non konversi, 40 persen yang berpendapatan rendah menerima 12 persen untuk pendapatan total dan 12,1 persen untuk pendapatan per kapita.

Tingkat ketimpangan distribusi pendapatan petani disebabkan juga oleh tidak seajarnya posisi petani dengan pemerintah dalam proses alih fungsi. Para petani tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan atau musyawarah (17 responden). Walaupun

ada responden yang ikut musyawarah tapi mereka tidak boleh mengajukan usul atau keberatan-keberatan, baik menyangkut persetujuan alih fungsi atau soal ganti rugi (7responden). Besar ganti rugi pun telah ditetapkan oleh aparat desa dengan jumlah yang tidak sama antar petani. Pemberitahuan adanya alih fungsi juga dilakukan secara lisan dengan cara didatangi satu per satu dan diam-diam (16 responden). Para petani yang tidak diberitahu sebelumnya berjumlah 13 responden. Setengah dari responden mengalami tekanan, intimidasi dan paksaan untuk menerima ganti rugi yang telah ditetapkan. Para petani responden menganggap alih fungsi lahan pertanian itu terjadi karena desakan eksternal seperti kepala desa, aparat keamanan, dan aparat desa lainnya. Beberapa pejabat desa pun menyatakan alih fungsi tersebut terjadi atas instruksi atasan tanpa melibatkan petani secara langsung.

Dalam kasus alih fungsi lahan pertanian di desa Kebalen telah membuktikan kebenaran hipotesis bahwa alih fungsi lahan pertanian menyebabkan tingkat ketimpangan distribusi pendapatan semakin lebar, dan tidak adanya kontrol kaum tani terhadap kebijakan pemerintah yang menyangkut sektor pertanian. Secara umum dapat disimpulkan alih fungsi lahan pertanian berdampak negatif terhadap petani dan pertanian. Oleh karena itu, keberhasilan pembangunan --tanpa harus merugikan posisi para petani-- menghendaki perbaikan posisi petani yang lebih sejajar dengan pemerintah dan investor, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan. Posisi yang sejajar ini mensyaratkan petani harus memiliki organisasi yang independen, dan penghentian cara-cara pendekatan keamanan dalam proses pemecahan masalah-masalah pertanian.



**ANALISIS DAMPAK  
ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN TERHADAP  
DISTRIBUSI PENDAPATAN DAN PERANAN PETANI**

**(Studi Kasus di Desa Kebalen, Kecamatan Babelan,  
Kabupaten Bekasi, Jawa Barat)**

**oleh :  
Lucia Fransisca S.  
A . 281022**

**SKRIPSI  
Sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Pertanian  
Pada**

**JURUSAN ILMU-ILMU SOSIAL EKONOMI PERTANIAN  
FAKULTAS PERTANIAN  
INSTITUT PERTANIAN BOGOR  
1997**

**Institut Pertanian bogor**  
**Fakultas Pertanian**  
**Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian**

---

Dengan ini kami menyatakan bahwa skripsi dengan :

Judul : ANALISIS DAMPAK ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN TERHADAP  
DISTRIBUSI PENDAPATAN DAN PERANAN PETANI (Studi Kasus di  
Desa Kebalen, Kecamatan Babelan, Kabupaten Bekasi, Jawa Barat)

Nama : Lucia Fransisca S.

Nomor Pokok : A28.1022

dapat diterima sebagai syarat kelulusan Sarjana Pertanian Institut Pertanian Bogor.

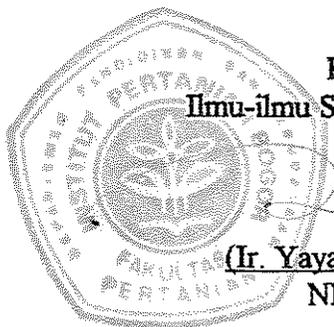
Menyetujui,  
Dosen Pembimbing



(Dr. Ir. S.M.H. Tampubolon, MSc.)  
NIP 130.536.680

Mengetahui,

Ketua Jurusan  
Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian



(Ir. Yayah K. Wagiono, Mec.)  
NIP 130.350.044

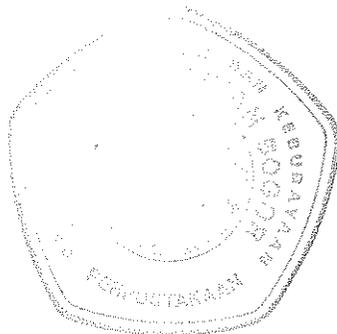
Tanggal Kelulusan : 26 JUL 1997

## PERNYATAAN

DENGAN INI SAYA MENYATAKAN BAHWA SKRIPSI INI BENAR-BENAR  
HASIL KARYA SENDIRI YANG BELUM PERNAH DIAJUKAN SEBAGAI  
SKRIPSI PADA PERGURUAN TINGGI ATAU LEMBAGA MANAPUN

Bogor, Agustus 1997

Lucia F.S.  
A28.1022



## Kata Pengantar

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan Karunia dan RahmatNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi yang berjudul "Analisis Dampak alih Fungsi Lahan Pertanian terhadap Distribusi Pendapatan dan Peranan Petani" dengan studi kasus pada Desa Kebalen, Kecamatan Babelan, Kabupaten Bekasi disusun sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana pertanian pada Jurusan Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor.

Sebagai sebuah karya tulis ilmiah, penulis menyadari skripsi ini masih jauh dari kategori sempurna, karena itu penulis mengharapkan saran dan kritik terhadap skripsi ini untuk semakin melengkapi kekurangan-kekurangan yang ada di dalamnya. Harapan penulis, skripsi ini dapat menjadi bahan referensi yang berguna untuk penentu kebijakan, mahasiswa dan masyarakat umumnya.

Akhir kata, skripsi ini tidak akan mungkin dapat diselesaikan oleh penulis tanpa adanya bantuan, baik materiil maupun moril, dari berbagai pihak. Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Ir. S.M.H. Tampubolon, MSc. selaku dosen pembimbing
2. Bapak Ir. Wirjadi Prawirodihardjo selaku dosen penguji
3. Ibu Ir. Ratna Winandi, MS. selaku komisi pendidikan
4. Bapak Drs. Iman Firmansyah, MSi. selaku moderator pada seminar

5. Bapak Gani dan keluarga yang telah membantu selama penelitian
6. Bapak Sayuti dan keluarga
7. Bapak Sudarlim dan keluarga
8. Kepala desa dan staf Desa Kebalen
9. Ratih Kusuma selaku pembahas dalam seminar
10. Kawan-kawan yang telah memberikan dorongan dan pengertian selama penelitian dan penyusunan skripsi ini.

# DAFTAR ISI

	Halaman
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	x
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xii
<b>I. PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Permasalahan.....	4
1.3. Tujuan Penelitian.....	8
<b>II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Konversi Lahan Pertanian.....	10
2.2. Proses Konversi Lahan Pertanian.....	15
2.3. Pola Konversi Lahan Pertanian.....	19
2.4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Lahan Pertanian ...	22
2.4.1. Keadaan Ekonomi.....	23
2.4.2. Keadaan Sosial.....	23
2.4.3. Harga Tanah.....	24
2.4.4. Pajak Lahan.....	26
2.4.5. Lokasi Lahan.....	27
2.4.6. Ledakan Penduduk dan Urbanisasi.....	27

2.4.7. Transformasi Ekonomi .....	29
2.4.8. Kebijakan Pertanahan .....	31
2.5. Konsep Pendapatan .....	37
2.6. Konsep Distribusi Pendapatan .....	40
<b>III. KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS</b>	
3.1. Kerangka Pemikiran .....	54
3.2. Hipotesis .....	59
<b>IV. METODA</b>	
4.1. Lokasi dan Waktu Penelitian .....	61
4.1.1. Lokasi Penelitian .....	61
4.1.2. Waktu Penelitian .....	61
4.2. Pengumpulan Data .....	62
4.3. Teknik Pengambilan Sample .....	62
4.4. Metode Analisis .....	64
4.4.1. Analisis Tabulasi .....	64
4.4.2. Analisis Deskriptif Kuantitatif .....	64
4.4.3. Analisis Deskriptif Kualitatif .....	65
4.4.4. Analisis Gini Ratio dan Kurva Lorenz .....	65
4.4.5. Analisis Bank Dunia .....	67
4.5. Definisi Operasional .....	67
<b>V. KEADAAN UMUM DAERAH PENELITIAN</b>	
5.1. Keadaan Fisik Wilayah .....	70

5.2.	Pola Penggunaan Lahan.....	70
5.3.	Kependudukan .....	71
5.4.	Perekonomian.....	74
	5.4.1. Sektor Pertanian.....	74
	5.4.2. Sektor Industri .....	76
	5.4.3. Sektor Jasa dan Perdagangan Kecil .....	77
	5.4.4. Sarana dan Prasarana .....	77
<b>VI.</b>	<b>PENGARUH ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN</b>	
6.1.	Tingkat Pendapatan dan Sumber Pendapatan Rumah Tangga Contoh .....	79
6.2.	Distribusi Pendapatan Berdasarkan Gini Ratio dan Kurva Lorenz	83
6.3.	Distribusi Pendapatan Berdasarkan Kriteria Bank Dunia.....	86
6.4.	Kedudukan dan Peranan Petani.....	88
<b>VII.</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
7.1.	Kesimpulan.....	96
7.2.	Saran .....	97
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	99
	<b>LAMPIRAN.....</b>	101



## DAFTAR TABEL

No.	Teks	Halaman
1.	Luas Lahan sawah, Jumlah Petani Gurem dan Buruh Tani antara Tahun 1983 - 1993.....	6
2.	Gini Ratio Pendapatan Total dan Pendapatan Per Kapita Penduduk Desa Walahar dan Desa Belendung Tahun 1994-1995.....	50
3.	Distribusi Pendapatan Desa Walahar dan Desa Belendung menurut Kriteria Bank Dunia.....	51
4.	Jumlah Penduduk Miskin, Miskin Sekali dan Paling Miskin di Desa Walahar dan Desa Belendung Menurut Kriteria Kemiskinan Sajogyo.....	52
5.	Distribusi Pendapatan Penduduk Desa Karang Asem Barat dan Desa Sentul Tahun 1993.....	53
6.	Gini Ratio dan Rata-rata Luas Penguasaan Sawah Petani Konversi dan Petani Non Konversi.....	71
7.	Jenis Pekerjaan Petani Konversi dan Petani Non Konversi.....	72
8.	Tingkat Pendidikan Petani Konversi dan Petani Non Konversi.....	73
9.	Tingkat Pendapatan Per Kapita dan Standar Deviasi Petani Konversi dan Petani Non Konversi Tahun 1996.....	78
10.	Penggolongan Tingkat Pendapatan Total.....	80
11.	Kontribusi Sektor Terhadap Total Pendapatan Petani Contoh.....	81
12.	Gini Ratio Pendapatan Total dan Pendapatan Per Kapita Petani Konversi dan Petani Non Konversi Tahun 1996.....	84
13.	Distribusi Pendapatan Total Petani Konversi dan Petani Non Konversi menurut Kriteria Bank Dunia Tahun 1996.....	86
14.	Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Konversi dan Petani Non	

Konversi menurut Kriteria Bank Dunia Tahun 1996.....	87
15. Proses Alih Fungsi Lahan Pertanian di desa Kebalen.....	89
16. Besar Ganti Rugi Alih Fungsi Lahan Pertanian .....	92

### Lampiran

1. Karakteristik Responden Petani Konversi.....	101
2. Pendapatan Total dan Pendapatan Per Kapita Responden Petani Konversi	102
3. Karakteristik Responden Petani Non Konversi .....	104
4. Pendapatan Total dan Pendapatan Per Kapita Responden Petani Non Konversi.....	105
5. Distribusi Pendapatan Total Petani Non Konversi Berdasarkan Gini Ratio	107
6. Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Non Konversi Berdasarkan Gini Ratio.....	108
7. Distribusi Pendapatan Total Petani Non Konversi Berdasarkan Kriteria Bank Dunia .....	109
8. Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Non Konversi Berdasarkan Kriteria Bank Dunia .....	110
9. Distribusi Pendapatan Total Petani Konversi Berdasarkan Gini Ratio.....	111
10. Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Konversi Berdasarkan Gini Ratio	112
11. Distribusi Pendapatan Total Petani Konversi Berdasarkan Kriteria Bank Dunia .....	113
12. Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Konversi Berdasarkan Kriteria Bank Dunia .....	114

## DAFTAR GAMBAR

No.	Teks	Halaman
1.	Hubungan Kapasitas Penggunaan Lahan dengan Nilai dan Sewa Lahan - Kapasitas Produksi.....	11
2.	Keseimbangan dalam Pasar Tanah.....	12
3.	Kurva Penawaran Jangka Panjang Lahan Pertanian.....	13
4.	Kurva Lorenz.....	45
5.	Kerangka Pemilihan Petani Contoh (Responden).....	63
6.	Kurva Lorenz dan Gini Ratio.....	66
7.	Kurva Lorenz Distribusi Pendapatan Total Petani Konversi dan Petani Non Konversi.....	85
8.	Kurva Lorenz Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Konversi dan Petani Non Konversi.....	85

### Lampiran

1.	Peta Tata Ruang Desa Kebalen.....	115
----	-----------------------------------	-----

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Nilai lahan menjadi semakin strategis saat ini, karena lahan merupakan prasyarat utama dalam melancarkan kegiatan pembangunan. Tanpa lahan pembangunan tidak akan dapat berjalan. Misalnya, pabrik atau *real estate* tidak akan pernah ada kalau lahannya tidak ada. Pembangunan tersebut telah menjadikan lahan suatu komoditi dan sumber aset yang bernilai sangat tinggi, sehingga mengundang para investor untuk memilikinya. Bahkan tak jarang para investor itu saling memperebutkan lahan.

Fenomena di atas mencerminkan perubahan makna tanah. Menurut Mas'ood, makna tanah dewasa ini sudah mengalami depolitisasi dan desosialisasi. Ikatan tanah secara emosional dengan manusia dan dimensi-dimensi non ekonomis sudah tidak lagi menjadi bahan pertimbangan dalam penilaian harga tanah. Nilai tanah sudah tidak didasarkan pada berbagai dimensi yang ada padanya seperti dimensi sosial budaya, politik dan lingkungan, tapi hanya didasarkan pada utilitas ekonomi saja.<sup>1</sup>

Penilaian terhadap lahan hanya berdasarkan nilai ekonomi saja merupakan akibat dari perubahan arah dan strategi pembangunan. Strategi pembangunan yang dipilih pemerintah lebih menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi melalui industrialisasi berorientasi akumulasi kapital, termasuk Revolusi Hijau dan ekspor.

---

<sup>1</sup> Kompas, 6 Januari 1997

Sektor industri dipandang lebih mampu memberikan kontribusi yang lebih tinggi dalam *Gross National Product* (GNP) dibanding sektor pertanian. Keberadaan teori *trickle down effect* semakin memantapkan pilihan pada industrialisasi berorientasi akumulasi kapital ini (Weaver, Jameson, dan Blue dalam Wie, 1989). Teori ini menyatakan hasil industrialisasi tidak akan dinikmati oleh sebagian kecil pelaku industri saja tapi secara bertahap akan menetes ke bawah agar dapat dinikmati seluruh rakyat. Teori *trickle down effect* juga diperkuat dengan argumentasi bahwa pembangunan suatu negara memang tidak bisa menghasilkan kemajuan semua bidang dan semua warga negara secara serentak merata. Mau tidak mau pembangunan harus dijalankan berdasarkan skala prioritas, sehingga ada bidang-bidang yang dibangun lebih baik dan kemudian melaju meninggalkan yang lain. Misalnya sektor industri dan perdagangan, pemukiman serta prasarana biasanya lebih tinggi skala prioritasnya dan melaju lebih pesat daripada sektor pertanian. Pembangunan tidak berarti gagal walaupun masih ada yang tertinggal (Kasiyanto, 1996).<sup>2</sup>

Kenyataannya, konsep *trickle down effect* ini terbukti tidak efektif meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kue-kue pembangunan ternyata tidak menetes ke bawah, walaupun ada sangat kecil sekali untuk bisa dinikmati secara merata. Kalangan masyarakat bawah tetap saja tidak menikmati hasil-hasil pembangunan. Hasil industri dan pembangunan tidak tersebar merata dan tetap terakumulasi di tangan sebagian kecil orang, biasanya pemodal besar atau orang-orang yang dekat dengan kekuasaan.

---

<sup>2</sup> Maju tapi Miskin. BASIS. No. 01-02. 1996. Tahun ke-45. Yogyakarta

Tentu saja strategi yang demikian mempunyai akibat samping yang tidak kecil, baik sosial budaya atau politik, terhadap rakyat Indonesia yang mayoritas petani. Misalnya, semakin banyak petani yang kehilangan mata pencaharian akibat meningkatnya alih fungsi lahan pertanian untuk kebutuhan industri dan pemukiman.

Seringkali dalam proses alih fungsi terjadi ketidakcocokan harga jual beli lahan yang kemudian berakhir dengan pengambil-alihan lahan secara paksa. Berdasarkan data LBH Jakarta, konflik tanah antara rakyat dengan pemerintah ataupun investor cenderung meningkat, yaitu 125 kasus pada tahun 1991, 87 kasus pada tahun 1992, 110 kasus pada tahun 1993, 118 kasus pada tahun 1994, dan 120 kasus sampai bulan September 1995. Data Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (Komnas HAM) juga menunjukkan 40 persen dari 2.360 kasus yang ada didominasi oleh kasus tanah. Akibatnya, para petani semakin tertekan dan melakukan eksodus besar-besaran ke sektor informal, atau menganggur karena sektor industri belum mampu menyediakan lowongan kerja bagi para petani yang telah kehilangan lahannya. Hal ini menimbulkan berbagai masalah sosial, seperti pergeseran sosial budaya masyarakat.

Di lain pihak, petani sendiri tidak memiliki posisi tawar-menawar yang lebih baik. Dampak Politik Massa Mengambang (*floating mass*), yang dianggap sebagai pilihan terbaik dalam menciptakan stabilitas politik, mengakibatkan petani tidak memiliki akses untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Partai politik tidak diperbolehkan mendirikan kantor organisasinya di desa-desa untuk mendidik dan mendukung kaum tani dalam mempertahankan haknya. Sementara organisasi petani, HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) yang didirikan bukan atas dasar

kepentingan petani tidak mampu memperjuangkan hak dan nasib petani. Sekalipun demikian, pilihan terhadap industrialisasi dianggap pilihan yang paling *feasible* secara ekonomi politik, terutama karena tidak mengganggu kepentingan dan kemampuan sekelompok orang, dalam menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

## 1.2. Permasalahan

Pergeseran prioritas sektor pembangunan dari pertanian ke industri mendorong pesatnya alih fungsi lahan pertanian. Arus modal masuk ke pedesaan, melalui industri hasil pertanian, pemekaran dan pembangunan kota satelit dan kawasan industri, telah mengubah pemilikan, dan nilai lahan dari faktor produksi menjadi sarana investasi.

Pesatnya laju alih fungsi lahan pertanian di Indonesia ditunjukkan oleh berbagai laporan yang besarannya bervariasi. Sebagian kalangan memperkirakan laju alih fungsi lahan pertanian sekitar 100.00 hektar per tahun, 74 persen di antaranya berlangsung di Jawa dan Bali yang ditujukan untuk perumahan, pabrik dan lain-lain (Salman, 1993).<sup>3</sup> Data Badan Pertanahan Nasional (dalam Sumaryanto, Pakpahan dan Friyatno, 1994) menunjukkan luas sawah yang dialihfungsikan ke non sawah di Jawa sekitar 2.000 hektar per tahun. Sedangkan data Rencana Tata Ruang Wilayah menunjukkan luas sawah (beririgasi dan tadah hujan) yang telah dialihfungsikan untuk penggunaan non pertanian sebesar 437.003 hektar selama tahun 1984-1994. Berdasarkan data BPS (1995), luas sawah yang beralih fungsi sebesar 0.8 juta hektar, terutama di Jawa (0,9

---

<sup>3</sup> Kompas, 28 Agustus 1993

juta hektar) selama tahun 1983-1993.<sup>4</sup> Dalam periode yang sama, Sensus Pertanian (1993) mencatat luas sawah yang beralih fungsi sebesar 0,5 juta hektar dimana 425.000 hektar terjadi di Jawa. Selama tahun 1989-1993, data Statistik Pertanian (1995) menunjukkan alih fungsi sawah di Jawa sebesar 15.295 hektar. Laporan tahunan Dinas Pertanian Tanaman Pangan Jawa Barat (1987-1991), Jawa Tengah (1981-1986), Yogyakarta (Pelita II-1990) dan Jawa Timur (1987-1991) menunjukkan rata-rata laju alih fungsi di Jawa 23.141 hektar per tahun (dalam Sumaryanto, et.al., 1994).

Berdasarkan Sumaryanto, et.al. (1994), alih fungsi terbesar di Jawa Timur dan Jawa Barat. Selama periode 1987-1991, alih fungsi sawah di Jawa Timur rata-rata 8.789,4 hektar per tahun; sedangkan Jawa Barat rata-rata 7.406,6 hektar per tahun. Pada umumnya, sawah dialihfungsikan untuk non pertanian (13 ribu hektar atau 56 persen), terutama perumahan (35 persen). Jawa Barat menempati ranking tertinggi untuk alih fungsi sawah ke pemukiman (46 persen). Sawah juga dialihfungsikan untuk pembangunan prasarana (jembatan, jalan raya, pasar, rumah sakit, sekolah) dan industri. Khusus Jawa Barat, Kabupaten Bekasi menempati alih fungsi sawah terluas dengan pangsa 27,29 persen dari total konversi selama periode 1986-1990.

Pesatnya laju alih fungsi lahan pertanian menyebabkan luas lahan pertanian rakyat semakin menyempit, dan luas lahan yang dikuasai rumah tangga pertanian pengguna lahan menurun. Intensitas perpencaran tanah pun semakin meningkat disertai dengan

---

<sup>4</sup> Kompas, 13 Juli 1995

pemecahan tanah menjadi bagian yang kecil-kecil dan tidak beraturan letaknya, serta terjadi pemusatan pemilikan dan penggunaan tanah di tangan orang luar desa, sehingga jumlah petani gurem dan buruh tani meningkat (Husein, 1995).

**Tabel 1. Luas Lahan Sawah, Jumlah Petani Gurem dan Buruh Tani antara Tahun 1983 - 1993 (dalam ribuan)**

Urutan	Jawa			Luar Jawa			Indonesia		
	1983	1993	Persentase Perkembangan	1983	1993	Persentase Perkembangan	1983	1993	Persentase Perkembangan
Luas sawah (Ha)	2.946	2.521	- 14,43	2.770	2.727	1,55	5.716	5.248	- 8,19
Jumlah petani gurem	7.304	8.067	10,45	2.230	2.839	27,31	9.534	10.906	14,39
Jumlah buruh tani	4.244	6.732	58,62	788	2.322	194,67	5.302	9.054	79,93

Sumber: Sensus Pertanian 1993

Sensus Pertanian (1993) mencatat, pada tahun 1983 luas sawah yang dikuasai rumah tangga pertanian pengguna lahan di Indonesia sebesar 5,72 hektar. Pada tahun 1993, luas sawah tersebut menurun menjadi 5,24 hektar dengan penurunan terbesar di Jawa (14,43 persen). Sementara, jumlah petani gurem (petani yang menguasai lahan kurang dari 0,5 hektar) di Indonesia meningkat dari 9.534 juta (1983) menjadi 10.906 juta (1993), atau meningkat 14,39 persen. Peningkatan jumlah petani gurem ini paling besar terjadi di luar Jawa (27,31 persen). Sedangkan, Jawa mengalami peningkatan jumlah petani gurem sebesar 10,45 persen. Namun, jumlah petani gurem dan buruh tani lebih banyak terdapat di Jawa dibandingkan di luar Jawa (Tabel 1). Demikian pula persentase petani gurem dan buruh tani lebih banyak terdapat di Jawa dibandingkan di luar Jawa. Pada tahun 1983, persentase petani gurem dan buruh tani di Jawa sebesar 76,61 persen dan 84,34 persen, sedangkan di luar Jawa sebesar 23,39

persen dan 15,66 persen. Pada tahun 1993, persentase petani gurem dan buruh tani di Jawa menjadi 73,97 persen dan 74,35 persen, sedangkan luar Jawa menjadi 26,03 persen dan 25,65 persen.

Peningkatan jumlah petani gurem dan buruh tani menunjukkan semakin banyak petani yang tercerabut dari lahan pertanian yang merupakan basis produksi dan kehidupan mereka. Akses para petani terhadap lahan semakin berkurang dengan tidak merata dan berkurangnya pemilikan, penguasaan dan penggunaan lahan. Sementara, pertanian masih menampung jumlah tenaga kerja terbesar, walaupun secara relatif menurun penyerapan kesempatan kerjanya, yaitu dari 60,06 persen (1983) menjadi 51,06 persen (1993) (Sensus Pertanian, 1993).

Kontribusi sektor pertanian dalam penyerapan tenaga kerja yang besar tidak diikuti oleh kontribusinya terhadap *Gross National Product* (GNP). Kontribusi sektor pertanian terhadap GNP menurun (18,41 persen tahun 1992) dibandingkan dengan sektor industri (20,48 persen). Tapi, kontribusi sektor industri dalam penyerapan tenaga kerja lebih kecil dari sektor pertanian (12 persen tahun 1980). Tenaga kerja yang tergeser dari sektor pertanian lebih banyak ditampung oleh sektor jasa informal dan perdagangan kecil (30 persen) (Rahardjo, 1984). Bahkan, banyak tenaga kerja yang tertahan di sektor pertanian, kira-kira 42.253.205 pada tahun 1992 (BPS, 1993).

Adanya alih fungsi lahan pertanian menyebabkan produksi padi (sawah dan ladang) di Indonesia terus mengalami penurunan dari 48.240.009 ton (1992) menjadi 46.641.524 ton (1994) (Statistik Pertanian, 1995). Apabila petani mempertahankan lahan pertaniannya, petani dihadapkan pada posisi yang sulit. Petani diharapkan

mampu terus memproduksi bahan pangan dan bahan baku bagi industri, serta menjadi sumber tenaga kerja maupun pasar bagi barang-barang industri. Namun, lahan pertaniannya terancam alih fungsi, dan nilai tukar hasil pertaniannya selalu lebih rendah dari tingkat inflasi harga barang konsumen. Harga-harga barang industri, termasuk harga faktor produksi seperti pupuk, semakin tinggi sementara harga gabah sedikit sekali peningkatannya, sehingga pendapatan petani terancam. Pada tahun 1986, nilai tukar petani sebesar 105,3 sedangkan tingkat inflasi sebesar 108,83; tahun 1988 nilai tukar petani sebesar 110 lebih tinggi dari tingkat inflasi yang besarnya 105,3; dan tahun 1993 nilai tukar petani sebesar 95,25 kembali lebih rendah dari tingkat inflasi yang besarnya 109,77. Daftar kebutuhan yang semakin panjang dan tak dapat dibeli dengan harga murah merupakan masalah petani berikutnya, misalnya biaya pendidikan dan kesehatan yang semakin mahal juga menyulitkan masyarakat berpendapatan rendah untuk memenuhi kebutuhan ini secara memadai. Hal ini disebabkan terbatasnya akses dan kontrol petani dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan dan kesejahteraannya sendiri.

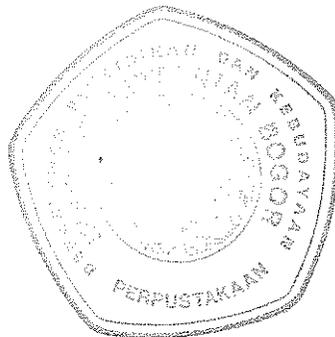
Berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana pengaruh alih fungsi lahan pertanian terhadap distribusi pendapatan petani
2. Bagaimana kontrol petani dan pemerintah dalam proses alih fungsi lahan pertanian.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Melihat pengaruh proses alih fungsi lahan pertanian terhadap distribusi pendapatan petani untuk mengukur besarnya pemerataan dan perbaikan kesejahteraan petani.
2. Memahami seberapa besar kontrol petani dan pemerintah dalam menahan laju alih fungsi lahan pertanian.



## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Konversi Lahan Pertanian

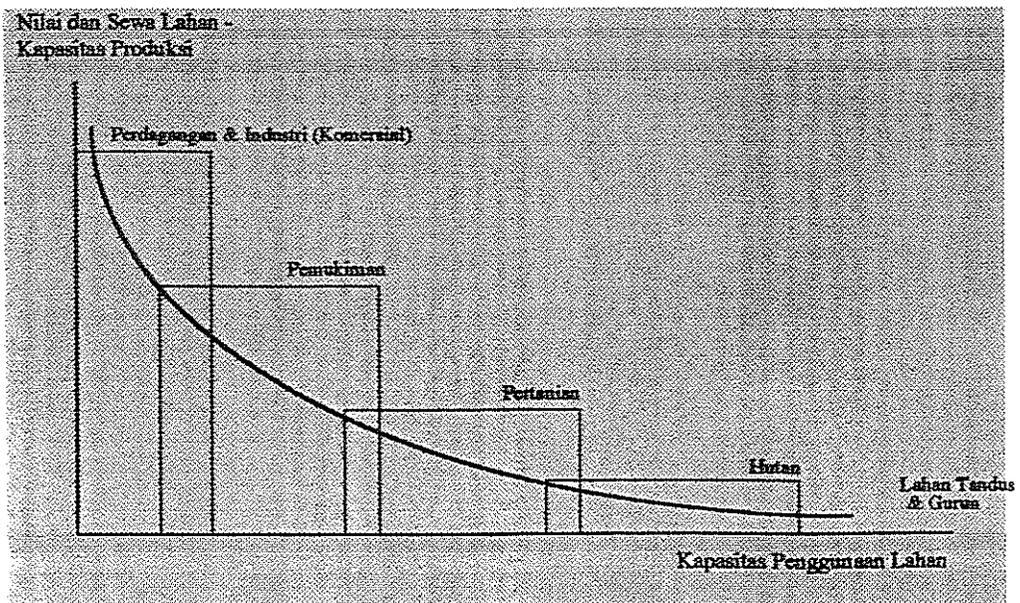
Secara umum, lahan adalah bagian dari ekosistem di permukaan bumi yang terdiri dari semua kondisi lingkungan fisik (tanah, iklim, hidrologi, bentuk lahan, vegetasi dan fauna, termasuk akibat yang ditimbulkan oleh aktivitas manusia di masa lampau maupun saat ini) yang dapat mempengaruhi potensi penggunaannya (Dent, dan Young dalam Nurhayati, 1994). Singkatnya, lahan merupakan hasil kegiatan gabungan kejadian alam dan campur tangan manusia, baik di masa lalu maupun saat ini yang dapat mempengaruhi penggunaan lahan di masa yang akan datang.

Lahan juga dapat dibedakan dengan tanah, apabila tanah dilihat sebagai bagian dari lahan, atau dilihat secara teknis atau fisik. Harjowigeno (1992) menyatakan, tanah merupakan kumpulan dari benda alam di permukaan bumi yang tersusun dalam horison-horison, dan terdiri dari campuran bahan mineral, bahan organik, air dan udara yang digunakan sebagai media untuk tanaman.

Berdasarkan definisi di atas, lahan dapat berfungsi sebagai: (1). ruang tempat dan permukaan dimana kehidupan berlangsung; (2). alam; (3). faktor produksi; (4). barang konsumsi; (5). situasi; (6). tanah milik; (7). modal (Barlowe, 1978). Umeh (dalam Barlowe, 1978) juga mengekspresikan lahan sebagai cita-cita masyarakat, identitas diri dan relasi, yang bermakna tanah air ataupun masyarakat ekologis ilmiah dimana setiap individunya mempunyai tanggung jawab tertentu.

Berbagai pandangan terhadap fungsi lahan dan adanya campur tangan manusia menyebabkan penggunaan lahan seringkali berubah. Perubahan penggunaan lahan yang satu kepada penggunaan lain oleh manusia disebut konversi lahan. Proses konversi lahan tergantung dari perkembangan jumlah penduduk dan kebutuhan manusia, maupun kegiatan pembangunan dan struktur perekonomian.

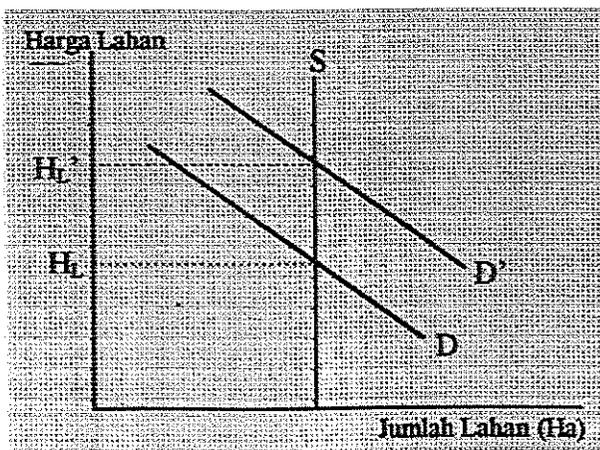
Keempat fenomena tersebut akan mendorong laju alih fungsi lahan dan menggeser prioritas penggunaan lahan. Pergeseran prioritas tersebut didasarkan pada penggunaan yang mendatangkan keuntungan dan kepuasan relatif yang lebih tinggi, atau kerugian relatif terendah. Prioritas penggunaan lahan yang tertinggi dan terbaik saat ini telah bergeser ke sektor industri dan perdagangan, serta pemukiman. Kemudian baru terarah untuk kegiatan pertanian dan padang penggembalaan, hutan dan gurun.



**Gambar 1. Hubungan Kapasitas Penggunaan Lahan dengan Nilai dan Sewa Lahan - Kapasitas Produksi**  
**Sumber: Barlowe, 1978**

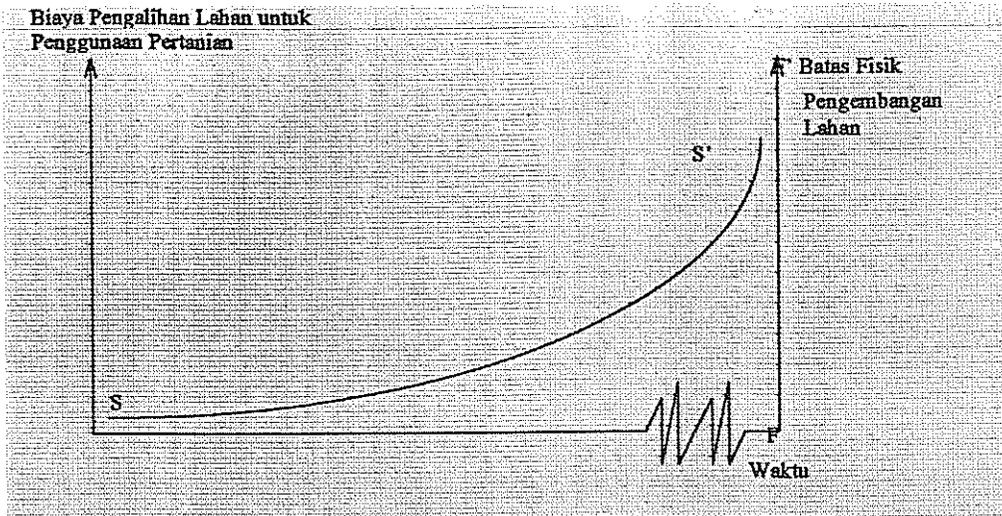
Lahan yang produktif dan subur telah habis digunakan untuk kebutuhan pertanian, sehingga penggunaan lahan untuk kebutuhan lain, seperti industri dan perdagangan, pemukiman serta prasarana dilakukan pada lahan-lahan yang berada di wilayah marginal. Semakin lama, lahan di wilayah marginal tersebut habis digunakan, sehingga kebutuhan atas lahan industri dan perdagangan serta pemukiman dilakukan dengan mengambil alih dan mengorbankan lahan-lahan pertanian. Sementara, lahan pertanian tersebut masih menjadi tumpuan hidup dan kesejahteraan sebagian besar rakyat.

Alih fungsi lahan pertanian semakin sering terjadi karena adanya ketidakseimbangan antara penawaran dan permintaan lahan. Jumlah permintaan terhadap lahan yang semakin tinggi, sementara luas lahan yang tersedia tetap jumlahnya menyebabkan harga dan sewa lahan meningkat terus (Gambar 2). Penawaran lahan merupakan jumlah dan mutu lahan yang dapat digunakan oleh manusia, dan mencakup ketersediaan bagian fisik lahan.



**Gambar 2. Keseimbangan dalam Pasar Tanah**  
**Sumber: Barlowe, 1978**

Secara perlahan-lahan, lahan menjadi komoditi langka dan terbatas dengan tingkat kesuburan semakin menurun. Hal ini dicerminkan oleh kurva penawaran lahan yang semakin inelastis sampai akhirnya mencapai inelastis sempurna (Gambar 3).



**Gambar 3. Kurva Penawaran Jangka Panjang Lahan Pertanian**  
Sumber: Barlowe, 1978

Penawaran lahan pertanian akan mencapai kondisi inelastis sempurna, bila lahan-lahan yang berkualitas lebih baik telah habis digunakan dan biaya relatif pembangunannya terus meningkat, sehingga mengurangi penambahan lebih jauh penawaran ekonomi lahan pertanian. Dengan demikian, penggunaan lahan yang bernilai ekonomi lebih kecil dengan biaya pembangunan lebih besar akan dialihkan ke penggunaan lahan dengan nilai ekonomi lebih tinggi dan biaya pembangunan lebih rendah, seperti kegiatan komersial (perdagangan dan industri) dan pemukiman.

Berbagai jenis penggunaan dan alokasi lahan antar individu tergantung pada sewa lahan. Sewa lahan adalah keuntungan ekonomi yang diperoleh atau akan diperoleh suatu bidang lahan atas penggunaannya dalam kegiatan proses produksi (Barlowe,

1978). Menurut Mubyarto (dalam Riyani, 1992), sewa ekonomi lahan adalah pembayaran atas jasa produksi lahan yang merupakan bagian dari nilai produksi secara keseluruhan sebagai hasil usaha yang dilakukan pada lahan tersebut. Jasa produksi tanah merupakan jasa yang diperoleh dari pengelolaan tanah dan bukan jasa karena kepemilikan tanah. Bila penawaran inelastis, maka semua pendapatan yang diperoleh faktor produksi lahan adalah sewa lahan (Anwar dalam Kartika, 1991).

Dengan demikian, nilai sewa lahan tergantung pada aksesibilitas, lokasi, dan kualitas lahan. Hal ini menunjukkan kalau nilai sewa lahan hanya dilihat berdasarkan aspek fisik dan keuntungan ekonomi yang tertinggi. Artinya, sewa dan harga tanah hanya mencakup Rent Ricardian dan Rent Lokasi dalam pasar tanah, sedangkan ketiga jenis rent lainnya (Rent Sosial, Lingkungan dan Politik) tidak dapat terjangkau. Nilai sewa tanah akan selalu lebih rendah dari nilai yang sebenarnya (*shadow price*) akibat pasar tanah yang bekerja tidak sempurna

Ketidaksempurnaan pasar tanah di dalam menentukan harga dan sewa tanah mendorong orang untuk berusaha memiliki-menguasai tanah seluas-luasnya dengan segala kekuatan yang ada, terutama kekuatan kapital. Dengan kepemilikan-penguasaan tersebut seseorang dapat menyerap sejumlah manfaat di luar mekanisme pasar (*extra market benefit*) yang tidak dicerminkan oleh harga pasar tanah (Nasoetion, 1991).

Pasar tanah yang bekerja tidak sempurna telah menyebabkan alokasi tanah tidak merata. Hal ini terlihat dari distribusi kepemilikan dan penggunaan lahan yang semakin timpang dengan kecenderungan memusat pada sekelompok orang (biasanya pemilik modal dan yang dekat dengan kekuasaan), sehingga kesenjangan semakin melebar.

## 2.2. Proses Alih Fungsi Lahan Pertanian

Masuknya kapital ke pedesaan dan individualisasi pemilikan tanah mendorong proses komersialisasi lahan pertanian, baik melalui transaksi jual beli ataupun sewa menyewa. Proses tersebut menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian yang memungkinkan seseorang memiliki lahan pertanian dalam skala besar untuk kegiatan komersial dengan keuntungan ekonomi yang tinggi. Sementara, banyak orang yang terdesak dan tidak memiliki tanah untuk mencukupi kebutuhan subsistensinya.

Strategi pembangunan ekonomi berorientasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi turut mempercepat proses alih fungsi lahan pertanian ini. Hal ini disebabkan strategi pembangunan dijalankan dengan cara industrialisasi berorientasi akumulasi kapital, termasuk Revolusi Hijau, dan ekspor (migas dan non migas). Industri dipandang bernilai ekonomi lebih tinggi dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi. Walaupun, konsekuensinya lahan pertanian harus dialihfungsikan dan menyempit, serta para petani kehilangan mata pencahariannya. Hal ini dipandang sebagai harga yang harus dibayar dalam transformasi struktur perekonomian dari pertanian ke industri.

Sebenarnya proses industrialisasi mengisyaratkan perlunya iklim demokratis dalam masyarakat dan pemerintahan, agar tidak berubah menjadi industrialisme atau suatu ideologi yang pelaksanaannya dipaksakan dari atas. Selain itu dimaksudkan agar industri benar-benar mampu mengangkat harkat hidup dan martabat masyarakat sebagai manusia yang utuh. Jadi, proses industrialisasi memerlukan kesiapan bukan hanya segi fisik tapi juga manusianya. Artinya, industrialisasi harus diikuti dengan transformasi struktur masyarakat agar tercapai struktur sosial yang egaliter, kelompok

menengah yang cukup banyak sebagai sumber inovasi, birokrasi yang berwibawa dan jujur, dan masyarakat yang memiliki disiplin kerja yang kuat (Soetrisno, 1995).

Proses industrialisasi seharusnya berlandaskan karakteristik rakyat Indonesia yang masih agraris. Sektor pertanian tetap menjadi landasan yang kuat dalam proses peralihan pembangunan ekonomi dan budaya rakyat. Hal ini berdasarkan pemikiran Bung Hatta (dalam Arief, 1995): *Indonesia merupakan negara agraria, sehingga usaha Indonesia menjadi suatu negara makmur dilakukan dengan menggariskan kebijakan politik perekonomiannya harus berlandaskan kenyataan yang ada pada saat ini, yaitu Indonesia sebagai negara agraria.* Dalam negara agraria berlaku sifat kolektif atau kooperatif yang menentang pemilikan individual yang besar atas tanah, karena dapat menyebabkan ketimpangan dan kemelaratan. Seseorang diperbolehkan untuk menggunakan dan mengusahakan tanah sebanyak yang diperlukannya guna memenuhi kebutuhan hidupnya, tapi ia dilarang memperjualbelikan tanah agar terhindar pemilikan yang sangat luas di tangan seseorang.

Pesatnya proses alih fungsi lahan pertanian, baik yang terjadi secara sukarela maupun terpaksa, telah memungkinkan terjadinya pemilikan lahan yang sangat luas di tangan seseorang untuk mendatangkan keuntungan baginya. Selain itu, menyebabkan pula ketimpangan dan kemelaratan bagi banyak petani dan rakyat lainnya. Hal ini menunjukkan alih fungsi lahan pertanian sebagai konsekuensi adanya industrialisasi berjalan tanpa memperhatikan karakteristik masyarakat yang agraris dan mempersiapkan landasan yang kuat dalam masyarakat.

Alih fungsi lahan pertanian dipandang sebagai persoalan fisik yang terlepas dari keterlibatan petani. Akhirnya, petani kehilangan kemandirian, kreativitas dan kekritisannya. Petani kurang mendapatkan informasi yang jelas dan berimbang mengenai dampak alih fungsi lahan pertanian terhadap kehidupannya. Mereka tidak dilibatkan dalam perumusan dan penentuan kebijakan penggunaan lahan dan alternatif-alternatifnya, maupun besar ganti rugi. Petani hanya sebagai pelaksana keputusan dari berbagai kebijakan. Setelah mendapatkan ganti rugi, petani diharapkan dapat memulai hidup baru dan ikut merasakan nilai tambah yang diperoleh. Namun, kenyataannya seringkali bertentangan dengan harapan.

Penyebabnya adalah ketidaksempurnaan perubahan sistem dari feodalisme ke kapitalisme yang berdasar kepada individualisme, sehingga keberadaan dan peranan petani belum mencapai kesetaraan dan pengakuan atas kemampuannya mengambil keputusan mengenai diri dan lingkungannya. Seringkali pendekatan keamanan pun dilakukan terhadap petani dalam proses alih fungsi lahan pertanian.

Akibatnya, rakyat mengalami eksploitasi ganda untuk kepentingan akumulasi keuntungan dan modal yang dinikmati oleh pemilik modal maupun kaum feodal. Hal ini terlihat dalam sistem usaha pertanian perkebunan dengan satuan-satuan berskala besar, dan berciri pokok pada hubungan sosial antara kelas sosial yang melibatkan buruh dengan pemilik modal. Laolau (dalam Fauzi, 1995)<sup>5</sup> menegaskan:

1. buruh adalah mayoritas manusia yang menjual tenaga kerjanya sebagai komoditi yang dapat dipertukarkan secara bebas dengan upah yang diterimanya.

2. pemilik modal adalah segelintir manusia yang memiliki semua alat produksi, bahan mentah produksi dan membeli komoditi tenaga kerja bebas dari buruh melalui mekanisme upah.
3. seluruh hasil kerja buruh mengolah bahan mentah produksi dengan mempergunakan alat produksi menjadi milik pemilik modal.

Petani dan tenaga kerja, termasuk lahan dipandang sebagai komoditi dan bagian dari kapital yang dapat diperjualbelikan atau disewakan. Petani dan tenaga kerja dipandang tidak mempunyai kedudukan yang setara, sehingga tidak mempunyai *bargaining position* yang kuat dalam memperjuangkan kesejahteraannya. Dengan demikian, standar ekonomi dan keuntungan menjadi ukuran dalam melakukan kegiatan dan hubungan produksi tanpa memandang ikatan sosial. Pembagian surplus produksi berjalan tidak adil, karena sebenarnya buruh memiliki peran besar dalam produksi selain pemilik modal. Berarti, terjadi eksploitasi dan proses pemiskinan yang memandang buruh sebagai obyek/alat untuk menghasilkan keuntungan.

Tanah pun telah menjadi alat eksploitasi bagi akumulasi kapital dan kepentingan perorangan, melalui alih fungsi lahan pertanian. Padahal, tidak seorang pun boleh mempergunakan tanah sebagai alat kekuasaan yang menindas dan memeras yang lain. Sebenarnya tanah adalah kepunyaan rakyat dengan pengaturan dan distribusi tanah dikuasakan kepada negara. Hak rakyat atas tanah diakui dengan dasar pemikiran, tanah merupakan faktor produksi utama yang mempunyai pengaruh besar terhadap kemakmuran rakyat (Bung Hatta dalam Arief, 1995).

---

<sup>5</sup> Hariadi, dan Masruchah. ed. 1993. Tanah, Rakyat, dan Demokrasi. Forum LSM-

Proses alih fungsi lahan pertanian bukan hanya persoalan yang bersifat fisik atau upaya perbaikan pola konsumsi, tapi lebih pada manusia dan kesejahteraannya. Para petani haruslah menjadi subyek pembangunan dan pelaku utama dalam pengambilan keputusan-keputusan penting yang menyangkut dirinya. Semua keputusan dilakukan oleh komunitas dan didasarkan pada aspirasi, kepentingan, kemampuan dan upaya rakyat dengan menekankan pada nilai guna (*use value*) bukan nilai tukar (*exchange value*).<sup>6</sup> Strategi pembangunan pertanian pun perlu diubah menjadi strategi *Betting on The Weak* untuk menggantikan strategi *Betting on The Strong* (Fauzi, 1995).

### **2.3. Pola Alih Fungsi Lahan Pertanian**

Secara umum pola alih fungsi lahan menunjukkan arah tujuan alih fungsi sawah. Apabila titik pemberhentian, baik sementara maupun akhir, dari proses berlangsungnya alih fungsi dapat disebut terminal (antara awal dan akhir) alih fungsi, maka pemetaan arah alih fungsi ini yang dimaksudkan sebagai pola alih fungsi.

Pola alih fungsi dapat dibagi berdasarkan: (1). jenis lahan sawah yang teralih fungsi (teknis atau tidak); (2). jenis penggunaan lahan sawah setelah alih fungsi (tujuan alih fungsi), seperti pemukiman, industri, prasarana; (3). kombinasi 1 dan 2; (4). dimensi spasial (geografis). Pola alih fungsi berdasarkan dimensi spasial dapat disebabkan oleh adanya kebijakan pemerintah, termasuk wilayah pengembangan kota ataupun kemauan sendiri (Sumaryanto, *et.al.*, 1994).

Proses alih fungsi sawah berdasarkan keempat pola tersebut dapat terjadi secara langsung, cepat, dan serentak namun terencana. Atau, dapat pula terjadi secara tidak langsung (sporadis). Alih fungsi sawah secara sporadis biasanya didorong oleh adanya petak-petak sawah yang terisolir, seperti petak-petak sawah di pinggiran kota, sebagai akibat alih fungsi secara langsung sawah-sawah di sekitarnya.

Petak-petak sawah yang terisolir akan mempengaruhi kualitas dan produksi sawah tersebut. Kualitas dan produksi sawah akan menurun, sehingga *income opportunity* dari sawah secara relatif pun akan menurun. Penurunan *income opportunity* sawah dapat pula disebabkan oleh peningkatan *income opportunity* penggunaan lahan lainnya, seperti penggunaan lahan untuk kegiatan komersial (industri dan perdagangan) dan pemukiman.

Laju alih fungsi lahan pertanian berjalan semakin pesat ke penggunaan non pertanian, apabila lahan tersebut berlokasi semakin dekat ke pusat aktivitas ekonomi, jalan raya, atau termasuk wilayah kota dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang pesat. Dengan demikian, pola rambatan spasial dari alih fungsi sawah secara nyata ditentukan oleh rambatan spasial dari pengembangan ruang pada pembangunan wilayah (Sumaryanto, *et.al.*, 1994).

Fenomena tersebut dapat diamati pada Pulau Jawa berdasarkan penelitian yang dilakukan Sumaryanto, *et.al.* (1994). Jawa merupakan daerah dengan laju alih fungsi sawah yang terbesar. Rata-rata setiap tahunnya, sawah yang beralih fungsi sebesar 23.100 hektar. Pada umumnya, lahan sawah tersebut beralih ke non pertanian kira-kira 3 ribu hektar atau sekitar 56 persen, terutama perumahan (35 persen), kemudian

pembangunan prasarana seperti jembatan, jalan raya, pasar, rumah sakit, sekolah, dan terakhir untuk industri. Sisanya, 44 persen untuk lahan pertanian non sawah.

Jawa termasuk daerah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, karena merupakan pusat pemerintahan dan pertumbuhan dimana lebih dari 60 persen produksi pangan Indonesia ada di Jawa, sehingga mendorong proses urbanisasi yang tinggi pula. Akibatnya, banyak lahan pertanian yang beralih fungsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan perumahan, sandang, prasarana dan kebutuhan lainnya sementara kebutuhan terhadap pangan pun meningkat. Hal ini menyebabkan tarik menarik antara kepentingan mempertahankan lahan pertanian atau melepaskannya.

Tarik menarik kepentingan terhadap lahan pertanian, baik untuk memenuhi kebutuhan dasar atau kepentingan ekonomi secara nyata telah mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian yang cukup besar setiap tahunnya di Jawa. Apabila diperinci, Jawa Timur merupakan daerah dengan laju alih fungsi sawah terbesar rata-rata 8.800 hektar per tahun atau 43,9 ribu hektar. Kemudian, Jawa Barat sebesar 7.400 hektar per tahun atau 37 ribu hektar. Laju alih fungsi sawah di Jawa Tengah cukup besar rata-rata 6.720 hektar per tahun atau seluas 40,3 ribu hektar. Sementara, D.I. Yogyakarta mengalami alih fungsi sawah terendah sebesar 224 hektar per tahun atau 2,9 ribu hektar. Berdasarkan tujuan alih fungsi, maka sawah yang dialihfungsikan untuk semua daerah di Jawa, kecuali Jawa Timur, beralih untuk penggunaan non pertanian terutama perumahan. Di Jawa Barat, dari total sawah yang beralih fungsi kira-kira 65 persen untuk penggunaan non pertanian, 46 persen diantaranya untuk perumahan, kemudian industri dan prasarana. Luas sawah yang dialihfungsikan ke

penggunaan pertanian non sawah di Jawa sebesar 57 persen dari total, terutama untuk tambak udang dan/atau bandeng.

Besarnya laju alih fungsi sawah di Jawa Barat dan Jawa Timur dibandingkan kedua propinsi lainnya disebabkan oleh tingginya pertumbuhan sektor industri dan perdagangan maupun jasa, serta laju urbanisasi yang lebih tinggi di Jawa Barat dan Jawa Timur. Di samping itu jumlah sawah di kedua wilayah tersebut juga lebih luas.

Pola alih fungsi yang berbeda-beda untuk setiap daerah, antara lain disebabkan adanya intensitas pengaruh dari tiap-tiap faktor penyebab alih fungsi maupun komparabilitas faktor-faktor lingkungan dengan tujuan alih fungsi.

#### **2.4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian**

Ada berbagai faktor yang mempengaruhi keputusan seseorang atau pemerintah dalam mengalihfungsikan lahan pertanian. Pertimbangan dan pemahaman yang tepat dan teliti akan berbagai faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian dan dampaknya terhadap kehidupan dan kesejahteraan petani sangat diperlukan. Secara umum, faktor tersebut dapat dibagi dua, yaitu faktor dari dalam dan faktor dari luar.

Faktor yang berasal dari dalam merupakan faktor yang langsung mempengaruhi seseorang atau pemerintah dalam melakukan alih fungsi, seperti kemampuan ekonomi dan kondisi sosial. Faktor yang berasal dari luar (lingkungan) adalah faktor-faktor yang tidak langsung mempengaruhi keputusan seseorang atau pemerintah dalam melakukan alih fungsi, seperti harga dan pajak lahan, lokasi lahan, ledakan penduduk dan urbanisasi, transformasi struktur ekonomi dan kebijakan (Nurhayati, 1994).

### **2.4.1. Keadaan Ekonomi**

Salah satu faktor yang mendorong petani untuk mengalihfungsikan lahan pertaniannya adalah rendahnya tingkat pendapatan yang diperoleh dari lahan pertanian. Dengan kata lain, tidak berimbangnya pendapatan dan pengeluaran untuk produksi dan kehidupan sehari-hari. Hal ini ditegaskan dalam penelitian Syafa'at, *et.al* (1994). Petani yang mempunyai kecenderungan tinggi untuk mengalihfungsikan lahan pertaniannya merupakan petani dengan tingkat pendapatan rendah, walaupun tingkat ketergantungan rumah tangga pada sawah masih cukup tinggi.

Rendahnya tingkat pendapatan petani mencerminkan bahwa petani tidak dapat mencukupi kebutuhan diri dan keluarganya dari hasil pertaniannya. Sementara kebutuhan rumah tangga dan konsumsi, biaya pendidikan serta biaya produksi semakin mengalami peningkatan. Adanya ketidakseimbangan antara harga-harga hasil pertanian dengan hasil barang industri merupakan salah satu sebab rendahnya tingkat pendapatan petani. Petani yang terdesak oleh berbagai kebutuhan dan tidak alternatif lain dalam meningkatkan pendapatannya akan bersedia mengalihfungsikan lahan pertaniannya. Apalagi harga yang ditawarkan atas lahan pertaniannya cukup menarik, sehingga pertimbangan jangka panjang kadang sudah tidak dipikirkan.

### **2.4.2. Keadaan Sosial**

Beberapa faktor sosial yang mempengaruhi keputusan petani dalam melakukan alih fungsi lahan pertanian, antara lain umur, tingkat pendidikan kepala keluarga, jumlah anggota rumah tangga dan beban tanggungan. Hal ini diperjelas dalam penelitian yang dilakukan Syafa'at, *et.al* (1994).

Semakin tinggi umur petani, semakin tinggi pula kecenderungannya melakukan alih fungsi. Adanya pertimbangan menikmati hari tua dengan tenang dan tidak perlu bekerja keras turut mempengaruhi keputusan petani. Hal ini tergantung dari tingkat kematangan berpikir, rasionalitas dan pengalaman petani. Semakin meningkat umur petani, maka kematangan berpikir, rasionalitas dan pengalamannya akan bertambah.

