

STRATEGI PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN BERIRIGASI: STUDI KASUS KABUPATEN BANYUMAS¹

Sahid Susanto²

ABSTRAK

Lahan sawah beririgasi mempunyai peran utama dalam menjaga stabilitas suplai pangan khususnya beras, meningkatkan fungsi ekologis, menciptakan aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat pedesaan, wahana pembentuk peradaban masyarakat berbasis agraris. Namun keberadaan lahan irigasi mengalami berbagai tekanan. Luas penurunannya mencapai sekitar 200 ha per tahun, terutama di Jawa. Penurunan signifikan juga terjadi di Kabupaten Banyumas, karena secara geografis terletak pada persimpangan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi. Studi yang dilakukan memfokuskan pada strategi penyusunan pencegahan alih fungsi lahan sawah beririgasi untuk dipakai sebagai dasar dalam penyusunan peraturan daerah. Strategi disusun secara holistik dengan mempertimbangkan aspek letak geografis, pengendalian tata ruang, pembangunan wilayah, sosial ekonomi dan hukum.

Lahan sawah irigasi sebagai bagian aset sumberdaya alam ditempatkan dalam posisi strategis karena mempunyai nilai manfaat dan nilai intrinsik. Prinsip dasar yang dipakai dalam optimasi mencakup:

- i) menjaga stabilitas kemantapan suplai pangan (*safeguard the stable of food*), khususnya beras,
- ii) meningkatkan peran dan fungsi lingkungan pertanian (*enhance environmental functions of agriculture*), dan
- iii) menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat penerima (*beneficeries*) air irigasi menuju masyarakat yang mempunyai harkat dan martabat

Berbasis pada optimasi diperoleh zonasi lahan irigasi yang dikaitkan dengan kluster tata ruang, wilayah pengendalian dapat dibagi menjadi tiga kategori, yaitu:

- i) lahan irigasi yang dilindungi yang tidak dapat dialihfungsikan
- ii) lahan dengan alih fungsi terbatas; dan
- iii) boleh dialihfungsikan

Dengan pertimbangan bahwa lahan sawah beririgasi sebagai penghasil utama beras dan beras merupakan bagian dari identitas, harga diri dan martabat bangsa maka pengendalian alih fungsi lahan irigasi dengan instrumen hukum tingkat Peraturan Daerah (Perda) menjadi sangat sangat diperlukan.

Kata kunci: *alih fungsi lahan irigasi, optimasi sumberdaya, zonasi lahan irigasi, instrumen hukum tingkat Perda*

¹ Disampaikan dalam Gelar Teknologi dan Seminar Nasional Teknik Pertanian 2008 di Jurusan Teknik Pertanian Fakultas Teknologi Pertanian UGM, Yogyakarta 18-19 November 2008

² Dosen Jurusan Teknik Pertanian Fakultas Teknologi Pertanian Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio Yustisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281. e-mail: s_susanto@ugm.ac.id

A. RASIONALITAS

Tekanan alih fungsi lahan sawah beririgasi semakin meningkat dari tahun ke tahun. Tekanan tersebut dipicu adanya kebutuhan untuk berbagai peruntukan yang lebih bernilai ekonomis. Secara nasional, dari data yang ada, diperkirakan laju konversi lahan sawah beririgasi untuk telah mencapai 40.000 ha per tahun. Konversi ini sebagian besar terjadi di Jawa. Bila produksi gabah kering giling (GKG) rata-rata 2,6 ton/ha/sekali panen dan dalam satu tahun tanam padi dua kali, maka produksi GKG nasional menyusut 4.840.000 ton per tahun. Suatu angka yang cukup signifikan. Di sisi lain, laju pencetakan sawah baru sangat kecil bahkan tidak ada. Kendala utama dalam melakukan pencetakan sawah baru selain mahal juga terhambat oleh proses lambatnya sertifikasi dan pemetaan lahan.

Pembangunan infrastruktur irigasi yang telah dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan air pada lahan sawah beririgasi yang ada sekarang merupakan investasi yang dilakukan pemerintah dengan biaya yang cukup besar. Dengan demikian, lahan sawah ini sudah menjadi aset nasional strategis. Aset strategis ini perlu dikelola secara sistematis agar tetap memberikan manfaat sesuai dengan fungsinya secara optimal. Namun demikian dari data yang ada yang menunjukkan bahwa selama kurun waktu 1981-1989 neraca lahan sawah masih positif 1,6 juta ha maka selama kurun waktu 1999-2002 neraca lahan sawah sudah negatif 0,17% per tahun.¹

Kecenderungan tersebut juga terjadi di wilayah Kabupaten Banyumas. Berdasarkan hasil pemetaan Bappeda Kabupaten Banyumas (2006)² diperoleh luas total sawah beririgasi di wilayah Kabupaten Banyumas sebesar 31.958 ha. Dari total luas tersebut didominasi dengan sawah beririgasi seluas 10.037 ha (30%), setengah teknis seluas 6.385 ha (20%), irigasi sederhana dan irigasi desa masing-masing seluas 4.288 (11%) dan 4.180 ha (11%) dan sisanya berupa sawah tadah hujan seluas 7.068 ha (30%). Dalam kurun waktu 1984 sampai 2006 telah terjadi penambahan luas sebesar 10.435 ha, tetapi dalam waktu yang sama terjadi penurunan luas sebesar 13.450 ha.

Angka tersebut memperlihatkan bahwa keberadaan sawah irigasi terus tertekan untuk dialihkan fungsinya karena posisi strategis secara geografis, laju perkembangan penduduk dan perkembangan ekonomi yang digerakkan dari sektor non pertanian. Tekanan pengalihfungsian lahan sawah ini kalau dibiarkan terus menerus akan mengancam pengadaan

¹ Kebijakan untuk menciptakan Lahan Pertanian Pangan Abadi (2007). Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.

² Pemetaan Tata Guna Lahan (2006). Bappeda Kabupaten Banyumas.

pangan, khususnya beras. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Banyumas berkepentingan untuk mencegahnya.

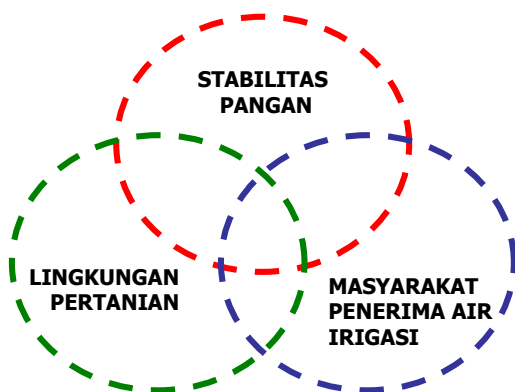
Menyadari pentingnya peranan strategis keberadaan sawah beririgasi tersebut baik skala nasional maupun skala wilayah Kabupaten Banyumas sendiri maka dalam konteks melindungi keberadaan lahan sawah beririgasi dirasa perlu untuk melakukan penyusunan konsep peraturan untuk mencegah alih fungsi lahan sawah beririgasi. Mempertimbangkan bahwa keberadaan lahan sawah beririgasi berkaitan erat dengan berbagai sektor, maka bentuk konsep peraturan perlu disusun secara holistik, mempertimbangkan aspek manajemen tanah dan air, tata guna lahan, sosial ekonomi dan hukum.

