

**EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN
KONVERSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN KENDAL**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota

Oleh:

MUKHTAR ROSYID HARJONO

NIM : L4D003088

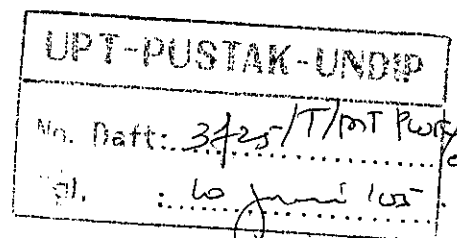


**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER TEKNIK PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2 0 0 5**

**EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN
KONVERSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN KENDAL**

Tesis diajukan kepada
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Oleh :
MUKHTAR ROSYID HARJONO
L4D003088



Diajukan pada Sidang Ujian Tesis
Tanggal, 29 Maret 2005

Dinyatakan Lulus
Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Teknik
Semarang, 29 Maret 2005

Pembimbing Pendamping

Pembimbing Utama


Ir. Djoko Sugijono, M.Eng.Sc.


Ir. Parfi Khadiyanto, MSL.

Mengetahui

Ketua Program Studi

Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro





Prof. Dr. H. Sugiono Soetomo, CES, DEA.

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi. Sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Pustaka.

Semarang, 26 Maret 2005



MUKHTAR ROSYID HARJONO

NIM L4D003088

**ALLAH MENINGGIKAN DERAJAT
ORANG –ORANG YANG BERIMAN DI ANTARA KAMU
DAN
ORANG-ORANG YANG DIBERI ILMU PENGETAHUAN
BEBERAPA DERAJAT
(AL MUJADALAH : 11)**

untuk :

Bapak dan Ibu di Yogya,

Isteriku tercinta, Hayati,

Anak-anakku: Fu'ad, Azka dan Ina,

Pengorbanan kalian sungguh tak terbalaskan

.....

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, karena hanya atas rahmat dan petunjuk-Nyalah penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis ini. Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi persyaratan memperoleh gelar Magister Teknik (MT) pada Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa selesainya penulisan karya tulis ini, atas bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Sugiono Soetomo, DEA selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Kepala PUSDIKTEK BPSDM Departemen Pekerjaan Umum yang telah memberi beasiswa untuk mengikuti program pendidikan ini.
3. Bapak Kepala BKPDW PWD Pusdiktek PU – UNDIP yang telah memberikan berbagai fasilitas selama mengikuti program pendidikan ini.
4. Bapak Ir. Parfi Khadiyanto, MSL. dan Bapak Ir. Djoko Sugiyono, M.Eng.Sc., selaku Mentor dan Co-Mentor yang dengan sabar telah memberikan arahan dan bimbingannya dalam penulisan Tesis ini.
5. Ibu Ir. Retno Widjajanti, MT., dan Ibu Wakhidah Kurniawati, ST. MT., selaku penguji dan pembahas dalam sidang pembahasan dan ujian tesis yang juga banyak memberi masukan dalam penyelesaian tesis ini,
6. Kawan-kawan MPPWK 3 yang selama ini selalu kompak dan penuh rasa persaudaraan.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu masukan dan saran demi penyempurnaan karya tulis ini sangat diharapkan dan akan penulis terima dengan senang hati.

Semarang, 26 Maret 2005

Penulis,

Mukhtar Rosyid H

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN	iii
LEMBAR PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Tujuan dan Sasaran Penelitian	9
1.3.1 Tujuan Penelitian	9
1.3.2 Sasaran Penelitian	9
1.4 Ruang Lingkup Penelitian	10
1.4.1 Ruang Lingkup Substansi	10
1.4.2 Ruang Lingkup Wilayah	10
1.5 Kerangka Pemikiran Penelitian	10
1.6 Metode Penelitian	13
1.6.1 Kebutuhan Data	15
1.6.2 Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data	16
1.6.3 Teknik Pengambilan Sampel	18
1.6.4 Teknik Penyajian Data	19
1.6.5 Teknik Analisa Hasil Penelitian	19
1.6.5.1 Analisis Evaluasi Peraturan (Instrumen) Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian	20
1.6.5.2 Analisis Evaluasi Pelaksana Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian	20
1.6.5.3 Analisis Evaluasi Sikap Dan Perilaku Masyarakat Terhadap Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian.....	20
1.7 Sistematika Penulisan Tesis	23
BAB II EVALUASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN	26
2.1 Konsep Pembangunan Berkelanjutan	26

2.2	Pemanfaatan Lahan dan Aktivitas Penduduk	28
2.3	Penentu Tataguna Lahan	29
2.4	Pengertian Lahan Pertanian dan Perilaku Penggunaan Lahannya	30
2.5	Pengertian Konversi Lahan Pertanian dan Kecenderungannya	33
2.6	Pengendalian Penggunaan Lahan Pertanian	39
2.7	Pengertian Evaluasi Implementasi Kebijakan	42
2.8	Sintesa Kajian Pustaka	50
2.5.1	Evaluasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian	50
2.5.2	Indikator Evaluasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian	52
BAB III PROFIL PEMBANGUNAN PERTANIAN KABUPATEN KENDAL		54
3.1	Kebijakan Pembangunan Pertanian Kabupaten Kendal	54
3.2	Kebijakan Spasial Kabupaten Kendal	55
3.2.1	Penataan Ruang Wilayah dan Pertanahan	55
3.2.2	Pemanfaatan Lahan di Kabupaten Kendal	56
3.2.3	Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal	58
3.3	Kondisi Fisik Wilayah	65
3.3.1	Kondisi Geografis dan Administrasi	65
3.3.2	Topografi	65
3.3.3	Jenis Tanah	66
3.3.4	Kondisi Hidrologi	68
3.3.5	Kondisi Iklim dan Curah Hujan	68
3.3.6	Kondisi Penggunaan Lahan	69
3.4	Kondisi Kependudukan	69
3.4.1	Jumlah Penduduk, Pertumbuhan dan Penyebarannya	69
3.4.2	Penduduk Menurut Kelompok Umur	72
3.4.3	Penduduk Menurut Tingkat Pendidikan	74
3.4.4	Penduduk Menurut Mata Pencaharian	74
3.5	Perkembangan Perekonomian	77
3.5.1	PDRB dan PDRB Perkapita	77
3.5.2	Perkembangan Ekonomi Sektoral dan Peranannya	78
BAB IV EVALUASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN KENDAL		81
4.1	Evaluasi Instrumen (Peraturan) Pengendalian Konversi Lahan Pertanian	81
4.1.1	Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 dan RTRW Kabupaten Kendal	81
4.1.2	Instruksi Gubernur Nomor 590/107/1985 tentang Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian Yang Tidak Terkendalikan	83
4.1.3	Keputusan Gubernur Nomor 06 Tahun 1998 Tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah Untuk Kegiatan Non Pertanian di Prop. Daerah Tk I Jawa Tengah	84

4.1.4 Keputusan Bupati Kendal Nomor 593/134 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian.	85
4.1.5 Perijinan Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal	87
a. Ijin Lokasi	88
b. Ijin Perubahan Penggunaan Tanah	89
c. Ijin Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum	91
4.2 Evaluasi Implementasi oleh Pelaksana (Panitia Pertimbangan IPPT)	94
4.2.1 Kinerja Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian	94
4.2.2 Keanggotaan Panitia Perubahan Tanah	98
4.3 Evaluasi Atas Sikap dan Perilaku Masyarakat Terhadap Konversi Lahan Pertanian.....	101
4.3.1 Analisis Distribusi Frekuensi	101
4.3.2 Analisis Sikap dan Perilaku	112
4.4 Temuan Hasil Penelitian	116
4.5 Hasil Evaluasi	120
BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	122
5.1 Kesimpulan	122
5.2 Saran dan Rekomendasi Untuk Pemerintah Daerah.....	124
5.3 Rekomendasi Untuk Penelitian Lanjutan	126
DAFTAR PUSTAKA	127
LAMPIRAN	132

DAFTAR TABEL

	Halaman
TABEL 1.1 : Proyeksi Terjadinya Konversi Lahan Pertanian Sampai Tahun 2020	2
TABEL 1.2 : Data Yang Dibutuhkan	16
TABEL 1.3 : Tabulasi Silang	22
TABEL 2.1 : Resume Pendapat Pakar Kebijakan	51
TABEL 2.2 : Tolok Ukur Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian.....	52
TABEL 3.1 : Luas Sawah Berdasarkan Jenis Pengairan Tahun 2003	55
TABEL 3.2 : Pembagian SWP Kabupaten Kendal	56
TABEL 3.3 : Luas Sawah Menurut Jenis Pengairan Tahun 1998 dan 2003	58
TABEL 3.4 : Penerbitan IPPT di Kabupaten Kendal Periode Tahun 1998-2003	60
TABEL 3.5 : IPPT Yang Diterbitkan Tahun 1998-2003 Menurut Peruntukannya	60
TABEL 3.6 : Jenis Tanah Di Kabupaten Kendal.....	66
TABEL 3.7 : Data Penduduk Menurut Kecamatan Tahun 1988 - 2003.....	70
TABEL 3.8 : Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan Tahun 2003	71
TABEL 3.9 : Komposisi Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin Tahun 2003	72
TABEL 3.10: Penduduk Menurut Mata Pencaharian Tiap Kecamatan.....	75
TABEL 3.11: PDRB dan PDRB Perkapita Kabupaten Kendal	77
TABEL 3.12: Laju Pertumbuhan Ekonomi dan Kontribusi Per Sektor Tahun 2003	79
TABEL 3.13: PDRB Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2000 - 2003	80
TABEL 3.14: PDRB Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan 1993 Tahun 2000 - 2003.....	80
TABEL 4.1 : Susunan Keanggotaan Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian	90
TABEL 4.2 : Jenis Pelayanan Perijinan Pertanahan Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal	92
TABEL 4.3 : Pekerjaan Responden.....	102

TABEL 4.4 : Pendidikan Responden.....	102
TABEL 4.5 : Pengetahuan Responden Mengenai Fungsi Lahan Pertanian	103
TABEL 4.6 : Pengetahuan Responden Mengenai Akibat terjadinya Konversi Lahan Pertanian	104
TABEL 4.7 : Frekuensi Panen Sawah Yang dikonversi Responden.....	104
TABEL 4.8 : Ada Tidaknya Saluran Irigasi Di Dekat Sawah Yang Dikonversi Responden.....	105
TABEL 4.9 : Status Guna Lahan Sebelum Dimohon Perubahan Tanah	106
TABEL 4.10: Alasan Responden Membangun Rumah Di Lahan Pertanian.....	107
TABEL 4.11: Peruntukan Perijinan Yang Diperoleh Responden	108
TABEL 4.12: Kesesuaian Perijinan Dengan Peruntukan	109
TABEL 4.13: Waktu Yang Diperlukan Responden Dalam mengurus Perijinan	110
TABEL 4.14: Ada Tidaknya Hambatan Yang Dialami Responden Dalam Mengurus Perijinan.....	111
TABEL 4.15: Pengetahuan Responden Mengenai Pelanggaran Akibat Tidak Memiliki IPPT dan IMB	112
TABEL 4.16: Hubungan Pengetahuan Mengenai Akibat Konversi Lahan Pertanian Dengan Pendidikannya	113
TABEL 4.17: Hubungan Alasan Responden Mengkonversi Dengan Frekuensi Panen Lahan Pertaniannya.....	114
TABEL 4.18: Hubungan Frekuensi Panen Sawah Dengan Keberadaan Saluran Irigasi	115
TABEL 4.19: Hasil Evaluasi Peraturan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian.....	120