Tingkat kematangan berpikir, rasionalitas dan pengalaman petani dipengaruhi pula oleh tingkat pendidikan petani. Semakin tinggi tingkat pendidikan petani maka tingkat kematangan berpikir, rasionalitas dan pengalamannya pun akan meningkat, sehingga keputusan untuk mengalihfungsikan lahan pertaniannya jarang terjadi pada mereka. Petani yang mengalihfungsikan lahan pertaniannya rata-rata terjadi pada petani dengan tingkat pendidikan rendah atau tidak tamat SD.

Apabila dilihat dari jumlah anggota keluarga, secara rata-rata jumlahnya 1,26 sampai 3 jiwa (Syafa'at, *et.al.*, 1994). Secara normatif jumlah tanggungan itu tidak terlalu besar, tapi tingkat pendapatan yang rendah sementara biaya produksi dan kebutuhan lainnya semakin meningkat menyebabkan jumlah tanggungan itu cukup memberatkan. Akibatnya, petani terdorong untuk melakukan alih fungsi lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan diri dan anggota keluarganya

### **2.4.3. Harga Tanah**

Harga tanah merupakan cerminan dari interaksi permintaan dan penawaran lahan. Harga lahan semakin tinggi bila permintaan meningkat, dan penawaran lahan inelastik. Jumlah lahan tetap dengan luas yang terbatas, sementara jumlah penduduk yang

membutuhkan lahan semakin bertambah, sehingga permintaan terhadap lahan meningkat terus. Akibatnya harga lahan meningkat tinggi hampir tanpa pernah turun.

Banyak yang menghendaki lahan, baik sebagai investasi maupun modal yang dapat mendatangkan keuntungan besar, atau sebagai jaminan hidup dan mata pencaharian. Persaingan dalam pemilikan dan penggunaan lahan mendorong harga lahan tetap tinggi. Harga lahan yang tinggi dapat menarik perhatian petani untuk menjual lahannya. Hasil penjualan lahan sawah tersebut digunakan para petani untuk membeli aset tetap, seperti lahan sawah atau lahan kering di tempat lain. Ada pula petani yang menggunakan hasil penjualan lahan sawahnya untuk membeli aset lancar, seperti mobil, modal usaha, naik haji, atau perbaikan rumah.

Kadang-kadang petani memutuskan untuk mengalihfungsikan sawahnya, karena ada desakan internal maupun eksternal, seperti biaya pendidikan anak, biaya rumah tangga yang tidak tercukupi dari hasil produksinya. Bisa pula lahan tersebut sudah diproyeksikan untuk pengembangan kota atau kawasan industri oleh pemerintah, atau diminati oleh investor. Akibatnya harga lahan yang diterima petani lebih rendah dari harga pasar tanah atau harga sebenarnya. Hal ini juga disebabkan nilai-nilai yang dikandung lahan tidak semuanya ikut diperhitungkan.

Peningkatan rata-rata harga lahan setiap tahunnya, terutama terjadi pada sawah yang terletak dekat dengan pusat kegiatan ekonomi atau jalan raya. Lokasi sawah yang strategis dan menguntungkan ditinjau dari sudut ekonomi ini menarik para investor untuk menanamkan modalnya dalam bentuk kegiatan yang bisa mendatangkan keuntungan tinggi, seperti perdagangan, industri dan pemukiman.

Akibatnya, banyak sawah yang masih produktif dan beririgasi mengalami alih fungsi, dan para petani harus bersaing dengan para investor dan kadangkala dengan pemerintah dalam mempertahankan sawahnya.

#### **2.4.4. Pajak Lahan**

Pajak lahan merupakan suatu ukuran yang dapat menentukan keputusan petani untuk mempertahankan atau melepaskan lahan pertaniannya. Petani dapat memutuskan untuk mengalihfungsikan atau menjual sawahnya, apabila pajak lahan mengalami peningkatan, sementara hasil produksi pertanian tetap atau bahkan menurun, sehingga petani tidak mempunyai cukup dana untuk menutupi biaya produksi dan kebutuhan subsistensinya apalagi pajak. Semakin besar nilai pajak lahan yang harus dibayar petani, semakin tinggi pula kecenderungan mereka untuk mengalihfungsikan lahannya.

Para petani berusaha terus mendorong pemanfaatan sawahnya secara lebih intensif agar diperoleh peningkatan produksi. Namun, sawah mempunyai ambang batas dalam kemampuan produksi, sehingga hasil yang diperoleh kadang tidak sesuai seperti yang diharapkan. Peningkatan harga-harga hasil industri atau harga faktor produksi membuat beban yang ditanggung petani semakin berat.

Petani merasa lebih baik beralih matapencarian dan melepaskan lahan sawahnya, karena hasil produksi yang didapat lebih banyak digunakan untuk menutupi biaya produksi, atau membayar pajak dan iuran lainnya daripada untuk kebutuhan subsistensinya. Hal ini disebabkan tiadanya keseimbangan dalam perolehan manfaat setelah membayar pajak. Dengan kata lain, tidak berlaku prinsip resiprositas dalam pembayaran pajak lahan, walaupun ada tapi kecil manfaat yang dirasakan petani.

#### **2.4.5. Lokasi Lahan**

Keberadaan lahan di suatu lokasi akan mempunyai perhitungan untung dan rugi, karena lahan tidak dapat dipindahkan dari suatu tempat ke tempat lainnya. Lahan mempunyai nilai tinggi secara ekonomi apabila terletak pada lokasi yang strategis dan menguntungkan. Lokasi lahan yang strategis, apabila mampu mengurangi waktu dan biaya transportasi ke pusat pasar atau pusat kegiatan ekonomi, juga mempunyai tingkat produktivitas yang lebih tinggi dan biaya produksi yang lebih rendah. Dengan demikian, lahan yang peka terhadap kemungkinan alih fungsi merupakan lahan yang berlokasi dekat dengan pusat aktivitas ekonomi ataupun kawasan industri.

Pertimbangan lokasi menduduki posisi yang penting dalam keputusan seseorang ataupun pemerintah untuk mengalihfungsikan sawah. Dasar pertimbangannya dilihat dari sudut ekonomi, yaitu lokasi tersebut mampu mendatangkan keuntungan yang tinggi, artinya mampu menunjang kegiatan baru dalam menghasilkan rent per satuan luas yang lebih tinggi dibandingkan dengan pertanian.

#### **2.4.6. Ledakan Penduduk dan Urbanisasi**

Jumlah penduduk Indonesia dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 1980, penduduk Indonesia berjumlah 147.490.298 jiwa. Pada tahun 1990, jumlah penduduk Indonesia sebesar 179.194.223 jiwa. Berarti selama 10 tahun penduduk Indonesia telah mengalami perkembangan sebesar 31.703.925 jiwa atau 1,98 persen (BPS, 1993). Sementara luas wilayah Indonesia tetap dan terbatas.

Luas daratan Indonesia sebesar 1.919.317 Km<sup>2</sup> harus mampu menampung jumlah penduduk Indonesia sebesar 179.194.223 jiwa. Apabila dibagi secara merata maka

masing-masing penduduk mendiami lahan seluas 0,01 hektar. Namun, luas daratan tersebut tidak semuanya dapat didiami karena adanya gunung, bukit, pegunungan.<sup>7</sup> Dengan demikian, betapa sempitnya lahan yang dapat dihuni oleh masing-masing penduduk. Apalagi distribusi pemilikan dan penggunaan lahan tidak merata. Ada penduduk yang mendiami lahan sangat luas, sementara sebagian besar penduduk mendiami lahan sangat sempit atau bahkan tidak memiliki lahan.

Ketimpangan dalam pemilikan-penggunaan lahan diikuti dengan distribusi penduduk yang tidak merata di setiap wilayah. Ada wilayah yang sangat padat, dan ada wilayah dengan tingkat kepadatan penduduk rendah.

Tingkat kepadatan penduduk di Indonesia rata-rata mencapai 93 orang per Km<sup>2</sup> dimana tingkat kepadatan di setiap wilayah tidaklah sama. Pulau Jawa merupakan wilayah yang terpadat yaitu sekitar 814 orang per Km<sup>2</sup>. Apabila dipilah lagi, maka daerah di Jawa yang terpadat penduduknya adalah DKI Jakarta, kira-kira 12.495 orang per Km<sup>2</sup> (BPS, 1993). Perbedaan tingkat kepadatan penduduk di setiap wilayah disebabkan selain oleh tingkat pertumbuhan alami penduduk, juga didorong oleh adanya arus masuk penduduk dari lain daerah.

Pesatnya arus masuk penduduk ke suatu daerah atau arus urbanisasi didorong oleh adanya daya tarik kota. Kota-kota dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, atau merupakan pusat kegiatan ekonomi biasanya merupakan sasaran kaum urban, seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Tangerang, Bekasi. Ditambah dengan asumsi

---

<sup>7</sup> Kompas, 23 September 1994

bahwa kota-kota besar mampu menampung jumlah tenaga kerja yang telah tergeser dari sektor pertanian, atau memberikan pekerjaan dan kehidupan yang lebih baik. Mereka mengharapkan peningkatan status sosial, atau mendapat berbagai fasilitas yang tidak mudah diperoleh atau tidak ada di daerah asal.

Pertambahan penduduk dan kepadatannya, baik karena pertumbuhan alami penduduk ataupun arus urbanisasi, secara nyata telah menambah beban yang harus disangga oleh kota. Kota harus menyediakan sejumlah lahan yang layak untuk setiap orang, baik untuk tempat tinggal maupun memenuhi kebutuhan pangan, sandang atau prasarana. Bahkan termasuk pula mata pencaharian.

Salah satu alternatif pemecahannya, banyak kota melakukan pengembangan atau pemekaran melalui kota-kota satelit atau penyangga. Hal ini berarti lahan-lahan yang berada di pinggiran kota, termasuk lahan-lahan pertanian, diambil alih dan dialihfungsikan untuk memenuhi perkembangan kebutuhan penduduk tersebut. Semakin pesat tingkat pertumbuhan penduduk dan arus urbanisasi, semakin bertambah kebutuhan terhadap lahan, sehingga meningkatkan laju alih fungsi lahan pertanian.

#### **2.4.7. Transformasi Ekonomi**

Struktur ekonomi Indonesia telah mengalami pergeseran secara nyata. Pada mulanya sektor pertanian merupakan sektor utama dalam pembangunan ekonomi, kemudian secara perlahan-lahan posisi tersebut beralih ke sektor industri, baik industri manufaktur maupun industri hasil-hasil pertanian.

Berdasarkan sejarah pembangunan, negara-negara yang sedang membangun akan mengalami peralihan struktur ekonominya, yaitu dari agraris tradisional menjadi

industri modern. Perubahan struktur ekonomi tersebut dicirikan oleh: (1). penurunan sumbangan sektor pertanian secara relatif; (2). penurunan persentase lapangan kerja secara keseluruhan; (3). perubahan sifat produksi di semua bidang menjadi lebih industrial. Dengan kata lain penurunan ekspor bahan mentah (Rahardjo, 1984).

Sumbangan sektor pertanian terhadap GNP mengalami penurunan setiap tahunnya. Pada tahun 1987, sumbangan sektor pertanian sebesar 21,40 persen. Pada tahun 1992, sumbangan sektor pertanian telah mengalami penurunan menjadi 18,41 persen. Sebaliknya, sumbangan sektor industri mengalami peningkatan setiap tahunnya, dari 17,18 persen (1987) menjadi 20,48 persen (1992) (BPS, 1993). Pada tahun-tahun terakhir sumbangan sektor industri telah melampaui sektor pertanian.

Apabila sumbangan sektor pertanian secara relatif menurun, maka akan diikuti oleh penurunan persentase tenaga kerja di sektor pertanian tersebut. Tenaga kerja yang telah tergeser dari sektor pertanian akan ditampung oleh sektor industri. Namun, sektor industri belum mampu menampung jumlah tenaga kerja yang tergeser tersebut saat ini. Jumlah tenaga kerja itu lebih banyak ditampung oleh sektor jasa informal atau perdagangan kecil. Sebagian besar masih tertahan dan bekerja di sektor pertanian, tapi lahan pertanian sudah semakin sempit dan sedikit jumlahnya, sehingga terjadi kelebihan tenaga kerja di sektor pertanian (Rahardjo, 1984).

Dengan demikian, telah terjadi ketidakseimbangan antara sektor pertanian dengan sektor industri. Sektor industri telah memberikan sumbangan yang besar terhadap pendapatan nasional namun sedikit dalam penyerapan tenaga kerja. Sementara sektor pertanian telah mengalami penurunan dalam sumbangannya terhadap pendapatan

nasional, namun tetap merupakan sektor terbesar dalam menyerap tenaga kerja. Sektor pertanian masih menjadi tempat bergantung dan basis kehidupan sebagian besar rakyat dalam menghidupi diri dan keluarganya

Penurunan dan penyempitan lahan pertanian disebabkan sebagian besar lahan pertanian telah beralih fungsi menjadi lahan-lahan industri. Lahan pertanian yang beralih fungsi bagi kebutuhan industri dipandang merupakan konsekuensi yang harus diambil dalam transformasi struktur perekonomian. Pertumbuhan sektor industri secara cepat memang dibutuhkan untuk mengejar tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Walaupun dibutuhkan akan lahan-lahan industri dalam jumlah besar tersebut dipenuhi dengan mengalihfungsikan lahan-lahan pertanian.

Peningkatan sumbangan sektor industri terhadap GNP untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat. Namun, peningkatan pendapatan belum dapat mencerminkan perbaikan kualitas hidup atau kesejahteraan masyarakat secara merata, karena tidak meratanya kesempatan dan distribusi hasil pembangunan dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat. Secara nyata, kemiskinan secara mutlak telah berkurang, namun kemiskinan secara relatif semakin meningkat. Dengan kata lain, telah terjadi kesenjangan yang semakin melebar, baik dari tingkat pendapatan maupun kesempatan.

#### **2.4.8. Kebijakan Pertanahan**

Kebijakan pertanahan merupakan suatu mekanisme yang memberikan pandangan, arah dan tujuan terhadap pemilikan dan penggunaan, penguasaan dan penyewaan tanah untuk digunakan semaksimal mungkin mencapai kemakmuran rakyat yang adil dan

merata. Di dalamnya pun termuat berbagai aturan pelaksanaan kebijakan, agar tidak terjadi penyalahgunaan dan perebutan penggunaan tanah antar masyarakat maupun sektor. Kebijakan pertanahan dapat menentukan berbagai hal yang berkaitan dengan tanah, termasuk perubahan bentuk dan fungsi lahan seperti lahan pertanian. Selain itu tergambarkan pula pemahaman pemerintah terhadap kebutuhan dan peranan rakyat, maupun komitmen dan konsistensi pemerintah dalam mewujudkan amanat rakyat.

Tanah menduduki posisi yang amat penting dan sentral, karena merupakan kebutuhan dasar yang tidak dapat digantikan dengan yang lain dalam memenuhi kebutuhan hidup rakyat. Hal ini terlihat dari banyaknya sektor yang menggunakan tanah sebagai faktor produksi pokoknya, maupun peraturan yang dikeluarkan berkaitan dengan tanah. Dengan demikian, kebutuhan dan pengaturan terhadap lahan bersifat lintas sektoral dan dinamis yang membutuhkan keterpaduan dan kecermatan dalam pengaturan, perencanaan, pengambilan keputusan dan pelaksanaannya.

Berbagai peraturan mengenai pertanahan yang dikeluarkan oleh berbagai instansi kadangkala tumpang tindih dengan instansi lain dan bertentangan dengan jiwa kebijakan atau peraturan yang lebih tinggi. Akibatnya, timbul persaingan antar sektor dalam penggunaan lahan yang seringkali mengorbankan rakyat demi melindungi kepentingan sektoralnya masing-masing. Antara lain, pada UU No. 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, UU No.11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, UU No. 3/1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi, UU No. 11/1974 tentang Pengairan, UU No. 13/1980 tentang Jalan, UU

No. 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan UU No. 5/1984 tentang Perindustrian.

Keberadaan UU di atas memungkinkan terabaikannya hak-hak rakyat, apalagi bila koordinasi antar sektor kurang berjalan. Terjadi ketidakselarasan antara tujuan, kemakmuran rakyat adil merata, dengan cara pencapaiannya. Rakyat merasa asing terhadap jati diri dan asalnya, karena terputusnya hubungan dengan daerah dan budaya asal rakyat. Misalkan, petani penggarap yang berada di hutan dapat diperintahkan untuk meninggalkan lahan garapannya karena hutan tersebut dinyatakan sebagai hutan lindung oleh Departemen Kehutanan berdasarkan UU Pokok Kehutanan. Sedangkan, petani penggarap tersebut telah berpuluh-puluh tahun tinggal dalam hutan itu bahkan mungkin sejak lahir (Soetrisno dalam Untoro, dan Masruchah, ed., 1995). Sengketa berlarut-larut dapat pula terjadi di daerah-daerah yang secara tradisional merupakan daerah tambang, seperti Bangka dan Belitung. Atau, antara penduduk adat dengan pendatang yang melakukan penambangan seperti penduduk asli Irian Jaya dengan PT. Freeport. Kurangnya penghormatan terhadap hak dan budaya rakyat oleh perusahaan pemegang HPH maupun pertambangan merupakan suatu pengingkaran terhadap martabat dan jati diri manusia yang bebas dan sama derajatnya.

Kadangkala perubahan fungsi lahan didukung oleh berbagai kebijakan dan peraturan, dan bukan saja terjadi pada daerah yang masih luas lahannya dan kurang padat penduduknya, namun terlebih lagi pada daerah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan padat penduduknya. Hal ini tercermin dari adanya UU No.1/1967 dan UU No. 8/1968 yang memberikan peluang bagi masuknya modal

secara besar-besaran, baik modal dalam negeri maupun modal asing ke daerah pedesaan dalam bentuk industri pertanian dan pengolahan hasil-hasilnya. Pelaksanaan kedua undang-undang tersebut diatur dalam Permendagri No.12/1984 mengenai Tata Cara Penyediaan Tanah dan Pemberian Hak atas Tanah, Pemberian Izin Bangunan serta Izin UU Gangguan bagi Perusahaan yang mengadakan Penanaman Modal.

Pemerintah merasa berkewajiban untuk memenuhi tuntutan para investor dalam penyediaan lahan-lahan industri dan perdagangan maupun pemukiman. Banyak lahan pertanian rakyat yang dibebaskan dan dialihfungsikan dalam menjawab tuntutan tersebut. Akibatnya, tingkat kesejahteraan dan kualitas hidup rakyat mengalami penurunan, serta kadangkala mendatangkan ketidakpuasan.

Timbulnya ketidakpuasan dalam pembebasan dan alih fungsi lahan pertanian rakyat didorong oleh tidak adanya jaminan atas kehidupan yang lebih baik atau paling tidak sama dengan sebelum alih fungsi. Kadangkala juga dipicu oleh cara-cara pembebasan yang tidak manusiawi dan demokratis serta adil. Lebih banyaknya pertimbangan ekonomi dalam proses pembebasan dan alih fungsi lahan semakin meningkatkan ketidakpuasan dan kesenjangan dalam tingkat pendapatan, informasi dan teknologi, pendidikan, partisipasi secara aktif dan kritis maupun kesempatan.

Rakyat pemilik tanah atau petani pun tidak diikutsertakannya dalam proses musyawarah pembebasan dan alih fungsi lahan pertanian yang secara nyata merupakan milik mereka. Hal ini tercermin dalam susunan panitia sembilan yang didominasi oleh unsur pemerintah dan swasta pemilik modal. Terkesan adanya kekuasaan yang berlebihan pada pihak eksekutif (= pemerintah) dalam proses pembebasan lahan

pertanian rakyat dimana hak rakyat dan petani atas lahannya mudah diambil alih tanpa mempertimbangkan atau mendengarkan kebenaran suara rakyat secara langsung.

Upaya perbaikan dalam peraturan pertanahan dilakukan melalui Keppres No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Keberadaan aturan baru ini memberikan harapan bagi berlangsungnya mekanisme yang menghormati demokrasi dan hak-hak rakyat. Hal ini terlihat dari status hukum yang mengalami peningkatan dari Permendagri menjadi Keppres, walaupun belum sepenuhnya memenuhi syarat yang ditetapkan oleh UUPA No. 5/1960 pasal 18 yang mensyaratkan peraturan pencabutan hak tanah melalui UU. Selain itu, ada kategori dan definisi yang jelas mengenai kepentingan umum; serta pemilahan antara kepentingan swasta dan negara. Pihak swasta tidak dapat mengatasnamakan kepentingan umum dalam melaksanakan praktek pembebasan tanah untuk mengumpulkan keuntungan, tapi harus dilakukan melalui proses jual beli kecuali untuk kegiatan pembangunan yang dikelola pemerintah (pasal 2 ayat 3).

Keppres No. 55/1993 ini pun masih harus dicermati lebih mendalam dan disempurnakan lagi karena masih membuka peluang bagi pelanggaran nilai demokrasi dan keadilan. Adanya pasal 5 ayat 2 yang menyatakan bahwa jenis kegiatan yang termasuk kategori kepentingan umum masih dapat ditentukan oleh Keppres, sehingga membuka peluang bagi penafsiran sepihak oleh pemerintah yang membawa dampak merugikan bagi rakyat. Rakyat pemilik tanah maupun petani tetap tidak diikutsertakan dalam susunan panitia sembilan atau dalam proses musyawarah pembebasan lahan (Juliantara, dan Wijaya dalam Untoro, dan Masruchah, ed., 1995).

Sebenarnya, sudah ada peraturan yang melarang penggunaan atau alih fungsi lahan pertanian untuk penggunaan kepentingan umum dan kegiatan komersial (industri dan perdagangan) maupun jasa. Hal ini secara tegas diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 33/1991 tentang Pembangunan Kawasan Industri dan Real Estate. Pada kenyataannya, banyak lahan pertanian termasuk lahan pertanian produktif dan beririgasi yang dialihfungsikan untuk penggunaan lahan industri, perdagangan dan pemukiman. Hal ini berpengaruh terhadap pasokan pangan maupun kehidupan dan kesejahteraan petani. Pelanggaran terhadap peraturan tersebut bukan saja karena tiadanya sanksi yang tegas, namun juga adanya celah yang terbuka. Antara lain, dalam Permendagri No. 5/1974 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian Lahan untuk Keperluan Perusahaan, atau dalam arah dan kebijakan kegiatan pembangunan di bidang pertanahan pada Repelita V Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan, dalam menghadapi keperluan tanah untuk penggunaan non pertanian guna menunjang program sub sektor pertanian dalam memantapkan swasembada pangan, maka lahan pertanian produktif dan beririgasi dapat dialihfungsikan, dengan syarat tidak ada lahan yang tersisa untuk penggunaan lahan industri, perdagangan dan pemukiman, serta jenis penggunaan baru tersebut mempunyai nilai kepentingan umum yang lebih besar.

Adanya celah dalam peraturan yang dapat dimanfaatkan, dan lebih besarnya pertimbangan ekonomi maupun keuntungan dari penggunaan lahan yang baru dapat memungkinkan peraturan tersebut disalahgunakan. Oleh karena itu, dibutuhkan kebijakan dan peraturan yang secara tegas mengatur penggunaan dan pemilikan,

penguasaan dan penyewaan lahan dengan disertai arah dan tujuan yang jelas dan konsisten dalam pelaksanaannya, sehingga tidak merugikan petani dan rakyat.

## 2.5. Konsep Pendapatan

Besarnya pendapatan menentukan pencapaian pemenuhan kebutuhan sehari-hari dan kepuasan petani, agar dapat melanjutkan kegiatan dan memenuhi kewajibannya. Artinya, tingkat pendapatan dan cara penggunaannya menentukan tingkat hidup petani. Tingkat hidup petani adalah suatu keadaan hidup yang diinginkan oleh petani, sehingga petani akan terus berusaha mendekati atau mencapai tingkat hidup tersebut yang terus bergerak ke tingkat yang lebih tinggi (Soecharjo, dan Patong, 1973).

Petani selalu berusaha meningkatkan pendapatannya. Semakin tinggi pendapatan petani, semakin meningkat pula daya beli petani, sehingga pemenuhan kebutuhan hidup baik primer, sekunder, dan tersier maupun lainnya dapat tercapai. Bila pendapatan yang diterima terus meningkat, perlahan-lahan bagian yang digunakan untuk konsumsi bahan pangan akan mengalami penurunan.

Pendapatan dapat diartikan sebagai balas jasa dari kerjasama faktor-faktor produksi (Soecharjo, dan Patong, 1973). Dalam hal ini, pendapatan merupakan hasil dari selisih antara biaya yang dikeluarkan dan penerimaan yang diperoleh dari kegiatan pertanian untuk menghasilkan produksi. Perhitungan tingkat pendapatan petani dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa ukuran tergantung tingkat perkembangan usaha taninya. Ukuran-ukuran tersebut antara lain:

1. Pendapatan kerja petani (*Operator's farm labor income*)

Pendapatan dihitung dengan menjumlahkan semua penerimaan yang berasal dari penjualan, yang dikonsumsi keluarga dan kenaikan nilai inventaris. Setelah itu dikurangi dengan semua pengeluaran baik tunai maupun yang diperhitungkan, termasuk bunga modal dan nilai kerja keluarga.

2. Penghasilan kerja petani (*Operator's farm labor earning*)

Diperoleh dengan menjumlahkan pendapatan kerja petani dengan penerimaan tidak tunai. Penerimaan tidak tunai merupakan tanaman, ternak dan hasil ternak yang dikonsumsi keluarga.

3. Penghasilan kerja keluarga (*Family farm labor earning*)

Diartikan sebagai balas jasa dari kerja dan pengelolaan petani dan anggota keluarganya. Penghasilan kerja keluarga dihitung dari penjumlahan penghasilan kerja petani dengan nilai kerja keluarga. Dalam hal ini, kerja yang berasal dari keluarga tidak dianggap sebagai pengeluaran.

4. Pendapatan keluarga (*Family income*)

Pendapatan keluarga merupakan pendapatan dari sumber-sumber lain yang diterima petani bersama keluarga di samping kegiatan pokoknya.

*United Nation* (dalam Firdaus, 1995) menyatakan, pendapatan keluarga merupakan penjumlahan dari upah, gaji, tingkat suku bunga, pensiun, sewa, keuntungan dan sebagainya yang diterima oleh semua anggota keluarga.

Berdasarkan ukuran-ukuran pendapatan di atas, maka yang lebih ditekankan dalam perhitungan pendapatan adalah pendapatan keluarga. Hal ini disebabkan keluarga atau rumah tangga merupakan unit pengambil keputusan dalam memperoleh pendapatan

dan pengeluarannya. Dengan kata lain, seluruh anggota keluarga atau rumah tangga terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses perolehan pendapatan, pengalokasian maupun pengeluarannya. Pendapatan itu, baik dari kegiatan pertanian maupun non pertanian. Oleh karena itu, sumber pendapatan keluarga dapat digolongkan menjadi:

1. Pendapatan pertanian, meliputi penerimaan dari pertanian, peternakan, perikanan.
2. Pendapatan non pertanian, meliputi pendapatan yang diterima dari seluruh kegiatan ekonomi yang lain termasuk pendapatan dari kegiatan mencari upah.

Pendapatan pertanian dihitung berdasarkan pendapatan bersih pertanian yang merupakan selisih antara penerimaan yang diperoleh dari kegiatan pertanian dengan biaya produksi yang dikeluarkan. Penerimaan usaha tani merupakan nilai total produk usaha tani yang diperoleh dalam jangka waktu tertentu, biasanya satu tahun pembukuan, baik yang dijual maupun tidak dijual, termasuk di dalamnya produk yang dikonsumsi, dan kenaikan nilai inventaris. Pengeluaran usaha tani merupakan semua input yang digunakan dalam kegiatan usaha tani. Secara umum, pengeluaran usaha tani meliputi biaya tetap dan biaya variabel.

Pendapatan non pertanian merupakan pendapatan yang berasal dari kegiatan non usaha tani, seperti dagang, jasa, industri, termasuk pegawai ditambah dengan pendapatan yang berasal dari kegiatan mencari upah (pekerja bangunan, pekerja angkutan, dan sebagainya). Dengan kata lain, pendapatan non pertanian adalah pendapatan yang berasal dari tingkat upah, sewa dan keuntungan yang diperoleh dari

tenaga kerja keluarga yang dicurahkan, kemudian dikurangi dengan biaya-biaya yang dikeluarkan oleh kegiatan luar usaha tani tersebut.