Tujuan studi difokuskan untuk menyusun strategi sebagai kajian akademis awal untuk penyusunan rancangan peraturan tentang pencegahan alih fungsi lahan sawah beririgasi di Kabupaten Banyumas. Manfaat dari studi diharapkan dapat dipakai sebagai dasar awal dalam melakukan kajian teknis dari berbagai sektor terkait sebagai upaya mencegah pengalihfungsian lahan sawah beririgasi sehingga fungsi utamanya sebagai sumber penyediaan pangan, khususnya beras tidak terganggu. Metodologi yang dipakai untuk mencapai tujuan adalah diskriptif analitik dengan dukungan data dan informasi dari survai pengumpulan data primer dan sekunder dan studi dari berbagai referensi yang terkait.

B. LANDASAN STRATEGI

1. Prinsip Dasar

Berbasis pada produk hukum yang telah ada, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan tata ruang, lahan dan pengelolaan irigasi, dalam membangun pemikiran sebagai landasan strategis untuk pencegahan alih fungsi lahan irigasi diletakkan dalam konteks holistik dengan menempatkan air irigasi sebagai peran utamanya sebagai pemasok air lahan sawah. Terdapat tiga cakupan prinsip dasar yang diusulkan dalam perumusan strategi, mencakup (Gambar 1):



- menjaga stabilitas kemandirian suplai pangan (*safeguard the stable of food*), khususnya beras
- meningkatkan peran dan fungsi lingkungan pertanian (*enhance environmental functions of agriculture*)
- menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat penerima (*beneficeries*) air irigasi menuju masyarakat yang mempunyai harkat dan martabat

Gambar 1: Lingkup yang perlu dikaitkan atas pencegahan alih fungsi lahan irigasi

Dengan strategi yang demikian, suplai air irigasi berikut lahan sawah yang menjadi sasaran pelayanaannya merupakan salah satu sumberdaya yang 'paling' penting dalam upaya mencapai cakupan prinsip dasar:

1. air irigasi perlu ditempatkan sebagai bagian penting yang diperlukan untuk memberikan peranan dalam ketahanan pangan khususnya beras, konservasi sumberdaya lahan nasional, preservasi sumberdaya air dan ekosistem nasional,
2. dengan prinsip pada butir (a) diarahkan agar mampu mengembangkan pertanian dalam menghasilkan produksi padi secara berkelanjutan, baik yang ada di wilayah pusat pertumbuhan ekonomi ataupun di wilayah terpencil dan pedesaan (*remote and rural areas*) untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat penerima (*beneficiaries*) air irigasi menuju masyarakat yang mempunyai harkat dan martabat.

Dengan terumusannya strategi berikut lingkup dasar yang harus dicakup seperti tertuang dalam gambar di atas, maka diperlukan penempatan yang tepat dan akurat instrumen legal (UU dan instrumen legal turunannya) sehingga berbagai bentuk instrumen legal tersebut mampu berfungsi untuk 'mengamankan' dan 'mengawal' strategi yang sudah dirumuskan dapat terimplementasikan dengan baik dan tujuan sudah ditetapkan untuk mencegah alih fungsi lahan irigasi dapat dicapai.

2. Posisi Instrumen Legal

Gambar 2 menyajikan posisi instrument legal yang dikaitkan dengan strategi yang telah terumuskan berikut aset-aset strategis yang dipunyai dan komunitas masyarakat yang menjadi sasaran. Terdapat empat komponen dalam strategi yang harus dipertimbangkan masuk dalam instrumen legal berupa Undang-undang:

a. Menjaga stabilitas suplai pangan, mencakup:

- 1) Stabilitas pangan secara kuantitas dan kualitas dalam tingkat harga yang layak
- 2) Peningkatan produksi pertanian domestik sebagai tujuan utama dan secara bersama sama dengan kombinasi yang serasi dalam meningkatkan produk pertanian untuk cadangan (*stockpiles*) dan ekspor
- 3) Menjaga keamanan tersedianya pangan (*food security*) dalam situasi yang tidak diharapkan

b. Pengembangan pertanian yang berkelanjutan, mencakup:

- 1) Menjaga keamanan produksi sumberdaya bios (*bio-resources production*) seperti aset lahan pertanian beririgasi, sumberdaya air, dan sumberdaya manusia agar mempunyai harkat dan martabat, serta memberikan kontribusi dalam membangun struktur produksi pertanian yang layak (*appropriate*)
- 2) Mempertahankan dan memperbaiki mekanisme siklus alam lingkungan pertanian (*natural cycle mechanism of agriculture environment*)

c. Meningkatkan peran multi fungsi pertanian, mencakup:

- 1) Konservasi sumberdaya lahan nasional, preservasi sumberdaya air dan preservasi ekosistem nasional
- 2) Kreatifitas pembentukan landkap yang indah dan ramah lingkungan
- 3) Menjaga cagar budaya

d. Pengembangan wilayah terpencil dan pedesaan (*remote and rural areas*)

Dengan pendekatan masyarakat petani sebagai penerima manfaat air irigasi sebagai subjek (*people driven*) dalam pembangunan pertanian, maka perlu menekankan untuk:

- 1) Memperbaiki kondisi produksi padi, baik secara kualitas maupun kuantitas
- 2) Memperbaiki kesejahteraan, harkat dan martabat masyarakat yang sebagian besar berada di wilayah terpencil dan pedesaan dengan diikuti perbaikan-2 kondisi lingkungan agar kondusif melalui upaya perwujudan nyata untuk terciptanya berbagai bentuk keadilan (*fairness*)¹

3. Penggunaan Air Irigasi Untuk Lahan Sawah

Dalam upaya mewujudkan strategi tersebut, melalui penempatan PP Pengelolaan irigasi maka aset-aset strategis yang dipunyai dapat dimanfaatkan secara efisien dan efektif sehingga memberikan hasil kinerja pelayanan dalam bentuk volumetrik air irigasi

¹ Keadilan mencakup: keadilan politik pertanahan, keadilan sosial yang terekspresikan dalam kelembagaan sosial, keadilan fasilitas infrastruktur, keadilan akses sumberdaya finansial, keadilan posisi awal tdalam mekanisme pasar, keadilan akses terhadap perkembangan teknologi

untuk lahan pertanian yang cukup secara kualitas dan kuantitas, dan tepat waktu pemberian sesuai dengan kebutuhan dalam proses produksi. Aset strategis ini mencakup:

1. **Aset public.** Aset publik berbentuk fasilitas infrastruktur sumberdaya air dan fasilitas infrastruktur jaringan irigasi yang tersedia, baik dalam jenis, jumlah maupun tingkat kinerja fungsionalnya.
2. **Aset alami.** Aset alami berbentuk ketersediaan sumberdaya air (volume dari waktu ke waktu) dan sumberdaya lahan beririgasi (luas dari waktu ke waktu), budaya masyarakat dalam penggunaan air irigasi yang ditunjukkan dalam sikap dan perilaku masyarakat terhadap nilai air (efisiensi).
3. **Aset institusi.** Aset institusi berbentuk fasilitas kelembagaan pengelolaan lahan pertanian beririgasi dan fasilitas kelembagaan pengelolaan air irigasi, yang dicerminkan dalam hasil kinerja lembaga dalam menjalankan tugas dan fungsinya, termasuk dalam penegakan peraturan yang berlaku (*law enforcement*).

