

UPAYA PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH UNTUK PELESTARIAN SUBAK DAN KEBERLANJUTAN PERTANIAN DI BALI[†]

Dr. I Wayan Budiasa, SP., MP
Dosen Fakultas Pertanian Universitas Udayana

ABSTRACT

One of important elements of Tri Hita Karana in subak system within Bali is a rice field compound with clearly natural boundaries and irrigation facilities. If the entire rice fields are functionally converted, this could be definitely said that subak system would be disappear. The rice field conversion is very fast and has threatened the subak existence. Considering subak is one of the cultural resources and as a Bali sustainability point, it should be endeavored to control the rice field conversion in order to ensure the agricultural sustainability and subak itself.

Key words: Conversion of rice fields, subak, agriculture and sustainability.

PENDAHULUAN

Pertanian tanaman pangan di Bali berperan multi-fungsi dan sangat strategis, yaitu sebagai penghasil pangan, membuka kesempatan kerja, pelestari sumberdaya alam dan budaya, khususnya *subak* yang sangat dibutuhkan oleh industri pariwisata (Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali, 2008). Propinsi Bali dengan luas wilayah 5.632,86 km², yang terbagi ke dalam 9 (sembilan) wilayah kabupaten/kota, memiliki sawah seluas 81.235 ha dengan produksi beras sebanyak 531.443,74 ton yang diharapkan mampu memenuhi kebutuhan sekitar 3.422.600 jiwa penduduk pada tahun 2007 (Budiasa, dkk., 2009). SAKERNAS 2007 oleh BPS Provinsi Bali mencatat 36,03% tenaga kerja terserap di sektor pertanian (BPS Provinsi Bali, 2008).

[†] Dipresentasikan pada Lokakarya Revitalisasi Subak Menjadi Lembaga Usaha Ekonomi dan Agribisnis untuk Peningkatan Kesejahteraan Petani

^{††} Lektor Kepala bidang Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan

Namun, pembangunan pertanian tanpa kecuali di Provinsi Bali juga tidak terlepas dari pengaruh perkembangan global seperti liberalisasi perdagangan, pemanasan global, dan komitmen negara-negara anggota PBB dalam mewujudkan

Millennium Development Goals (MDGs). Fenomena internal menunjukkan adanya penurunan minat generasi muda terhadap sektor pertanian, terindikasi dari kecilnya jumlah mahasiswa Fakultas Pertanian serta sedikitnya lulusan Fakultas Pertanian yang menekuni bidang keahliannya. Rata-rata petani sekarang berpendidikan rendah dan semakin lanjut usianya, yang berdampak semakin menurunnya produktivitas kerja mereka. Yang paling fenomenal adalah telah terjadi alih fungsi lahan sawah ke non-pertanian di Bali dari 85.776 ha pada tahun 2000 menjadi 81.144 ha pada tahun 2007 dengan rata-rata lebih dari 660 ha atau 0,77% per tahun (Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali, 2008). Hal ini diperparah lagi dengan adanya fragmentasi lahan akibat *sistem waris* di Bali menyebabkan rata-rata skala usahatani padi semakin kecil.

Studi diagnosis penguasaan lahan sawah di Kota Denpasar (Sedana, dkk., 2003) mengindikasikan bahwa selama satu dasawarsa (1993–2003) telah terjadi penyusutan luas lahan sawah produktif sebanyak 49,71 persen, dari 5.753 ha pada tahun 1993 menjadi 2.888,8 ha pada akhir tahun 2002. Demikian pula, pada periode yang sama telah terjadi pengurangan jumlah subak dari 45 *subak* (berdasarkan Keputusan Wali Kotamadya No. 658 Tahun 1993) menjadi 41 *subak*.

Berdasarkan kenyataan di atas maka paper ini berupaya menguraikan faktor-faktor pendorong terjadinya alih fungsi lahan sawah dan upaya pengendaliannya.