Pendapatan usaha tani yang diterima petani berbeda-beda antara satu petani dengan yang lainnya, begitu pula dari tahun ke tahun. Hal ini disebabkan adanya beberapa faktor yang mempengaruhi pendapatan usaha tani petani. Ada yang bisa diubah menurut batas-batas kemampuan petani, dan ada yang tidak, seperti iklim dan jenis tanah. Secara umum, faktor yang mempengaruhi pendapatan usaha tani petani adalah luas usaha tani, efisiensi kerja dan efisiensi produksi.

Efisiensi kerja merupakan jumlah pekerjaan produktif yang berhasil diselesaikan oleh seorang pekerja. Pada umumnya semakin tinggi efisiensi kerja, maka semakin tinggi pula pendapatan petani. Hal ini tergantung kepada luas usaha tani, alat yang dipakai, letak tanah dan bangunan usaha tani. Sementara, peningkatan efisiensi produksi dilakukan dengan perbaikan cara-cara berusaha tani.

## **2.6. Konsep Distribusi Pendapatan**

Distribusi pendapatan dapat diartikan sebagai pembagian relatif dari pendapatan seluruhnya yang diterima oleh berbagai kelompok. Distribusi pendapatan dapat dilihat terutama dari distribusi fungsional dan distribusi pendapatan "ukuran". Distribusi fungsional merupakan pembagian pendapatan di antara pekerja dan pemilik modal. Sementara, ukuran distribusi pendapatan merupakan penyebaran pendapatan di antara semua perorangan atau rumah tangga dalam masyarakat (Bellante, dan Jackson, 1990). Dengan kata lain, ukuran distribusi pendapatan membahas derajat

ketidaksamaan atau perbedaan proporsi pendapatan yang diterima oleh perorangan atau rumah tangga dalam masyarakat pada distribusi pendapatan.

Masalah pembagian pendapatan yang timpang dapat dilihat dari pembagian pendapatan: (i). antara golongan pendapatan (*size distribution of income*) atau ketimpangan relatif; (ii). antara daerah perkotaan dan daerah pedesaan (*urban-rural income disparities*); (iii). antara daerah (*regional income disparities*) (Thee, 1989; Herdiana, 1994). Pembagian pendapatan antar golongan pendapatan dalam masyarakat menyangkut pembagian kenaikan pendapatan nasional secara lebih merata di kalangan anggota masyarakat, terutama kelompok-kelompok dengan pendapatan yang rendah. Ketimpangan pembagian pendapatan antara daerah perkotaan dan pedesaan dapat dilihat dari dua indikator, yaitu: 1. Perbandingan antara tingkat pendapatan per kapita (dimana pengeluaran per kapita dianggap mewakili pendapatan per kapita) di daerah perkotaan dan pedesaan; 2. disparitas (perbedaan) dari pendapatan daerah perkotaan dan pedesaan (perbedaan dalam pendapatan rata-rata antara kedua daerah sebagai persentase dari pendapatan nasional rata-rata). Pembagian pendapatan antar daerah menyangkut pembagian pendapatan per kapita pada daerah-daerah di Indonesia. Ketimpangan pendapatan antara daerah disebabkan oleh penyebaran sumberdaya alam yang tidak merata serta belum berhasilnya usaha pemerataan hasil-hasil pembangunan antar daerah.

Pembangunan ekonomi tidak bisa diukur semata-mata berdasarkan tingkat dan pertumbuhan penghasilan secara keseluruhan atau penghasilan per kapita. Namun, harus memperhatikan bagaimana penghasilan dibagikan secara merata di antara

populasi. Artinya, ketimpangan dalam pembagian pendapatan akan memperlihatkan siapa sebenarnya yang memperoleh keuntungan dan siapa yang dirugikan dari kegiatan-kegiatan pembangunan selama ini.

Ukuran distribusi pendapatan didasarkan pada adanya ketimpangan, baik ketimpangan absolut ataupun ketimpangan relatif. Ketimpangan absolut merupakan suatu ukuran ketimpangan dengan menggunakan parameter nilai secara mutlak, seperti kriteria kemiskinan Sajogyo dan BPS. Ketimpangan relatif mencerminkan ketimpangan distribusi pendapatan yang diterima seseorang atau sekelompok anggota masyarakat dibandingkan dengan besarnya pendapatan yang diterima oleh masyarakat tersebut secara keseluruhan (Firdaus, 1995). Beberapa ukuran ketimpangan relatif, antara lain kriteria Bank dunia, indeks Kuznets, indeks Oshima dan Gini rasio.

Kriteria kemiskinan Sajogyo digunakan untuk mengamati tingkat ketimpangan absolut. Berdasarkan kriteria kemiskinan Sajogyo, daerah pedesaan termasuk melarat (*destitute*) apabila tingkat pendapatan kurang dari 180 kg setara beras (nilai tukar) per orang per tahun. Apabila tingkat pendapatan kurang dari 240 kg setara beras per orang per tahun, maka daerah pedesaan termasuk miskin sekali (*very poor*). Sedangkan, daerah pedesaan termasuk kategori miskin (*poor*), jika tingkat pendapatan kurang dari 360 kg setara beras per orang per tahun. Walaupun ukuran ini menimbulkan kritik, seperti nilai tukar beras yang semakin menurun secara relatif terhadap harga barang-barang lain, tapi ukuran ini dapat dipakai untuk membandingkan tingkat hidup antar zaman, antar ragam nilai rupiah (karena inflasi jangka panjang) dan antar nilai gulden zaman Belanda dan rupiah RI. Pada taraf

penghasilan rendah, sebagian besar pengeluaran rumah tangga digunakan untuk makanan (Sajogyo, 1977). Di samping itu, pengukuran tingkat kemiskinan absolut berdasarkan kriteria Sajogyo merupakan alat pengukur yang praktis.

Biro Pusat Statistik (BPS) menetapkan garis kemiskinan sebagai tingkat pengeluaran keluarga minimum yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan setara dengan jumlah 100 kalori per anggota keluarga per hari, serta kebutuhan pokok bukan pangan tertentu berdasar harga Rp 1.000/kalori pada tiap golongan pengeluaran. Apabila dikonversikan dalam bentuk rupiah, maka batasan hidup miskin berdasarkan pengeluaran per kapita per bulan sebesar Rp 13.295 pada tahun 1990, kemudian pada tahun 1993 pengeluaran per kapita per bulan menjadi Rp 12.300 untuk penduduk di pedesaan. Perkiraan kebutuhan pokok minimum bukan pangan yang ditetapkan BPS memberikan kesan subyektif. Hal ini disebabkan perkiraan tersebut tidak memberikan dasar keterangan mengenai batasan-batasan untuk desa dan kota. Selain itu, dalam penyesuaian (mark up) tingkat kalori (makanan) dengan memperhitungkan makanan jadi sebanyak 109 persen tidak menyediakan data penguat dasar patokan 10 persen tersebut (Sajogyo, 1988).

Pengukuran ketimpangan relatif dapat dilakukan melalui indeks Oshima. Oshima (dalam Nasution, 1993) menyatakan standar minimum yang harus dimiliki suatu ukuran kerataan distribusi pendapatan, adalah ukuran tersebut harus meningkat nilainya bila terjadi pergeseran pendapatan dari seseorang (kelompok orang) miskin kepada yang lebih kaya, dapat digunakan sebagai ukuran pembanding kerataan distribusi pendapatan (antar kelompok, antar daerah, antar waktu), bersifat bebas

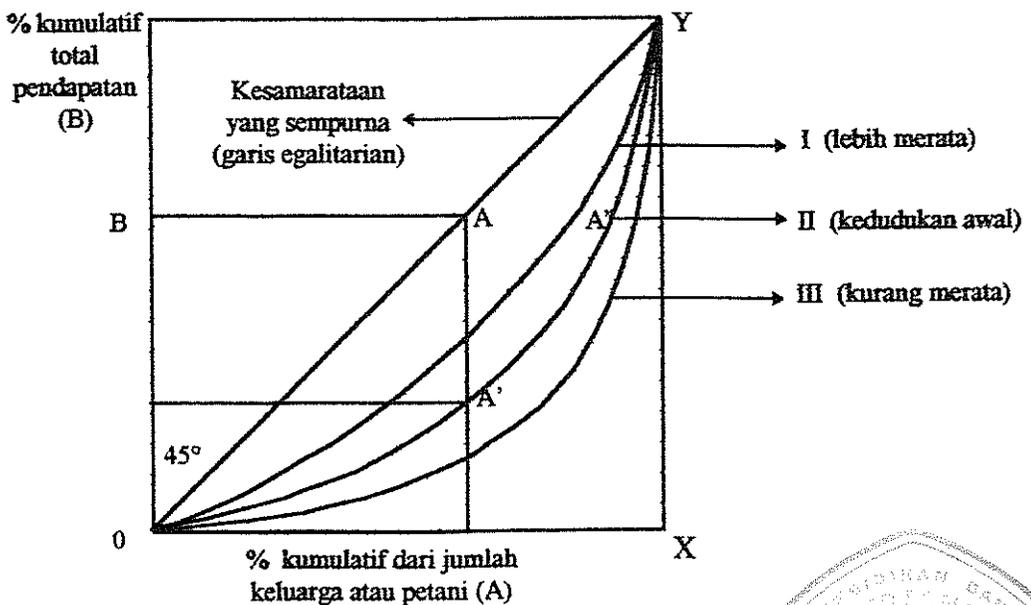
untuk diukur dan memiliki nilai maksimal tertentu. Berdasarkan indeks Oshima ditetapkan: (1). Gini rasio kurang dari 0,4 termasuk ketimpangan rendah; (2). Gini rasio antara 0,4 sampai 0,5 termasuk ketimpangan sedang; dan (3). Gini rasio lebih dari 0,5 termasuk ketimpangan berat.

Namun, indeks Oshima jarang digunakan karena masih terdapat kelemahan-kelemahan dalam penerapannya, yaitu apabila terjadi nilai dua grafik yang sama, maka tingkat ketimpangan akan sama. Sedangkan, bila bentuknya berbeda maka tingkat ketimpangan akan dapat berbeda (Rusli, *et.al.* dalam Firdaus, 1995). Indeks Kuznets pun tidak menunjukkan keadaan distribusi pendapatan secara keseluruhan. Hal ini disebabkan indeks Kuznets lebih ditujukan untuk melihat kelompok atas.

Cara perhitungan ketimpangan relatif biasanya menggunakan kriteria Gini rasio dan Bank Dunia. Penggunaan kedua kriteria tersebut berdasarkan cara perhitungannya yang ringkas, relatif sederhana dan mudah diterapkan. Perhitungan ketimpangan distribusi pendapatan dapat dilakukan dengan menggunakan metode grafik maupun angka. Metode grafik biasanya diwakili oleh kurva Lorenz. Informasi grafis yang didapat dikonversikan dalam angka melalui perantaraan koefisien Gini (sebenarnya perhitungan Gini rasio dapat pula dilakukan dengan pendekatan pareto, atau Gini dan pareto). Baik kurva Lorenz maupun Gini rasio dibuat berdasarkan kumulatif persentase jumlah keluarga atau individu dengan kumulatif jumlah pendapatan.

Koefisien Gini atau rasio konsentrasi (*concentration ratio*) merupakan suatu ukuran untuk menghitung distribusi pendapatan keseluruhan secara individual maupun antar golongan. Dengan kata lain, Gini rasio menyatakan hubungan antara jumlah

pendapatan yang diterima oleh seluruh keluarga atau individu yang bersangkutan (*agregat income*) dengan jumlah keluarga atau individu tersebut. Esmara (dalam Herdiana, 1994) menyatakan, Gini rasio tidak terikat pada asumsi-asumsi bentuk penyebaran pendapatan. Nilai koefisien Gini berada di antara nol sampai dengan satu. Koefisien Gini bernilai nol, berarti pendapatan dibagi sama rata secara sempurna. Sedangkan, nilai koefisien Gini sebesar satu berarti terdapat ketidaksamaan yang sempurna dalam pembagian pendapatan. Nilai Gini rasio antar golongan pendapatan dapat dihitung berdasarkan besarnya pendapatan total dan proporsi penerima pendapatan di dalam golongan tersebut. Gini rasio dihitung berdasarkan rasio area antara kurva Lorenz dan garis persamaan yang sempurna (area A), dengan seluruh area di bawah garis persamaan yang sempurna (jumlah area A dan B) (lihat Gambar 4).



Gambar 4. Kurva Lorenz



Kurva Lorenz merupakan gambaran grafis dari Gini rasio yang digunakan sebagai penunjang estimasi analisa Gini rasio. Kurva Lorenz menunjukkan persentase kumulatif pendapatan yang diterima dan digambarkan pada persentase kumulatif rumah tangga dalam masyarakat yang menerima pendapatan itu. Dibandingkan dengan kurva pareto atau kurva Gini, kurva Lorenz memberikan gambaran yang lebih jelas. Kurva Lorenz dapat digunakan untuk melihat keadaan distribusi pendapatan dari berbagai kelompok penduduk yang berbeda-beda, atau membandingkan perubahan distribusi dengan penduduk yang sama tapi dalam waktu yang berbeda.

Pada kurva Lorenz, sumbu x mewakili persentase rumah tangga, sementara sumbu y mewakili persentase kumulatif total pendapatan. Dalam distribusi pendapatan yang merata sempurna, 20 persen rumah tangga pertama akan menerima 20 persen total pendapatan, 40 persen rumah tangga pertama akan menerima 40 persen total pendapatan, dan seterusnya. Dengan kata lain, A persen dari jumlah keluarga akan memperoleh A persen dari jumlah pendapatan (B). Distribusi pendapatan yang merata secara sempurna tersebut diwakili oleh titik-titik sepanjang garis lurus OY. Pada garis persamaan yang sempurna itu pendapatan keluarga atau individu yang bersangkutan akan sama dengan pendapatan rata-ratanya.

Kebalikannya yang ekstrim, yaitu ketidakmerataan distribusi pendapatan yang sempurna akan terjadi, bila satu rumah tangga menerima semua pendapatan ekonomi, sementara yang lainnya tidak menerima apapun. Hal ini ditunjukkan oleh kurva Lorenz yang membentuk siku-siku mengikuti sumbu horizontal dan sumbu vertikal pada sisi kanan, atau dengan kata lain berimpit dengan garis OX dan XY.

Setiap distribusi pendapatan aktual akan berada di antara kedua ekstrim tersebut. Dengan kata lain, daerah ketimpangan pendapatan terletak di antara garis persamaan yang sempurna dengan kurva Lorenz. Kurva Lorenz yang semakin mendekati garis persamaan yang sempurna dan koefisien Gini semakin kecil (mendekati nol) menunjukkan distribusi pendapatan semakin merata. Sebaliknya, kurva Lorenz semakin menjauhi garis persamaan yang sempurna (semakin cembung) dan koefisien gini semakin meningkat (mendekati satu), berarti distribusi pendapatan semakin tidak merata. A persen dari jumlah keluarga atau individu menerima kurang dari A persen jumlah pendapatan ( $A'$ ), misalkan 40 persen rumah tangga terendah hanya menerima 20 persen dari total pendapatan, sementara 10 persen teratas menerima 25 persen dari total pendapatan. Akibatnya kurva Lorenz akan menyimpang ke bawah dari garis  $OY$ , atau berbentuk cembung  $A''$ .

Pengukuran ketimpangan relatif dengan Gini rasio juga memiliki kelemahan, yaitu kurang sensitif atau rigid (kaku) terhadap perubahan pembagian pendapatan. Apabila terjadi perubahan pendapatan secara proporsional, maka nilai Gini tidak mengalami perubahan apa-apa (Frank, dan Webb dalam Emilia, 1993). Gini rasio juga tidak memberikan informasi mengenai tingkat pendapatan, sehingga dalam membandingkan dua keadaan yang berbeda tingkat ketimpangan distribusi pendapatannya harus mempertimbangkan tingkat pendapatan dari informasi lain.

Ukuran lain dalam menghitung distribusi pendapatan adalah kriteria Bank dunia. Berdasarkan kriteria Bank Dunia, distribusi pendapatan dibagi dalam tiga kategori, yaitu: (1). Jumlah pendapatan yang diterima oleh 40 persen penduduk yang

berpendapatan rendah; (2). Jumlah pendapatan yang diterima oleh 40 persen penduduk yang berpendapatan sedang; (3). Jumlah pendapatan yang diterima oleh 20 persen penduduk yang berpendapatan tinggi.

Dengan demikian, tingkat ketimpangan dalam distribusi pendapatan dihitung berdasarkan jumlah pendapatan yang diterima oleh 40 persen penduduk yang berpendapatan rendah. Oleh karena itu, terdapat tiga kategori dalam mengukur tingkat ketimpangan dalam distribusi pendapatan, yaitu:

1. Tingkat ketimpangan tinggi, bila jumlah pendapatan yang diterima 40 persen penduduk yang berpendapatan rendah kurang dari 12 persen dari total pendapatan.
2. Tingkat ketimpangan sedang, bila jumlah pendapatan yang diterima 40 persen penduduk yang berpendapatan rendah berada di antara 12 persen sampai dengan 17 persen dari total pendapatan.
3. Tingkat ketimpangan rendah, bila jumlah pendapatan yang diterima 20 persen penduduk berpendapatan rendah lebih dari 17 persen dari total pendapatan.

Kriteria Bank Dunia ini mudah dihitung dengan menyusun frekuensi distribusi penyebaran pembagian pendapatan dalam *decile*. Empat *decile* terendah merupakan ukuran ketimpangan pembagian pendapatan. Walaupun ukuran berdasar kriteria Bank Dunia ini tidak bersifat menyeluruh, karena hanya memperhatikan perkembangan pendapatan dari 40 persen jumlah penduduk yang berpendapatan rendah. Perkembangan pendapatan penduduk dalam kategori tinggi atau kelompok penduduk empat dari desil kedua dan dua desil terakhir tidak diketahui sama sekali. Namun,

dapat dikatakan kriteria ini turut melengkapi analisa Gini rasio. Baik kriteria Gini rasio maupun Bank Dunia tidak menunjukkan faktor penyebab ketidakmerataan pendapatan.

Disparitas pendapatan relatif yang semakin membesar juga terjadi antara pendapatan perkotaan dan pedesaan di Indonesia, dari 39,8 (1969/1970) menjadi 73,2 (1976). Hal ini juga berlaku untuk Jawa dan luar Jawa, walaupun disparitas tersebut melebar lebih pesat di Jawa. Disparitas relatif di Jawa meningkat dari 57,1 (1969/1970) menjadi 91,6 (1976), sedangkan luar Jawa dari 21,3 (1969/1970) menjadi 45,4 (1976). Begitu pula dengan disparitas dalam pengeluaran per kapita di perkotaan dan pedesaan meningkat dari 142 (1970) menjadi 184 (1976) dengan disparitas tertinggi di Jawa daripada luar Jawa. Disparitas pengeluaran per kapita antara perkotaan dan pedesaan di Jawa meningkat dari 163 (1969/1970) menjadi 209 (1970), sedangkan luar Jawa dari 122 (1969/1970) menjadi 149 (1970). Dalam disparitas pengeluaran per kapita itu disparitas bukan bahan makanan lebih besar daripada disparitas dalam bahan makanan. Disparitas dalam bahan makanan semakin membesar untuk bahan makanan bukan dasar dengan disparitas tertinggi pada bahan makanan unggulan seperti daging, ikan, telur, dan susu. Disparitas pengeluaran bukan bahan makan tertinggi ada pada perumahan dan barang konsumsi tahan lama (Booth, dan Sundrum dalam Booth, dan Mc Cawley, ed., 1986).

Data di atas memunjukkan bahwa pola pembangunan di Indonesia berorientasi ke daerah perkotaan (*urban bias*). Gupta (dalam Thee, 1989) menyatakan, pola pembangunan Indonesia memang memperlihatkan suatu "urban bias" dengan tekanan berat pada sektor industri yang terorganisir, sehingga akhirnya menjadi landasan bagi

pembagian pendapatan yang lebih timpang lagi di masa yang akan datang. Fenomena ini juga diungkapkan oleh Lipton (dalam Thee, 1989), "urban bias" dalam pola pembangunan Indonesia dan negara-negara berkembang pengalokasian sumberdaya-sumberdaya lebih banyak mencerminkan prioritas perkotaan daripada pertimbangan pemerataan atau efisiensi.

Secara umum, negara-negara berkembang seperti Indonesia memiliki karakteristik pembagian pendapatan nasional yang tidak adil (Todaro, 1983). Hal ini juga terlihat dari disparitas pendapatan yang besar sekali antar lapisan masyarakat, atau antara si kaya dan si miskin, yaitu 20 persen dari jumlah penduduk menerima penghasilan yang sangat tinggi sekitar lima sampai sepuluh kali lipat dari penghasilan yang terendah yang diterima oleh 40 persen jumlah penduduk.

Ketimpangan distribusi pendapatan antar golongan pendapatan dalam masyarakat terlihat dalam penelitian Firdaus (1995). Penelitian dilakukan dengan membandingkan Desa Walahar yang ditetapkan sebagai daerah industri dan pemukiman dengan Desa Belendung yang merupakan daerah pertanian dan pemukiman.

**Tabel 2. Gini Ratio Pendapatan Total dan Pendapatan Per Kapita Penduduk Desa Walahar dan Desa Belendung Tahun 1994 - 1995**

Tingkat Pendapatan	Desa Walahar	Desa Belendung
Pendapatan Total	0,5237	0,3412
Pendapatan Per Kapita	0,4639	0,3695

Sumber : Firdaus (1995)

Berdasarkan Tabel 2, ketimpangan distribusi pendapatan di Desa Walahar lebih tinggi dibandingkan Desa Belendung, baik menggunakan indeks Gini dan kurva Lorentz maupun kriteria Bank Dunia. Berdasarkan indeks Gini, tingkat ketimpangan distribusi pendapatan total di Desa Walahar sebesar 0,52, atau tingkat pemerataan pendapatan sangat timpang. Sedangkan, tingkat ketimpangan distribusi pendapatan total di Desa Belendung 0,34 sehingga termasuk tingkat pemerataan pendapatan relatif sama. Bila diukur tingkat ketimpangan distribusi pendapatan per kapitanya, baik Desa Walahar maupun Desa Belendung termasuk tingkat pemerataan sedang (0,46 dan 0,37).

**Tabel 3. Distribusi Pendapatan Desa Walahar dan Desa Belendung Menurut Kriteria Bank Dunia**

Desa	Pendapatan Total		Pendapatan Per Kapita	
	Desa Walahar (%)	Desa Belendung (%)	Desa Walahar (%)	Desa Belendung (%)
I - IV	11	20	12	20
V - VIII	39	41	43	39
IX - X	50	39	45	41

Sumber : Firdaus (1995)

Menurut kriteria Bank Dunia, tingkat ketimpangan distribusi pendapatan total di Desa Walahar lebih tinggi daripada Desa Belendung, karena 40 persen kelompok berpendapatan rendah di Desa Walahar menerima 11 persen dari seluruh pendapatan total, sedangkan 40 persen kelompok berpendapatan rendah di Desa Belendung hanya menerima 20 persen dari pendapatan total. Untuk distribusi pendapatan per kapita Desa Walahar termasuk tingkat ketimpangan sedang dimana 40 persen kelompok pendapatan rendah menerima 12,4 persen dari pendapatan total. Sedangkan, 40

persen kelompok pendapatan rendah di Desa Belendung menerima 20 persen dari pendapatan total, sehingga termasuk tingkat ketimpangan rendah (Tabel 3).

Pengukuran tingkat ketimpangan absolut berdasarkan kriteria Sajogyo pun menunjukkan jumlah penduduk miskin, miskin sekali dan paling miskin di Desa Walahar lebih besar dibandingkan di Desa Belendung (Tabel 4). Artinya, tingkat ketimpangan absolut Desa Belendung lebih merata dibandingkan Desa Walahar. Walaupun, data itu tidak menunjukkan gambaran sebenarnya mengenai distribusi pendapatan, karena jumlah anggota keluarga yang berbeda menyebabkan tingkat pendapatan per kapita yang berbeda, namun tetap dapat menunjang analisis lainnya.

**Tabel 4. Jumlah Penduduk Miskin, Miskin Sekali dan Paling Miskin di Desa Walahar dan Desa Belendung Menurut Kriteria Kemiskinan Sajogyo**

Desa	Miskin	%	Miskin Sekali	%	Paling Miskin	%
Walahar	29	58	24	48	17	34
Belendung	28	56	23	46	11	22

Sumber : Firdaus (1995)

Dengan demikian, Desa Walahar yang termasuk desa industri mempunyai tingkat ketimpangan distribusi pendapatan yang lebih timpang dibandingkan Desa Belendung yang termasuk desa pertanian. Secara umum dapat disimpulkan, alih fungsi lahan pertanian berdampak negatif terhadap distribusi pendapatan.

Penelitian yang dilakukan Emilia (1993) di Desa Karang Asem Barat dan Desa Sentul menunjukkan hasil sebaliknya (Tabel 5). Desa Karang Asem Barat yang merupakan desa bercorak industri mempunyai tingkat ketimpangan distribusi pendapatan yang lebih rendah dibandingkan Desa Sentul yang bercorak agraris.

Pengukuran tingkat ketimpangan distribusi pendapatan dengan menggunakan indeks Gini memperlihatkan nilai Gini Ratio 0,33 untuk Desa Karang Asem Barat sedangkan Desa Sentul mempunyai nilai Gini Ratio 0,44.

**Tabel 5. Distribusi Pendapatan Penduduk Desa Karang Asem Barat dan Desa Sentul Tahun 1993**

Desil	Sentul (%)	Karang Asem Barat (%)
I - IV	15,05 ≈ 15	19,13 ≈ 19
V - VIII	34,43 ≈ 34	41,48 ≈ 42
IX - X	50,51 ≈ 51	39,42 ≈ 39
Gini Ratio	0,4427	0,3268

Sumber : Emilia (1993)

Pengukuran tingkat ketimpangan distribusi pendapatan dengan kriteria Bank Dunia menghasilkan, 40 persen kelompok pendapatan rendah di Desa Karang Asem Barat menerima 19 persen dari pendapatan total, dan 40 persen kelompok pendapatan menengah menerima 42 persen dari pendapatan total. Kondisi ini lebih baik daripada pembagian pendapatan di Desa Sentul yang 40 persen penduduknya dari kelompok pendapatan rendah menerima 15 persen dari pendapatan total, sementara 20 persen dari kelompok pendapatan tinggi menerima 51 persen dari pendapatan total.

Adanya dua penelitian tentang pengaruh alih fungsi lahan terhadap distribusi pendapatan antar golongan pendapatan dalam masyarakat yang berbeda hasilnya mendorong penelitian lebih lanjut. Hal ini diharapkan dapat lebih memperjelas distribusi pendapatan yang ada dalam masyarakat dan proses alih fungsi itu sendiri.

### III. KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

#### 3.1. Kerangka Pemikiran

Saat ini, pembangunan dilaksanakan dengan tujuan mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur secara merata, baik material maupun spiritual berdasarkan Pancasila. Tujuan tersebut dapat tercapai bila hak-hak dasar rakyat, yaitu hak politik dan hak ekonomi dijamin keberadaannya oleh negara, sehingga tidak ada perbedaan perlakuan terhadap masing-masing rakyat oleh negara. Gambaran yang lebih nyata dari pernyataan di atas, adalah pertumbuhan ekonomi yang tinggi diikuti oleh pembagian pendapatan yang merata, dengan penanggulangan kemiskinan absolut yang lebih pesat dan menyeluruh, terutama melalui penciptaan lapangan kerja yang memadai dan produktif bagi angkatan kerja yang jumlahnya bertambah setiap tahun.

Kenyataan sekarang ini berbanding terbalik. Keberhasilan pembangunan ekonomi melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi selalu diikuti kenaikan tingkat ketimpangan pembagian pendapatan atau ketimpangan relatif, bahkan kemerosotan tingkat hidup absolut golongan miskin atau golongan berpendapatan rendah.

Banyak ekonom beranggapan antara pertumbuhan ekonomi yang pesat dan pembagian pendapatan terdapat suatu *trade-off*. Implikasinya, pemerataan dalam pembagian pendapatan *hanya* dapat dicapai jika laju pertumbuhan ekonomi diturunkan, atau sebaliknya pertumbuhan ekonomi yang tinggi selalu akan disertai kemerosotan pembagian pendapatan atau kenaikan ketimpangan relatif (Thee, 1989).