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
GAMBAR 1.1 : Peta Orientasi Lokasi Penelitian	7
GAMBAR 1.2 : Kerangka Pikir Penelitian.....	12
GAMBAR 3.1 : Peta Rencana Alokasi Penggunaan Ruang Kabupaten Kendal	59
GAMBAR 3.2 : Peta Sebaran Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal	61
GAMBAR 3.3 : Peta Sebaran IPPT Diterbitkan dan Tata Guna Lahan	62
GAMBAR 3.4 : Peta Kesesuaian Lahan Untuk Tanaman Lahan Basah.....	64
GAMBAR 4.1 : Skema Perijinan Perubahan Tanah	93
GAMBAR 4.2 : Lahan Pertanian Yang Boleh Dikonversi	95
GAMBAR 4.3 : Lahan Pertanian Yang Tidak Boleh Dikonversi.....	95
GAMBAR 4.4 : Skema Kehyataan Pelayanan Yang Dilakukan Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Tanah	118
GAMBAR 4.5 : Penyimpangan Mekanisme Perijinan Yang Dilakukan Masyarakat.....	119

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
LAMPIRAN 1 : Pedoman Wawancara	132
LAMPIRAN 2 : Kuesioner Untuk Masyarakat	134
LAMPIRAN 3 : Hitungan Koefisien Kontingensi dan Chi Kuadrat	136
LAMPIRAN 4 : Daftar Responden Anggota Panitia Pertimbangan IPPT	138
LAMPIRAN 4 : Rangkuman Wawancara	139
LAMPIRAN 5.1: UU No. 24 Tahun 1992	145
LAMPIRAN 5.2: Instruksi Gubernur KDH Tk I Jawa Tengah no. 590/107/1985	154
LAMPIRAN 5.3: Petunjuk Teknis Instruksi Gubernur no. 590/107/1985.....	159
LAMPIRAN 5.4: Keputusan Gubernur KDH Tk I Jawa Tengah no. 06 Tahun 1998	163
LAMPIRAN 5.5: Keputusan Bupati Kendal No. 593 / 134 Tahun 2001	168

ABSTRAK

Fenomena konversi lahan pertanian telah menjadi wacana umum dan sedang berlangsung di berbagai daerah di Indonesia. Fenomena konversi terjadi pada lahan sawah di wilayah yang selama ini berperan sebagai sentra produksi padi, seperti Pulau Jawa. Disamping itu lahan-lahan pertanian tersebut didukung oleh sarana saluran irigasi teknis dan keadaan tanahnya yang subur. Keadaan ini akan mengancam ketahanan pangan nasional. Padahal berbagai peraturan mengenai larangan mengkonversi lahan pertanian telah dikeluarkan, akan tetapi masih banyak masyarakat yang melanggarnya. Hal ini mengindikasikan bahwa pengendalian konversi lahan pertanian belum efektif.

Penelitian ini bertujuan mengevaluasi mengenai implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian di Kabupaten Kendal. Adapun metode yang digunakan yaitu formative evaluation. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kurang efektifnya pengendalian konversi lahan pertanian dengan mengkaji: produk hukum mengenai konversi lahan pertanian, kinerja panitia pertimbangan izin perubahan tanah; dan perilaku masyarakat dalam mengkonversi lahan pertanian. Alat penelitian yang digunakan meliputi pedoman wawancara, content analysis, kuesioner dan studi dokumentasi, sedangkan lokasi penelitiannya di Kabupaten Kendal.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadinya konversi lahan pertanian, karena dipengaruhi oleh: (1) Didalam peraturan perubahan lahan pertanian tidak terdapat sanksi yang jelas bagi para pelanggarnya. (2) Kurangnya komitmen panitia pertimbangan izin perubahan tanah dalam menindak pelanggar karena alasan kemanusiaan (3) Perilaku masyarakat dalam mengkonversi lahan pertanian tanpa melalui prosedur perijinan yang ditetapkan pemerintah. Lahan-lahan yang terkonversi kebanyakan untuk permukiman dan dilakukan oleh para petani. Lahan tersebut merupakan lahan subur, beririgasi teknis dan mampu panen lebih dari dua kali.

Penulis mengajukan beberapa saran yang diharapkan dapat membantu Pemda dalam mengendalikan konversi lahan pertanian yaitu: (1) Pemda membuat Perda mengenai larangan konversi lahan pertanian; (2) Pemda diharapkan untuk mengadakan sosialisasi mengenai pentingnya mempertahankan tanah pertanian; (3) Pihak panitia diharapkan sesering mungkin mengadakan peninjauan di lapangan untuk mengantisipasi sedini mungkin terjadinya konversi; (4) Pemda diharapkan membentuk tim teknis di tiap dinas/instansi terkait; (5) Pemda diharapkan meninjau kembali RTRW

ABSTRACT

Agricultural land conversion is a common issue and happens in many places in Indonesia. This happens on rice fields in regions well known as the rice production centers such as Java. Moreover, these areas are supported with technical irrigation channel and are highly fertile. It is a threat for the national food resilience. In fact, the government has issued some regulations to prohibit agricultural land conversion, but the society continues violating them. This attitude indicates that the control on agricultural land conversion has been in effective.

This research goals is the evaluation on policy implementation of agricultural land conversion control in Kendal Regency. The method applied is formative evaluation. This research attempts to find out lack of the effectiveness of agricultural land conversion control by examined: legal products on agricultural land conversion, performance of the committee for land conversion and people's behavior in land conversion. The research instruments include interview guideline, content analysis, questionnaire, and document study, while research location is in Kendal Regency.

The research result shows that agricultural land conversion happens because of the following factors: (1) No clear sanction in the regulations for agricultural land conversion intended for law breakers; (2) Commitment less the committee for land conversion to enforce the law breakers for humanity reason (3) The behavior in agricultural land conversion which ignores the legal procedures set by the government. Most of the land conversions are done by farmers for housing on fertile land, technically irrigated and able to yield two harvests a year.

The research proposes the following recommendations to help the regional government in land conversion control: (1) The regional government shall issue new regulations to forbid agricultural land conversion; (2) The regional government shall socialize the importance of agricultural land preservation; (3) The committee for land conversion shall frequently do direct (field) inspections to anticipate any land conversion as early as possible; (4) the regional government shall form technical team among the government services or the relevant agencies; and (5) the regional government shall review its regional planning which allows agricultural land conversion.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pesatnya pertumbuhan penduduk, berakibat meningkatnya kebutuhan terhadap berbagai fasilitas dan sarana, seperti perumahan, fasilitas sosial, fasilitas umum serta berbagai sarana dan prasarana lainnya. Laju pertumbuhan penduduk memicu dibangunnya kawasan permukiman sebagai konsekuensi logis pemenuhan kebutuhan pokok akan papan. Pembangunan dan perkembangan aktivitas penduduk, secara langsung akan mendorong peningkatan pemanfaatan lahan, sehingga ketika daya dukung terlampaui maka akan timbul berbagai macam permasalahan. Salah satu masalah yang muncul adalah konversi lahan pertanian menjadi lahan terbangun yang tak terkendali, baik untuk perumahan, perkantoran, industri dan sebagainya.

Terjadinya konversi atau alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan terbangun yang berlangsung pesat di Pulau Jawa dalam dasawarsa terakhir ini, telah menyangkut dimensi permasalahan yang luas, terutama masalah pangan. Menurut Iwan Kustiwan (1997), setidaknya ada tiga hal yang melatarbelakanginya: (1) Dalam konteks makro fenomena ini merupakan dampak dari proses transformasi ekonomi (dari pertanian ke industri) dan demografis (dari pedesaan ke perkotaan) yang pada gilirannya menuntut pula adanya transformasi alokasi sumber daya lahan dari pertanian ke non pertanian. (2) Fenomena konversi justru terjadi pada lahan sawah di wilayah yang selama ini berperan sebagai sentra produksi padi, yaitu wilayah Pulau Jawa yang mempunyai produktivitas tinggi karena didukung oleh prasarana irigasi teknis sehingga dapat menjadi ancaman terhadap upaya mempertahankan swasembada beras nasional. (3) Fenomena konversi

lahan pertanian (sawah) terkait dengan dampak sosial-ekonominya dalam skala mikro rumah tangga pertanian, terutama dalam kaitannya dengan pergeseran struktur ketenagakerjaan dan penguasaan-pemilikan lahan pertanian di pedesaan.

Gambaran tersebut dipertajam oleh perhitungan *Japan International Cooperation Agency* (JICA) mengenai proyeksi konversi lahan yang akan terjadi di Indonesia cukup tinggi, khususnya empat pulau besar yaitu Jawa, Bali, Sumatera dan Sulawesi. Total konversi lahan beririgasi yang akan beralih fungsi menjadi lahan non pertanian di wilayah tersebut sampai tahun 2000 diperkirakan mencapai luas 25.000 ha, akan terus meningkat dengan tajam sampai tahun 2020 seluas 807.500 ha. (JICA dalam Kurnia, 1996).

TABEL 1.1
PROYEKSI TERJADINYA KONVERSI LAHAN PERTANIAN
SAMPAI TAHUN 2020

Periode	Jawa (Ha)	Bali (Ha)	Sumatera (Ha)	Sulawesi (Ha)	Total (Ha)
1991 – 1995	20.000	1000	1000	500	22.500
1996 – 2000	22.000	1000	1500	500	25.000
2001 – 2010	22.000	1000	2000	1000	26.000
2011 – 2020	25.000	1000	3000	2000	31.000

Sumber : JICA (Dalam Ganjar Kurnia, 1996)

Nilai ekonomis hasil pertanian yang rendah, juga menjadi pemicu warga mengalihfungsikan lahan persawahan menjadi areal permukiman. Ada juga yang menjualnya kepada pengusaha, kemudian oleh pengusaha, lahan tersebut dialihfungsikan menjadi areal industri.

Berdasar prediksi JICA tersebut diatas, lahan pertanian akan semakin berkurang yang disertai beralihnya tenaga kerja pertanian. Sementara itu kebutuhan produk pertanian akan semakin meningkat, bukan saja secara kuantitas tetapi juga secara kualitas dan kontinuitas, seiring meningkatnya jumlah penduduk.

Ironisnya, meningkatnya kebutuhan akan pangan, yang berbanding terbalik dengan luas lahan pertanian yang tersedia, selama ini masih kurang mendapat perhatian dari pemerintah daerah, sehingga pendirian bangunan di lahan persawahan masih terus terjadi, bahkan para developer maupun pihak swasta lainnya masih ada yang diijinkan mendirikan permukiman atau berbagai bangunan lainnya pada areal lahan persawahan.