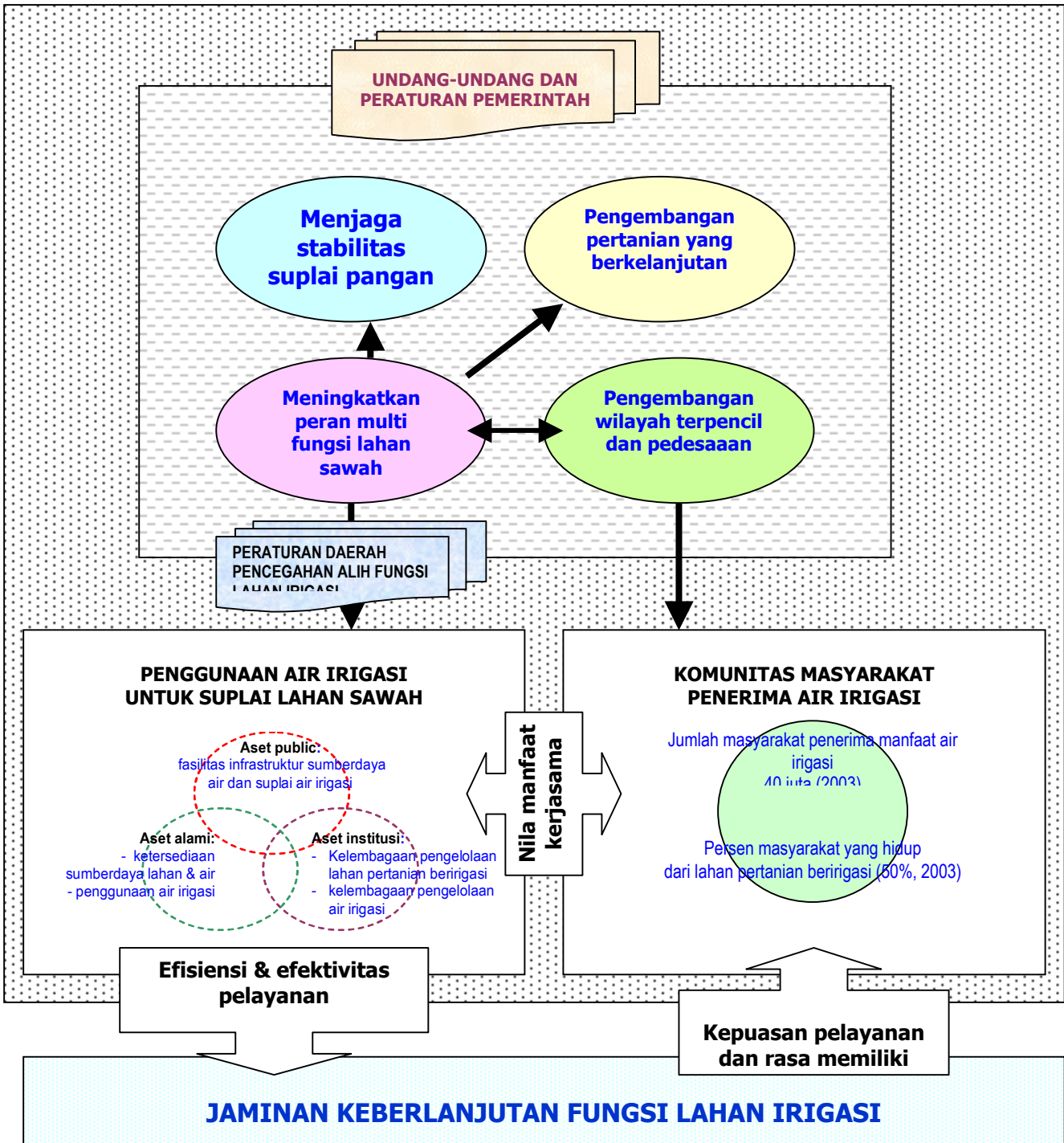
Agar supaya komunitas masyarakat penerima air irigasi mempunyai rasa memiliki atas aset-aset strategis tersebut dan sekaligus memperoleh kepuasan pelayanan atas air irigasi, kejelasan **nilai manfaat** atas kinerja pengelolaan aset-aset tersebut sangat diperlukan. Yang dimaksud dengan kejelasan nilai manfaat ditinjau dari sisi pemerintah (Pusat dan Daerah) adalah kejelasan keberlanjutan kinerja fungsional aset-aset publik sebagai bentuk tanggung jawab legalnya dalam membangun dan mengelola aset-aset publik tersebut. Dari sisi masyarakat penerima air irigasi, kejelasan nilai manfaat diartikan sebagai hak dalam mendapatkan ruang hidupnya secara ekonomi, sosial, politik dan lingkungan fisik secara adil, yang sekaligus bagian dari upaya mendapatkan pengakuan atas harkat dan martabatnya.

Dengan konteks untuk mendapatkan nilai manfaat bersama tersebut maka bentuk kerjasama antar pemerintah dan masyarakat penerima air irigasi perlu dibangun dengan landasan saling membutuhkan.

4. Komunitas Masyarakat Penerima Air Irigasi

Komunitas masyarakat yang menjadi sasaran penerima manfaat air irigasi mencakup:

- a. masyarakat penerima manfaat air irigasi yang dipakai untuk produksi pertanian di lahan beririgasi
- b. masyarakat penerima manfaat dari turunan aktivitas yang timbul karena adanya air irigasi untuk produksi pertanian di lahan sawah



Gambar 2: Logika pikir dalam menempatkan pengelolaan air irigasi secara secara holistic

Ke dua kelompok komunitas masyarakat ini pada umumnya berada dalam wilayah terpencil (*remote areas*) dan wilayah pedesaan (*rural areas*). Dengan realitas seperti ini maka penyediaan air irigasi bisa ditempatkan sebagai 'trigger' dalam pembangunan wilayah pedesaan (*rural development*).