FAKTOR-FAKTOR PENDORONG ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH

Berdasarkan studi diagnosis penguasaan lahan sawah di Kota Denpasar (Sedana dkk, 2003), penyebab utama terjadinya pengurangan luas lahan sawah produktif tersebut adalah adanya *land consolidation* (LC) untuk pengadaan infrastruktur dan sarana pelayanan umum (*public services*), pengembangan permukiman, serta perubahan lahan sawah menjadi “lahan tidur” (lahan tidak produktif) akibat keterbatasan sumberdaya air atau terganggunya sarana dan prasarana jaringan irigasi sebagai penyedia air irigasi dan/atau terbatasnya sumberdaya manusia yang mau menjadi petani.

Dengan dibukanya kawasan pusat pemerintahan, pemukiman atau pun industri (pariwisata) di suatu lokasi alih fungsi lahan sawah, maka aksesibilitas di lokasi tersebut menjadi semakin kondusif untuk pengembangan pemukiman/akomodasi yang semakin

mendorong aktivitas para investor atau spekulasi tanah sehingga nilai sewa lahan (*land rent*) di sekitarnya meningkat. Hal ini sejalan dengan teori sewa tanah menurut von Thunen, dan dapat diduga bahwa peningkatan nilai sewa lahan lahan tersebut selanjutnya dapat mendorong petani lain untuk menjual lahan sawahnya. Investor atau spekulasi tanah tersebut biasanya bukan penduduk setempat, sehingga sering mengakibatkan terjadinya lahan terlantar.

Beberapa faktor yang diduga sebagai penyebab terjadinya alih fungsi lahan sawah adalah: (1) Adanya daya tarik sektor lain berupa pendapatan yang lebih tinggi pada sub sektor non tanaman pangan (seperti perkebunan), industri, dan jasa yang juga mendorong petani beralih profesi; (2) Kondisi sosial-ekonomi juga dapat mendorong pemilik mengorbankan sawahnya untuk dijual kepada investor guna menutupi biaya hidup (termasuk kesehatan) dan/atau untuk investasi pendidikan atau pekerjaan anak-anaknya di sektor lain; (3) Adanya kebijakan dan regulasi yang justru menjadi disinsentif bagi petani untuk mempertahankan lahan sawahnya seperti penetapan Pajak Bumi dan Bangunan berdasarkan NJOP; dan (4) Lemahnya fungsi kontrol dan pemberlakuan regulasi terkait dengan tata ruang dan perubahan fungsi lahan yang kurang fair oleh lembaga terkait.

Sungguh mengejutkan kalau penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Bali sampai 1.000% (Budiasa, 2007). Bahkan sebagaimana pada Harian Bali Post, 23 Oktober 2007, bahwa kenaikan PBB sebesar 1.000-2.000% seperti yang terjadi di Kuta, Legian dan Seminyak. Memang diketahui bahwa pajak adalah salah satu komponen penerimaan negara yang sangat penting. Namun, penetapan PBB suatu kawasan berdasarkan NJOP rupanya perlu kajian holistik terkait dengan isu keberlanjutan pembangunan pertanian dan pelestarian sistem subak di Bali.

Ginting (2005) menguraikan hasil penelitiannya di Desa Munte bahwa penurunan debit air irigasi sebesar 1% berakibat pada kenaikan alih fungsi lahan sawah sebesar 0,53%, penurunan harga jual padi sawah sebesar 1% berakibat pada peningkatan alih fungsi lahan sawah sebesar 0,85%, dan peningkatan 1% harga jual komoditas non-padi sawah berakibat pada peningkatan alih fungsi lahan sawah sebesar 0,283%.

UPAYA PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH

Bila secara normatif institusi subak sebagai pengelola sumberdaya lahan sawah dan air memang dipahami dan disepakati untuk perlu dilestarikan maka kebijakan pembangunan (*developmental policy*) pertanian secara konsisten dan konsekwen harus diikuti dengan kebijakan kompensasi (*compensating policy*) dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah terhadap masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Kebijakan pembangunan pertanian dapat diaktualisasikan dalam program pengembangan dan peningkatan kapasitas institusi subak untuk dapat berperan ganda sebagaimana diamanatkan dalam INPRES No.3/1999, yang tidak saja sebagai pengelola irigasi tetapi memiliki peluang untuk secara demokratis dapat melakukan usaha ekonomi dan bisnis di tingkat usahatani yang legal (berbadan hukum, misalnya dalam bentuk Koperasi Tani), mandiri, tangguh (didukung oleh manajemen yang profesional) serta berkelanjutan. Alangkah idealnya, bila di tengah Kota Denpasar sebagai “Kota Budaya” masih terlihat eksistensi sistem subak yang dapat mengelola agribisnis atau pun agrowisata secara profesional.