Untuk mendapatkan ijin konversi lahan pertanian ada persyaratan yang harus dipenuhi sebagaimana terdapat dalam beberapa peraturan mengenai larangan untuk mengkonversi lahan pertanian, seperti Surat Edaran Mendagri no. 590/1108/SJ tanggal 24 Oktober 1984 tentang Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian; Instruksi Gubernur KDH Tk I Jawa Tengah no. 590/107/1985 tanggal 25 Maret 1985 tentang Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang Tidak Terkendalikan; Petunjuk Teknis Instruksi Gubernur no. 590/107/1985 yang dikeluarkan oleh Direktorat Agraria Propinsi Jawa Tengah; Keputusan Gubernur KDH Tk I Jawa Tengah no. 06 Tahun 1998 tanggal 20 Juli 1998 tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah untuk Kegiatan Non Pertanian di Propinsi Daerah Tk I Jawa Tengah. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi untuk mengkonversi lahan menurut Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Jawa Tengah Nomor: 06 Tahun 1998 diantaranya dalam:

Pasal 2

Tanah pertanian sawah di daerah perdesaan yang dipertahankan sebagai tanah pertanian dan yang dapat dikonversi untuk kegiatan non pertanian dengan menggunakan kriteria sebagai berikut:

- a. Sawah irigasi teknis, setengah teknis dan sawah tadah hujan yang dapat ditanami 2 X padi setahun atau ditanami 1 X padi dan 1 X palawija setahun dengan intensitas pertanaman 200 % atau lebih tidak boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian.
- b. Sawah irigasi teknis, setengah teknis, sederhana yang dapat ditanami 1 X padi setahun dengan intensitas pertanaman kurang dari 200% boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian apabila tidak tersedia air irigasi yang cukup dan produktivitas 65% atau kurang dari rata-rata produktivitas pada tingkat wilayah administrasi yang bersangkutan.
- c. Sawah tadah hujan yang dapat ditanami 1 X padi setahun dengan intensitas pertanaman kurang dari 200% dapat dikonversi untuk kegiatan non pertanian.

Pasal 3

Tanah pertanian sawah di daerah perkotaan yang dipertahankan sebagai tanah pertanian dan dapat dikonversi untuk kegiatan non pertanian dengan menggunakan kriteria sebagai berikut:

- a. Sawah irigasi teknis, setengah teknis yang dapat ditanami 2X padi setahun dengan intensitas 200% atau lebih tidak boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian.
- b. Sawah irigasi teknis, setengah teknis yang dapat ditanami 1X padi dan 1X palawija setahun dengan intensitas sama dengan 200%, boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian apabila luas hamparan sawah kurang dari 2 Ha, tidak tersedia air irigasi yang cukup dan produktivitas 65% atau kurang dari rata-rata produktivitas tingkat wilayah administrasi bersangkutan.
- c. Sawah irigasi teknis, setengah teknis, sederhana dan tadah hujan yang dapat ditanami 1X padi setahun dengan intensitas kurang dari 200% boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian.
- d. Sawah irigasi sederhana dan tadah hujan yang dapat ditanami 2X padi setahun dengan intensitas pertanaman 200% atau lebih, boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian.
- e. Sawah irigasi sederhana dan tadah hujan yang dapat ditanami 1X padi dan 1X palawija setahun dengan intensitas pertanaman sama dengan 200% boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian.

Berdasarkan peraturan tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa lahan yang boleh dikonversi: (1) Sawah tersebut tergolong tidak produktif. Indikasinya, panen hanya sekali dalam setahun atau hasil produksinya kurang dibandingkan lahan sawah lainnya, karena pengairan yang kurang memadai atau lahannya kurang subur. (2) Lahan tersebut direncanakan oleh pemerintah masuk dalam wilayah pengembangan kota.

Dalam upayanya mempertahankan potensi pertanian yang ada, upaya pembatasan terhadap konversi lahan sawah harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah disamping pelaksanaan intensifikasi pertanian, sebab dari sisi kelestarian (*sustainable*), beberapa wilayah yang semestinya menjadi kawasan budidaya potensial pertanian beralih fungsi pada budidaya yang justru tidak relevan dengan potensi yang ada, sehingga terjadi pemborosan sumberdaya lahan, yaitu berkurangnya lahan pertanian produktif dan hilangnya begitu saja investasi irigasi yang besar.

Fenomena konversi lahan pertanian bagi pemerintah daerah menjadi dilema dan konflik kepentingan yang dapat berakibat tidak konsisten terhadap penetapan rencana tata

ruang, seperti pendirian bangunan di kawasan pertanian yang dibolehkan. Inkonsistensi Pemda dimungkinkan karena ada perbedaan kepentingan dalam upaya pengembangan wilayahnya. Di sisi lain Pemda ingin meningkatkan ekonomi dengan pembangunan yang dilakukan, tetapi di lain pihak Pemda harus menegakkan berbagai aturan mengenai larangan konversi lahan pertanian agar lestari (*sustainable*).

Namun demikian dalam pembangunan pertanian, pencegahan terhadap kecenderungan konversi lahan pertanian perlu dilakukan. Hal ini didasarkan pada tiga alasan: Pertama, kecenderungan itu dipandang sebagai ancaman terhadap upaya untuk mempertahankan swasembada pangan. Kedua, besarnya biaya investasi untuk pembangunan prasarana irigasi selama ini yang akan hilang begitu saja, jika konversi sawah terus berlanjut tanpa pengendalian. Ketiga, pencetakan sawah baru di luar Jawa membutuhkan waktu relatif lama dalam pengembangannya. (Suharsono, 1995)

Ketiga alasan tersebut, menuntut peran pemerintah untuk membuat kebijakan yang efektif dalam pengendalian lahan pertanian, artinya intervensi pemerintah dalam hal ini sangat dibutuhkan. Hal tersebut pernah disarankan oleh Ginanjar Kartasasmita (1995), bahwa perhatian khusus harus diberikan dalam penetapan dan pengurusan kawasan lindung, serta pencegahan konversi lahan pertanian yang subur atau sawah beririgasi teknis dalam rangka melindungi investasi petani dan ketahanan pangan.

Dalam konteks pembangunan pertanian, lahan merupakan komponen utama yang tidak bisa ditinggalkan selain iklim (Hanani et al, 2003). Proses penyempitan lahan pertanian akibat penambahan penduduk pada akhirnya akan mengakibatkan *involusi pertanian*. Menurut Geertz dalam Daldjoeni (2003) menyebutkan bahwa perkembangan akibat involusi pertanian tersebut akan menuju ke macetnya hidup perekonomian masyarakat perdesaan, dalam kata lain mewujudkan perkembangan yang *unsustainable*.

Kabupaten Kendal merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Tengah yang bisa dikatakan sebagai Kabupaten dengan wilayah agraris, karena sampai saat ini masih didominasi oleh areal persawahan. Hal ini ditunjukkan dengan besarnya luas lahan yang digunakan untuk pertanian. Dari seluruh luas lahan yang ada di Kabupaten Kendal, 76,12 % digunakan untuk usaha pertanian (sawah, tegalan, tambak, kolam, hutan serta perkebunan), sedangkan sisanya digunakan untuk pekarangan (lahan untuk bangunan dan halaman sekitarnya), padang rumput dan yang sementara tidak diusahakan (BPS Kabupaten Kendal, 2003). Namun demikian pertumbuhan penduduk dan kegiatan pembangunan yang dilakukan telah menyebabkan terjadinya konversi lahan pertanian yang dikhawatirkan konversi lahan tersebut dapat berlangsung secara terus menerus.

Wilayah bagian utara Kabupaten Kendal merupakan wilayah yang sangat potensial untuk pengembangan pertanian utamanya pertanian lahan basah. Lahan pertanian di wilayah tersebut sangat perlu untuk dipertahankan, karena tersedia kecukupan air dengan sistem irigasi teknis dan wilayah tersebut memiliki jenis tanah alluvial yang sangat sesuai untuk budidaya pertanian.

Berdasarkan data Kabupaten Kendal Dalam Angka Tahun 2003 menunjukkan bahwa luas lahan sawah di Kendal bagian utara seluas 18.787 hektar (70,96 % dari luas sawah keseluruhan di Kabupaten Kendal seluas 26.472 hektar). Berdasarkan sistem irigasinya, seluas 15.115 Ha sawah beririgasi teknis berada di Kendal bagian utara (97,03 % dari lahan sawah beririgasi teknis keseluruhan di Kabupaten Kendal seluas 15.577 Ha). Dengan demikian secara eksplisit wilayah bagian utara merupakan lumbung padi bagi Kabupaten Kendal.

Wilayah bagian utara Kabupaten Kendal dapat dilihat sebagaimana terdapat pada Gambar 1.1 berikut ini:



PROGRAM PASCA SARJANA
 PASCASARJANA
 WILAYAH DAN WATA
 UNIVERSITAS DIPONEGORO

TESIS
 EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
 PENGENDAIAN KONVERSI LAHAN
 PERTANIAN DI KABUPATEN KENDAL

PETA
 ORIENTASI LOKASI PENELITIAN

LEGENDA

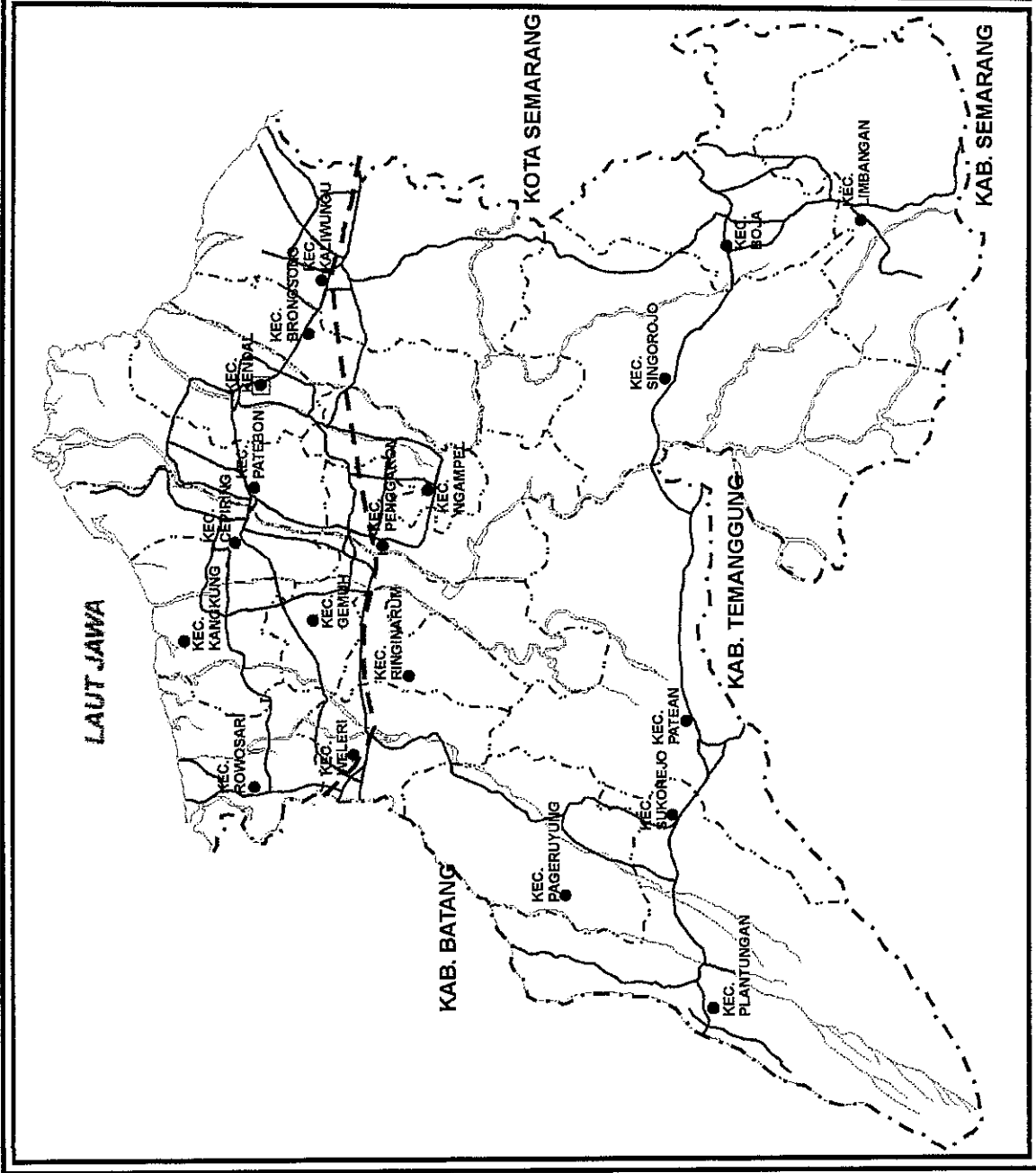
- Batas Kabupaten
- Batas Kecamatan
- Jalan
- Rel Kereta Api
- Sungai
- Ibu Kota Kabupaten
- Ibu Kota Kecamatan
- Lokasi Penelitian
- Kabupaten Kendal Bagian Selatan

INSERT PETA



NO. GAMBAR	HALAMAN
1.1	7

SUMBER
 RENCANA TATA RUANG WILAYAH (RTRW)
 KABUPATEN KENDAL 2002



Salah satu ancaman bagi keberlangsungan produksi pertanian di Kabupaten Kendal adalah terjadinya konversi lahan pertanian ke non pertanian yang diakibatkan pertumbuhan perumahan permukiman, industri, jasa dan perdagangan di wilayah tersebut, sehingga mengakibatkan semakin menyempitnya lahan-lahan pertanian.

Berdasarkan data dari BPS Kabupaten Kendal, bahwa perubahan penggunaan lahan pertanian (sawah) menjadi lahan non pertanian yang terjadi selama kurun waktu tahun 1998-2003 sebesar 457 ha, namun demikian berdasarkan data rekapitulasi IPPT yang diterbitkan pada kurun waktu tersebut hanya seluas 294,13 Ha, yang berarti bahwa luas lahan yang dikonversi ternyata tidak semuanya memiliki ijin. Hal tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Kendal tidak efektif, sehingga perlu untuk dilakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan sebagaimana diuraikan dalam latar belakang penelitian, terdapat problem dilematik yang terjadi di wilayah bagian utara Kabupaten Kendal, dimana di satu sisi kebutuhan sarana prasarana harus dipenuhi seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan tuntutan aktivitasnya. Namun di sisi lain lahan pertanian potensial yang ada harus tetap dipertahankan agar lestari, sehingga tetap dapat memberikan sumber penghidupan bagi masyarakat.

Untuk mempertahankan lahan pertanian potensial tersebut maka dilakukan pengendalian dengan berbagai kebijakan yang melarang konversi lahan pertanian, seperti implementasi peraturan konversi lahan pertanian. Namun demikian lahan pertanian yang dikonversi masyarakat tanpa ijin masih saja terjadi.

Fenomena konversi lahan yang terjadi tersebut diatas menunjukkan belum efektifnya implementasi peraturan konversi lahan sebagai upaya pengendalian terhadap konversi lahan pertanian di Kabupaten Kendal. Berdasarkan hal tersebut maka *Research Questions* (RQ) penelitian ini adalah ” Bagaimanakah implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian di Kabupaten Kendal?”. Menindaklanjuti hal-hal tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal.**

1.3 Tujuan dan Sasaran Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mengevaluasi dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tidak efektifnya implementasi kebijakan pengendalian lahan pertanian di Kabupaten Kendal.

1.3.2 Sasaran Penelitian

Sasaran Penelitian ini adalah:

- a. Menganalisis isi peraturan (instrumen) pengendalian konversi lahan pertanian.
- b. Menganalisis kinerja pelaksana kebijakan (Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian).
- c. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi sikap dan perilaku masyarakat dalam mengkonversi lahan pertanian
- d. Menganalisis dan menarik kesimpulan dari berbagai fenomena implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian

1.4 Ruang Lingkup Penelitian

1.4.1 Ruang Lingkup Substansi

Evaluasi dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tidak efektifnya implementasi kebijakan pengendalian lahan pertanian di Kabupaten Kendal. Sebagaimana pendapat Mazmanian dan Sabatier (1983) bahwa efektifitas suatu penerapan kebijakan terkait dengan aturan hukum, partisipasi pelaksana, dan partisipasi masyarakat, maka dalam penelitian ini komponen-komponen tersebut yang menjadi dasar kajian untuk mengetahui mengapa konversi lahan pertanian oleh masyarakat kurang terkendali. Penelitian ini berusaha mengungkap bagaimanakah pelaksanaan kebijakan dari aspek kelengkapan isi peraturan, kinerja Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian dan partisipasi masyarakat terhadap pengendalian konversi lahan pertanian.

1.4.2 Ruang Lingkup Wilayah

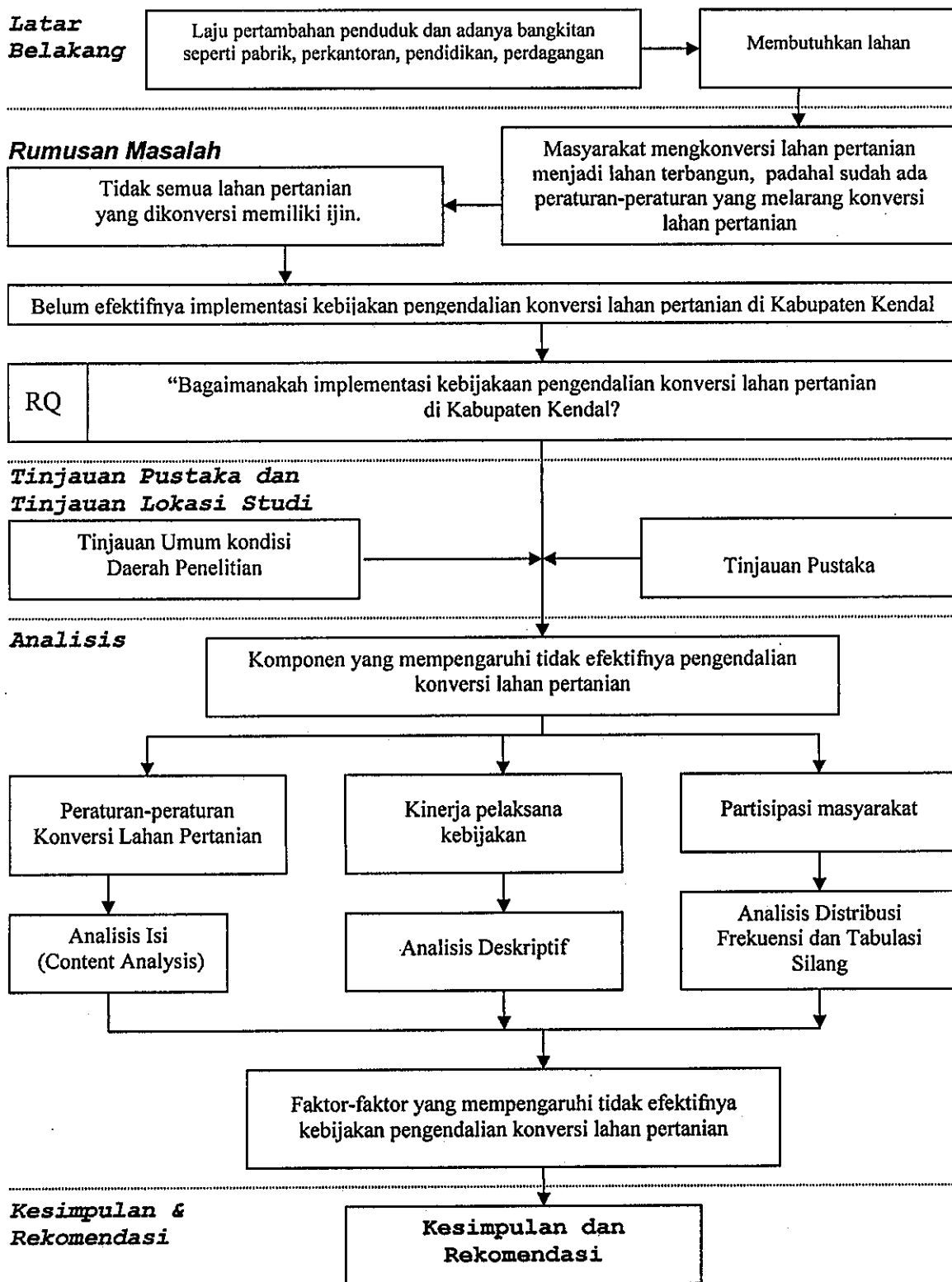
Penelitian ini dilakukan di wilayah bagian utara Kabupaten Kendal Propinsi Jawa Tengah. Penelitian ini difokuskan pada wilayah bagian utara Kabupaten Kendal karena pada wilayah ini terdapat 97,03 % lahan sawah subur dan beririgasi teknis yang dimiliki Kabupaten Kendal. Wilayah bagian utara Kabupaten Kendal ini berbatasan langsung dengan Kota Semarang dan juga berada di sepanjang jalur regional pantura sehingga dimungkinkan banyak terjadi konversi lahan pertanian.

1.5 Kerangka Pemikiran Penelitian

Pembangunan perkantoran, pendidikan dan industri berakibat pada meningkatnya kebutuhan lahan. Namun, pemenuhan kebutuhan akan lahan yang terbatas menyebabkan sebagian masyarakat mengkonversi lahan pertanian, sehingga mengurangi luas lahan

pertanian produktif, padahal risiko yang akan terjadi adalah terancamnya ketahanan pangan sebagai sumber energi manusia. Oleh karena itu perlu ada upaya untuk mempertahankan lahan-lahan penghasil sumber pangan, yaitu lahan pertanian. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan berbagai penerapan kebijakan pemerintah, seperti peraturan larangan konversi lahan pertanian. Namun demikian fenomena konversi lahan pertanian yang terjadi menunjukkan bahwa implementasi peraturan konversi lahan pertanian di Kabupaten Kendal belum efektif.