Populasi dari dua komunitas masyarakat yang pada umumnya berada di wilayah terpencil dan pedesaan ini mencakup sekitar 40 juta (2003) atau sekitar 24% dari total populasi penduduk Indonesia. Dari populasi itu, masyarakat yang menggantungkan hidup dari lahan sawah beririgasi mencakup 50% (2003). Komunitas masyarakat ini mempunyai ciri tingkat pendidikan dan tingkat ekonomi yang masih rendah. Dengan ciri tersebut menjadikan masyarakat cenderung secara relatif kurang mempunyai harkat dan martabat, paling tidak kalau berada di tengah-tengah masyarakat 'modern'.

Pembangunan infrastruktur sumberdaya air dan irigasi secara besar-besaran pada kurun waktu 1970-1985 secara signifikan telah meningkatkan masukan kalori (*calori intake*) masyarakat itu sendiri tetapi belum ditemukan signifikansinya pada peningkatan kualitas hidupnya yang layak agar menjadi masyarakat yang mempunyai harkat dan martabat. Suatu konsekuensi dari -- dilihat dari sisi ekonomi --- keputusan politik yang memberikan dampak pada nilai tukar produk pertanian dari lahan sawah beririgasi (padi) yang justru semakin menurun.

Mempertimbangkan populasi masyarakat ini yang demikian besar dan kecenderungan semakin menurunnya ketidakmampuan mengembangkan kapasitas dirinya karena terbelenggu oleh berbagai keterbatasan, adalah cukup rasional jika instrumen legal yang berkaitan dengan irigasi (termasuk PP 77/2001) mulai dipertimbangkan untuk merubah kecenderungan di atas dengan langkah bertahap dan dalam proses yang evolutif.

C. STRATEGI PENDEKATAN PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN IRIGASI

Pada dasarnya proses alih fungsi lahan sawah beririgasi dapat dibedakan menjadi dua, direncana (*planned*) dan tidak direncanakan (*unplan*). Proses alih fungsi lahan sawah beririgasi yang memang direncanakan diarahkan untuk pengembangan kawasan industri, kawasan pemukiman (*real estate*), jalan raya, kompleks perkantoran. Oleh karena itu lahan sawah yang alihfungsinya direncanakan keberadaannya terkelompok pada suatu hamparan yang

cukup luas. Sedangkan proses alih fungsi lahan sawah beririgasi yang tidak direncanakan dilakukan oleh pemilik lahan dengan lokasi yang terpercar dan luasan yang kecil.

Status lahan sawah beririgasi pada umumnya merupakan hak milik. Dengan demikian proses alih fungsi untuk peruntukan yang lain dilakukan dengan prosedur administrasi. Sesuai dengan prosedur baku, kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya akan memberikan ijin alih fungsi lahan sawah beririgasi **hanya bila** ada persetujuan Bupati, Kepala Daerah Kabupaten. Dengan demikian, dalam hal proses alih fungsi lahan sawah beririgasi Bupati menempai posisi sangat sentral.

Mempertimbangkan hal seperti dikemukakan di atas maka diajukan bentuk strategi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah beririgasi. Dengan memperhatikan bahwa kawasan pusat pertumbuhan ekonomi merupakan sumber tekanan alih fungsi lahan beririgasi maka secara konseptual tekanan alih fungsi dapat dikelompokkan menjadi tiga ring. Pengendalian alih fungsi dipertimbangkan dari tingkat urgensinya, yang dapat dibagi menjadi tiga level, yaitu (Tabel 1):

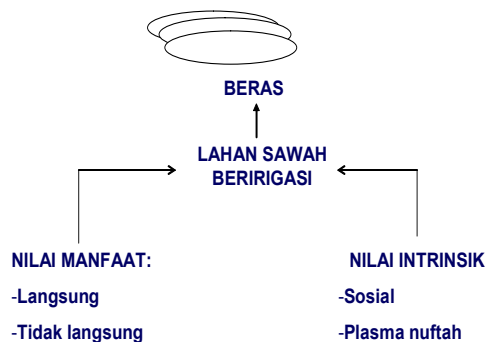
Tabel 1. Keterkaitan antara tingkat urgensi alih fungsi lahan sawah beririgasi dengan keberadaan dari pusat pertumbuhan

Level	Keberadaan dari pusat pertumbuhan	Tingkat urgensi
Level 1	Ring 1	Lahan sawah beririgasi yang status tekanan alih fungsinya telah mencapai level sangat tinggi sehingga urgensi pengendaliannya sangat tinggi.
Level 2	Ring 2	Lahan sawah beririgasi yang status tekanan alih fungsinya telah mencapai level tinggi sehingga urgensi pengendaliannya tinggi
Level 3	Ring 3	Lahan sawah beririgasi yang status tekanan alih fungsinya telah mencapai level sedang sehingga urgensi pengendaliannya sedang

Namun justifikasi tentang perlunya pengendalian alih fungsi lahan sawah harus berbasis pada pemahaman mempunyai nilai ganda.

Secara holistik, manfaat tersebut terdiri dari dua kategori (**Gambar 3**): nilai penggunaan, dan manfaat intrinsik

NILAI LAHAN SAWAH



Gambar 3. Nilai lahan sawah

Nilai intrinsik mencakup kontribusinya dalam mempertahankan keanekaragaman hayati, sebagai wahana pendidikan, dan sebagainya. Pemahaman yang komprehensif terhadap multi fungsi lahan sawah sangat diperlukan agar kecenderungan "*under valued*" terhadap sumberdaya tersebut dapat dihindarkan

Secara teoritis terdapat tiga pendekatan yang dapat ditempuh dalam pengendalian **alih fungsi lahan** sawah yaitu: regulasi (*regulation*), akuisisi dan manajemen (*acquisition and management*), dan insentif dan disinsentif (*incentives and disincentive/charges*).

Dengan demikian bentuk dapat diprioritas sasaran pengendaliannya juga dikaitkan dengan tingkat urgensinya, seperti disajikan berikut ini.

1. **Tingkat urgensi kategori 1:** urgensi pengendalian alih fungsi lahan sawah sangat tinggi. Prioritas sasaran pengendalian mencakup:
 - a. pembatasan dan pengendalian luasan, jenis, dan lokasi alih fungsi,
 - b. pengurangan dampak negatif dari alih fungsi, dan
 - c. memperkecil peluang alih fungsi pada seluruh lahan sawah di luar sasaran (1).
2. **Tingkat urgensi kategori 2:** urgensi pengendalian alih fungsi lahan sawah termasuk kategori tinggi. Prioritas sasaran mencakup:
 - a. memperkecil peluang terjadinya alih fungsi lahan sawah,
 - b. mengurangi dampak alih fungsi lahan sawah, dan
 - c. pembatasan dan pengendalian luasan, jenis, dan lokasi alih fungsi.

Nilai penggunaan mencakup:

1. manfaat langsung, baik yang nilainya dapat diukur dengan harga (misalnya keluaran usahatani) maupun yang tidak dapat diukur dengan harga (misalnya tersedianya pangan, wahana rekreasi, penciptaan lapangan kerja), dan
2. manfaat tidak langsung yang terkait dengan kontribusinya dalam pengendalian banjir, menurunkan laju erosi, dan sebagainya.