Bukanlah mimpi kalau *institution development and capacity building* (IDCB) terhadap lembaga subak dapat diwujudkan dan berhasil seperti di Subak Guama, Kecamatan Marga, Kabupaten Tabanan akan dapat menarik minat generasi muda dan kaum profesional untuk kembali menekuni dunia agribisnis atau pun agrowisata berbasis subak. Dukungan *compensating policy* terhadap kebijakan pembangunan pertanian dan pelestarian sumberdaya budaya di Bali misalnya melalui: (1) Subsidi pajak (PBB) lahan sawah yang memang dikelola untuk usahatani padi, (2) Fasilitas kredit murah, (3) kemudahan izin agribisnis dan *agrotourism* termasuk kemudahan dalam mendirikan koperasi tani. Sedangkan, target penerimaan negara dari pajak dapat dicapai melalui penerapan pajak progresif. Diyakini bahwa bila pajak progresif diterapkan di Indonesia maka bukan hanya secara individu tetapi Negara Indonesia pun menjadi kaya dan hutang luar negeri bisa dilunasi sehingga janji pendidikan dan kesehatan gratis seperti saat Pilkada bukan lagi hanya mimpi. Demikian juga, pekerja akan merasa *indifferent* bekerja sebagai karyawan swasta atau PNS karena sama-sama bisa menikmati upah/gaji yang tinggi. Anggaran penerimaan Negara yang tinggi dapat dipergunakan untuk mensubsidi sektor pertanian yang memang masih terseok-seok. Yang terpenting lagi iklim korupsi akan terkikis secara alamiah, karena individu tidak

lagi berupaya menjadi orang terkaya di desanya, di Bali, di Indonesia bahkan di Dunia karena akan dihadapkan pada pajak penghasilan yang sifatnya progresif.

Dari sisi regulasi yang mengacu pada UU RI No 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan UU RI No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B), di Provinsi Bali telah ditetapkan PERDA No. 16 Tahun 2009 tentang RTRW Provinsi Bali tahun 2009 – 2029. Dalam PERDA tersebut antara lain telah ditetapkan bahwa lahan pertanian pangan berkelanjutan di Provinsi Bali sekurang-kurangnya 90% sejak tahun 2009 sampai dengan 2029, artinya dalam jangka waktu 20 tahun ke depan alih fungsi lahan pertanian hanya ditoleransi sebesar-besarnya 10% (Putra Suryawan, 2011).

Sayangnya, di antara isi PERDA tersebut, ternyata ada ketentuan kontradiktif yang melarang keras bangunan dengan ketinggian melebihi 15 meter. Larangan tersebut jelas akan berdampak kepada perluasan pemanfaatan lahan ke samping. Bila hal itu terus terjadi, dan ijin pertumbuhan bangunan kurang terkendali di semua pemerintah kabupaten/kota, maka dapat dipastikan lahan pertanian di Bali akan semakin terkikis. Ketika lahan pertanian semakin sempit akibat alih fungsi lahan, subak semakin hancur, tatanan kehidupan berubah total ke pragmatisme materialistis, maka di situlah erosi kulturalisme akan terjadi. Bila kultural Bali meredup, maka cepat atau lambat sektor pariwisata pun hanya akan tinggal kenangan (Suparta, 2011).

Bagaimana pun penetapan kawasan bangunan dengan ketinggian melebihi 15 meter perlu diambil sebagai suatu instrumen kebijakan untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah. Ijin tersebut dapat diberikan untuk membangun fasilitas pusat-pusat pemerintahan, fasilitas kesehatan (rumah sakit), fasilitas pendidikan sekolah/kampus, dan tidak untuk pusat-pusat pariwisata dan industri lainnya. Bahkan, Ketua DPD HKTI Bali berpendapat bahwa perlu ditetapkan kawasan bangunan yang diijinkan ketinggiannya melebihi 15 meter, yaitu untuk kawasan Tanjung Benoa, Nusa Dua dan Bukit Jimbaran yang merupakan kakinya Burung Bali.