Sesuai dengan tujuan penelitian untuk mengevaluasi implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian, dimana pengendalian konversi lahan pertanian merupakan sebuah sistem yang melibatkan peraturan dan para pelakunya, maka dilakukan kajian terhadap instrumen (peraturan) pengendalian konversi lahan pertanian ke non pertanian. Didalam implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian tersebut sangat dipengaruhi oleh kinerja aparat pelaksana kebijakan dan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu dilakukan kajian dari aspek kinerja aparatur pelaksana kebijakan dan analisis terhadap sikap dan perilaku masyarakat terhadap pengendalian konversi lahan pertanian, sehingga dapat menjawab permasalahan dalam rumusan masalah, sebagaimana proses yang dirangkai dalam kerangka pikir penelitian pada Gambar 1.2 berikut ini:



GAMBAR 1.2
KERANGKA PIKIR EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PENGENDALIAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN KENDAL

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian mengemukakan secara teknis tentang metode-metode yang digunakan dalam penelitian (Moehadjir, 2000). Berdasarkan topik penelitian, maka penulis menggunakan model evaluasi. Model yang digunakan yaitu *formative evaluation*. Tipe penelitian ini menurut Dane (1990) ada dua yaitu (1) *Summative evaluation*: adalah penelitian yang menilai dampak dari suatu program—disebut juga dengan evaluasi dampak. (2) *Formative evaluation*: adalah Penelitian yang menilai terhadap suatu proses kejadian yang sedang berlangsung.—disebut juga penelitian proses. Penelitian formatif meliputi penilaian terhadap sarana-sarana yang menyebabkan suatu kegiatan itu berlangsung, sehingga pertanyaan terhadap efek dari suatu program dapat diikutsertakan, akan tetapi harus ditunjukkan bagaimana efek itu terjadi. Apabila dibandingkan dengan penggunaan metode yang mengukur perbedaan-perbedaan antar kelompok, peneliti *formative evaluation* sepertinya lebih berkonsentrasi pada observasi partisipan dan menggunakan metode-metode penelitian lapangan. Data cenderung kualitatif tetapi juga dapat dikuantitatifkan.

Berdasarkan acuan pendapat tersebut, penelitian ini merupakan *formative* karena mengikuti proses terjadinya suatu perubahan lahan pertanian menjadi kawasan lain di luar pertanian. Pernyataan Dane (1990) tersebut dikutip penulis berikut ini:

A formative evaluation is an assessment of the process of a program. Also called process evaluation, formative evaluation involves judging the means by which a program is operating. Question about the effects of a program can be involved, but they are addressed with respect to how the effect are produced. Rather than using methods that measure differences among groups, formative evaluation reseachers are more likely to concentration participant observation and other field research methods. Data tend to be qualitative but can be quantitative as well. (hal. 309)

Pelaksanaan penelitian dilakukan dalam beberapa tahapan penelitian yang terbagi dalam tahap persiapan, tahap pelaksanaan, tahap perumusan analisa, kesimpulan dan saran yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Tahap persiapan, yaitu kajian pustaka, penyusunan landasan teori, penyusunan kerangka penelitian.
2. Tahap pelaksanaan, yaitu pengumpulan data dan informasi masalah konversi lahan pertanian dan prosedur Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) di lokasi penelitian dengan cara observasi lapangan, wawancara yang dilakukan untuk mendapatkan sumber dan masukan dari sumber informasi tentang kebijakan dan prosedur penerbitan IPPT di lokasi penelitian dan penyebaran kuesioner untuk mendapatkan informasi faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat mengkonversi lahan pertanian, dan studi dokumentasi atas peraturan perundangan yang berkaitan dengan topik penelitian.
3. Tahap Analisa, yaitu mengkaji hasil wawancara, observasi maupun studi dokumentasi sehingga menemukan sesuatu hasil penelitian yang diharapkan dapat mencapai sasaran penelitian sebagai berikut:
 - Sasaran pertama adalah mengevaluasi instrumen pengendali konversi lahan pertanian, dalam hal ini adalah produk hukum yang mendasari kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian ke non pertanian.
 - Sasaran kedua adalah menilai kinerja aparat pelaksana kebijakan dalam hal ini adalah Panitia pertimbangan ijin perubahan tanah pertanian ke non pertanian.
 - Sasaran ketiga adalah menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi tidak efektifitasnya pengendalian konversi lahan pertanian dari sikap dan perilaku masyarakat dalam mengkonversi lahan pertanian sehingga dapat menjawab permasalahan tentang lebih banyaknya konversi lahan yang tak berijin dibanding yang memohon ijin.
4. Tahap perumusan analisis yaitu hasil kajian perumusan yang mengungkapkan temuan di lapangan yang dibuat kedalam bentuk laporan tertulis.

5. Kesimpulan dan saran-saran khususnya yang berkaitan dengan upaya mengoptimalkan kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian di Kab. Kendal.

1.6.1 Kebutuhan Data

Ada dua sumber data yang menjadi tumpuan dalam analisis penelitian ini yaitu data sekunder dan data primer. Menurut Singarimbun (1989) pemanfaatan data secara sekunder memiliki keuntungan tersendiri bagi peneliti, karena tidak lagi mengusahakan dana penelitian di lapangan, mengumpulkan responden, lalu melatihnya, menentukan sampel dan mengumpulkan data di lapangan yang banyak menyita waktu dan energi. Data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer dibutuhkan untuk mengetahui persepsi pelaksana kebijakan pada pemerintah daerah serta persepsi masyarakat terhadap pengendalian lahan pertanian yang ada. Sedangkan data sekunder diperoleh untuk mendukung analisis yang berkaitan dengan kuantitas dan kualitas pengendalian konversi lahan pertanian yang terjadi.

Perolehan data sekunder ini melalui pemerintah Kabupaten Kendal, instansi terkait dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Pusat statistik (BPS), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Dinas Pertanian Tanaman Pangan, dan Dinas Pengairan Kabupaten Kendal. Sedangkan data primer diperoleh dengan teknik wawancara langsung maupun kuisisioner dengan aparat instansi/dinas, pemerintah kecamatan dan desa serta masyarakat.

Dalam penelitian ini disamping dilakukan studi dokumentasi, juga studi langsung di lapangan pada instansi-instansi/dinas-dinas dan di kecamatan yang banyak terjadi konversi lahan pertanian. Dengan demikian penelitian ini tidak hanya bersifat deduktif tetapi juga bersifat empirik yaitu melihat, mempelajari, menyimpulkan data lewat

wawancara, mengolah dan menganalisis realita kronologis prosedur terjadinya konversi lahan pertanian.

Adapun data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah sebagaimana dalam tabel berikut:

TABEL 1.2
DATA YANG DIBUTUHKAN

No	Kebutuhan Data	Jenis Data	Sumber	Keft
I.	Data Primer			
1.	Pemahaman Pelaksana Kebijakan terhadap konversi lahan pertanian	Primer/informasi langsung	Tim IPPT	Wawancara
2.	Pemahaman masyarakat terhadap konversi lahan pertanian	Primer/informasi langsung	Masyarakat	Penyebaran Kuesioner
II.	Data Sekunder			
3.	Peraturan Perundang-Undangan	Sekunder	BPN	Dokumen
4.	Data IPPT yang terbit mulai tahun 1998 – 2003	Sekunder	BPN	Dokumen
5.	Data dan Peta Penggunaan Lahan	Data Time Series Th 1998 - 2003	BPN	Dokumen
6.	Data Penduduk	Data Time Series Th 1998 - 2003	BPS	Dokumen
7.	Data Produktifitas Pertanian	Data Time Series Th 1998 - 2003	Dinas Pertanian	Dokumen
8.	Data Sarana Irigasi	Sekunder	Dinas Pengairan	Dokumen

Sumber: Hasil Analisis, 2004

1.6.2 Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data

Dalam upaya mengumpulkan data yang relevan dengan obyek studi, maka teknik yang digunakan adalah :

a. Observasi

Observasi digunakan sebagai teknik pengumpulan data dimana penulis secara langsung terjun ke lokasi penelitian untuk mengamati secara langsung obyek yang hendak diteliti dalam hal ini fenomena konversi yang telah terjadi, mengamati kinerja aparat dan sikap

masyarakat dalam melaksanakan kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian. Metode observasi digunakan untuk mengidentifikasi berbagai fenomena karakteristik objek penelitian guna memperdalam fakta yang mungkin belum terdata.

b. Wawancara dan Kuesioner

Wawancara dilakukan dengan aparat pelaksana kebijakan dalam hal ini Panitia Pertimbangan Ijin Perubahan Tanah. Adapun untuk mendapatkan informasi sikap dan perilaku masyarakat dilakukan dengan penyebaran kuesioner yang merupakan teknik pengumpulan data dimana para responden diberikan seperangkat daftar pertanyaan untuk dijawab. Dalam daftar pertanyaan tersebut responden diminta untuk memilih salah satu dari alternatif jawaban yang telah tersedia bila pertanyaannya tertutup, dan membuat alternatif jawaban sendiri bila pertanyaan terbuka. Penyebaran kuesioner didasarkan pada jumlah sampel yang telah dipilih.

c. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan mengutip kembali data-data yang diperlukan. Dokumentasi dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan data-data deskriptif objek penelitian. Dokumentasi data yang dikumpulkan terutama berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengendalian konversi lahan pertanian.

Dalam studi ini data primer diperoleh dari kuesioner dan observasi (pengamatan). Penggunaan metode kuisisioner dimaksudkan untuk menghimpun informasi atau keterangan mengenai hal-hal yang diketahui responden menurut apa yang ia alami atau ia ketahui. Sedangkan observasi yang dilakukan adalah observasi langsung, yaitu cara pengumpulan data berdasarkan pengamatan yang menggunakan mata atau telinga secara langsung tanpa melalui alat bantu yang terstandar (Subana dan Sudrajad, 2001).

Kemudian untuk mendapatkan data sekunder digunakan teknik dokumentasi, yaitu suatu teknik untuk mendapatkan data dengan cara mengumpulkan, mempelajari, dan mencatat dokumen-dokumen yang ada mengenai perencanaan, peraturan, dan lain sebagainya berkaitan dengan masalah yang diteliti sebagai bahan analisis.

Pengumpulan data dilakukan di instansi yang berkompeten dengan IPPT seperti Badan Pertanahan Nasional, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Pengairan, Bappeda, Kantor Pedalda, Sekretariat Daerah meliputi Bagian Hukum dan Bagian Tata Pemerintahan serta Kantor Kecamatan dan Kelurahan yang terkait, serta pendapat masyarakat yang mengkonversi lahan pertanian.