3. Tingkat urgensi kategori 3: urgensi pengendalian alih fungsi lahan sawah termasuk kategori sedang. Prioritas sasaran mencakup

- a. memperkecil peluang terjadinya alih fungsi lahan sawah, dan
- b. pembatasan dan pengendalian luasan, jenis, dan lokasi alih fungsi.

Bentuk insentif yang bisa dikembangkan berupa:

1. Kategori 1:

- a. Kompensasi terhadap kerugian akibat hilangnya manfaat dari sifat multi fungsi lahan sawah
- b. Rehabilitasi infrastruktur (irigasi, kredit)
- c. Bantuan teknis pengembangan teknologi,
- d. Kebijakan harga (subsidi input dan atau output)
- e. Asuransi Pertanian, dan
- f. Keringanan pajak lahan bagi petani sawah.

2. Kategori 2:

- a. Bantuan teknis pengembangan teknologi
- b. Rehabilitasi infrastruktur (irigasi, jalan usahatani, kredit)
- c. Kebijakan harga (subsidi input dan atau output)
- d. Kompensasi terhadap kerugian akibat hilangnya manfaat dari sifat multi **fungsi lahan** sawah, dan
- e. Asuransi Pertanian.

3. Kategori 3:

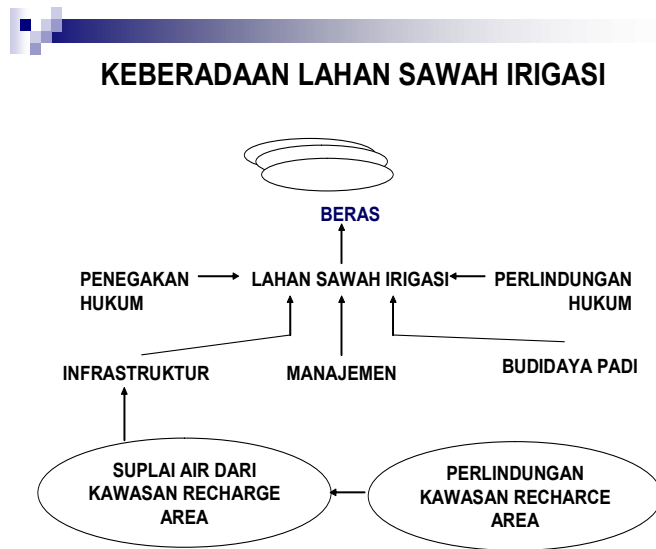
- a. Rehabilitasi infrastruktur (irigasi, jalan usahatani, pemasaran, kredit),
- b. Bantuan teknis pengembangan teknologi, dan
- c. Kebijakan harga (subsidi input dan atau output)

D. PENETAPAN ZONASI "PERMANEN" KAWASAN LAHAN IRIGASI

1. Aspek Yang Perlu Dipertimbangkan

Gambar 4 menyajikan dengan singkat bahwa keberadaan lahan irigasi sebagai wahana untuk proses produksi beras terkait dengan berbagai elemen: infrastuktur, manajemen dan budidaya padi. Infrastuktur terkait dengan supali air dari kawasan

recharge area. Keberlangsungan suplai air dari kawasan *recharge area* sangat ditentukan oleh kebijakan dan implementasi perlindungan kawasan ini. Lahan irigasi sendiri keberadaannya sangat ditentukan oleh besarnya perlindungan dan penegakan hukum.



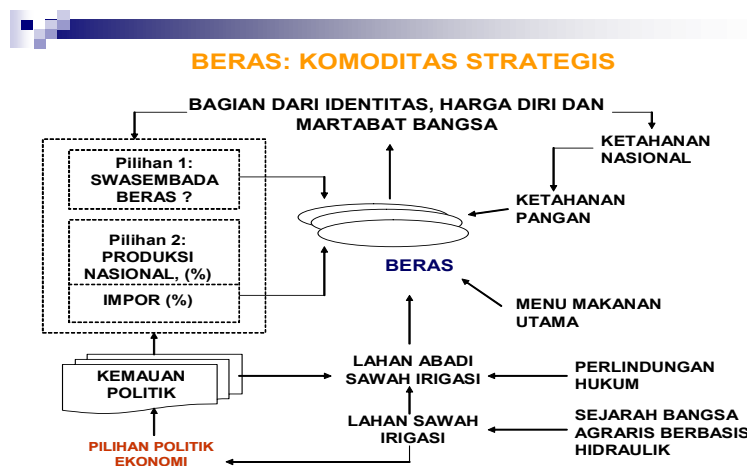
Gambar 4. Keberadaan lahan irigasi

Dengan memahami tiga cakupan dalam strategi dan keberadaan lahan irigasi seperti diungkap di atas, beberapa aspek perlu dipertimbangkan dan dikelompokkan menjadi:

- Sirkulasi air dalam Daerah Aliran Sungai dan penggunaan air irigasi
- Masyarakat lokal dan pengguna air irigasi
- Kekeringan dan air irigasi
- Diversifikasi penggunaan air

2. Pertimbangan penetapan zonasi permanen kawasan lahan beririgasi

Gambar 5 menyajikan lahan irigasi dan keterkaitannya dengan beras sebagai komoditas strategis secara holistik. Keberadaan lahan irigasi terkait dengan pilihan politik ekonomi. Bila beras diposisikan sebagai bagian dari identitas, harga diri dan martabat bangsa maka posisi instrumen perlindungan hukum menjadi sangat sangat strategis.



Gambar 5. Posisi strategis instrument perlindungan hukum terhadap lahan irigasi dalam konteks beras sebagai komoditas strategis

Pemenuhan kebutuhan beras terkait dengan stabilitas politik. Apabila pilihan swasembada sudah sulit diwujudkan, alternatif pilihan yang rasional adalah seberapa besar pengadaan pangan (beras) dalam negeri harus diwujudkan dan seberapa besar pengadaan kekurangan beras yang harus diimpor tanpa harus mengorbankan identitas, harga diri dan martabat bangsa.

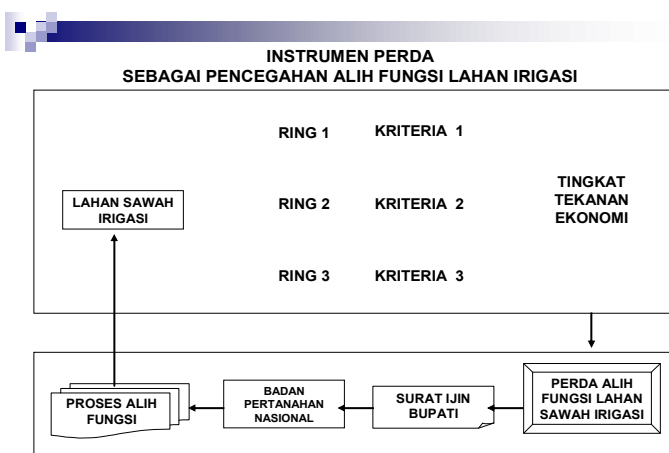
selain pencagaran); (ii) lahan dengan alih fungsi terbatas; dan (iii) boleh dialihfungsikan.