Hal ini mendorong Kuznets (dalam Thee, 1989) melakukan penelitian mengenai hubungan jangka panjang antara pertumbuhan ekonomi dan pembagian pendapatan. Hasilnya menunjukkan bahwa proses pembangunan ekonomi pada tahap awal umumnya disertai oleh kemerosotan yang cukup besar dalam pembagian pendapatan, dan baru berbalik menuju suatu pemerataan yang lebih besar dalam pembagian pendapatan pada tahap pembangunan yang lebih lanjut. Dengan kata lain, kelakuan sekuler dari ketimpangan pembagian pendapatan mengikuti suatu pola berbentuk huruf U terbalik, dimana ketimpangan mula-mula meningkat, terutama pada tahap awal industrialisasi, kemudian menurun selama proses pembangunan.

Penelitian yang dilakukan oleh Chenery dan Syrquin (1975) dan Ahluwalia (1976) juga memperlihatkan hasil yang sama, yaitu kemerosotan yang agak besar dalam pola pembagian pendapatan selama tahap awal dari proses pembangunan, khususnya selama masa transisi dari tingkat GNP per kapita US \$ 75 sampai tingkat GNP per kapita US \$ 750 (dengan memakai harga US \$ tahun 1970) (Ahluwalia dalam Thee, 1989). Setelah tingkat ini dilalui, proses kemerosotan dalam pembagian pendapatan berbalik menuju pemerataan yang lebih besar.

Prioritas pembangunan ekonomi Indonesia yang terletak pada sektor industri, khususnya industri padat modal memang telah mempercepat pertumbuhan ekonomi. Tetapi, hal ini diikuti oleh peningkatan pengangguran dan ketimpangan dalam pembagian pendapatan, terutama di daerah perkotaan dimana sebagian besar industri-industri yang baru didirikan terpusat. Berdasarkan teori di atas, berarti Indonesia berada pada masa transisi, dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri.

Dalam masyarakat transisi, pembangunan yang didasarkan pada pertumbuhan ekonomi secara cepat pasti akan mengakibatkan ketimpangan dalam pembagian pendapatan. Sekalipun demikian, upaya penggabungan pertumbuhan ekonomi yang pesat dengan pemerataan dalam pembagian pendapatan dan hasil-hasil pembangunan tetap harus dilakukan.

Selama ini arah dan pola pembangunan mencoba mencapai tujuan pembangunan secara bersamaan dari semua sektor, atau memenuhi kebutuhan atau tuntutan semua pihak dan semua golongan, artinya mendorong terus pertumbuhan sektor-sektor ekonomi modern yang padat modal, dan sekaligus mendorong pertumbuhan sektor-sektor ekonomi yang masih terbelakang dimana terpusat kebanyakan golongan masyarakat berpendapatan dan berketrampilan rendah, serta bermodal kecil, seperti pertanian dan perkebunan rakyat, industri kecil dan kerajinan rakyat di pedesaan. Menurut Eldridge (dalam Thee, 1989), upaya semacam ini tidak mungkin berhasil, karena kelemahan konseptual upaya pemerataan terletak pada usahanya untuk secara serentak mencapai semua tujuan dari semua sektor dalam menghindarkan diri dari pilihan sulit (*hard choices*) mengenai distribusi atau penentuan alokasi sumberdaya.

Oleh karena itu, upaya menyalurkan lebih banyak hasil-hasil pembangunan dari golongan masyarakat berpendapatan tinggi serta sektor-sektor ekonomi modern yang padat modal dan telah bertumbuh dengan pesat kepada golongan masyarakat berpendapatan rendah serta sektor-sektor ekonomi tradisional yang padat karya yang hanya bertumbuh dengan lamban harus segera dilakukan. Artinya, *trade off* berupa penentuan alokasi sumberdaya berdasarkan urutan prioritas dan perhitungan untung

ruginya dari alokasi tersebut tidak bisa dihindarkan, karena sumberdaya yang tersedia langka jumlahnya dibandingkan kebutuhan pembangunan yang banyak sekali.

Penetapan prioritas dan distribusi sumberdaya alam sebagai upaya pemerataan melalui perubahan arah dan pola pembangunan ekonomi dilakukan oleh negara. Negara merupakan sebuah pakta dominasi dari satu atau beberapa kelompok masyarakat untuk suatu tujuan tertentu. Greenberg (dalam Budiman, 1996) menyebutnya sebagai "pengaturan kekayaan" (*property rules*). Negara mengatur bagaimana kekayaan diproduksi dan bagaimana kemudian dia dibagikan menurut aturan yang dibuat. Dengan demikian, negara merupakan sistem kekuasaan (ekonomi, sosial dan politik) untuk suatu tujuan tertentu, yaitu penguasaan sumberdaya ekonomi dan politik. Tiap-tiap sistem menunjukkan bagaimana sumberdaya ekonomi dan politik diatur, dan kelompok atau klas masyarakat mana yang diuntungkan.

Pada dasarnya, negara melayani kepentingan kelompok yang dominan dalam masyarakat, karena negara adalah alat dari kelompok yang dominan dalam masyarakat, yaitu kaum borjuis, atau karena secara struktural eksistensi negara tergantung pada keberhasilan kelompok ini. Dalam pengertian yang lebih sederhana, kelas borjuasi telah menguasai seluruh komponen negara, termasuk aparatus koersif (kekerasan).

Dalam negara terdapat beberapa komponen, antara lain pemerintah dan kondisi struktural. Pemerintah adalah personel dari negara, baik elite ataupun aparat birokrasinya yang merupakan komponen mandiri. Mereka memiliki kesadaran sendiri, kepentingan dan perhitungan-perhitungan untuk mencapai apa yang diinginkan. Pemerintah selain sebagai pelaksana kekuasaan negara juga sebagai lembaga yang

mampu mengambil keputusan berdasarkan kebijaksanaan subjektif para pimpinan lembaga. Pemerintah mampu mengeluarkan kebijakan-kebijakan publik yang prosesnya tidak hanya ditentukan oleh pemerintah secara mandiri, tapi juga melibatkan kondisi struktural dimana pemerintah dan regim (orang atau sekelompok orang yang berkuasa) beroperasi. Kebijakan publik merupakan hasil dari interaksi antara pemerintah yang berkuasa, kondisi struktural dan proses politik yang dijalankan dalam pengambilan keputusan (Budiman, 1996).

Proses interaksi pemerintah dan kondisi struktural seringkali terhambat, karena akses dari sistem ekonomi suatu negara, sehingga kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah bertentangan dengan kondisi struktural yang ada. Misalnya, dalam menetapkan kebijakan alih fungsi lahan pertanian, pemerintah sering tidak memperhatikan kondisi sosial ekonomi para petani demi terus berlangsungnya proses industrialisasi. Bahkan, dianggap wajar bila terjadi ketimpangan pendapatan di antara para petani, karena saat ini Indonesia berada pada masa transisi, awal dari industrialisasi dimana ketimpangan itu akan menurun selama proses pembangunan.

Rakyat pun dieksklusifkan dalam proses politik, dan dipandang sebagai komponen pasif dalam proses pembangunan yang tinggal menerima tetasan hasil pembangunan manakala pemerintah dan kaum pemilik modal berhasil mensukseskan pembangunan (Budiman, 1991). Akibatnya, banyak lahan pertanian dialihfungsikan untuk menyediakan bahan baku industri maupun infrastruktur lainnya. Kondisi ini terjadi, karena keberhasilan pembangunan diasumsikan bila sektor industri dapat berkembang pesat dan produksinya bisa bersaing di pasaran dunia, sehingga devisa negara semakin

besar. Pemerataan akan terjadi dengan sendirinya melalui mekanisme peneteskan ke bawah. Oleh karena itu, konflik alih fungsi lahan pertanian selalu akan didominasi dan dimenangkan oleh para pengusaha yang bekerja sama dengan pemerintah.

Strategi pembangunan yang demikian --dimana kaum borjuasi menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi-- mengharuskan kuatnya peranan pemerintah dan lemahnya posisi petani. Karena, memudahkan pemerintah membuat kebijakan tanpa merasa takut terhadap berbagai hambatan bagi terlaksananya kebijakan itu.

Posisi petani yang lemah ini bisa dilihat dari tidak responnya organisasi petani yang ada terhadap persoalan-persoalan pertanian dan kehidupan para petani, seperti masalah alih fungsi lahan dan ganti rugi. Di lain pihak, pihak pemerintah melalui undang-undang bidang politik melarang para petani mendirikan organisasinya sendiri secara independen. Akibatnya, petani sama sekali tidak memiliki sandaran yang kuat untuk meminta pemerintah melakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan-kebijakan pertanian yang telah diambil (Budiman, 1991).

Fakta lain yang bisa menunjukkan betapa lemahnya posisi petani dalam interaksinya dengan pemerintah adalah seringnya penggunaan pendekatan keamanan (*security approach*) untuk memecahkan persoalan-persoalan pertanian, khususnya, dan masyarakat umumnya. Hal ini akibat pemerintah sering tidak memperhatikan kondisi struktural yang ada dalam usaha menunjang suksesnya pembangunan nasional.

### **3.2. Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka dapat diambil hipotesis:

1. Distribusi pendapatan petani setelah terjadi alih fungsi lahan pertanian akan semakin timpang dibandingkan dengan petani yang tidak melakukan alih fungsi.
2. Peranan rakyat dalam pengambilan keputusan ataupun mengontrol proses alih fungsi lahan pertanian lemah, sementara peranan pemerintah kuat.

## IV. METODA

### 4.1. Lokasi dan Waktu Penelitian

#### 4.1.1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini merupakan studi kasus di Desa Kebalen, Kecamatan Babelan, Kabupaten Bekasi, Propinsi Jawa Barat. Pemilihan lokasi dilakukan secara sengaja (*purposive*). Hal ini disebabkan Desa Kebalen mengalami alih fungsi lahan pertanian belum terlalu lama sekitar tiga tahun yang lalu (tahun 1993) dimana lahan pertanian tersebut merupakan tanah kas desa. Desa Kebalen juga merupakan wilayah pertanian beririgasi teknis yang sebagian besar sudah beralih fungsi menjadi pemukiman, tapi masih terdapat lahan pertanian. Hal ini mengingat Kabupaten Bekasi adalah salah satu kota yang sedang giat-giatnya melakukan pembangunan perumahan, industri dan pusat-pusat perdagangan dan jasa. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Pakpahan, *et.al.* (1994), Bekasi menduduki peringkat pertama dari sepuluh kabupaten yang mengalami alih fungsi sawah dengan pangsa 27,29 persen. Dengan demikian lokasi ini tepat untuk tujuan penelitian.

#### 4.1.2. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan selama dua bulan, yaitu dari akhir bulan September 1996 sampai dengan bulan November 1996 untuk kegiatan persiapan penelitian sampai survei lapang. Penelitian di lapang dilakukan kurang lebih selama satu bulan, yaitu antara awal bulan Oktober 1996 sampai dengan awal bulan November 1996.

## **4.2. Pengumpulan Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data primer dan data sekunder, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Data primer digunakan untuk menganalisa dampak alih fungsi lahan pertanian terhadap distribusi pendapatan maupun peranan dan kedudukan petani dan pemerintah dalam proses alih fungsi lahan pertanian. Data primer ini diperoleh dengan melakukan wawancara langsung terhadap responden, baik melalui wawancara berstruktur maupun bebas, sehingga diperoleh data yang akurat obyektif dan pemahaman yang tepat.

Data sekunder diperlukan untuk mendukung data primer. Data sekunder digunakan untuk memahami kondisi desa, penggunaan tanah dan mata pencaharian penduduk. Data ini diperoleh dari Dinas Tanaman Pangan, Dinas Pertanian, Statistik Desa dan instansi lain yang terkait.

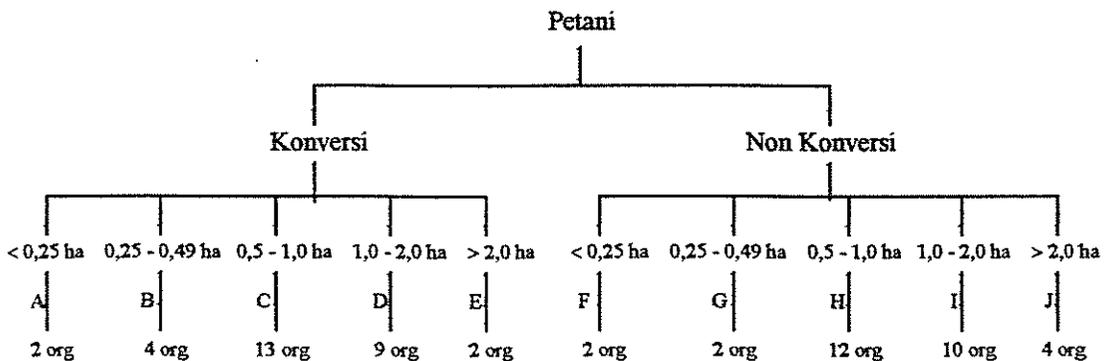
## **4.3. Teknik Pengambilan Sample**

Penelitian yang dilakukan didasarkan pada lokasi dimana lahan pertanian berada dan alih fungsi lahan pertanian terjadi, tanpa memperhatikan dimana petani itu tinggal. Jadi, para petani tersebut bisa saja tinggal di luar Desa Kebalen, seperti Desa Bahagia dan Desa Babelan Kota yang merupakan desa tetangga dari Desa Kebalen.

Pada penelitian ini diambil 60 responden yang berasal dari petani konversi maupun petani non konversi. Agar perbandingannya proposional, maka masing-masing diambil 30 responden dari petani konversi dan petani non konversi. Petani-petani tersebut diusahakan mencerminkan petani yang mempunyai lahan kurang dari

0,25 hektar, antara 0,25 sampai dengan 0,49 hektar, 0,5 sampai dengan 1,0 hektar, 1,0 sampai dengan 2,0 hektar, dan lebih dari 2,0 hektar.

Tujuan tersebut dicapai dengan memilih responden melalui metode stratified random sample, yaitu populasi dibagi dalam kelompok yang homogen lebih dahulu atau dalam strata (berdasarkan luas pemilikan sawah bagi petani konversi dan non konversi yaitu di bawah 0,25 hektar, 0,25 - 0,49 hektar, 0,5 - 1,0 hektar, 1,0 - 2,0 hektar dan di atas 2,0 hektar). Anggota sample ditarik dengan cara sample random sampling, kecuali untuk petani non konversi dengan luas lahan kurang dari 0,25 hektar yang dilakukan dengan sengaja (purposive) karena petani yang termasuk kategori berlahan kurang dari 0,25 hektar hanya ada dua orang. Dengan demikian, kedua petani non konversi tersebut seluruhnya dimasukkan sebagai responden. Cara pemilihan petani contoh dapat dilihat pada Gambar 5.



**Gambar 5. Kerangka Pemilihan Petani Contoh (Responden)**

Keterangan : B - E, G - J dipilih dengan cara *simple random sampling*  
F dipilih dengan sengaja (purposive)

#### 4.4.3. Analisis Deskriptif kualitatif

Analisis ini digunakan untuk mendapatkan data dan informasi menyangkut peranan dan kontrol petani maupun pemerintah dalam proses alih fungsi lahan pertanian. Data dan informasi yang diperoleh antara lain:

1. proses pengambilan keputusan mengenai alih fungsi lahan pertanian dan besar ganti rugi yang diberikan kepada para petani.
2. peranan pihak eksternal dalam proses alih fungsi lahan pertanian.
3. keterlibatan petani dalam perencanaan dan pengambilan keputusan alih fungsi.

Hal ini dilakukan dengan wawancara terhadap para petani maupun pejabat pemerintah, agar diperoleh pemahaman yang berimbang.

#### 4.4.4. Analisis Gini Ratio dan Kurva Lorenz

Analisis ini digunakan untuk menghitung distribusi pendapatan. Distribusi pendapatan keluarga diukur dengan menggunakan perhitungan sebagai berikut:

Apabila pendapatan keluarga adalah  $Y_1, Y_2, Y_3, \dots, Y_n$  mempunyai peluang  $F_1,$

$F_2, F_3, \dots, F_n$  sehingga diperoleh  $\sum_{i=1}^n Y_i F_i = p$ ;  $p$  adalah persen kumulatif dari jumlah

pendapatan yang berasal dari setiap keluarga atau petani dengan  $Y \leq Y_i$ , sehingga:

$$Y_i' = \sum_{j=1}^n Y_j F_j / p ; \text{dimana } i = 1, 2, 3, \dots, n \dots\dots\dots (1)$$

Diketahuinya jumlah kumulatif yang terdapat pada persamaan satu, maka Gini Ratio (GR) dapat dihitung dengan menggunakan rumus:

$$GR = 1 - \sum_{i=1}^n F_i (Y_i + Y_i') \dots\dots\dots (2)$$

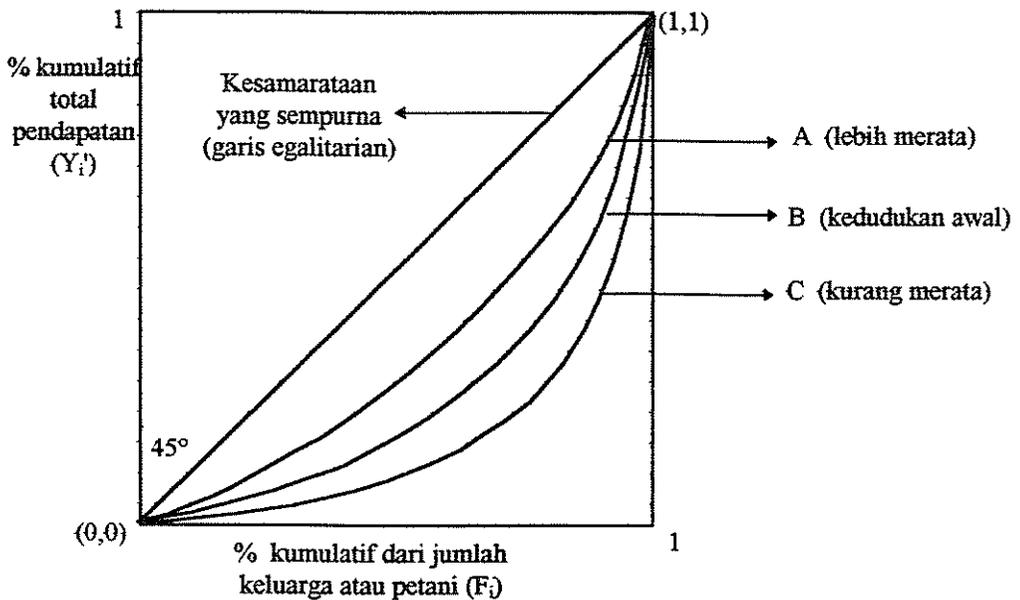
Keterangan :

GR : Gini Ratio

$F_i$  : Peluang jumlah populasi rumah tangga dalam persen

$Y_i$  : Pendapatan keluarga (dalam persen terhadap total pendapatan) per tahun

$Y_i'$  : Jumlah kumulatif pendapatan dalam persen per tahun



**Gambar 6. Kurva Lorenz dan Gini Ratio**

Pengukuran distribusi pendapatan antar kelompok dengan melihat  $Y_i$  (pendapatan rata-rata) dalam kelompok ke- $i$ ,  $F_i$  adalah proporsi pendapatan individual dalam kelompok ke- $i$  terhadap total pendapatan, maka persen kumulatif antar kelompok:

$$Y_i' = \sum_{j=1}^k Y_j F_j \sum Y_j F_j, \text{ dimana } i = 1, 2, 3, \dots, k \text{ merupakan jumlah kelompok.}$$

Apabila  $Y_i'$  diukur pada sumbu vertikal (dalam persen) dan  $\sum_{i=1}^n F_i$  yang menyatakan persen kumulatif dari jumlah individu diukur pada sumbu horizontal, maka titik-titik yang menghubungkan keduanya dengan titik (0,0) dan (1,1) akan diperoleh kurva Lorenz (Gambar 6).

Berdasarkan Todaro (1983), negara dengan tingkat ketimpangan distribusi pendapatan relatif tinggi, pada umumnya nilai Gini Ratio akan terletak antara 0,50 sampai 0,70. Apabila secara umum nilai Gini Ratio berada di antara 0,35 sampai 0,50 maka negara tersebut mempunyai tingkat ketimpangan distribusi pendapatan sedang. Kemudian, negara-negara yang mempunyai tingkat ketimpangan distribusi pendapatan yang rendah, pada umumnya nilai Gini Ratio berada antara 0,20 sampai 0,35.

#### **4.4.5. Analisis Bank Dunia**

Analisis Bank Dunia dilakukan dengan menyusun frekuensi distribusi pembagian pendapatan dalam desil. Desil ini merupakan penggolongan rumah tangga ke dalam 10 golongan yang sama, misalnya desil I adalah persentase pendapatan yang diterima oleh jumlah rumah tangga pada 10 % rumah tangga I; dimana  $I = 1,2,3, \dots, 10$ . Kemudian desil-desil disusun, sehingga diperoleh empat desil terendah yang dapat diamati ukuran ketimpangan distribusi pendapatannya. Ukuran ini melengkapi analisis Gini Ratio.

#### **4.5. Definisi Operasional**

1. Rumah tangga : Keluarga inti ditambah dengan orang lain, baik kerabat atau bukan yang tinggal di bawah satu atap dan makan dari satu dapur.

2. Jumlah anggota rumah tangga : Semua orang yang bertempat tinggal di suatu rumah tangga, baik yang berada di rumah waktu pencacahan maupun sementara tidak ada atau sedang bepergian kurang dari enam bulan.
3. Konversi lahan : perubahan penggunaan lahan dari satu penggunaan ke penggunaan lain, dapat terjadi dari sawah menjadi pertanian non sawah (tambak, perkebunan, lahan kering tanaman pangan), atau non pertanian (kawasan industri, pemukiman, pariwisata, prasarana).
4. Tanah kas desa : tanah milik desa yang menjadi sumber pembiayaan desa dimana penguasaan dan pengusahaannya diserahkan kepada pemerintah desa sesuai pasal 21 UU No. 5/1979. Penjualan tanah kas desa harus dirundingkan terlebih dahulu dengan seluruh warga desa, tidak boleh hanya atas ijin kepala desa saja.
5. Petani Konversi : petani yang telah mengalihfungsikan lahan pertaniannya ke pemukiman tiga tahun yang lalu, tanpa memperhatikan apakah masih menggarap sawah atau tidak pada waktu penelitian dilakukan.
6. Petani Non Konversi : petani yang belum mengalihfungsikan lahan pertaniannya ke penggunaan lain pada waktu penelitian dilakukan.
7. Peranan Petani : keterlibatan petani dalam perencanaan dan pengambilan keputusan, serta kemampuan mempertahankan dan menuntut haknya di setiap kegiatan yang dapat mempengaruhi hidupnya.
8. Pendapatan rumah tangga : Pendapatan total yang diperoleh seluruh anggota keluarga dari mencurahkan tenaga kerja produktif pada kegiatan pertanian sawah, kegiatan pertanian non sawah, kegiatan non pertanian serta pendapatan dari

kegiatan mencari upah (buruh tani, pekerja bangunan, kuli pasar, dan sebagainya), serta pendapatan yang bersasal dari mencurahkan tenaga kerja produktif (pendapatan non kerja) dalam jangka waktu setahun.

9. Jumlah tanggungan keluarga : semua anggota rumah tangga baik yang hidup dan makan dalam satu dapur termasuk anak yang bersekolah di luar desa, kerabat atau bukan yang tinggal serumah namun dibiayai secara terus menerus dari keluarga.
10. Penerimaan dari usaha tani : Hasil kali antara jumlah produksi dengan harga yang diterima oleh petani.
11. Pendapatan dari usahatani : selisih antara total penerimaan dengan total biaya, tidak termasuk biaya untuk tenaga kerja keluarga dalam satu tahun.
12. Pendapatan non pertanian : Pendapatan dari luar sektor pertanian, seperti dagang, jasa, industri termasuk pegawai, dan dari sumbangan/hadiah atau pemberian.
13. Pendapatan dari kegiatan mencari upah : pendapatan dari kegiatan buruh tani dan non buruh tani (pekerja bangunan, angkutan) yang merupakan perkalian antara jumlah tenaga kerja keluarga yang dicurahkan dengan tingkat upah tertentu.
14. Pendapatan anggota keluarga : Perkalian antara imbalan kerja anggota keluarga dengan curahan waktu kerja untuk kegiatan mencari nafkah tertentu per tahun.
15. Jasa yang timbul karena perkembangan pemukiman, antara lain kontrakan rumah, kios atau warung, jasa angkutan (transportasi), kusen pintu, dan bengkel.
16. Kegiatan ekonomi lain-lain meliputi kegiatan pegawai negeri, pegawai swasta bukan industri, jasa kecantikan, wiraswasta yang tidak berkaitan dengan industri.

## **V. KEADAAN UMUM DAERAH PENELITIAN**

### **5.1. Keadaan Fisik Wilayah**

Desa Kebalen termasuk desa yang berada dalam wilayah pemerintahan Kecamatan Babelan, Kabupaten Bekasi. Desa ini semula bersatu dengan Desa Bahagia yang dahulunya bernama Desa Ujung Malang. Sejak tahun 1978, Desa Ujung Malang dipecah menjadi dua, yaitu Desa Bahagia dan Desa Kebalen. Berdasarkan RUTR Kabupaten Bekasi, Desa Kebalen termasuk desa yang dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan pemukiman.

Desa Kebalen yang mempunyai luas wilayah 417 Ha ini terletak sekitar 3 kilometer dari ibukota kecamatan, dan 9 kilometer dari ibukota kabupaten. Desa ini terbagi atas tiga dusun, yaitu Dusun Kebalen, Penggilingan Tengah dan Jati Irian. Batas desa ini adalah di sebelah utara berbatasan dengan Desa Babelan Kota, di sebelah selatan dengan Desa Teluk Pucung, di sebelah barat dengan Desa Bahagia dan di sebelah timur dengan Kecamatan Tambun.

### **5.2. Pola Penggunaan Lahan**

Desa Kebalen merupakan desa yang bertipe rural-urban, yaitu desa yang sedang mengalami transformasi dari pedesaan menuju perkotaan. Oleh karena itu, sebagian besar lahan digunakan untuk pertanian dan pemukiman. Penggunaan lahan yang terbesar untuk pemukiman, yaitu seluas 310 Ha, termasuk kompleks pemukiman Villa Gading Baru, Babelan Indah dan Taman Kebalen Indah. Sementara penggunaan lahan

untuk pertanian seluas 143 Ha, yang terbagi atas pertanian sawah seluas 130 Ha dan pertanian kebun seluas 13 Ha. Sisanya, untuk berbagai macam penggunaan, misalnya kuburan seluas 2 Ha. Luas lahan pertanian yang dikuasai para petani sebelum lahan pertaniannya dialihfungsikan rata-rata 1,14 Ha. Sedangkan, luas lahan pertanian para petani yang tidak mengalihfungsikan lahannya rata-rata 1,3 Ha. Tingkat ketimpangan penguasaan sawah petani konversi dan petani non konversi sama-sama termasuk rendah, hanya saja pemerataan penguasaan sawah di petani non konversi lebih baik daripada petani konversi (Tabel 6).

**Tabel 6. Gini Ratio dan Rata-rata Luas Penguasaan Sawah Petani Konversi dan Petani Non Konversi**

	Petani Konversi	Petani Non Konversi
Luas penguasaan tanah	0,3572	0,3325
Rata-rata	1,14	1,29

### 5.3. Kependudukan

Penduduk Desa Kebalen berjumlah 12.703 jiwa dengan jumlah kepala keluarga kurang lebih 2.618 kepala keluarga. Tingkat kepadatan penduduk di desa ini kira-kira 3.406,283 orang/Km<sup>2</sup> sehingga dapat dikategorikan sebagai desa dengan tingkat kepadatan yang cukup tinggi.

Sebagian penduduk Desa Kebalen bekerja di sektor pertanian, baik pertanian sawah maupun kebun. Sebagian lagi tersebar di sektor industri sebagai buruh industri, jasa dan perdagangan kecil maupun pensiunan. Semakin menurunnya luas lahan

pertanian akibat dialihfungsikan ke pemukiman telah mendorong sebagian anak muda Desa Kebalen untuk bekerja di sektor industri di luar desa, seperti di daerah Cikarang dan Lemah Abang.