1.6.3 Teknik Pengambilan Sampel

Teknik Sampling untuk responden masyarakat yang digunakan dalam studi ini adalah gabungan *Purposive Sampling* dan *Quota Sampling*. *Purposive Sampling* yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2003). Sampling Kuota adalah metode memilih sampel yang mempunyai ciri-ciri tertentu dalam jumlah atau kuota yang diinginkan (Nasution, 2003).

Purposive Sampling digunakan karena sampel yang relevan dengan penelitian ini adalah pemilik lahan baik yang belum mengkonversi lahan dan masyarakat yang telah mengkonversi lahan. Adapun Sampling Kuota untuk menetapkan jumlah sampel tiap kecamatan yang diinginkan, yaitu sebanyak 5 (lima) orang tiap kecamatan dari masyarakat petani pemilik lahan yang belum mengkonversi lahan dan dari masyarakat yang telah mengkonversi lahan pertanian yang dimilikinya.

Untuk responden aparat pelaksana kebijakan dalam hal ini adalah Panitia Pertimbangan Ijin Perubahan Lahan Pertanian Ke Non Pertanian. Penentuan responden

tersebut telah berdasarkan judgment-judgment sampling sehingga mereka yang menjadi sumber data diyakini terlibat langsung dalam penerbitan IPPT dan tentunya mengetahui secara baik tentang perumusan kebijakan, penyusunan/pelaksanaan perencanaan dan dampak yang dihasilkan.

1.6.4 Teknik Penyajian Data

Teknik penyajian data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

1. Data naratif, menyajikan data ke dalam bentuk narasi dalam sebuah paragraf atau alinea, digunakan untuk menyajikan data-data kualitatif.
2. Data tabel, menyajikan data-data baik data numerik maupun data non numerik ke dalam bentuk baris dan kolom.
3. Data peta, menyajikan data-data yang dituangkan dalam perspektif spatial dengan menggambarannya dalam bentuk peta-peta.

1.6.5 Teknik Analisa Hasil Penelitian

Analisis data yang dilakukan bersifat evaluatif dengan menggunakan metode deskriptif dan menghasilkan data deskriptif verbal. Penggunaan angka-angka hanya sebagai penguat data saja. Metode deskriptif, untuk memberikan penjelasan dan uraian-uraian berdasarkan data-data dan informasi yang diperoleh selama penelitian. Metode analitik untuk memberikan landasan teoritis terhadap penjelasan dan uraian tentang peranan yang ditemukan.

Proses analisis mulai dilakukan pada saat pengumpulan data dan dilakukan penelusuran kepustakaan yang mendukung mengenai situasi dan lingkungan daerah penelitian. Penelusuran diharapkan dapat menggambarkan kawasan lokasi penelitian yang mencakup kondisi fisik dan perubahan kawasan pertanian.

1.6.5.1 Analisis Evaluasi Peraturan (Instrumen) Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian

Analisis dilakukan untuk mengevaluasi instrumen pengendali konversi lahan pertanian, dalam hal ini adalah produk hukum yang mendasari kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian ke non pertanian. Analisis dilakukan dengan menganalisis isi dari produk hukum sebagai instrumen pengendali yang didasarkan atas kelengkapan produk hukum yang mengatur pengendalian konversi lahan pertanian dan kelengkapan isi tiap-tiap aturan hukum tersebut.

1.6.5.2 Analisis Evaluasi Pelaksana Pengendalian Konversi Lahan Pertanian ke Non Pertanian

Analisis dilakukan dengan menilai kinerja aparat pelaksana kebijakan dalam hal ini adalah Panitia pertimbangan ijin perubahan tanah pertanian ke non pertanian. Analisis didasarkan atas kinerja aparat yang diukur dari pengetahuan dan kemampuan memberikan pertimbangan serta dari aspek keanggotaan panitia pertimbangan izin perubahan tanah pertanian ke non pertanian.

1.6.5.3 Analisis Evaluasi Sikap dan Perilaku Masyarakat terhadap Pengendalian Konversi Lahan Pertanian

Analisis dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tidak efektifitasnya pengendalian konversi lahan pertanian dari sikap dan perilaku masyarakat dalam mengkonversi lahan pertanian. Analisis dilakukan dengan menggunakan Distribusi Frekuensi dan Tabulasi Silang. Dengan teknik ini diharapkan dapat mengetahui sikap dan perilaku masyarakat terhadap pengendalian konversi lahan pertanian sehingga dapat menjawab permasalahan tentang banyaknya konversi lahan pertanian yang tak berijin.

Adapun variabel-variabel yang digunakan dalam analisis partisipasi masyarakat ini terdiri atas :

- a. Tingkat pengetahuan terhadap akibat mengkonversi lahan (X1)

Dikelompokkan dalam 2 (dua) kategori yaitu mengetahui dan tidak mengetahui.

- b. Tingkat pendidikan (X2)

Yaitu tingkat pendidikan formal terakhir responden, seperti Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Lanjutan Pertama dan Sekolah Menengah Lanjutan Atas serta Perguruan Tinggi.

- c. Frekuensi Panen Sawah (X3)

Dikelompokkan dalam 3 (tiga) kategori yaitu 1 kali, 2 kali dan 3 kali panen.

- d. Keberadaan Saluran Irigasi (X4)

Dikelompokkan dalam 2 (dua) kategori yaitu ada dan tidak ada.

Prosedur analisis tabulasi silang diaplikasikan untuk menghitung kombinasi nilai-nilai yang berbeda dari dua variable atau lebih, dengan menghitung harga-harga statistik beserta ujinya. Data-data dari setiap variable tersebut dikelompokkan dalam beberapa kategori. Kemudian variabel-variabel yang akan diidentifikasi hubungannya disusun dalam baris dan kolom. Selanjutnya dilakukan perhitungan koefisien kontingensi (Contingency coefficient) untuk melihat ada tidaknya pengaruh yang sempurna diantara dua variabel.

Metode analisis tabulasi silang ini mentabulasikan beberapa variable yang berbeda ke dalam suatu matriks, hasil tabulasi silang disajikan dalam bentuk suatu tabel dengan variable-variabel yang tersusun sebagai kolom dan baris tabel tersebut. Untuk mengamati dan menganalisis variable-variabel tersebut lebih mudah dengan memakai tabel dua dimensi (ixj) sebagaimana Tabel 1.3 berikut ini:

TABEL 1.3
TABULASI SILANG

	1	2	....	J	....	K	
1	C_{11}	C_{12}	....	C_{1j}	....	C_{1k}	N_1
2	C_{21}	C_{22}	....	C_{2j}	....	C_{2k}	N_2
....
I	C_{i1}	C_{i2}	....	C_{ij}	....	C_{ik}	N_i
....
R	C_{r1}	C_{r2}	....	C_{rj}	....	C_{rk}	N_r
Σ	N_1	N_2	....	N_j	....	N_k	N

Sumber: Nasir, 1999

Menurut Nasir (1999) pengujian yang dilakukan bersifat pendekatan dan frekuensi yang diharapkan terjadi akan dinyatakan dengan e_{ij} , dengan formula berikut:

$$e_{ij} = \frac{(n_i) \cdot (n_j)}{n}$$

Dimana : n_i = jumlah baris ke- i
 n_j = jumlah baris ke- j

Berdasarkan formula tersebut diperoleh :

$$e_{11} = \frac{(n_1) \cdot (n_1)}{n}$$

$$e_{21} = \frac{(n_2) \cdot (n_1)}{n}$$

dan seterusnya

maka : $n = (n_1 + n_2 + n_3 + \dots + n_r) = (n_1 + n_2 + n_3 + \dots + n_k)$

Selanjutnya dicari χ^2 (dibaca chi-kuadrat) dengan memakai rumus berikut:

$$\chi^2 = \sum_i \sum_j \frac{(c_{ij} - e_{ij})^2}{e_{ij}}$$

Setelah X^2 diketahui, maka besarnya *contingency coefficient* (C_c) dapat dihitung dengan menggunakan rumus berikut:

$$C_c = \sqrt{\frac{X^2}{X^2 + n}}$$

Besarnya C_c pada rentang skala antara 0 sampai 1 atau $0 < C_c < 1$, dimana:

Bila $C_c = 0$, berarti tidak ada pengaruh, dan

$C_c = 1$, berarti ada pengaruh

Dalam hal ini semakin mendekati angka 1, maka pengaruh yang terjadi semakin kuat dan semakin mendekati angka 0, maka pengaruh yang terjadi semakin lemah.

1.7 Sistematika Penulisan Tesis

Sistematika penulisan tesis disusun sesuai dengan judul dan isi tiap-tiap bab adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan dan Sasaran Penelitian, Ruang Lingkup Penelitian, Ruang Lingkup Substansi, Ruang Lingkup Wilayah, Kerangka Pemikiran Penelitian, Metode Penelitian meliputi : Kebutuhan Data; Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data; Teknik Pengambilan Sampel; Teknik Penyajian Data; Teknik Analisa Hasil Penelitian Analisis Evaluasi Peraturan (Instrumen) Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian, Analisis Evaluasi Pelaksana Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian, Analisis Evaluasi Sikap Dan Perilaku Masyarakat terhadap Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian; Sistematika Penulisan Tesis

BAB II EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN

KONVERSI LAHAN PERTANIAN berisi tentang Konsep Pembangunan Berkelanjutan, Pemanfaatan Lahan dan Aktivitas Penduduk, Penentu Tata guna Lahan, Pengertian Lahan Pertanian dan Perilaku Penggunaan Lahannya, Pengertian Konversi Lahan Pertanian dan Kecenderungannya, Pengendalian Penggunaan Lahan Pertanian, Pengertian Evaluasi Implementasi Kebijakan, Sintesa Kajian Pustaka meliputi Evaluasi Implementasi kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian, Indikator Evaluasi Implementasi kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian

BAB III PROFIL PEMBANGUNAN PERTANIAN KABUPATEN KENDAL

berisi tentang Kebijakan Pembangunan Pertanian Kabupaten Kendal, Kebijakan Spasial Kabupaten Kendal, Penataan Ruang Wilayah dan Pertanahan, Kondisi Eksisting Kabupaten Kendal, Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal, Kondisi Fisik Wilayah terdiri atas Kondisi Geografis dan Administrasi, Topografi, Jenis Tanah, Kesesuaian Lahan Tanaman Lahan Basah, Kondisi Hidrologi, Kondisi Iklim dan Curah Hujan, Kondisi Penggunaan Lahan, Pola Penggunaan Lahan, Kondisi Kependudukan, Jumlah Penduduk, Pertumbuhan dan Penyebarannya, Penduduk Menurut Kelompok Umur, Penduduk Menurut Tingkat Pendidikan, Penduduk Menurut Mata Pencaharian, Perkembangan Perekonomian, PDRB dan PDRB Perkapita, Perkembangan Ekonomi Sektoral dan Peranannya.