Dengan demikian, perlindungan hukum zonasi permanen kawasan lahan beririgasi sangat berkaitan dengan kegiatan pemantauan dan pengendalian ruang.

E. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Wilayah Kabupaten Banyumas

Seperti terungkap dalam bab terdahulu bahwa upaya pengendalian alih fungsi lahan irigasi dapat dilakukan dari dua sisi: pengendalian secara ekonomi melalui kebijakan subsidi dan pengendalian secara yuridis dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Kajian akademik awal yang disusun mengarah pada upaya pengendalian alih fungsi lahan irigasi melalui instrumen Perda.

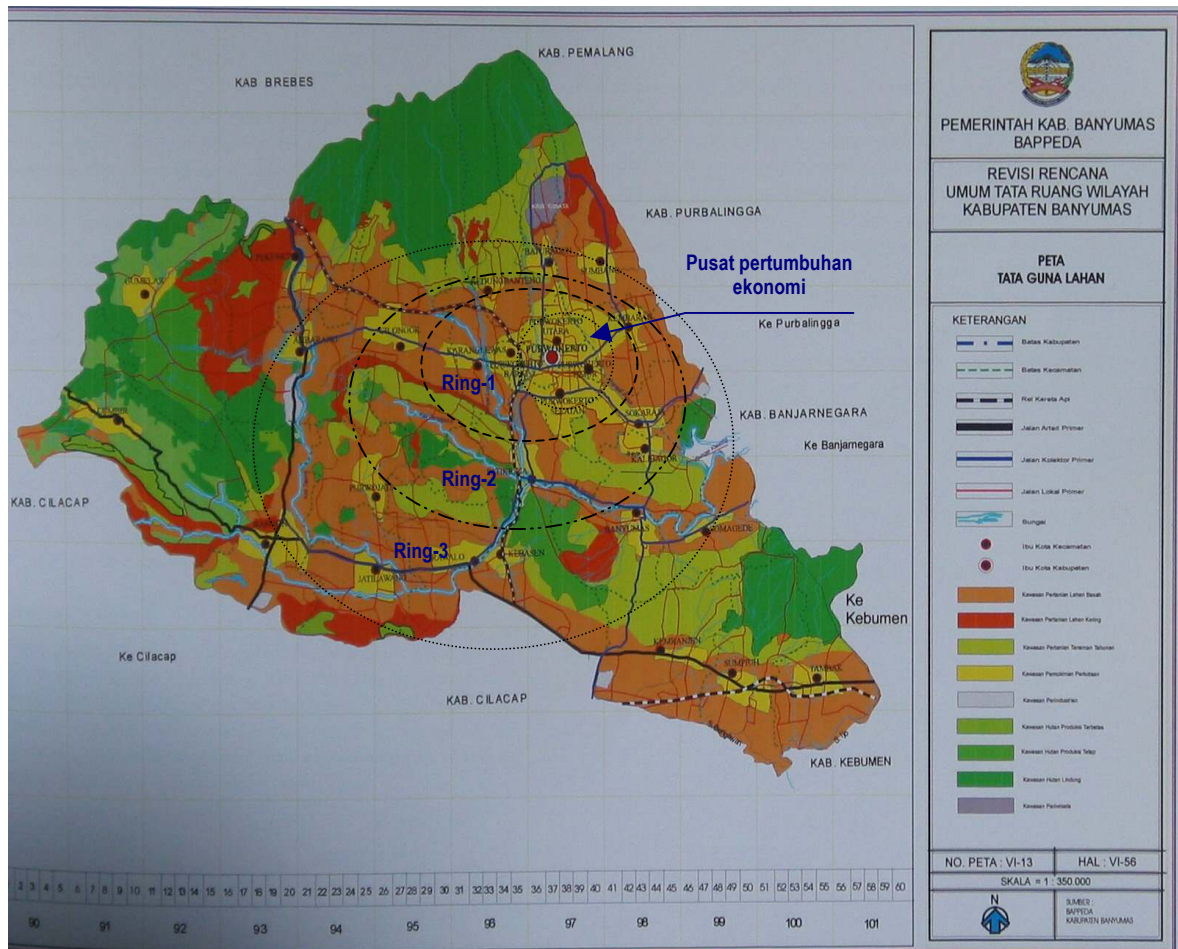
Dengan menggunakan instrumen hukum, proses legal alih fungsi menjadi sangat penting. Gambar 6 menjelaskan posisi Perda Alih Fungsi Lahan Irigasi nantinya dalam konteks proses alih fungsi lahan irigasi. Nampak dalam gambar tersebut bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) tingkat Kabupaten sebagai lembaga yang berwenang memberi legalisasi alih fungsi lahan hanya dapat dilakukan atas ijin Bupati yang ditunjukkan dengan surat ijin. Surat ijin Bupati sendiri akan dikeluarkan setelah mempelajari pertimbangan yang dibuat oleh instansi (dinas) terkait. Instansi terkait akan memberikan pertimbangan sesuai dengan kewenangan masing-masing instansi yang didasarkan atas karakteristik khas wilayah, baik dari sisi fisik, sosial, ekonomi maupun dari sisi yang lain yang dianggap perlu. Proses keluarnya surat ijin Bupati harus mempertiangkan zonasi ring urgensi alih fungsi. Gambaran awal ring urgensi alih fungsi lahan irigasi disajikan dalam Gambar 7.



Gambar 6. Instrumen Perda sebagai pencegahan alih fungsi lahan irigasi

Kondisi agroklimat basah lereng pegunungan yang mendominasi hampir seluruh wilayah Kabupaten Banyumas memungkinkan petani Banyumas untuk menanam tanaman padi hampir sepanjang tahun. Atau minimal dua kali tanam padi disambung dengan tanaman palawija dan bahkan banyak yang membudidayakan perikanan air tawar.

penggunaan air irigasi permukaan untuk berbagai kepentingan dan upaya konservasinya menjadi suatu hal yang harus dikerjakan. Usaha optimalisasi air irigasi yang ada harus didukung oleh ketersediaan lahan sebagai usaha pencapaian tujuan ketahanan pangan dan kesejahteraan masyarakat petani Kabupaten Banyumas.