Para petani yang lahan pertaniannya mengalami alih fungsi, sebagian besar (21 orang) beralih menjadi petani kebun yang memanfaatkan tanah di belakang rumah, pinggiran saluran irigasi, tanah milik developer, atau menyewa. Beberapa petani konversi (6 orang) memanfaatkan hasil ganti ruginya dengan membeli sawah di daerah lain, atau memberikan pinjaman uang dengan mendapat jaminan sawah. Sisanya, beralih ke sektor jasa (11 orang) seperti tukang beca, ojek, angkot, dan perdagangan kecil, termasuk warung dan bandar kertas bekas (8 orang). Lebih dari setengah petani konversi (16 orang) yang memiliki kerja rangkap.

**Tabel 7. Jenis Pekerjaan Responden Petani Konversi dan Petani Non Konversi**

<b>Pekerjaan</b>	<b>Petani Konversi</b>	<b>Petani Non Konversi</b>
<b>Utama:</b>		
Sawah	5	30
Kebun	16	-
Perdagangan kecil	4	-
Jasa	3	-
Buruh industri	2	-
Lain-lain	-	-
<b>Sampingan:</b>		
Sawah	1	-
Kebun	4	10
Perdagangan Kecil	5	5
Jasa	10	3
Buruh industri	-	-
Lain-lain	-	2

Pekerjaan utama petani non konversi, adalah bersawah (30 orang). Namun, lebih dari setengahnya memiliki pekerjaan sampingan (17 orang). Sebagian besar bekerja sampingan sebagai petani kebun (10 orang). Lainnya di perdagangan kecil, seperti warung dan jual beras keliling (4 orang), dan jasa ojek (3 orang). Sisanya, bekerja sebagai pegawai negeri (2 orang).

Bila dilihat dari faktor pendidikan, rata-rata pendidikan petani baik konversi maupun non konversi adalah rendah. Sebagian besar petani non konversi tidak sekolah (18 orang), sedangkan petani konversi adalah sekolah dasar (14 orang). Petani non konversi yang menikmati pendidikan sekolah dasar hanya berjumlah 3 orang. Sementara, petani konversi yang tidak bersekolah 7 orang. Para petani yang tidak dapat menamatkan pendidikan sekolah dasarnya lebih banyak terdapat pada petani non konversi (8 orang) dibandingkan petani konversi (6 orang). Petani konversi yang mampu mencapai jenjang pendidikan sekolah menengah pertama sebanyak 2 orang, dan yang tidak tamat sejumlah 1 orang. Pendidikan tertinggi bagi petani non konversi adalah tidak tamat sekolah menengah atas (1 orang).

**Tabel 8. Tingkat Pendidikan Responden Petani Konversi dan Petani Non Konversi**

<b>Pendidikan</b>	<b>Petani Konversi</b>	<b>Petani Non Konversi</b>
Tidak sekolah	7	18
Tidak tamat SD	6	8
SD	14	3
Tidak tamat SMP	1	0
SMP	2	0
Tidak tamat SMA	0	1

Rata-rata umur petani konversi dan non konversi ternyata sama 49 tahun. Umur petani konversi termuda 27 tahun, sedangkan petani non konversi 22 tahun. Umur petani konversi tertua 80 tahun, sedangkan petani non konversi 75 tahun.

#### **5.4. Perekonomian**

##### **5.4.1. Sektor Pertanian**

Pertanian yang diusahakan adalah usahatani sawah, sebagai usahatani utama, dan kebun. Sawah-sawah tersebut tadinya adalah sawah beririgasi teknis, tapi karena saluran irigasi yang bersumber dari Kali Bekasi terpotong oleh banyaknya bangunan pemukiman maka sawah-sawah itu menjadi sawah tadah hujan.

Di samping sawah yang diusahakan itu, ada pula lahan sawah yang terlantar. Lahan yang terlantar ini, umumnya, karena telah dimiliki oleh orang-orang di luar desa seperti dari Jakarta. Biasanya, lahan-lahan yang terlantar ini akan digunakan untuk keperluan pemukiman.

Pada umumnya, petani Desa Kebalen merupakan petani penggarap dan buruh tani. Para petani penggarap ini mengusahakan lahan dengan sistem bagi hasil ataupun menyewa. Para buruh tani ikut serta dalam kegiatan pengolahan tanah, penyiangan (*nyeblok*) dan panen. Dalam kegiatan pengolahan tanah biasanya buruh tani dibayar dengan sistem upah. Begitu pula kegiatan penanaman benih padi (*nandur*) dan pentraktorasi biasanya dikerjakan oleh buruh-buruh tani dari luar desa yang didatangkan secara berkelompok dan dibayar dengan upah melalui kepala kelompoknya. Sedangkan, untuk kegiatan penyiangan jarang yang memperkerjakan buruh tani dengan sistem upah, tapi lebih sering dengan cara memperbolehkannya

memanen padi sesuai dengan petak sawah yang sanggup disianginya (sistem *nyeblok*). Umumnya, sekitar satu sampai dua petak yang dikerjakan bersama-sama anggota keluarga buruh tani tersebut, biasanya bersama isteri. Cara baru dalam penyiangan ini disebabkan sudah jarang buruh tani yang bersedia melakukan penyiangan dan lebih suka bekerja menjadi buruh industri atau buruh jasa. Selain itu, cara ini lebih murah dibandingkan sistem upah sehingga lebih menguntungkan petani penggarap. Pembagian hasil panen tetap menggunakan perbandingan 6 : 1, artinya setiap kali berhasil memperoleh 6 ton gabah maka buruh tani berhak memperoleh 1 ton gabah. Biasanya para petani menambahkan 25 sampai 50 kwintal sebagai bayaran, tergantung dari hasil pekerjaan buruh tani dan hasil panen.

Sawah-sawah di Desa Kebalen termasuk dalam sasaran KUT, yaitu untuk mendorong pemakaian input padi sawah sesuai anjuran pemerintah, seperti pemakaian varietas unggul (IR), urea tablet dan sebagainya. Namun, kebanyakan petani menolak pemakaian padi IR, karena hasilnya tidak sebaik hasil panen dengan padi jenis Cisadane dan Muncul. Selain itu, jenis padi IR dianggap tidak tahan terhadap serangan hama wereng, sundep, belalang ataupun tikus walaupun umur padinya lebih singkat. Penolakan terhadap KUT yang dilakukan para petani juga, karena adanya pengalaman tentang bagaimana susahnya mengembalikan pinjaman, terutama ketika sawah terkena puso. Sementara itu, mereka tidak diberikan keringanan dalam membayar pinjaman tadi dan malah dikejar-kejar. Berdasarkan pengalaman itu, para petani menganggap bahwa KUT bukan membantu tapi malah mempersulit dan menambah beban mereka.

Produksi padi rata-rata di Desa Kebalen sekitar 4 - 5 ton/Ha pada musim *rendeng* (hujan) dan 3 - 4 ton/Ha pada musim *gadu* (kemarau). Hasil gabah yang diperoleh sebagian disimpan untuk kebutuhan setahun atau mendadak, dan sebagian lagi dijual untuk kebutuhan sehari-hari dan biaya pendidikan anak-anak. Biasanya hasil gabah dijual ke pedagang beras keliling yang datang ke rumah-rumah penduduk, atau ke penggilingan gabah. Harga penjualan gabah kering giling biasanya mencapai Rp 25.000/Kw,- sampai Rp 45.000,- /kwintal.

Kadangkala, selain mengolah sawah petani juga mengolah kebun. Tanaman yang biasanya mereka pilih berupa sayur-sayuran, seperti daun singkong, kemangi, bayam, kangkung, ketimun, dan sawi hijau. Sayur-sayuran ini ditanam di lahan tersendiri atau ada juga yang menanamnya di sawah yang sedang di-*berakan* (antara musim *rendeng* dan musim *gadu*). Khusus untuk tanaman ketimun, petani yang menanamnya adalah petani dari luar desa yang menyewa sawah milik salah seorang pemilik lahan, yang sedang diberakan itu. Hasil produksi berupa sayur-sayuran ini biasanya dijual ke pasar-pasar sekitarnya, seperti Pasar Teluk Buyung, pasar Bulan-bulan dan pasar Babelan.

#### **5.4.2. Sektor Industri**

Sementara itu, industri yang berkembang di Desa Kebalen meliputi industri rumah tangga, kecil dan menengah. Industri menengah yang berkembang adalah pabrik kertas (PT Noree, PT Kertas Bekasi Teguh, PT Tulip Indonesia Indah) dengan buruh-buruh yang sebagian besar adalah penduduk desa, sedangkan industri kecil berupa pengerjaan logam dan konveksi. Industri rumah tangga yang cukup berkembang adalah industri kayu profil (ukir-ukiran) dan kusen pintu. Untuk yang terakhir ini,

usaha ukir-ukiran dan kusen pintu, perkembangannya didorong oleh semakin meningkatnya pembangunan pemukiman di Desa Kebalen.

#### **5.4.3. Sektor Jasa dan Perdagangan Kecil**

Pembangunan pemukiman yang semakin pesat menumbuhkan usaha pertokoan dan warung-warung. Biasanya kedua jenis usaha ini, terutama warung, lokasinya berdekatan dengan rumah tempat tinggal penjualnya. Di samping itu pula, mulai berkembang usaha penyewaan kamar (rumah) dan ojek motor. Perkembangan ini terjadi, karena banyak lahan pertanian yang sudah dialihfungsikan untuk pemukiman, sehingga para petani harus mencari alternatif mata pencaharian.

Jasa ojek mempunyai pusat pangkalan di pasar Bulan-Bulan, pasar Babelan dan Warung Minin. Jarak tempuh yang biasa dilalui oleh jasa ojek ini antara 3 Kilometer sampai 9 Kilometer, dengan pendapatan rata-rata Rp 6.000,-per hari sampai Rp 10.000,- per hari. Jasa angkutan lainnya, antara lain beca dan kuasi (angkutan kota). Usaha-usaha lainnya yang juga ikut berkembang adalah jasa kesehatan (bidan, perawat) dan jasa kecantikan (salon, tukang jahit), kemudian reparasi radio/TV dan bengkel.

#### **5.4.4. Sarana dan Prasarana**

Jalan utama menuju Desa Kebalen merupakan jalan kabupaten yang telah diaspal beton, sehingga jalan tersebut cukup mudah dilalui oleh kendaraan, baik kendaraan pribadi maupun umum. Apabila ingin menuju ke Desa Kebalen dapat naik kendaraan umum (Kuasi) No. 09, jurusan Terminal - Babelan Kota dari terminal Bekasi dengan

membayar ongkos sebesar Rp 600,- sampai di Kantor Desa Kebalen atau Rp 800,- untuk sampai di Kecamatan Babelan dengan waktu tempuh sekitar 30 menit sampai 45 menit. Namun, kuasi ini hanya bekerja kurang lebih sampai jam 20.00 WIB, bila pun lewat dari jam itu biasanya sampai pukul 21.00 dan hanya sampai ke Babelan Indah, tidak ke Pasar Babelan. Biasanya selepas pukul 20.00, posisi kuasi ini digantikan oleh para ojek.

Untuk sarana pendidikan, fasilitas yang tersedia di Desa Kebalen umumnya berupa sekolah dasar, madrasah ibtidaiyah, dan sekolah menengah pertama. Sedangkan, fasilitas pendidikan lebih tinggi berada di luar desa atau kota Bekasi. Karena itu, bila anak-anak Desa Kebalen ingin melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi mereka harus menempuh jarak yang cukup jauh.

## VI. PENGARUH ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN

### 6.1. Tingkat Pendapatan dan Sumber Pendapatan Rumah Tangga Contoh

Proses alih fungsi lahan pertanian yang semakin meningkat telah menyebabkan perubahan pada pendapatan, mata pencaharian dan kehidupan sosial-budaya serta politik kaum tani. Perencanaan yang tidak tepat dalam pola penggunaan lahan dan terjadinya alih fungsi lahan pertanian menyebabkan munculnya disintegrasi atau *shock cultur* yang mengarah pada ledakan sosial.

Tingkat pendapatan petani yang mengalami alih fungsi secara rata-rata memang meningkat dibanding petani yang tidak mengalihfungsikan lahan pertaniannya. Namun, pertanyaan selanjutnya adalah apakah meningkatnya pendapatan tersebut diikuti dengan pemerataan distribusi pendapatan dan penghargaan terhadap petani.

Bila memperhatikan Tabel 9, maka terlihat standar deviasi pendapatan total petani konversi dua kali lipat petani non konversi. Pendapatan per kapita dan CV petani konversi juga lebih tinggi daripada pendapatan per kapita dan CV petani non konversi. Kondisi ini mencerminkan pemerataan yang kurang baik di antara petani konversi dan petani non konversi.

**Tabel 9. Tingkat Pendapatan Per Kapita dan Standar Deviasi Petani Konversi dan Petani Non Konversi Tahun 1996**

Jenis	Petani Konversi	Petani Non Konversi
Pendapatan per Kapita	Rp 1.423.253	Rp 1.271.867
Standar Deviasi Pendapatan Total	9.523.325,473939	3.974.553,734806
CV (%)	115,9643575594	74,58336497515

Kurangnya pemerataan juga terlihat dari lebih banyaknya petani yang termasuk dalam kelompok pendapatan rendah, baik untuk petani konversi maupun petani non konversi. Pada Tabel 10 terlihat petani kelompok pendapatan rendah, baik petani konversi maupun petani non konversi, berjumlah 20 orang (28,33 persen). Sementara itu, kelompok pendapatan tinggi dari petani konversi dan petani non konversi berjumlah lebih sedikit. Kelompok pendapatan tinggi dari petani konversi sebanyak 9 orang (15,00 persen), dan petani non konversi sebanyak 7 orang (11,67 persen). Dan untuk kelompok yang berpendapatan sedang, dari petani konversi berjumlah 4 orang (6,67 persen) dan dari petani non konversi berjumlah 6 orang (10,00 persen).

Apabila dilihat dari pendapatan rata-ratanya, jumlah petani yang berada dibawah rata-rata untuk petani konversi dan petani non konversi ternyata sama (20 orang), dan lebih banyak jumlahnya dari pada petani yang berada di atas rata-rata, yaitu kurang lebih 33,33 persen (Tabel 10).

**Tabel 10. Penggolongan Tingkat Pendapatan Total**

Kategori	Petani Konversi		Petani Non Konversi	
	Jumlah	%	Jumlah	%
Rendah <sup>1</sup>	17	28,33	17	28,33
Sedang <sup>2</sup>	4	6,67	6	10,00
Tinggi <sup>3</sup>	9	15,00	7	11,67
Rata-rata <sup>4</sup>	20	33,33	20	33,33

Keterangan: 1.  $Y \leq 5\,333,070$

2.  $5\,333,070 \leq Y \leq 8\,208,125$

3.  $Y \geq 8\,208,125$

4.  $Y \leq 6\,770,598$

\* Standar deviasi total pendapatan petani : 5 681,143

**Tabel 11. Kontribusi Sektor terhadap Total Pendapatan Petani Contoh Tahun 1996**

Sektor	Petani Konversi		Petani Non Konversi	
	Rata-rata	%	Rata-rata	%
Pertanian	13.942.306,67	50,55	8.125.903,33	37,79
Usahatani Padi	10.789.866,67	39,12	3.213.463,33	14,94
Usahatani Sayuran	3.152.440	11,43	4.912.440	22,85
Non Pertanian	13.641.656,67	49,46	13.377.444,44	62,21
Industri (Buruh)	3.450.000	12,51	2.328.000	10,83
Perdagangan Kecil <sup>1</sup>	5.256.750	19,06	4.417.777,78	20,54
Jasa <sup>2</sup>	3.334.906,67	12,09	3.001.666,67	13,96
Dan Lain-lain <sup>3</sup>	1.600.000	5,80	3.630.000	16,68

- Keterangan :
1. Perdagangan Kecil : warung, dagang beras keliling
  2. Jasa : kontrak kamar/ruangan, transportasi (ojek, angkutan umum, beca)
  3. Dan lain-lain : pegawai negeri, pegawai swasta bukan industri

Berdasarkan Tabel 11, sektor yang memberikan kontribusi terbesar bagi pendapatan rata-rata petani konversi ternyata bukan dari sektor non pertanian, melainkan dari sektor pertanian (50,55), terutama usahatani padi (39,12 persen). Walaupun demikian, jumlah petani konversi di usahatani sawah hanya berjumlah 6 orang (Lampiran 1). Keadaan ini dimungkinkan, karena sawah yang dimiliki luas.

Usahatani sayuran memberikan kontribusi sebesar 11,43 persen yang diusahakan oleh 20 petani konversi. Tapi, jumlah petani konversi yang besar itu tidak sebanding dengan kontribusi yang diberikan bagi pendapatan rata-rata petani ternyata kecil, karena luas kebun yang diusahakan umumnya sewa, atau memanfaatkan sisa-sisa tanah pengairan atau perumahan yang belum dibangun dengan luas rata-rata kecil. Akibatnya, petani konversi dibantu isteri dan anaknya terpaksa mencari pekerjaan sampingan, terutama dari jasa (15 orang) dan perdagangan kecil (8 orang). Ternyata

subsektor yang memberikan kontribusi cukup besar bagi pendapatan rata-rata petani konversi adalah perdagangan kecil (19,06 persen), kemudian baru diikuti oleh subsektor industri (12,51 persen) dan Jasa (12,09 persen).

Bagi petani non konversi, sektor non pertanian yang memberikan kontribusi terbesar bagi rata-rata pendapatannya (62,21 persen), terutama dari subsektor perdagangan kecil (20,54 persen). Sementara, sektor pertanian memberikan kontribusi rata-rata 37,79 persen. Namun, bila diteliti ternyata usahatani sayuran yang memberikan kontribusi terbesar bagi pendapatan rata-rata petani non konversi (22,85 persen). Kontribusi usahatani padi pun cukup besar sekitar 14,94 persen.

Rendahnya kontribusi sektor pertanian tidak sebanding dengan jumlah petani non konversi yang berada di sektor tersebut. Seluruh petani non konversi berusahatani padi, dan 10 petani yang berusahatani sayuran (Lampiran 3). Sedangkan, petani non konversi yang berusaha di subsektor perdagangan kecil berjumlah 9 orang. Hal ini disebabkan hampir seluruh petani non konversi merupakan petani penggarap, baik sewa maupun bagi hasil, dan bukan petani pemilik, sehingga hasil yang diperoleh sebagian besar habis untuk membayar sewa lahan dan input (pupuk, obat-obatan, traktor, tandur, cabut rumput). Akibatnya, sebagian petani non konversi sama seperti petani konversi harus mencari pekerjaan sampingan yang kadang-kadang dibantu isteri maupun anak-anaknya. Pekerjaan sampingan yang dilakukan, terutama usahatani sayuran (10 orang) dan perdagangan kecil (9 orang).

Para petani, baik konversi maupun non konversi ternyata selain berusahatani padi, juga melakukan aktifitas ekonomi yang lain, seperti berusahatani sayuran, berdagang

kecil-kecilan, tukang ojek atau kuli bangunan. Keadaan ini disebabkan pendapat yang mereka peroleh dari usahatani padi semakin menurun, akibat naiknya harga-harga sewa lahan dan faktor produksi; seperti pupuk, obat pembasmi hama, biaya traktor dan *tandur* hampir pada setiap kali musim tanam, sementara harga gabah relatif tetap. Kondisi ini semakin parah bila sawah terkena *puso* karena serangan hama tikus, wereng, sundep ataupun belalang. Karena itu, petani harus pintar-pintar mencari alternatif mata pencaharian untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka, atau untuk biaya pendidikan anak, maupun menutupi biaya sewa lahan dan faktor produksi.

Berdasarkan data di atas terlihat masih banyak petani (konversi maupun non konversi) yang berusaha di sektor pertanian, baik sebagai pekerjaan utama maupun sampingan. Hal ini membuktikan sektor pertanian, terutama usahatani sayuran masih menjadi andalan dalam pendapatan rata-rata petani konversi. Walaupun, umumnya kontribusi yang diberikan sektor pertanian bagi pendapatan rata-rata petani menurun, terutama bagi petani non konversi. Sektor lain yang sumbangannya cukup besar adalah perdagangan kecil dan jasa. Data ini membuktikan industrialisasi belum mampu mendongkrak kualitas hidup dan kemakmuran rakyat umumnya dan petani khususnya.

## **6.2. Distribusi Pendapatan Berdasarkan Gini Ratio dan Kurva Lorenz**

Peningkatan pendapatan petani konversi kadang tidak selalu diikuti oleh peningkatan pemerataan dalam distribusi pendapatannya. Salah satu ukuran untuk mengetahui tingkat pemerataan distribusi pendapatan di antara petani konversi dan petani non konversi adalah Gini Ratio dan kurva Lorenz.

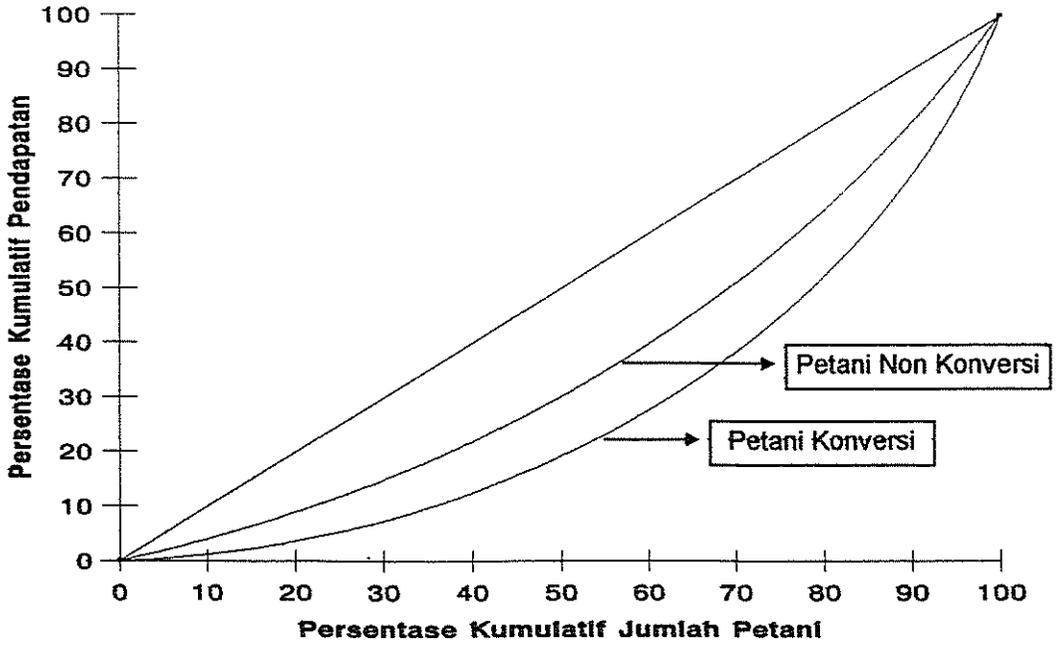
Nilai Gini Ratio petani konversi lebih tinggi daripada nilai Gini Ratio petani non konversi. Nilai Gini Ratio petani konversi 0,54 artinya tingkat pemerataan pendapatan di antara petani konversi sangat timpang. Sedangkan, nilai Gini Ratio petani non konversi 0,43 artinya tingkat pemerataan pendapatan di antara mereka sedang. Dengan demikian, ketimpangan distribusi pendapatan petani konversi relatif lebih tinggi daripada petani non konversi. Maksudnya, sebaran pendapatan di antara petani konversi lebih timpang daripada sebaran pendapatan petani non konversi (Tabel 12).

**Tabel 12. Gini Ratio Pendapatan Total dan Pendapatan Per Kapita Petani Konversi dan Petani Non Konversi Tahun 1996**

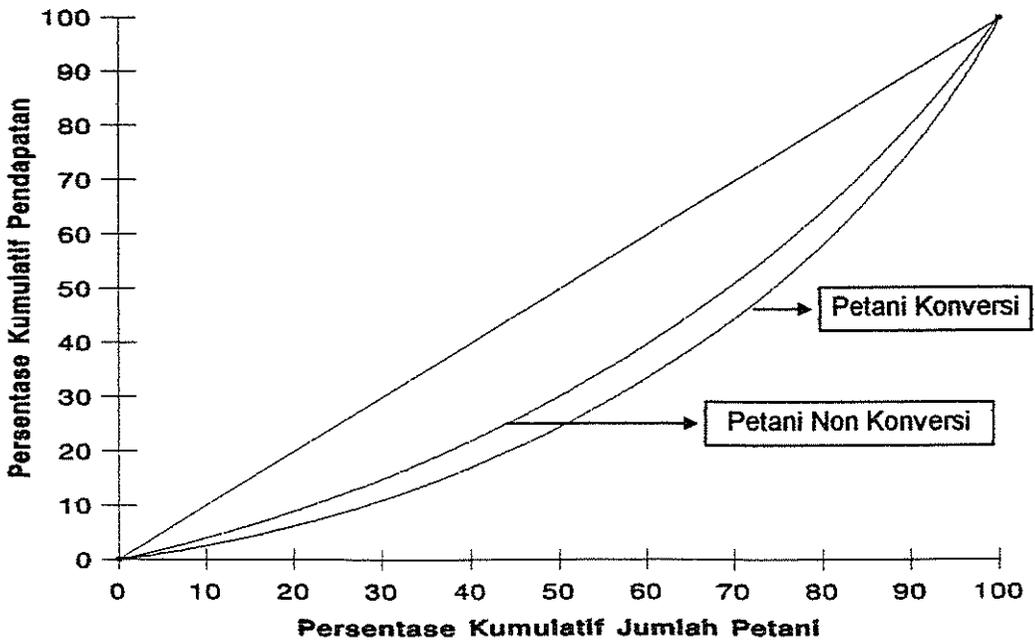
Jenis Pendapatan	Petani Konversi	Petani Non Konversi
Pendapatan Total	0,5431	0,4172
Pendapatan per Kapita	0,4716	0,4270

Tingkat ketimpangan distribusi pendapatan per kapita petani konversi dan petani non konversi termasuk sedang. Tapi, nilai Gini Ratio pendapatan per kapita petani konversi tetap lebih tinggi dibandingkan petani non konversi, yaitu 0,47 berbanding 0,43. Berarti, ketimpangan distribusi pendapatan per kapita di antara petani konversi lebih tinggi daripada petani non konversi. Gambaran tentang tingkat ketimpangan distribusi pendapatan per kapita tersebut dapat dilihat pada Kurva Lorenz.

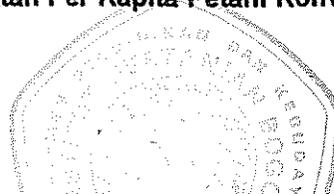
Kurva Lorenz dari pendapatan total petani konversi lebih cembung daripada petani non konversi. Demikian pula kurva Lorenz pendapatan per kapita untuk petani konversi lebih cembung daripada petani non konversi. Ini berarti, sebaran pendapatan petani konversi lebih timpang daripada sebaran pendapatan petani non konversi.



Gambar 7. Kurva Lorenz Distribusi Pendapatan Total Petani Konversi dan Non Konversi



Gambar 8. Kurva Lorenz Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Konversi dan Non Konversi



### 6.3. Distribusi Pendapatan Berdasarkan Kriteria Bank Dunia

Mengukur tingkat ketimpangan distribusi pendapatan dapat juga menggunakan kriteria Bank Dunia. Penggunaan kriteria Bank Dunia ini lebih bersifat mendukung pengukuran berdasarkan analisa Gini Ratio dan kurva Lorenz.

Berdasarkan kriteria Bank Dunia, tingkat ketimpangan distribusi pendapatan petani konversi lebih tinggi daripada petani non konversi. Hal ini terlihat pada Tabel 13. Bagi petani konversi, 40 persen kelompok pendapatan rendah (I - IV) memperoleh 9 persen dari pendapatan total, sedangkan 40 persen petani konversi kelompok pendapatan menengah (V - VIII) menerima 31 persen dari pendapatan total, dan 20 persen petani konversi kelompok pendapatan tinggi mendapat 59 persen dari pendapatan total. Kondisi ini menurut kriteria Bank Dunia termasuk dalam tingkat ketimpangan tinggi, karena empat desil pertama menerima pendapatan kurang dari 12 persen total pendapatan. Apalagi kelompok pendapatan tinggi yang jumlahnya relatif kecil menerima lebih dari setengah bagian total pendapatan.