BAB IV EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN

KONVERSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN KENDAL mengenai Evaluasi Instrumen (Peraturan) Pengendalian Konversi Lahan Pertanian,

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 dan RTRW Kab. Kendal, Instruksi Gubernur Nomor 590/107/1985 tentang Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian Yang Tidak Terkendalikan, Keputusan Gubernur Nomor 06 Tahun 1998 Tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah Untuk Kegiatan Non Pertanian di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah, Keputusan Bupati Kendal Nomor 593/134 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian, Mekanisme Perijinan Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal meliputi: Ijin Lokasi; Ijin Perubahan Penggunaan Tanah; Ijin Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum, Evaluasi Implementasi oleh Pelaksana (Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian), Kinerja Panitia, Keanggotaan Panitia, Evaluasi Atas Sikap dan Perilaku Masyarakat Terhadap Konversi Lahan Pertanian dengan cara Analisis Tabulasi Frekuensi dan Analisis Hubungan Sikap dan Perilaku, Rangkuman Temuan Penelitian, Hasil Evaluasi.

BAB V PENUTUP, berisi Kesimpulan dan Rekomendasi

BAB II

EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN

2.1 Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Berkembangnya industri pada dua abad terakhir telah memicu perubahan planet bumi ini secara luar biasa, hal ini sangat terasa terutama perubahan terhadap lingkungan dengan ekosistemnya akibat aktifitas manusia yang semakin meningkat. Perubahan tersebut dapat terlihat pada penurunan kualitas lingkungan dan keragaman hayati (*biodiversity*) yang ada di bumi ini. Akibat dari kondisi tersebut, manusia akan mengalami krisis lingkungan global sehingga dituntut adanya peralihan pembangunan yang berbasis pada industrialisasi eksploitatif menjadi pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Lebih lanjut dijelaskan Tjokrowinoto (1996), bahwa keberhasilan paradigma pembangunan mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi telah membawa berbagai akibat negatif. Momentum pembangunan yang dicapai dengan pengorbanan pada aspek ekologis, penyusutan sumber daya, timbulnya kesenjangan sosial dan tingkat dependensi.

Pada tahun 1960-an dan 1970-an telah terbit berbagai analisa, telaah dan perkiraan tentang keadaan dunia apabila pertumbuhan penduduk, pola konsumsi dan produksi masih seperti apa yang telah terjadi, banyak buku memberikan tanggapan pesimistis atas masa depan bumi ini. Lebih lanjut Komisi Dunia untuk Pembangunan dan Lingkungan (WCED) pada tahun 1984 di Stockholm-Swedia menyatakan secara tegas bahwa:

Manusia pada prinsipnya memiliki kemampuan untuk membuat pembangunan berkelanjutan sehingga terjamin pemenuhan kebutuhan manusia untuk hari ini tanpa mengurangi hak generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya akan sumber daya alam (Anonymous, 1997).

Selanjutnya konsepsi pembangunan berkelanjutan mulai populer dengan diterbitkannya laporan berjudul "Hari Depan Kita Bersama" (*Our Common Future*) pada tahun 1987. Dalam banyak definisi dari pembangunan berkelanjutan, pengertian yang dapat diterima secara umum adalah sebagai berikut;

Sustainable development is defined as development that meets the need of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own needs (World Comision on Environment and Development, 1987).

Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang berusaha memenuhi kebutuhan hari ini tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka (World Comision on Environment and Development, 1987).

Pada Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pembangunan dan Lingkungan Hidup (UNCED) di Rio de Janeiro-Brasil 1992, konsep pembangunan berkelanjutan memperoleh bentuknya dengan diterima dan ditandatanganinya dokumen Agenda 21 Global oleh 179 negara (termasuk Indonesia) yang berisikan program aksi dunia yang memuat serangkaian strategi untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan di bumi ini (Anonymous, 1997).

Lebih lanjut Haeruman (1997) mengemukakan definisi yang berkaitan dengan konsep pembangunan berkelanjutan antara lain sebagai berikut;

1. Kebutuhan dasar manusia masa kini dan masa datang harus dapat berkesinambungan, meliputi kebutuhan makanan, tempat berteduh, sandang, pekerjaan, rasa aman dan penghargaan
2. Kemakmuran ekonomi, lingkungan yang sehat dan ketertiban sosial yang mandiri pada tingkat propinsi, nasional dan internasional
3. Kualitas dan kekayaan alam dan lingkungan manusia harus dapat dipelihara atau bila perlu dikendalikan fungsi untuk jangka panjang

4. Perlindungan sumber daya alam yang perlu dilestarikan untuk persediaan bagi generasi yang akan datang.

2.2 Pemanfaatan lahan dan aktivitas penduduk

Pertumbuhan penduduk memberi andil yang cukup besar terhadap perkembangan suatu daerah. Pertumbuhan jumlah penduduk disebabkan banyak faktor antara lain pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja dan pola kehidupan sosial. Pertumbuhan penduduk mempengaruhi pembentukan suatu daerah dengan penyebaran konsentrasi penduduk yang pada umumnya berusaha agar dekat dengan tempat kerja ataupun kegiatannya. Pola persebaran penduduk mempunyai dua ciri khas, yaitu perkembangan penyebaran penduduk yang kurang seimbang antar wilayah dan terdapatnya konsentrasi pertumbuhan di sekitar kota dan kawasan-kawasan yang mengalami perkembangan ekonomi cepat. Penyebaran penduduk ini tentunya diikuti pula dengan bertambahnya kegiatan dan berdampak pada bertambahnya kebutuhan lahan untuk menampung kegiatan tersebut.

Penggunaan lahan yang terus berkembang sebagai proses awal dari pemekaran wilayah, merupakan salah satu produk kegiatan manusia dipermukaan bumi yang menunjukkan ekspresi variasi yang sangat besar. Penggunaan lahan yang mewarnai daerah terbangun (*built-up area*) dipengaruhi faktor-faktor fisik dan non fisik. Faktor fisik berkaitan dengan keadaan topografi, struktur geologi, geomorfologi, perairan dan tanah. Faktor non fisik antara lain kegiatan penduduk (aspek politik, sosial, ekonomi, budaya, psikologi, teknologi), urbanisasi, peningkatan jumlah penduduk, peningkatan kebutuhan akan ruang, perencanaan tata ruang, *zoning*, peraturan-peraturan pemerintah tentang bangunan dan sebagainya.

2.3 Penentu Tataguna Lahan

Menurut Catanese (1988), tidak pernah ada rencana tataguna lahan yang dilaksanakan dengan satu gebrakan. Memerlukan waktu yang panjang oleh pembuat keputusan dan dijabarkan dalam bagian-bagian kecil dengan perencanaan yang baik. Secara umum ada 4 (empat) kategori alat-alat perencanaan tata guna lahan, untuk melaksanakan rencana, yaitu :

1. Penyediaan fasilitas umum

Fasilitas umum diselenggarakan terutama melalui program perbaikan modal dengan cara melestarikan sejak dini menguasai lahan umum dan daerah milik jalan (damija).

2. Peraturan-peraturan pembangunan

Ordonansi yang mengatur pendaerahan (*zoning*), peraturan tentang pengaplingan, dan ketentuan-ketentuan hukum lain mengenai pembangunan, merupakan jaminan agar kegiatan pembangunan oleh sektor swasta mematuhi standar dan tidak menyimpang dari rencana tata guna lahan.

3. Himbauan, kepemimpinan dan koordinasi

Sekalipun agak lebih informal dari pada program perbaikan modal atau peraturan-peraturan pembangunan, hal ini dapat menjadi lebih efektif untuk menjamin agar gagasan-gagasan, data-data, informasi dan risat mengenai pertumbuhan dan perkembangan masyarakat dan masuk dalam pembuatan keputusan kalangan developer swasta dan juga instansi pemerintah yang melayani kepentingan umum.

4. Rencana tata guna lahan

Rencana saja sebenarnya sudah merupakan alat untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan serta saran-saran yang dikandungnya selama itu semua terbuka dan tidak basi sebagai arahan yang secara terus-menerus untuk acuan pengambilan keputusan baik

kalangan pemerintah maupun swasta. Suatu cara untuk melaksanakan hal itu adalah dengan cara meninjau, menyusun dan mensyahkan kembali, rencana tersebut dari waktu ke waktu. Cara lain adalah dengan menciptakan rangkaian berkesinambungan antara rencana tersebut dengan perangkat-perangkat pelaksanaan untuk mewujudkan rencana tersebut.

Rencana tata guna lahan merupakan ekspresi kehendak lingkungan masyarakat mengenai bagaimana seharusnya pola tata guna lahan suatu lingkungan pada masa yang akan datang. Dalam rencana itu ditentukan daerah-daerah yang akan digunakan bagi berbagai jenis, kepadatan dan intensitas kategori penggunaan, misalnya penggunaan untuk pemukiman, perdagangan, industri dan berbagai kebutuhan umum. Ditentukan pula azas dan standar yang harus diterapkan pada pembangunan atau pelestarian di daerah itu.

2.4 Pengertian Lahan Pertanian dan Perilaku Penggunaan Lahannya

Penulis terlebih dahulu akan mengungkapkan dan menjelaskan beberapa pengertian lahan secara umum dari beberapa ahli, sebelum membahas lebih jauh tentang lahan pertanian. Menurut Karmono (1984) lahan adalah daerah di permukaan bumi dengan sifat-sifat tertentu yaitu dalam sifat-sifat atmosfer, geologi, geomorfologi, tanah, hidrologi, vegetasi dan penggunaan lahan.

Suprpto Harjo (1975) mendefinisikan lahan sebagai suatu daerah tertentu di permukaan bumi termasuk didalamnya atmosfer, tanah, geologi, topografi dan hidrologi, tumbuh-tumbuhan dan hewan serta kegiatan manusia masa lalu dan masa sekarang yang mempunyai pengaruh terhadap penggunaan lahan oleh manusia sekarang dan masa yang akan datang. Karyoedi (1993) menyatakan bahwa lahan merupakan sumber daya alam, yang merupakan karunia Tuhan (*resources endomen*) yang bersifat langka, terlebih di wilayah perkotaan.

Berdasarkan pengertian tentang lahan di atas dapat disimpulkan bahwa lahan adalah mencakup seluruh aspek lingkungan (dalam hal ini iklim geologi, geomorfologi, tanah, hidrologi, vegetasi) penggunaan lahan yang dapat dieksploitasi manusia dengan tujuan tertentu, sedangkan perilaku penggunaan lahan adalah bentuk penggunaan lahan oleh manusia terhadap lahan.

Lahan pertanian itu sendiri diartikan sebagai tempat digunakannya ruang untuk kegiatan tanaman pangan, perkebunan, peternakan dan perikanan. Kegiatan tersebut merupakan usaha untuk memproduksi pangan (Geertz, 1976). Jenis-jenis lahan pertanian ini ada yang disebut lahan sawah. Pengertiannya, lahan tersebut merupakan media konservasi tanah dan air yang terbaik, sehingga budidaya padi sawah merupakan sistem pertanian yang berkelanjutan (Anwar, 1993).