Gambar 7. Penetapan awal ring pencegahan alih fungsi lahan irigasi Kabupaten Banyumas

Adanya program pencapaian tujuan ketahanan pangan dan kesejahteraan petani di wilayah Kabupaten Banyumas maka pemerintah daerah berkewajiban menjamin kelestarian fungsi dan manfaat jaringan irigasi melalui mekanisme berikut (Raperda Irigasi Kabupaten Banyumas, 2006):

1. Bupati sesuai dengan kewenangannya mengupayakan ketersediaan lahan beririgasi dan/atau mengendalikan alih fungsi lahan beririgasi di daerahnya;
2. Instansi yang berwenang dan bertanggung jawab di bidang irigasi berperan mengendalikan terjadinya alih fungsi lahan beririgasi untuk keperluan non pertanian;

3. Pemerintah kabupaten sesuai dengan kewenangannya secara terpadu menetapkan wilayah potensial irigasi dalam rangka mendukung pewilayahan komoditi pertanian yang menjadi salah satu unsur dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah untuk mendukung ketahanan pangan nasional;
4. Alih fungsi lahan beririgasi sebagaimana dimaksud pada butir (a) dalam suatu daerah irigasi harus mengacu pada rencana tata ruang wilayah kabupaten yang telah ditetapkan dan memperoleh izin dari pemerintah kabupaten.
5. Alih fungsi lahan beririgasi tidak dapat dilakukan kecuali terdapat: perubahan rencana tata ruang wilayah; atau bencana alam yang mengakibatkan hilangnya fungsi lahan dan jaringan irigasi.
6. Pemerintah kabupaten sesuai dengan kewenangannya mengupayakan penggantian lahan beririgasi beserta jaringannya yang diakibatkan oleh perubahan rencana tata ruang wilayah;
7. Pemerintah kabupaten sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab melakukan penataan ulang sistem irigasi dalam hal: sebagian jaringan irigasi beralih fungsi; atau sebagian lahan beririgasi beralih fungsi.
8. Badan usaha, badan sosial, atau instansi yang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan alih fungsi lahan beririgasi yang melanggar rencana tata ruang wilayah sebagaimana dimaksud pada butir (g) wajib mengganti lahan beririgasi beserta jaringannya.
9. Pemerintah kabupaten dapat memberikan insentif dan disinsentif dalam rangka mengendalikan alih fungsi lahan. Insentif diberikan kepada petani dan/atau pelaku usaha yang mempertahankan lahan pertanian beririgasi. Sedangkan disinsentif diberikan kepada petani dan/atau pelaku usaha yang tidak mempertahankan lahan pertanian beririgasi. Disinsentif berupa pencabutan pemberian insentif yang telah diberikan.

Insentif yang diberikan kepada petani dapat berbentuk: keringanan Pajak Bumi dan Bangunan; kemudahan dan fasilitas dalam penerbitan sertifikat bidang tanah yang bersangkutan; pemberian penghargaan; dan/atau jaminan sosial. Insentif yang diberikan kepada pelaku usaha dapat berbentuk: kemudahan perizinan; kemudahan fiskal dan Pajak Bumi dan Bangunan; pembangunan prasarana pertanian; kemudahan

dan fasilitas dalam penerbitan sertifikat bidang tanah yang bersangkutan; dan/atau pemberian penghargaan.

Pemberian insentif diberikan dengan memperhatikan kesuburan tanah, luas tanam, irigasi, tingkat fragmentasi lahan, produktifitas usaha tani, lokasi, kolektifitas usaha pertanian; dan/atau praktek ramah lingkungan dalam bertani.

10. Lahan pertanian beririgasi dapat dialihfungsikan untuk kepentingan umum sesuai peraturan perundang-undangan. Lahan tersebut dapat dialihfungsikan setelah pembebasan hak atas tanah tersebut dari pemiliknya dan penyediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian beririgasi yang dialihfungsikan di tempat lain.

Penyediaan lahan pengganti dilakukan dengan luas sebagai berikut :

- a. paling sedikit 3 (tiga) kali luas tanah yang dialihfungsikan dengan kualitas dan produktivitas yang setara atau lebih baik, dalam hal yang dialihfungsikan adalah sawah beririgasi teknis;
- b. paling sedikit 2 (dua) kali luas tanah yang dialihfungsikan dengan kualitas dan produktivitas yang setara atau lebih baik, dalam hal yang dialihfungsikan adalah sawah beririgasi semi teknis, sederhana dan pedesaan;
- c. paling sedikit seluas tanah yang dialihfungsikan dengan kualitas dan produktivitas yang setara atau lebih baik, dalam hal yang dialihfungsikan adalah sawah tadah hujan.

Penyediaan lahan pengganti dapat dilakukan dengan:

- a. pembukaan lahan baru dan ;
 - b. pengalihfungsian tanah dari non pertanian ke pertanian.
11. Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat merusak irigasi dan infrastruktur lainnya serta mengurangi kesuburan tanah lahan pertanian beririgasi.

Dalam hal penetapan wilayah potensial irigasi maka pemerintah kabupaten sesuai dengan kewenangannya secara terpadu mengupayakan tersedianya daerah irigasi dengan luas minimal¹.

¹ Yang dimaksud dengan “luas minimal” adalah perbandingan antara luas lahan pertanian beririgasi sebesar 1 (satu) hektar dan kebutuhan beras bagi 25 (dua puluh lima) orang penduduk. Secara nasional, skala ini dapat diterapkan di Indonesia. Bagi daerah-daerah yang ketersediaan lahan dan airnya memungkinkan perbandingan tersebut dapat ditingkatkan. Namun, untuk daerah yang sudah mencapai skala lebih besar diupayakan agar dipertahankan.

Sesuai UU nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan PP No. 20/2006 maka jaringan irigasi sesuai luasan arealnya dibagi menjadi 3 kewenangan pengelolaan yaitu :

- a. Areal > 3000 ha : kewenangan Pemerintah Pusat
- b. Areal > 1000 ha dan < 3000 ha : kewenangan Pemerintah Provinsi
- c. Areal < 1000 ha : kewenangan Pemerintah Kabupaten

Dari ketentuan tersebut diatas, dengan kondisi jaringan irigasi di Kabupaten Banyumas yang mempunyai luas areal potensial 28.320,47 ha dan luas areal fungsional 26.334,98 ha, secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Jaringan irigasi kewenangan Pemerintah Pusat. Luas areal potensial : 3.148 ha dan areal fungsional 2.883 ha.
2. Jaringan irigasi kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Luas areal potensial 4.378,34 ha dan areal fungsional 4.260,99 ha.
3. Jaringan irigasi kewenangan Pemerintah Kabupaten Banyumas. Luas areal potensial 17.665,14 ha dan areal fungsional 16.509,61 ha.

F. Kerangka Raperda Kabupaten Banyumas tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Beririgasi

Dengan memahami hasil kajian awal seperti letah dikemukakan dimuka, maka dalam menyusun Raperda Alih Fungsi Lahan Irigasi dapat disusun kerangka awal yang substansinya berisi hal-hal berikut.

1. **Konsideran:** memuat peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan raperda pengendalian alih fungsi lahan
2. **Ketentuan Umum:** memuat definisi istilah-istilah yang berkaitan dengan substansi isi dalam raperda.
3. **Asas dan Tujuan:** memuat asas pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan dan tujuan pengendaliannya
4. **Perencanaan dan Penetapan.**

Dalam tahapan perencanaan pengendalian alih fungsi lahan, memuat hal yang mencakup diantaranya: prediksi pertumbuhan penduduk; perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; prediksi pertumbuhan produktifitas lahan pertanian

beririgasi; prediksi kebutuhan pangan nasional; kebutuhan dan ketersediaan lahan pertanian pangan.