**Tabel 13. Distribusi Pendapatan Total Petani Konversi dan Petani Non Konversi menurut Kriteria Bank Dunia Tahun 1996**

Desil	Petani Konversi (%)	Petani Non Konversi (%)
I - IV	9	12
V - VIII	31	45
IX - X	59	43

Berdasarkan Tabel 13, distribusi pendapatan petani non konversi lebih baik daripada petani konversi, karena 40 persen petani non konversi dalam kelompok pendapatan rendah menerima 12 persen dari pendapatan total. Sedangkan, 40 persen

petani non konversi yang termasuk kelompok pendapatan menengah menerima 45 persen dari pendapatan total, dan 20 persen petani konversi kelompok pendapatan tinggi menerima 43 persen dari pendapatan total. Kondisi ini menunjukkan tingkat ketimpangan distribusi pendapatan petani non konversi termasuk kategori sedang (empat desil pertama menerima pendapatan sama dengan 12 persen).

Menurut kriteria Bank Dunia, tingkat ketimpangan distribusi pendapatan per kapita petani konversi tetap lebih tinggi daripada petani non konversi, walaupun sebarannya lebih baik. Bagian pendapatan yang diterima 40 persen petani konversi kelompok pendapatan rendah sebesar 11 persen dari pendapatan total. Sedangkan, 40 persen petani konversi kelompok pendapatan sedang menerima 37 persen dari pendapatan total, dan sisanya 20 persen petani konversi kelompok pendapatan tinggi memperoleh 51 persen dari pendapatan total. Hal ini berarti tingkat ketimpangan distribusi pendapatan petani konversi termasuk tinggi, karena empat desil pertama yang mewakili kelompok pendapatan rendah menerima bagian kurang dari 12 persen dari total pendapatan, dan sebagian kecil kelompok pendapatan tinggi menerima lebih dari setengah bagian total pendapatan. Kondisi ini diperjelas oleh Tabel 14.

**Tabel 14. Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Konversi dan Petani Non Konversi menurut Kriteria Bank Dunia Tahun 1996**

Desi	Petani Konversi (%)	Petani Non Konversi (%)
I - IV	11	12
V - VIII	37	43
IX - X	52	45

Dari Tabel 14 dapat disimpulkan, tingkat ketimpangan distribusi pendapatan per kapita petani non konversi termasuk kategori sedang. Kategori ini berlandaskan pada

40 persen petani non konversi kelompok pendapatan rendah menerima 12 persen dari total pendapatan. Bagian pendapatan yang diterima 40 persen petani non konversi kelompok pendapatan sedang sekitar 43 persen dari total pendapatan, dan kelompok pendapatan tinggi yang berjumlah 20 persen menerima bagian tidak jauh berbeda dengan kelompok pendapatan sedang sekitar 45 persen total pendapatan.

Kelompok berpendapatan rendah dan sedang dari petani konversi terlihat memperoleh bagian untuk pendapatan per kapita lebih besar daripada bagian untuk pendapatan total. Hal ini disebabkan jumlah anggota keluarga yang lebih besar pada golongan pendapatan tinggi, sehingga sebaran pendapatan per kapitanya lebih merata.

Berdasarkan data-data di atas, maka dapat disimpulkan petani yang melakukan konversi lahan pertanian ke pemukiman mempunyai tingkat ketimpangan yang tinggi, baik berdasarkan nilai Gini Ratio maupun kriteria Bank Dunia, untuk distribusi pendapatan total dan pendapatan per kapita, kecuali nilai Gini Ratio untuk pendapatan per kapita termasuk dalam kategori sedang. Petani yang tidak melakukan konversi mempunyai tingkat ketimpangan distribusi pendapatan sedang, baik untuk pendapatan total maupun pendapatan per kapita, berdasarkan nilai Gini Ratio dan kriteria Bank Dunia. Hal ini berarti sebaran pendapatan di antara petani konversi lebih tidak merata dibandingkan petani non konversi. Dengan demikian, alih fungsi lahan pertanian membawa dampak negatif terhadap distribusi pendapatan petani.

#### **6.4. Kedudukan dan Peranan Petani**

Proses alih fungsi lahan pertanian melibatkan bukan hanya tanah secara fisik tapi juga petani sebagai pengguna dan pengelola. Artinya, rencana dan pengambilan

keputusan mengenai alih fungsi lahan pertanian harus melibatkan petani. Apalagi lahan pertanian yang dialihfungsikan itu adalah tanah kas desa dan masih produktif. Tanah kas desa bukan merupakan milik pemerintah melainkan tanah milik bersama masyarakat desa yang penguasaan dan pengusahaannya diserahkan kepada pemerintahan desa sebagai sumber dana desa. Kepala desa tidak diperbolehkan menjual-belikan tanah kas desa itu tanpa persetujuan masyarakat desa. Termasuk keputusan apakah sawah akan dialihfungsikan atau tidak, dan berapa besarnya ganti rugi, harus didasarkan pada kesepakatan bersama masyarakat desa.

**Tabel 15. Proses Alih Fungsi Lahan Pertanian di Desa Kebalen**

Uraian	Ya (orang)	Tidak (orang)	Abstain (orang)
Ada musyawarah	7	17	6
Ada pemberitahuan sebelumnya:	16	13	1
a. Lisan	16	0	0
b. Tertulis	0	0	0
Atas desakan eksternal	30	0	0
Ada tekanan dan intimidasi	15	15	0
Pintu irigasi ditutup	8	-	-

Tapi pada kenyataannya, rencana dan pengambilan keputusan mengenai alih fungsi lahan pertanian di Desa Kebalen yang luasnya mencapai 90 hektar pada tahun 1993 oleh PT Halim Gesit Mandiri tidak melibatkan para petani penggarap dan warga desa lainnya. Begitu pula dengan penetapan besarnya ganti rugi, yang ternyata ditetapkan secara sepihak oleh aparat desa dan PT Halim Gesit Mandiri. Lebih dari setengah responden petani konversi (17 orang) menyatakan bahwa tidak terjadi musyawarah dalam pengambilan keputusan tentang alih fungsi lahan pertanian mereka dan besarnya

ganti rugi. Jumlah petani responden yang menyatakan abstain 6 orang, dan sisanya 7 orang menyatakan ada musyawarah dengan catatan lahan pertanian mau tidak mau harus diberikan bila pemerintah menghendaknya, walaupun mereka menolak.

Sebelumnya, pemberitahuan mengenai rencana alih fungsi dari pemerintah desa terhadap para petani penggarap hanya dilakukan secara lisan, diam-diam dan terpisah-pisah. Para petani diberikan penjelasan akan adanya alih fungsi terhadap lahan sawah mereka dengan didatangi satu per satu ke setiap rumah petani oleh aparat desa (kepala desa, keamanan desa, RT, RW) dan perwakilan perusahaan. Dikatakan bahwa sawah para petani merupakan tanah kas desa bukan milik sendiri, melainkan milik negara. Maka, bila pemerintah hendak menggunakannya para petani harus mengembalikan tanah tersebut kepada pemerintah jika tidak hendak menghalangi pembangunan. Pesangon (= biaya ganti rugi) akan diberikan sebesar Rp 1.000,- per meter persegi, terserah apakah akan diterima atau tidak, yang jelas tanah tersebut akan tetap dialihfungsikan. Bila tetap bersikeras, kepala desa tidak bertanggung jawab jika terjadi sesuatu, misalnya tidak mendapat biaya ganti rugi ketika tuntutan tidak berhasil. Hal ini dinyatakan oleh lebih dari setengah responden (16 orang), sementara satu responden tidak menjawab. Sisanya (13 orang) menyatakan tidak pernah diberitahu sebelumnya dan mereka baru mengetahui setelah diundang ke pertemuan di balai desa atau rumah salah seorang tokoh masyarakat. Perbedaan perlakuan itu dijelaskan oleh sebagian petani bahwa mereka yang dipanggil dan diundang musyawarah adalah para penggarap berlahan luas, karena dianggap lebih kuat dalam mempertahankan lahannya sementara yang berlahan sempit akan lebih mudah diintimidasi dan tinggal mengikuti

saja. Sebagian lainnya berpendapat, petani yang dipanggil dan didatangi adalah mereka yang lebih mudah diintimidasi agar proses alih fungsi dapat berjalan, karena tidak mungkin bertahan sendirian sementara lahan lainnya sudah dialihfungsikan.

Selain itu, seluruh responden (30 orang) juga menyatakan bahwa proses alih fungsi lahan pertanian ini berjalan bukan atas kehendak mereka sendiri melainkan atas desakan pihak eksternal, sebagian besar dari aparat desa (kepala desa, aparat desa lainnya, RT, RW), kemudian calo tanah dan tokoh masyarakat.

Selama proses alih fungsi lahan pertanian itu berlangsung, para petani, kira-kira 15 orang, merasa ditekan dan diintimidasi baik oleh aparat desa maupun aparat keamanan. Ada petani yang hampir setiap hari didatangi dan dirayu oleh aparat, agar bersedia mengalihfungsikan lahannya dan menerima ganti rugi yang telah ditetapkan. Untuk semakin menekan posisi petani yang terus bertahan, pintu irigasi ditutup dan di atasnya dipasang papan peringatan yang mengancam akan memberikan hukuman kurungan atau denda pada siapapun yang membuka pintu air itu. Akibatnya, sawah-sawah menjadi kering dan tidak bisa berproduksi. Hal ini diungkapkan oleh kira-kira 8 orang. Cara lain yang digunakan untuk mendesak posisi petani, antara lain menahan Surat Pembayaran Pajak Tanah (SPPT) kurang lebih setahun sebelum alih fungsi berjalan.

Sebagian juga ada yang merasa ditipu, karena dikatakan tanah kas desa itu akan digunakan untuk kepentingan pemerintah tetapi setelah berjalan ternyata tanah tersebut dijual ke perusahaan *real estate*. Kemudian, para petani ini juga mengetahui bahwa biaya ganti rugi yang diberikan pada mereka ternyata tidak sama rata. Padahal sebelumnya, kepala desa pernah mengatakan bila ada petani yang menerima ganti rugi

lebih dari Rp 1 000,- per meter persegi, ia bersedia dituntut. Berdasarkan hal tersebut, para petani yang menerima pembayaran pertama, kurang lebih berjumlah 17 orang, menuntut ganti rugi yang lebih adil dan layak agar dapat memulai usaha yang baru.

**Tabel 16. Besar Ganti Rugi dan Jumlah Penerimaanya**

Besar ganti rugi (Rp)	Penerima (orang)
1.000 - 2.000	14
2.000 - 3.000	6
> 3.000	10

Berdasarkan wawancara dengan Sekretaris Desa Kebalen (Hasan Basri) diperoleh keterangan bahwa lahan pertanian yang dialihfungsikan merupakan tanah kas desa, dan termasuk jenis sawah beririgasi teknis walaupun dalam kenyataannya tidak, karena penyaluran air irigasi tidak lancar akibat terhalang oleh perumahan-perumahan yang ada. Tanah kas desa tersebut akan digunakan untuk perumahan Taman Kebalen. Beralihfungsinya tanah kas desa Kebalen disebabkan oleh ruislag yang dilakukan Pemda Kabupaten Bekasi. Namun, aparat desa tidak mengetahui proses ruislag tersebut, dan ada musyawarah atau tidak. Aparat desa hanya melaksanakan keputusan yang telah ditetapkan Pemda atas tanah kas desa tersebut.

Lain halnya dengan pendapat salah satu staf desa, yaitu Pak Azwir Djindan (Seksi Ekonomi Pembangunan dan Koperasi). Ia menyatakan, lahan pertanian seluas 90 Ha yang dialihfungsikan oleh developer swasta merupakan sawah beririgasi teknis walaupun prakteknya tidak karena terhalang oleh perumahan. Keputusan alih fungsi tersebut didasarkan atas SK Pemda Kabupaten sesuai dengan tata ruang Kabupaten

Bekasi. Selama proses alih fungsi terjadi dialog antara para petani penggarap dengan aparat desa di kantor desa dan kecamatan dengan dibantu oleh pemuka masyarakat. Bahkan pihak PT Halim Gesit Mandiri pun ikut serta dalam penerangan mengenai alih fungsi tersebut. Penerangan ini dilakukan baik secara lisan maupun tulisan. Hal ini menimbulkan gejolak di petani penggarap, walaupun ada yang menyadari dan menerima apa adanya keputusan pemerintah desa. Setelah alih fungsi, para petani beralih menjadi pedagang dan buruh. Diakui oleh Pak Azwir, penghasilan para petani setelah alih fungsi lebih kecil dibandingkan sebelumnya ketika masih menjadi petani.

Selain itu juga dilakukan wawancara dengan Pak Dommy Mulyadi, mantan Sekretaris Desa Kebalen. Ia masih menjabat dan terlibat langsung pada waktu proses alih fungsi itu berjalan. Proses alih fungsi lahan pertanian berstatus tanah kas desa dan beririgasi teknis ini terjadi tahun 1993 oleh PT. Halim Gesit Mandiri. Tanah tersebut dapat dialihfungsikan karena diruislag oleh Pemda Kabupaten Bekasi agar sesuai dengan RUTR. Pada RUTR, Desa Kebalen termasuk desa yang diprioritaskan untuk menjadi daerah pemukiman. Selama proses alih fungsi tersebut terjadi musyawarah antara Pemda dengan penggarap disaksikan oleh aparat desa dan developer. Para petani penggarap dikumpulkan untuk dijelaskan bahwa sawah yang digarap merupakan tanah kas desak berarti tanah negara. Sekarang tanah tersebut akan dibebaskan dan para penggarap akan diberi pesangon. Besar pesangon yang diberikan bervariasi sesuai dengan musyawarah yang dilakukan sendiri-sendiri antara penggarap dengan pemerintah berdasar prinsip penjual dan pembeli (= tawar menawar). Pak Dommy pun

menyatakan, mau tidak mau petani penggarap harus menerima keputusan alih fungsi itu, karena tanah itu merupakan tanah negara.

Alih fungsi lahan pertanian ini semakin memperjelas betapa tidak setaranya kedudukan petani dengan pemerintah maupun investor. Pemerintah berada di atas petani dan rakyat yang mampu memaksakan kehendak dan menentukan berbagai hal tanpa harus disetujui oleh rakyatnya, baik secara halus (ideologi) maupun kekerasan (melalui aparat polisi dan militer). Para aparat desa merasa lebih bertanggung jawab kepada pimpinan dan investor, bukan kepada rakyat desa yang telah memilihnya.

Para petani tidak mampu mengontrol ataupun menolak kemauan pemerintah dan berbagai kebijakan yang diambilnya. Mereka tidak terlibat langsung dalam perencanaan dan pengambilan keputusan, tapi hanya sebagai penerima berbagai kebijakan. Sedangkan, para petani itu merupakan pihak yang terkait langsung dengan kebijakan alih fungsi. Sementara, organisasi tani (HKTI) tidak pernah turun membela hak dan kepentingan mereka. Akibatnya, para petani tidak mempunyai kawan seiring yang bersama-sama memperjuangkan hak atas tanah dan kesejahteraannya.

Lemahnya peranan dan kedudukan petani dalam mengontrol arus alih fungsi lahan pertanian dan jalannya pemerintahan desa disebabkan oleh tidak berimbangya posisi tawar menawar para petani dengan pemerintah desa ataupun investor. Dominasi pemilik modal dan sentralisasi kekuasaan yang terlalu berlebihan telah mematikan inisiatif, partisipasi dan kekuatan rakyat. Apalagi ada pelarangan terhadap kebebasan para petani untuk mengorganisir diri secara politis dalam organisasi yang independen (bebas) untuk berjuang menuntut hak-haknya dan pembagian kekayaan secara adil

merata. Dalam susunan panitia sembilan, misalnya, para petani tidak berdaya untuk duduk sejajar dan tawar menawar dengan wakil pemerintah desa dan investor. Maka, kebutuhan mendesak kaum tani saat ini, adalah kebebasan berorganisasi secara independen agar kontrol dan kedudukannya kuat, sehingga mampu menekan dan memaksa pemerintah taat pada asas demokrasi dan kedaulatan rakyat.

## VII. KESIMPULAN DAN SARAN

### 7.1. Kesimpulan

Pengembangan pemukiman di Desa Kebalen, sebagai realisasi Rancangan Umum Tata Ruang (RUTR) Kabupaten Bekasi, telah menyebabkan alih fungsi lahan pertanian seluas kurang lebih 90 hektar pada tahun 1993. Pembangunan pemukiman tersebut telah mendorong peningkatan pendapatan total petani konversi.

Pendapatan petani konversi yang meningkat dibanding sebelumnya, karena mereka harus mencari alternatif mata pencaharian baru selain bertani sawah, seperti berkebun sayur-sayuran, buruh industri, sewa kamar, warung dan ojek. Namun, peningkatan pendapatan ini tidak diikuti dengan distribusi pendapatan yang merata. Hal ini ditunjukkan oleh nilai pendapatan per kapita, standar deviasi dan CV petani konversi yang lebih tinggi dibandingkan pendapatan per kapita, standar deviasi dan CV petani non konversi.

Bila diukur dengan Gini Ratio, ketimpangan distribusi pendapatan petani konversi termasuk tinggi dibandingkan petani non konversi yang tingkat ketimpangannya termasuk sedang. Sedangkan, tingkat ketimpangan distribusi pendapatan per kapita petani konversi dan petani non konversi sama-sama termasuk sedang. Hal ini dipertegas oleh kurva Lorenz petani konversi yang lebih cembung dibandingkan dengan kurva Lorenz petani non konversi, baik untuk pendapatan total maupun pendapatan per kapita.

Bila diukur dengan kriteria Bank Dunia, tingkat ketimpangan distribusi pendapatan total dan pendapatan per kapita petani konversi termasuk tinggi.

Sedangkan, petani non konversi mempunyai tingkat ketimpangan distribusi pendapatan total dan pendapatan per kapita sedang. Pembagian pendapatan di antara kelompok pendapatan menengah dan tinggi dari petani non konversi hampir sama, sehingga pemerataan pendapatan petani non konversi berlangsung lebih baik.

Proses alih fungsi lahan pertanian di Desa Kebalen ternyata berjalan tanpa keterlibatan dan kontrol petani. Para petani merasa tidak dilibatkan dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Hal ini diungkapkan pula oleh beberapa pejabat desa. Seluruh petani menyatakan alih fungsi terjadi, karena desakan dari pihak eksternal (kepala desa, tokoh masyarakat, calo tanah dan aparat desa lainnya), dan bukan atas kehendak sendiri. Mereka pun merasa ditekan, dipaksa dan diintimidasi. Kenyataan ini membuktikan bahwa petani berada dalam posisi yang lemah (dilemahkan) dibandingkan pemerintah desa maupun investor.

Dengan demikian, studi kasus ini menyimpulkan proses alih fungsi lahan pertanian ke pemukiman berdampak negatif, karena telah menyebabkan ketimpangan dalam distribusi pendapatan, dan menafikan keterlibatan petani. Data yang terkumpul selama proses penelitian telah membuktikan kebenaran hipotesis penelitian.

## 7.2. Saran

Proses alih fungsi lahan pertanian tidak hanya berpengaruh terhadap fisik tanah saja, tapi terutama terhadap petani sebagai pengguna tanah. Para petani harus dilibatkan dalam setiap perencanaan dan pengambilan keputusan yang berkaitan dengan tanah dan kesejahteraannya. Kedudukan petani haruslah seimbang dengan aparat pemerintahan desa dan investor agar mampu melakukan tawar menawar.

Kedudukan petani yang sederajat itu hanya bisa terjadi bila petani mempunyai kebebasan mengorganisir diri secara politis. Organisasi yang independen, yang lahir dari petani sendiri, akan mendorong petani untuk semakin maju, kritis dan mampu memperjuangkan hak-hak dan kepentingan para petani.

Segala upaya pendekatan keamanan (*security approach*) yang seringkali digunakan dalam penyelesaian kasus-kasus pembebasan tanah rakyat maupun dalam problem rakyat lainnya harus segera dihapuskan. Hal ini sangat penting dilakukan untuk mendorong kemandirian, kreativitas dan partisipasi rakyat dalam pembangunan. Oleh karena itu, fungsi aparat keamanan sebagai penjaga keamanan negara dan benar-benar pengabdian rakyat harus dijalankan secara tegas. Dengan demikian, diharapkan pemerataan dan kesejahteraan rakyat secara adil dan manusiawi akan terwujud.

Upaya pemerataan pendapatan petani juga dapat dilakukan dengan pertanian kolektif dan pengelolaan bersama secara profesional dan modern, melalui koperasi atau kelompok usaha. Pertanian kolektif ini dimaksudkan untuk mengatasi luas lahan pertanian yang sempit dan letaknya terpencar-pencar, sehingga pengolahannya lebih efisien, produksi meningkat, biaya produksi rendah dan memperkuat posisi petani. Di samping itu, petani juga dapat melakukan diversifikasi usaha atau merancang pengolahan produk-produk pertanian sampai menjadi suatu produk yang dapat menguasai seluruh lini dari hulu sampai hilir. Untuk itu, alat-alat produksi harus dikuasai petani secara kolektif dengan ditunjang oleh peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan perubahan sistem ekonomi politik maupun sosial budaya yang mendukung pemerataan, keadilan, kemerdekaan dan profesionalisme kerja.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief, S. 1995. Kebijakan Pertanian Orde Baru: Telaah Ekonomi Politik dalam Makalah Seminar Menjelajah Kebijakan Pertanahan dalam Pembangunan di Indonesia Orde Baru. Jakarta.
- Barlowe, R. 1978. *Land Resource Economics*. Prentice - Hall, Inc. New Jersey
- Budiman, A. 1991. Negara dan Pembangunan. Yayasan Padi dan Kapas. Jakarta.
- , 1996. Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi. Gramedia. Jakarta.
- Bellante, D. dan Mark Jackson. 1990. Ekonomi Ketenagakerjaan. Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta.
- Biro Pusat Statistik (BPS). 1993. Statistik Indonesia. BPS. Jakarta.
- , 1993. Sensus Pertanian 1993. Sensus Sampel Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan. BPS. Jakarta.
- , 1983. Sensus Pertanian 1983. Hasil Sensus Sampel Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan. BPS. Jakarta.
- Emilia. 1993. Pengaruh Zona Industri terhadap Distribusi Pendapatan di Desa Sentul dan Desa Karang Asem Barat Kecamatan Citeureup Kabupaten Bogor. Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian. IPB. Bogor.
- Firdaus, M. 1995. Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian terhadap Distribusi Pendapatan Masyarakat. Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian. Faperta. Bogor.
- Hariadi, U., dan Masruchah. Ed. 1995. Tanah, Rakyat dan Demokrasi. Forum LSM - LPSM. Yogyakarta.
- Herdiana, A. B. 1994. Kesempatan Kerja, Pendapatan Petani dan Distribusi Pendapatan. Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian. Faperta. IPB. Bogor.
- Husein, A.S., S.H. 1995. Ekonomi Politik Penguasaan Tanah. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Kartika, I.P. 1991. Analisis Konversi Lahan dari Penggunaan Pertanian ke Penggunaan Non Pertanian dengan Pendekatan Nilai Sewa Ekonomi Lahan (*Land Rent*). Jurusan Tanah. Faperta. IPB. Bogor.

- Nurhayati, L. 1994. Opportunity Cost Konversi Lahan Pertanian Ke Penggunaan Non Pertanian. Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian. Faperta. IPB. Bogor.
- , 1995. Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Non Sawah. Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian. Faperta. IPB. Bogor.
- Moeljarto, Prof. Dr. MPA. 1993. Politik Pembangunan. Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Nasoetion, L.I. 1991. Beberapa Masalah Pertanahan Nasional dan Alternatif Kebijakan untuk Menanggulangnya. Analisis CSIS No.2. Tahun XX, Maret - April 1991. Jakarta.
- Riyani, W. 1992. Analisis Konversi Lahan dari Lahan Pertanian ke Lahan Perumahan dengan Metode Pendekatan Sewa Ekonomi Lahan (*Land Rent*). Jurusan Tanah. Faperta. IPB. Bogor.
- Reynolds, L.G. 1988. *Economics*. IRWIN. United States of America.
- Rahardjo, M.D. 1984. Transformasi Pertanian, Industrialisasi dan Kesempatan Kerja, UI - Press. Jakarta.
- Soetrisno, L. 1995. Menuju Masyarakat Partisipasif. Kanisius. Yogyakarta.
- Syafa'at, N., H. P. Saliem, dan Saktyanu K. D. 1995. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Sawah di Tingkat Petani. Prosiding Pengembangan Hasil Penelitian. Profil Kelembagaan Pemanfaatan Sumberdaya Pertanian dan Prospek Pengembangan Agribisnis di Indonesia. Pusat Penelitian Sosial Ekonoi Pertanian - Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Sumaryanto, A. Pakpahan, dan S. Friyanto. 1994. Keragaan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Non Pertanian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian - Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. 1995. Bogor.
- Sajogyo, Prof. Dr. Ir. 1977. Golongan Miskin dan Partisipasi dalam Pembangunan Desa. Prisma No.3. Tahun VI, Maret 1977. Jakarta.
- Soehardjo, S., dan D. Patong. 1973. Sendi-Sendi Pokok Ilmu Usahatani. Departemen Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian. Faperta. IPB. Bogor.
- Thee, Kian Wie. 1989. Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan. LP3ES. Jakarta.