Pemerintah pusat segera menerbitkan Peraturan Pemerintah yang merupakan turunan dari UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Undang-undang itu mengamanatkan diterbitkannya empat peraturan pemerintah. Pemerintah telah membuat PP tentang Penetapan Lahan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan. PP kedua yang akan segera dikeluarkan yaitu PP

tentang Insentif dan Disinsentif Pertanian, serta PP Sistem Informasi Lahan Pertanian dan PP Pembiayaan Lahan Pertanian yang belum dikeluarkan (Zuhri, 2011).

PENUTUP

Alih fungsi lahan sawah di Bali memang tidak dapat dihindari tetapi berpeluang untuk dikendalikan dengan laju alih fungsi yang lebih rendah. Pengelolaan optimal lahan sawah dapat dicapai dengan mempertahankan fungsi lahan sawah dalam periode waktu yang paling lama dengan tingkat produktivitas lahan dan pendapatan usahatani yang maksimal.

Faktor utama yang diduga sebagai pendorong alih fungsi lahan sawah adalah adanya LC untuk pengadaan infrastruktur dan sarana pelayanan umum, pengembangan permukiman, serta perubahan lahan sawah menjadi lahan terlantar akibat keterbatasan sumberdaya air atau terganggunya sarana dan prasarana jaringan irigasi sebagai penyedia air irigasi dan/atau terbatasnya sumberdaya manusia yang mau menjadi petani, serta regulasi yang kontradiktif/disinsentif yaitu adanya larangan membangun dengan ketinggian melebihi 15 meter dan penetapan PBB lahan sawah yang sangat tinggi berdasarkan NJOP kawasan.

Upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah antara lain: *compensating policies* berupa subsidi PBB, subsidi input usahatani tanaman pangan termasuk irigasi, penetapan PERDA tentang RTRW yang mengakomodasi ketinggian bangunan melebihi 15 meter dan maksimal 30 meter untuk fasilitas layanan publik (pendidikan, kesehatan, dan pemerintahan) dan konsistensi penerapan regulasi tersebut secara tegas dan adil.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiasa, I Wayan. 2007. PBB dan Kompensasi untuk Keberlanjutan Pertanian Bali. Bali Post 29 Oktober 2007, Denpasar
- Budiasa, I Wayan. 2007. Kenaikan PBB *versus* Keberlanjutan Pertanian di Bali. *Interactive Program* Bali TV, 31 Oktober 2007, Denpasar.
- Budiasa, I Wayan; I Nyoman Gede Ustriyana; dan IGAA Lies Anggreni. 2009. Persepsi Masyarakat Terhadap Kemungkinan Pengembangan Lumbung Desa di

Kabupaten Tabanan, Bali. *Jurnal Sosial-Ekonomi Pertanian dan Agribisnis (SOCA)* Vol. 9 No. 3 November 2009, Program Studi Agribisnis, Fakultas Pertanian Universitas Udayana. Denpasar.

BPS Propinsi Bali. 2008. Sekilas Bali 2008

Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali. 2008. Kebijakan Pembangunan Pertanian Tanaman Pangan di Bali Dalam Rangka Memantapkan Ketahanan pangan dan Meningkatkan Pendapatan Petani. Disampaikan pada Seminar dalam Rangka HUT ke-40 FP Unud Tahun 2008.

Ginting, M. 2005. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian Padi Sawah Terhadap Pendapatan Petani (Studi Kasus Di Desa Munte, Kabupaten Karo). Tesis Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan.

Putra Suryawan, Made. 2011. Upaya Bali Mengendalikan Alih Fungsi Lahan Pertanian Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali, Denpasar

Sedana, G., I W. Budiasa, N. Sudiarta, dan W. Kariati. 2003. Studi Diagnosis Penguasaan Lahan Sawah di Kota Denpasar. Kerjasama antara Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Denpasar dan Pusat penelitian Universitas Dwijendra. Denpasar.

Suparta, Nyoman. 2011. Alih Fungsi Lahan Pertanian, Wujud Erosi Kulturalisme. <http://www.beritabali.com>, 20 Desember 2011

Zuhri, Sepudin. 2011. Pemerintah Akan Beri Insentif ke Petani. <http://www.bisnis.com>