Dalam penetapan, memuat syarat-syarat penetapan lahan pertanian beririgasi, mencakup kesesuaian lahan; ketersediaan infrastruktur; penggunaan lahan; potensi teknis lahan; dan luasan kesatuan hamparan lahan.

5. **Pengendalian:** memuat bentuk-bentuk pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan berupa pemberian insentif, disinsentif, mekanisme perizinan, dan penyuluhan.
6. **Pengawasan:** memuat bentuk-bentuk pengawasan pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan berupa: pelaporan; pemantauan; dan evaluasi.
7. **Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.**

Dalam hal perlindungan terhadap petani, memuat:

- a. Memuat kewajiban pemerintah kabupaten untuk melindungi dan memberdayakan petani, kelompok petani, koperasi petani, serta asosiasi petani.
- b. Perlindungan petani meliputi perlindungan terhadap petani, usaha tani, dan perlindungan harga komoditas pangan pokok.

Dalam hal pemberdayaan petani memuat:

- a. memfasilitasi pengembangan infrastruktur pertanian pangan;
- b. penguatan kelembagaan petani;
- c. penyuluhan dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia;
- d. memfasilitasi pemasaran hasil pertanian pangan;
- e. pemberian fasilitas pendidikan kesehatan keluarga, dan/atau
- f. memfasilitasi aksesibilitas ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi.

8. **Partisipasi Masyarakat:** memuat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pengendalian alih fungsi lahan beririgasi.
9. **Ketentuan Pidana:** memuat ketentuan-ketentuan pidana bagi pihak yang melanggar ketentuan-ketentuan dalam raperda.

10. Ketentuan Peralihan

11. Ketentuan Penutup

G. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

- a. Tekanan alih fungsi lahan sawah beririgasi di wilayah Kabupaten Banyumas semakin meningkat dari tahun ke tahun. Posisi geografis yang strategis Kabupaten Banyumas mendorong pertumbuhan ekonomi sehingga memberikan dampak pada peningkatan laju alih fungsi lahan irigasi yang signifikan. Laju ini kalau dibiarkan tidak terkendali secara langsung akan mengancam ketahanan pangan dan tidak langsung menurunkan fungsinya sebagai penyangga kehidupan.
- b. Dalam konteks melindungi keberadaan lahan irigasi, konsep peraturan sebagai bagian instrumen hukum untuk mencegah alih fungsi lahan sawah beririgasi telah dikaji secara holistik, yang memberikan gambaran bahwa:
 - 1) lahan irigasi mempunyai posisi strategis dalam konstelasi kebijakan pembangunan irigasi nasional
 - 2) status wilayah secara tata ruang yang berpengaruh signifikan pada pertumbuhan ekonomi regional
 - 3) status fisik lahan irigasi yang mempunyai tingkat kesuburan tanah dan didukung oleh infrastruktur yang memadai dan faktor pendukung lainnya sehingga menghasilkan tingkat produktifitas tinggi
 - 4) keberadaan lahan irigasi yang telah menyatu dan menjadi bagian dari masyarakat secara sosial, ekonomi dan budaya, dan
 - 5) struktur perekonomian, kelembagaan dan yuridis yang belum mampu menjamin pencegahan alih fungsi lahan irigasi
- c. Konsep pencegahan alih fungsi lahan irigasi telah dapat dibangun dengan dilandaskan pada beberapa hal:
 - 1) Dalam tataran filosofis, lahan irigasi pada dasarnya merupakan perwujudan karakter bangsa agraris dengan beras sebagai sumber makanan pokok. Tatatan filosofis ini sangat penting sebagai upaya dalam mempertahankan jati diri dan karakter bangsa
 - 2) Dalam tataran lahan sebagai fungsi ruang, lahan irigasi ditempatkan sebagai bagian dari penataan tata ruang wilayah agar dapat berfungsi dan memberikan manfaat yang optimal

- 3) Dalam tataran lahan sebagai fungsi produksi, lahan irigasi diposisikan sebagai aset produktif untuk mendukung ketahanan pangan dan penyangga lingkungan
 - 4) Dalam tataran lahan fungsi sosial, ekonomi dan budaya, lahan irigasi ditempatkan sebagai aset sosial, ekonomi dan budaya
- d. Dengan konsep yang bangun dipakai sebagai landasan dalam menyusun strategi pencegahan alih fungsi lahan irigasi berikut:
- 1) Pengembangan tata ruang wilayah berbasis sosial-ekonomi-budaya dan ekosistem
 - 2) Bentuk strategi pendekatan pengendalian alih fungsi lahan irigasi
 - 3) Penetapan zonasi "permanen" kawasan lahan beririgasi
 - 4) PERDA sebagai instrumen perlindungan hukum zonasi permanen kawasan lahan irigasi

2. Rekomendasi

- a. Perlu kajian akademis lanjutan yang lebih mengarah pada: indentifikasi faktor yang berpengaruh secara kuantitatif, penentuan posisi secara spasial lahan irigasi atas tingkat tekanan alih fungsi (ring-1, ring-2 dan ring-3), analisis kemandirian pangan (beras) regional (Kabupaten Banyumas), sistem dan prosedur legal proses alih fungsi lahan, potensi teknis keberadaan lahan, bentuk insentif-disinsentif alih fungsi lahan irigasi, perlindungan dan pemberdayaan petani lahan irigasi dan pertimbangan lain yang diperlukan.
- b. Hasil kajian lanjutan dipakai sebagai landasan penyusunan Raperda Pengendalian Alih Fungsi Lahan Irigasi dengan arah kerangka yang substansinya perlu memuat hal-hal berikut: Konsideran, Ketentuan Umum, Azas dan tujuan, Perencanaan dan penetapan, Pengendalian, Pengawasan, Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Partisipasi masyarakat, Ketentuan pidana, Ketentuan peralihan dan Ketentuan penutup.

DAFTAR PUSTAKA

Bappeda Kabupaten Banyumas (2006). Pemetaan Tata Guna Lahan.

Pemda Kabutpaten Banyumas (2006): Raperda Irigasi Kabupaten Banyumas

_____ (2006). Rencana tata ruang wilayah Kabupaten Banyumas Propinsi Jawa Tengah Tahun2005-2015.

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor (2007). Kebijakan untuk menciptakan Lahan Pertanian Pangan Abadi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Bappeda Kabupaten Banyumas, Propinsi Jawa Tengah sebagai penyandang dana dalam studi ini. Kepada teman sejawat Dr. Sigit Supadmo, MEng dan Ir. Abi Prabowo, MSc diucapkan terima kasih atas pemberian masukan dalam menyelesaikan studi.