## LAMPIRAN

**Lamp Tabel 1. Karakteristik Responden Petani Konversi**

No	Pekerjaan	JAK	Umur	Pendidikan	Luas Sawah (Ha)
1	kbn, wrng	6	31	SD	0,2
2	Beca	5	40	Tdk tmt SD	0,8
3	kbn	6	42	Tdk tmt SD	0,2
4	Brh, kbn, swh gadai	4	40	SD	0,5
5	brh, ojek, kbn	4	38	SD	0,8
6	kbn	7	42	Tdk tmt SMP	0,5
7	kbn	5	44	Tdk tmt SD	0,3
8	kbn	4	38	SD	0,25
9	kontrakan	5	46	Tdk sekolah	1,0
10	wrng, kontrakan	5	38	SMP	0,6
11	kbn	1	75	Tdk sekolah	0,8
12	swh, kbn	3	27	Tdk tmt SD	1,5
13	kbn	4	30	Tdk tmt SD	0,3
14	kbn	3	48	SD	1,4
15	kbn, dgng, angkot	11	50	Tdk sekolah	0,6
16	swh, kontrakan	6	65	SD	0,5
17	bandar kertas bks	6	46	SD	0,75
18	kbn	6	46	SD	0,5
19	wrng, dgng	5	40	SD	0,4
20	kbn, kontrakan	7	55	SD	1,0
21	kbn, dgng, angkot	6	45	SD	1,9
22	kbn, angkot	8	80	Tdk sekolah	1,0
23	swh, ojek	8	53	SD	1,25
24	ojek	8	40	Tdk tmt SD	1,3
25	kbn	12	50	SMP	1,5
26	dgng	8	50	Tdk sekolah	1,5
27	kbn	4	60	Tdk sekolah	1,25
28	swh, angkot	10	78	SD	5,0
29	swh, kbn	2	75	Tdk sekolah	3,0
30	kbn	7	50	SD	3,3

**Lamp Tabel 2. Pendapatan Total dan Pendapatan Per Kapita Responden Petani Konversi**

No	Y Total Keluarga/tahun	Y per Kapita/tahun	Sawah		Kebun		Industri		Dagang		Jasa		Dil	
			Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1	2 274 000	379 000			1 104 000	48,55			1 170 000	51,45				
2	5 880 000	1 176 000					3 000 000	51,02	2 880 000	48,98				
3	1 524 000	254 000			774 000	50,79					750 000	49,21		
4	11 580 000	2 895 000	1 800 000	15,54	180 000	1,55	9 600 000	82,90						
5	3 634 800	908 700			370 800	10,20	2 400 000	66,03			864 000	23,77		
6	654 000	93 300			654 000	100,00								
7	3 966 000	793 200			3 030 000	76,40					936 000	23,60		
8	3 261 600	815 400			3 261 600	100,00								
9	3 000 000	600 000									3 000 000	100,00		
10	2 430 000	486 000							630 000	25,93	1 800 000	74,07		
11	457 200	457 200			457 200	100,00								
12	3 235 200	1 078 400			3 235 200	100,00								
13	2 046 000	511 500			2 046 000	100,00								
14	5 689 200	1 896 400			5 689 200	100,00								
15	18 921 000	1 720 090			5 793 000	30,62			4 128 000	21,82	9 000 000	47,57		
16	12 400 000	2 066 667	8 000 000	64,52							2 000 000	16,13	2 400 000	19,35
17	4 436 000	739 333					2 400 000	54,10	1 536 000	34,63	500 000	11,27		
18	2 305 200	384 200			1 105 200	47,94							1 200 000	52,06
19	9 636 000	1 927 200					2 400 000	24,91	7 236 000	75,09				
20	1 856 900	265 271			956 900	51,53					900 000	48,47		
21	23 287 600	3 881 267			12 480 000	53,59			234 000	1,00	8 373 600	35,96	1 200 000	5,15
22	23 947 200	2 993 400	7 519 200	31,40	5 628 000	23,50					10 800 000	45,10		
23	12 156 000	1 519 500	10 320 000	84,90							1 836 000	15,10		

24	1 584 000	198 000								1 584 000	100,00		
25	5 880 000	490 000			5 760 000	97,96			120 000	2,04			
26	27 000 000	3 375 000						27 000 000	100,00				
27	1 841 700	1 841 700			1 841 700	100,00							
28	40 500 000	4 050 000	35 700 000	88,15						4 800 000	11,85		
29	7 544 000	3 772 000	1 400 000	18,56	6 144 000	81,44							
30	3 438 000	491 143			2 538 000	73,82	900 000	26,18					

**Lamp Tabel 3. Karakteristik Responden Petani Non Konversi**

No	Pekerjaan JAK	JAK	Umur	Pendidikan	Luas Sawah
1	Penggrp, kbn	11	75	Tdk sekolah	0,20
2	Penggrp	6	35	Tdk sekolah	0,20
3	Penggrp	1	45	Tdk sekolah	0,25
4	Penggrp, dgng	7	40	Tdk tmt SD	0,40
5	Penggrp	4	60	Tdk sekolah	0,50
6	Penggrp, dgng	6	44	Tdk tmt SD	1,00
7	Penggrp, kbn, ojek	2	22	Tdk tmt SMA	0,80
8	Penggrp,	3	55	Tdk sekolah	1,00
9	Penggrp, kbn	4	66	Tdk sekolah	1,00
10	Penggrp	5	50	Tdk sekolah	1,00
11	Penggrp, satpam	7	39	SD	0,50
12	Penggrp	12	65	Tdk tmt SD	0,80
13	Penggrp, kbn	4	44	Tdk tmt SD	0,80
14	Penggrp, ojek	2	25	SD	0,50
15	Penggrp	3	50	Tdk sekolah	0,50
16	Penggrp	5	33	Tdk tmt SD	0,50
17	Penggrp	9	70	Tdk sekolah	2,00
18	Penggrp, kbn	2	50	Tdk sekolah	1,60
19	Penggrp, kbn	8	50	Tdk sekolah	1,20
20	Penggrp	3	58	Tdk sekolah	1,50
21	Penggrp	2	50	Tdk sekolah	2,00
22	Penggrp	4	60	Tdk sekolah	2,00
23	Penggrp, pegawai negeri	4	44	Tdk tmt SD	1,50
24	penggrp, kbn, ojek	5	37	Tdk tmt SD	1,50
25	Penggrp, kbn	5	55	Tdk sekolah	2,00
26	Penggrp, kbn	8	50	Tdk sekolah	2,00
27	Penggrp, wrng	6	36	Tdk tmt SD	2,25
28	Penggrp	1	60	Tdk sekolah	3,00
29	Penggrp, kbn	2	50	SD	3,00
30	Penggrp, dagang	7	43	Tdk sekolah	2,25

Lamp Tabel 4. Pendapatan Total dan Pendapatan Per Kapita Responden Petani Non Konversi

No	Y Total Keluarga/tahun	Y per Kapita/tahun	Sawah		Kebun		Industri		Dagang		Jasa		DII.	
			Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1	444 500	88 900	444 500	100,00										
2	506 000	160 125	506 000	100,00										
3	640 500	208 783	640 500	100,00										
4	987 500	245 400	987 500	100,00										
5	1 191 500	270 250	1 191 500	100,00										
6	1 227 000	329 166	1 227 000	100,00										
7	1 252 700	423 595	472 700	37,73							780 000	62,27		
8	1 541 500	439 729	1 541 500	100,00										
9	2 173 000	506 000	229 000	10,54	1 154 000	53,11					790 000	36,36		
10	3 027 000	539 857	3 027 000	100,00										
11	3 078 100	595 750	2 318 100	75,31					760 000	24,69				
12	3 243 000	756 750	903 000	27,84					2 340 000	72,16				
13	3 458 500	870 722	338 500	9,79			3 120 000	90,21						
14	3 779 000	898 500	179 000	4,74					3 600 000	95,26				
15	3 945 000	1 086 500	1 292 000	32,75	2 653 000	67,25								
16	4 467 600	1 116 996	526 800	11,79	3 940 800	88,21								
17	4 659 550	1 143 787	550 750	11,82	808 800	17,36					3 300 000	70,82		
18	5 966 500	1 152 833	1 646 500	27,60			3 600 000	60,34	720 000	12,07				
19	6 289 500	1 285 292	1 669 500	26,54					1 440 000	22,90			3 180 000	50,56
20	6 684 750	1 541 500	384 750	5,76							6 300 000	94,24		
21	7 374 000	1 574 125	4 014 000	54,43	3 360 000	45,57								
22	7 711 750	1 873 500	2 311 750	29,98					5 400 000	70,02				

23	7 836 500	1 972 500	2 004 500	25,58			2 592 000	33,08			3 240 000	41,34		
24	9 150 300	1 988 833	1 550 500	16,94	3 099 800	33,88			4 500 000	49,18				
25	9 368 500	1 997 100	1 127 500	12,04	4 641 000	49,54					3 600 000	38,43		
26	9 985 500	2 523 500	1 375 500	13,77	8 610 000	86,23								
27	10 773 500	2 643 375	93 500	0,88					6 800 000	61,26			4 080.000	37,87
28	11 373 500	2 843 375	699 500	6,15	10 674 000	93,85								
29	12 593 000	3 342 375	2 410 000	19,14	10 183 000	80,86								
30	15 141 000	3 687 000	741 000	4,89					14 400 000	95,11				

Lamp Tabel 5. Distribusi Pendapatan Total Petani Non Konversi Berdasarkan Gini Ratio

No	Y (dalam ribuan)	f (Y)	F (Y)	F(Y-1)	f	F	[F(Y) + F(Y-1)]*f
1	444,500	0,003	0,003	0,000	0,0333	0,033	0,0001
2	506,000	0,003	0,006	0,003	0,0333	0,0666	0,0003
3	640,500	0,004	0,010	0,006	0,0333	0,0999	0,0005
4	987,500	0,006	0,016	0,010	0,0333	0,1332	0,0009
5	1 191,500	0,008	0,024	0,016	0,0333	0,1665	0,0010
6	1 227,000	0,008	0,032	0,024	0,0333	0,1998	0,0020
7	1 252,700	0,008	0,040	0,032	0,0333	0,2331	0,0020
8	1 541,500	0,010	0,050	0,040	0,0333	0,2664	0,0030
9	2 172,000	0,013	0,063	0,050	0,0333	0,2997	0,0040
10	3 027,000	0,019	0,082	0,063	0,0333	0,3330	0,0050
11	3 078,100	0,019	0,101	0,082	0,0333	0,3663	0,0060
12	3 243,000	0,020	0,121	0,101	0,0333	0,3996	0,0070
13	3 458,500	0,022	0,143	0,121	0,0333	0,4329	0,0090
14	3 779,000	0,024	0,167	0,143	0,0333	0,4662	0,0100
15	3 945,000	0,025	0,192	0,167	0,0333	0,4995	0,0120
16	4 467,600	0,028	0,220	0,192	0,0333	0,5328	0,0140
17	4 659,550	0,029	0,249	0,220	0,0333	0,5661	0,0160
18	5 966,500	0,037	0,286	0,249	0,0333	0,5994	0,0180
19	6 289,500	0,039	0,325	0,286	0,0333	0,6327	0,0200
20	6 684,750	0,042	0,367	0,325	0,0333	0,666	0,0230
21	7 374,000	0,046	0,413	0,367	0,0333	0,6993	0,0260
22	7 711,750	0,048	0,461	0,413	0,0333	0,7326	0,0290
23	7 836,500	0,049	0,510	0,461	0,0333	0,7659	0,0320
24	9 150,300	0,057	0,567	0,510	0,0333	0,7992	0,0360
25	9 368,500	0,059	0,626	0,567	0,0333	0,8325	0,0400
26	9 985,500	0,062	0,688	0,626	0,0333	0,8658	0,0440
27	10 773,500	0,067	0,755	0,688	0,0333	0,8991	0,0480
28	11 373,500	0,071	0,826	0,755	0,0333	0,9324	0,0530
29	12 593,000	0,079	0,905	0,826	0,0333	0,9657	0,0580
30	15 141,000	0,095	1,000	0,905	0,0333	0,9990	0,0630
Σ	159 870,25	1,00		1,000			0,5828

$$GR = 1 - 0,5828$$

$$= 0,4172$$

GR berada di :  $0,35 < 0,4172 < 0,50$ , berarti tingkat ketimpangan sedang

**Lamp Tabel 6. Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Non Konversi Berdasarkan Gini Ratio**

No	Y per Kapita (dalam ribuan)	f (Y)	F(Y)	F(Y - 1)	f	F	[F(Y) + F(Y - 1)]*f
1	88,900	0,002	0,002	0,000	0,0333	0,033	0,00007
2	160,125	0,004	0,006	0,002	0,0333	0,0666	0,00030
3	208,783	0,005	0,011	0,006	0,0333	0,0999	0,00060
4	245,400	0,006	0,017	0,011	0,0333	0,1332	0,00090
5	270,250	0,007	0,024	0,017	0,0333	0,1665	0,00100
6	329,166	0,009	0,033	0,024	0,0333	0,1998	0,00200
7	423,595	0,011	0,044	0,033	0,0333	0,2331	0,00300
8	439,729	0,012	0,056	0,044	0,0333	0,2664	0,00300
9	506,000	0,013	0,069	0,056	0,0333	0,2997	0,00400
10	539,857	0,014	0,083	0,069	0,0333	0,3330	0,00500
11	595,750	0,016	0,099	0,083	0,0333	0,3663	0,00600
12	756,750	0,020	0,119	0,099	0,0333	0,3996	0,00700
13	870,722	0,023	0,142	0,119	0,0333	0,4329	0,00900
14	898,500	0,024	0,166	0,142	0,0333	0,4662	0,01000
15	1 086,500	0,028	0,194	0,166	0,0333	0,4995	0,01200
16	1 116,900	0,029	0,223	0,194	0,0333	0,5328	0,01400
17	1 143,787	0,030	0,253	0,223	0,0333	0,5661	0,01600
18	1 152,833	0,030	0,283	0,253	0,0333	0,5994	0,01800
19	1 285,292	0,034	0,317	0,283	0,0333	0,6327	0,02000
20	1 541,500	0,040	0,357	0,317	0,0333	0,666	0,02200
21	1 574,125	0,041	0,398	0,357	0,0333	0,6993	0,02500
22	1 873,500	0,049	0,447	0,398	0,0333	0,7326	0,02800
23	1 972,500	0,052	0,499	0,447	0,0333	0,7659	0,03200
24	1 188,833	0,052	0,551	0,499	0,0333	0,7992	0,03500
25	1 997,100	0,052	0,603	0,551	0,0333	0,8325	0,03800
26	2 523,500	0,066	0,669	0,603	0,0333	0,8658	0,04200
27	2 693,375	0,071	0,740	0,669	0,0333	0,8991	0,04700
28	2 843,375	0,075	0,815	0,740	0,0333	0,9324	0,05200
29	3 342,375	0,088	0,903	0,815	0,0333	0,9657	0,05700
30	3 687,000	0,097	1,000	0,903	0,0333	0,9990	0,06300
Σ	38 156,022	1,000		1,000			0,572787

$$GR = 1 - 0,572787 = 0,42713$$

GR berada di :  $0,35 < 0,42713 < 0,50$ , berarti tingkat ketimpangan sedang

**Lamp Tabel 7. Distribusi Pendapatan Total Petani Non Konversi Berdasarkan Kriteria Bank Dunia**

No	Y (dalam ribuan)	Desil	Nilai (%)
1	444,50		
2	506,00		
3	640,50		
<b>Jumlah</b>	<b>1 591,00</b>	<b>I</b>	<b>0,9952</b>
4	987,50		
5	1 191,50		
6	1 227,00		
<b>Jumlah</b>	<b>3 406,00</b>	<b>II</b>	<b>2,1305</b>
7	1 252,70		
8	1 541,50		
9	2 173,00		
<b>Jumlah</b>	<b>4 967,20</b>	<b>III</b>	<b>3,1070</b>
10	3 027,00		
11	3 078,10		
12	3 243,00	IV	5,8473
<b>Jumlah</b>	<b>3 348,10</b>	<b>I - IV</b>	<b>12,08</b>
13	3 458,50		
14	3 779,00		
15	3 945,00		
<b>Jumlah</b>	<b>11 182,50</b>	<b>V</b>	<b>6,9947</b>
16	4 467,60		
17	4 659,55		
18	5 966,50		
<b>Jumlah</b>	<b>15 093,65</b>	<b>VI</b>	<b>9,4412</b>
19	6 289,50		
20	6 684,75		
21	7 374,00		
<b>Jumlah</b>	<b>20 348,25</b>	<b>VII</b>	<b>12,7280</b>
22	7 711,75		
23	7 836,50		
24	9 150,30		
<b>Jumlah</b>	<b>24 698,55</b>	<b>V - VIII</b>	<b>44,613</b>
25	9 368,50		
26	9 985,50		
27	10 773,50		
<b>Jumlah</b>	<b>30 127,50</b>	<b>IX</b>	<b>18,8450</b>
28	11 373,50		
29	12 593,00		
30	15 141,00	X	24,4620
<b>Jumlah</b>	<b>39 107,50</b>	<b>IX - X</b>	<b>43,307</b>
<b>Total</b>	<b>159 870,25</b>		

**Lamp Tabel 8. Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Non Konversi Berdasarkan Kriteria Bank Dunia**

No	Y per Kapita (dalam ribuan)	Desil	Nilai (%)
1	88,900		
2	160,125		
3	208,783		
Jumlah	457,808	I	1,1998
4	245,400		
5	270,250		
6	329,166		
Jumlah	844,816	II	2,2141
7	423,595		
8	439,729		
9	506,000		
Jumlah	1.369,324	III	3,5887
10	539,857		
11	595,750		
12	756,750	IV	4,9595
Jumlah	1.892,357	I - IV	11,9621 ≈ 12
13	870,722		
14	898,500		
15	1.086,500		
Jumlah	2.855,722	V	7,4843
16	1.116,900		
17	1.143,787		
18	1.152,833		
Jumlah	3.413,520	VI	8,9462
19	1.285,292		
20	1.541,500		
21	1.574,125		
Jumlah	4.400,917	VII	11,5340
22	1.873,500		
23	1.972,500		
24	1.988,833	VIII	15,2920
Jumlah	5.834,833	V - VIII	43,2565 ≈ 43
25	1.997,100		
26	2.523,500		
27	2.693,375		
Jumlah	7.213,975	IX	18,9065
28	2.843,375		
29	3.342,375		
30	3.687,000	X	25,8747
Jumlah	9.872,750	IX - X	44,7812 ≈ 45
Total	38.156,022		

Lamp 9. Distribusi Pendapatan Total Petani Konversi Berdasarkan Gini Ratio

No	Y Total (dalam ribuan)	f (Y)	F(Y)	F(Y - 1)	f	F	[F(Y) + F(Y - 1)]*f
1	457, 2	0,002	0,002	0,000	0,0333	0,033	0,00007
2	654,0	0,003	0,005	0,002	0,0333	0,0666	0,0002
3	1 524,0	0,006	0,011	0,005	0,0333	0,0999	0,0005
4	1 584,0	0,006	0,017	0,011	0,0333	0,1332	0,0009
5	1 841,7	0,007	0,025	0,017	0,0333	0,1665	0,0014
6	1 856,9	0,008	0,033	0,025	0,0333	0,1998	0,0019
7	2 046,0	0,008	0,041	0,033	0,0333	0,2331	0,0025
8	2 274,0	0,009	0,050	0,041	0,0333	0,2664	0,0030
9	2 305,2	0,009	0,059	0,050	0,0333	0,2997	0,0036
10	2 430,0	0,012	0,069	0,059	0,0333	0,3330	0,0043
11	3 000,0	0,013	0,081	0,069	0,0333	0,3663	0,0050
12	3 235,2	0,013	0,094	0,081	0,0333	0,3996	0,0058
13	3 261,6	0,013	0,107	0,094	0,0333	0,4329	0,0067
14	3 438,0	0,014	0,121	0,107	0,0333	0,4662	0,0076
15	3 634,8	0,015	0,136	0,121	0,0333	0,4995	0,0086
16	3 966,0	0,016	0,152	0,136	0,0333	0,5328	0,0096
17	4 436,0	0,018	0,170	0,152	0,0333	0,5661	0,0107
18	5 689,2	0,023	0,193	0,170	0,0333	0,5994	0,0121
19	5 880,0	0,024	0,217	0,193	0,0333	0,6327	0,0137
20	5 880,0	0,024	0,241	0,217	0,0333	0,666	0,0153
21	7 544,0	0,031	0,272	0,241	0,0333	0,6993	0,0171
22	9 636,0	0,039	0,311	0,272	0,0333	0,7326	0,0194
23	11 580,0	0,047	0,358	0,311	0,0333	0,7659	0,0223
24	12 156,0	0,049	0,407	0,358	0,0333	0,7992	0,0255
25	12 400,0	0,050	0,457	0,407	0,0333	0,8325	0,0288
26	18,921,0	0,077	0,534	0,457	0,0333	0,8658	0,0330
27	23 287,6	0,095	0,629	0,534	0,0333	0,8991	0,0388
28	23 947,2	0,097	0,726	0,629	0,0333	0,9324	0,0452
29	27 000,0	0,110	0,836	0,726	0,0333	0,9657	0,0521
30	40 500,0	0,164	1,000	0,836	0,0333	0,9990	0,0612
$\Sigma$	246 365,6	1,000		1,000			0,45687

GR = 1 - 0,45687

= 0,54313

GR berada antara: 0,50 < 0,54 < 0,70, berarti tingkat ketimpangan tinggi

**Lamp Tabel 10. Distribusi Pendapatan Per kapita Petani Konversi Berdasarkan Gini Ratio**

No	Y Total (dalam ribuan)	f(Y)	F(Y)	F(Y-1)	f	F	[F(Y) * F(Y-1)]/f
1	93,3	0,002	0,002	0,000	0,0333	0,033	0,00007
2	198,0	0,005	0,007	0,002	0,0333	0,0666	0,0003
3	254,0	0,006	0,013	0,007	0,0333	0,0999	0,0007
4	265,271	0,007	0,020	0,013	0,0333	0,1332	0,0011
5	379,0	0,009	0,029	0,020	0,0333	0,1665	0,0016
6	384,2	0,009	0,038	0,029	0,0333	0,1998	0,0022
7	457,2	0,011	0,049	0,038	0,0333	0,2331	0,0029
8	460,425	0,011	0,060	0,049	0,0333	0,2664	0,0036
9	486,0	0,0012	0,072	0,060	0,0333	0,2997	0,0044
10	490,0	0,012	0,084	0,072	0,0333	0,3330	0,0052
11	491,143	0,012	0,096	0,084	0,0333	0,3663	0,0060
12	511,5	0,013	0,109	0,096	0,0333	0,3996	0,0068
13	600,0	0,015	0,124	0,109	0,0333	0,4329	0,0078
14	739,333	0,018	0,142	0,124	0,0333	0,4662	0,0089
15	793,2	0,020	0,162	0,142	0,0333	0,4995	0,0101
16	815,4	0,020	0,182	0,162	0,0333	0,5328	0,0115
17	908,7	0,022	0,204	0,182	0,0333	0,5661	0,0129
18	1 078,4	0,027	0,231	0,204	0,0333	0,5994	0,0145
19	1 176,0	0,029	0,260	0,231	0,0333	0,6327	0,0164
20	1 519,5	0,037	0,297	0,260	0,0333	0,666	0,0186
21	1 720,09	0,042	0,339	0,297	0,0333	0,6993	0,0212
22	1 896,4	0,047	0,386	0,339	0,0333	0,7326	0,0242
23	1 927,2	0,047	0,433	0,386	0,0333	0,7659	0,0273
24	2 066,667	0,051	0,484	0,433	0,0333	0,7992	0,0306
25	2 895,0	0,071	0,555	0,484	0,0333	0,8325	0,0346
26	2 993,4	0,074	0,629	0,555	0,0333	0,8658	0,0395
27	3 375,0	0,083	0,712	0,629	0,0333	0,8991	0,0447
28	3 772,0	0,093	0,805	0,712	0,0333	0,9324	0,0506
29	3 881,267	0,095	0,900	0,805	0,0333	0,9657	0,0568
30	4 050,0	0,100	1,000	0,900	0,0333	0,9990	0,0633
$\Sigma$	40 677,596	1,000		1,000			0,52837

$$GR = 1 - 0,52837$$

$$= 0,47163$$

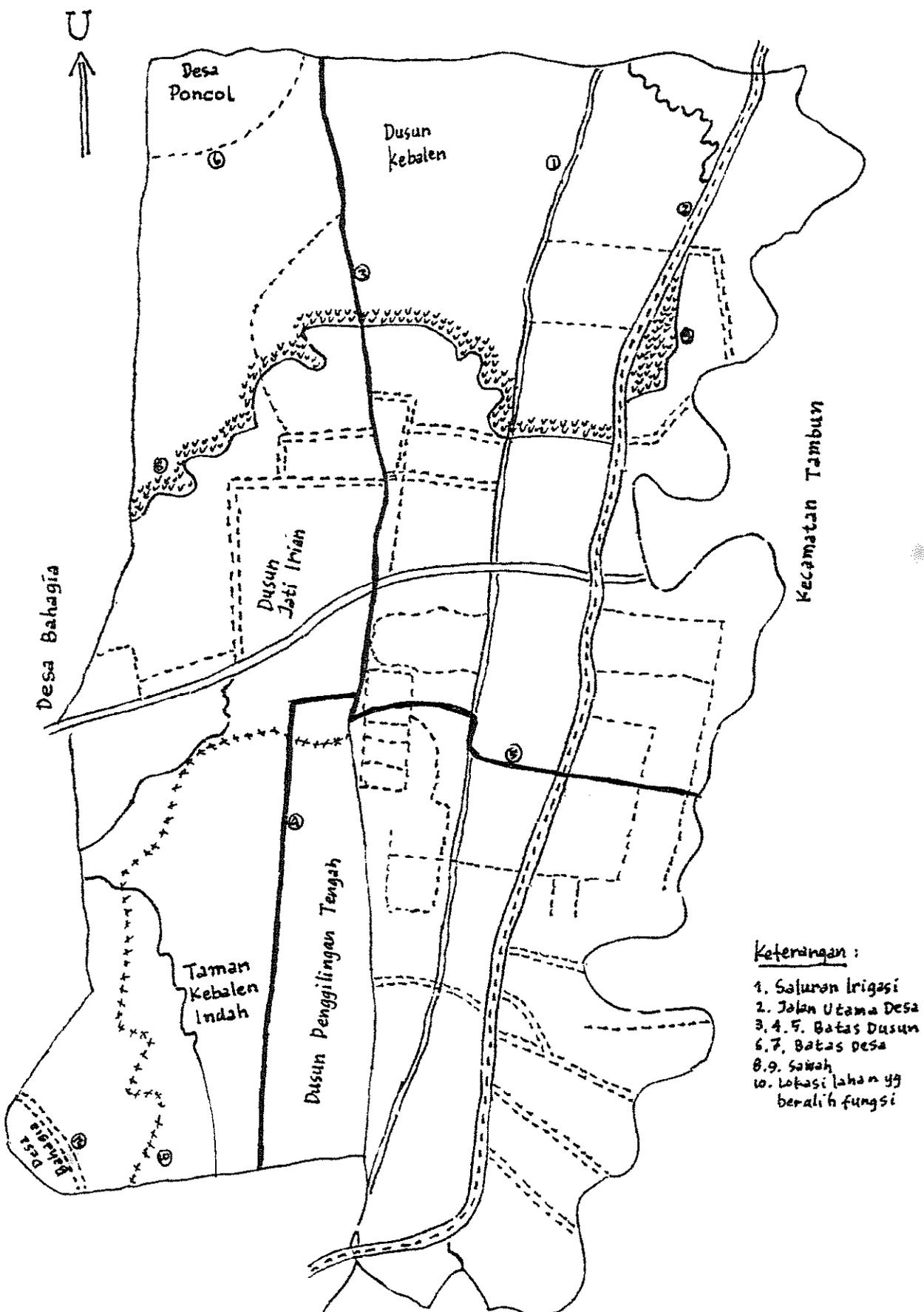
Gini Ratio berada antara:  $0,35 < 0,47 < 0,5$ , berarti tingkat ketimpangan sedang

Lamp Tabel 11. Distribusi Pendapatan Total Petani Konversi Berdasarkan Kriteria Bank Dunia

No	Y (dalam ribuan)	Desi	Nilai (%)
1	457,2		
2	654,0		
3	1 524,0		
Jumlah	2 635,2	I	1,0696
4	1 584,0		
5	1 841,7		
6	1 856,9		
Jumlah	5 282,6	II	2,1442
7	2 046,0		
8	2 274,0		
9	2 305,2		
Jumlah	6 625,2	III	2,6892
10	2 430,0		
11	3 000,0		
12	3 235,2		
Jumlah	8 665,2	IV	3,5172
Jumlah	8 665,2	I-IV	9,4702
13	3 261,6		
14	3 438,0		
15	3 634,8		
Jumlah	10 334,4	V	4,1947
16	3 966,0		
17	4 436,0		
18	5 689,2		
Jumlah	14 091,2	VI	5,7196
19	5 880,0		
20	5 880,0		
21	7 544,0		
Jumlah	19 304,0	VII	7,8355
22	9 636,0		
23	11 580,0		
24	12 156,0		
Jumlah	33 372,0	VIII	13,5457
Jumlah	33 372,0	V-VIII	31,2955
25	12 400,0		
26	18 921,0		
27	23 287,6		
Jumlah	54 608,6	IX	22,1657
28	23 947,2		
29	27 000,0		
30	40 500,0		
Jumlah	91 447,200	X	37,1185
Jumlah	91 447,200	IX-X	59,2842
Total	246 365,6		

**Lamp Tabel 12. Distribusi Pendapatan Per Kapita Petani Konversi Berdasarkan Kriteria Bank Dunia**

No	Y Per Kapita (dalam ribuan)	Desil	Nilai (%)
1	93,3		
2	198,0		
3	254,0		
<b>Jumlah</b>	<b>545,300</b>	<b>I</b>	<b>1,3405</b>
4	265,271		
5	379,0		
6	384,2		
<b>Jumlah</b>	<b>1.028,471</b>	<b>II</b>	<b>2,5283</b>
7	457,2		
8	460,425		
9	486,0		
<b>Jumlah</b>	<b>1.403,625</b>	<b>III</b>	<b>3,4506</b>
10	490,0		
11	491,143		
12	511,5	IV	3,6694
<b>Jumlah</b>	<b>1.492,643</b>	<b>I-IV</b>	<b>10,9888</b>
13	600,0		
14	739,333		
15	793,2		
<b>Jumlah</b>	<b>2.132,533</b>	<b>V</b>	<b>5,2425</b>
16	815,4		
17	908,7		
18	1.078,4		
<b>Jumlah</b>	<b>2.802,500</b>	<b>VI</b>	<b>6,8895</b>
19	1.176,0		
20	1.519,5		
21	1.720,09		
<b>Jumlah</b>	<b>4.415,590</b>	<b>VII</b>	<b>10,8551</b>
22	1.896,4		
23	1.927,2		
24	2.066,667	VIII	14,4804
<b>Jumlah</b>	<b>5.890,267</b>	<b>V-VIII</b>	<b>37,4675</b>
25	2.895,0		
26	2.993,4		
27	3.375,0		
<b>Jumlah</b>	<b>9.263,4</b>	<b>IX</b>	<b>22,7727</b>
28	3.772,0		
29	3.881,267		
30	4.050,0	X	28,7708
<b>Jumlah</b>	<b>11.703,267</b>	<b>IX-X</b>	<b>51,5435</b>
<b>Total</b>	<b>40.677,596</b>		



- Keterangan :
1. Saluran Irigasi
  2. Jalan Utama Desa
  - 3, 4, 5. Batas Dusun
  - 6, 7. Batas desa
  - 8, 9. Sawah
  10. Lokasi lahan yg beralih fungsi

Gambar 1. Peta Desa Kebalen

# PETA KABUPATEN BEKASI



Skala 1 : 181.000