Menurut Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, pertanian lahan basah perlu dilakukan untuk memanfaatkan potensi lahan yang sesuai lahannya dalam menghasilkan produksi pangan dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan, sehingga mampu mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Adapun kriteria penetapan area pertanian lahan basah meliputi:

1. Kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk pertanian lahan basah.
2. Kawasan yang apabila digunakan untuk kegiatan pertanian lahan basah secara ruang dapat memberikan manfaat: (a) Peningkatan produksi pangan dan mendayagunakan investasi yang telah ada. (b) Meningkatkan perkembangan sektor dan kegiatan ekonomi sekitarnya. (c) Meningkatkan fungsi lindung. (d) Upaya pelestarian sumber daya alam untuk pertanian pangan. (e) Meningkatkan pendapatan masyarakat. (f) Meningkatkan pendapatan nasional dan daerah. (g) Menciptakan kesempatan kerja (h) Meningkatkan ekspor (i) Mendorong perkembangan ekspor.

Mengenai perilaku penggunaan lahan pertanian, Karmono (1985) menyatakan bahwa pola penggunaan lahan dapat dibedakan atas dua macam yakni pola penggunaan lahan di perdesaan dilatarbelakangi oleh kehidupan masyarakat perdesaan yang umumnya memiliki ciri hubungan penduduk yang masih akrab, sifat menurut tradisi lapangan kerja yang umumnya di bidang agraris dan perbandingan tanah dengan manusia masih besar. Lahan dapat dipergunakan bagi kehidupan sosial seperti berkeluarga, sekolah, beribadat, berekreasi, berolahraga dan sebagainya, dilakukan di dalam wilayah permukiman—dan kegiatan ekonomi seperti bertani, berkebun, beternak dan sebagainya dilakukan di luar permukiman.

Chapin (1979) menggolongkan tanah ke dalam tiga kelompok yaitu:

1. Nilai keuntungan, yang dihubungkan dengan tujuan ekonomi dan yang dapat dicapai dengan jual beli tanah yang dipasarkan bebas.
2. Nilai kepentingan umum yang berhubungan dengan pengaturan untuk masyarakat umum dalam perbaikan kehidupan masyarakat.
3. Nilai sosial, yang merupakan hal mendasar bagi kehidupan dan yang dinyatakan oleh penduduk dengan perilaku yang berhubungan dengan pelestarian, tradisi kepercayaan dan sebagainya.

Selanjutnya Chapin (1979), menyatakan pula bahwa kebutuhan penggunaan lahan berkaitan erat dengan sistem aktivitas antara manusia dengan kelembagaan (*institution*) yaitu individu dan rumah tangga (*individuals and household*), swasta (*firms*). Ketiganya memiliki kepentingan berbeda dalam pemanfaatan lahan yaitu:

1. Individu dan rumah tangga dalam memanfaatkan lahan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan pribadi.

2. Firma dalam hal ini swasta dalam memanfaatkan lahan secara optimal biasanya lebih dibatasi oleh orientasi pada keuntungan (*profit*). Teori lokasi digunakan untuk mendukung aktivitasnya sehingga dapat mencapai jangkauan pelayanan yang efisien. Konsekwensinya, swasta seringkali menguasai lahan-lahan yang memiliki posisi strategis secara ekonomis. Swasta dalam menguasai lahan sering tidak memperhatikan kepentingan umum.
3. Institusi dalam hal pemanfaatan lahan, secara optimal dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada pelayanan umum (*public services*) seperti untuk aktivitas pemerintahan, pendidikan, rekreasi, kesehatan dan sebagainya.

2.5 Pengertian Konversi Lahan Pertanian dan Kecenderungannya

Pertambahan penduduk di suatu daerah menuntut adanya tambahan kebutuhan pangan, sebagai konsumsi energi. Seiring dengan itu, kebutuhan akan lahanpun menjadi bertambah. Apabila pasokan pangan diperoleh dari lokasi tersebut (artinya ada tempat berproduksi pangan dengan menggunakan lahan pertanian), maka kebutuhan akan lahan menjadi bertambah sebagai tempat untuk berproduksi dan beraktifitas. Akan tetapi karena pemenuhan kebutuhan akan lahan terbatas, maka banyaknya produksi pangan dari lahan tersebut akan dikonsumsi oleh banyaknya pertambahan penduduk yang berarti akan terjadi masalah dengan kecukupan pangan.

Pengertian konversi, menurut Pierce dalam Iwan Kustiwan, (1997) adalah alih fungsi atau mutasi lahan secara umum menyangkut transformasi dalam pengalokasian sumber daya lahan dari satu penggunaan ke penggunaan lainnya. Namun, sebagai suatu terminologi dalam kajian-kajian tanah ekonomis, pengertiannya terutama difokuskan pada proses dialihgunakannya lahan dari pertanian atau perdesaan ke penggunaan non-pertanian

atau perkotaan. Proses konversi lahan ini melibatkan baik reorganisasi struktur fisik kota secara internal maupun ekspansinya ke arah luar.

Fenomena konversi lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian secara teoritis dapat dijelaskan dalam konteks ekonomika lahan—yaitu menempatkan sumber daya lahan sebagai faktor produksi. Karena karakteristiknya, maka secara alamiah akan terjadi persaingan dalam penggunaan lahan untuk berbagai aktivitas. Kondisi seperti ini dapat menjadi suatu perubahan dalam penggunaan lahan yang mengarah pada aktivitas yang mempunyai *land rent* paling tinggi. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa persediaan lahan relatif tetap, sementara permintaannya terus tumbuh dengan cepat, terutama di kawasan perkotaan. Pertumbuhan kebutuhan akan lahan itu didorong oleh pertumbuhan penduduk dan aktivitas sosial-ekonomi yang menyertainya. Interaksi antara permintaan dan penawaran lahan inilah nantinya menghasilkan pola penggunaan lahan mengarah pada aktivitas yang paling menguntungkan. Dalam konteks inilah fenomena konversi lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian tidak dapat dihindari.

Pengurangan lahan pertanian, awalnya memang disebabkan karena proses disintegrasi tanah, tetapi fragmentasi, parselisasi, dan individualisasi tanah itu pada gilirannya hanya menyebabkan petani membagi kemiskinan di antara sesama mereka. Keadaan ini, lambat laun mengakibatkan jumlah petani gurem dan buruh tani dari tahun ke tahun mengalami pembengkakan, karena makin sempitnya penguasaan tanah pertanian oleh petani. Akibat yang paling terasa dari penyempitan lahan pertanian ini adalah ancaman akan kekurangan pangan di masa-masa yang akan datang. Dengan jumlah manusia yang terus bertambah, sedangkan lahan pertanian sebagai sarana penghasil bahan pangan semakin sempit, maka akan timbul ketimpangan dalam penyediaan bahan pangan bagi manusia.

Masalah konversi lahan pertanian, secara tidak langsung terkait dengan harga produk pertanian khususnya tanaman pangan. Selama ini, rata-rata produk bahan pangan mengalami kecenderungan penurunan harga. Hal ini terlihat dari Laporan Badan Pusat Statistik (BPS), bahwa bahan makanan merupakan pemicu terbesar terjadinya deflasi. Angka penurunan yang rendah itu mencapai 14,7%, sehingga membuat petani meninggalkan lahan pertanian beralih ke pekerjaan lain.

Indikator yang ada memperlihatkan perkembangan sektor pertanian khususnya sub sektor tanaman pangan yang melambat. Hal ini berdampak pada penerimaan yang rendah bagi penduduk yang bekerja di sektor pertanian.

Penelitian BPS menunjukkan harga produk pertanian tahun 2000 turun 4,5 % dibanding tahun 1999. Untuk data BPS tahun 2002, kelompok bahan makanan yang terdiri beras, kedelai, jagung mengalami deflasi sampai empat kali yaitu pada bulan Maret sebanyak 0,02%, April 0,24%, Juni 0,28% dan Juli sebesar 0,16%.

Sekarang ini, walaupun ada kecenderungan produksi naik, khususnya padi, namun dengan tingkat harga yang turun lebih tajam, maka nilai penjualan atau nilai tambah yang diterima petani akan turun. Fenomena itu menjadi alasan bagi petani meninggalkan kegiatan pertanian untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi.

Selanjutnya menurut Kivell (1993) menyatakan bahwa, lahan merupakan faktor kunci dalam kaitannya dengan pola dan proses perubahan wilayah. Hal ini karena terdapat kaitan erat antara penggunaan lahan dan perubahan demografis di kawasan perkotaan, yang dapat ditunjukkan dalam ukuran konsumsi lahan perkotaan. Oleh karena itu pada tingkat kebijakan pemerintah, masalah konversi lahan pertanian ke non-pertanian lebih banyak ditanggapi karena pengaruhnya terhadap pemenuhan kebutuhan pangan (beras) lokal, regional maupun nasional. Di lain pihak beralihnya fungsi sawah ke lahan non-pertanian

bagi kepentingan industri, prasarana perkotaan dan permukiman, dengan sendirinya akan mengubah struktur ketenagakerjaan masyarakat setempat.

Terjadinya konversi lahan pertanian tidak terlepas dari pengaruh faktor-faktor yang umumnya terjadi di berbagai tempat diantaranya:

a. Pertumbuhan Penduduk

Suatu wilayah yang memiliki keunggulan komparatif karena statusnya, seperti ibu kota, akan tumbuh dan berkembang. Awalnya memang hanya berstatus ibu kota, namun karena akses menuju ke ibu kota dibangun, dipermudah dengan membuat jalan, maka semakin lama ibu kota menjadi aglomerasi berbagai kegiatan. Penduduk daerah lain yang mengetahui ada sumber mata pencaharian, mulai berdatangan untuk mengadu nasib. Pada saat itulah proses urbanisasi sedang terjadi. Pertumbuhan penduduk kota dapat meningkat secara drastis, dan kebanyakan dihuni kelompok usia produktif.

Keadaan tersebut menuntut penyediaan lahan untuk menampung aktivitas penduduk, dan tidak menutup kemungkinan pihak kota harus menyediakan sarana pemukiman untuk menampung mereka. Karena lahan di kota pemanfaatannya terbatas dan relatif mahal perolehannya, maka dengan terpaksa mereka yang kalah bersaing dalam mendapatkan lahan, mengubah guna lahan yang tersedia menjadi area pemukiman. Lebih mengkhawatirkan lagi, menurut prediksi Kartasasmita (1997) pada akhir PJP II penduduk Indonesia akan menjadi penduduk perkotaan. Analisa logisnya, bahwa akan terjadi konversi lahan pertanian di kota-kota yang menjadi pusat pertumbuhan.

b. Pertumbuhan ekonomi.

Menurut hasil penelitian Indones (1998) maju tidaknya suatu daerah biasanya diukur berdasarkan laju pertumbuhan *Product Domestic Regional Bruto* (PDRB) dalam kurun waktu tertentu. Pada dasarnya pertumbuhan ekonomi daerah akan mendorong

peningkatan permintaan lahan untuk berbagai keperluan, seperti industri, pertanian, jasa dan kegiatan lainnya. Oleh karena persediaan lahan tidak berubah dalam suatu wilayah, maka perubahan atau pertumbuhan ekonomi tersebut akan menggeser peranan sektor pertanian ke sektor industri dan jasa yang juga memerlukan lahan untuk kegiatannya. Keadaan demikian, lahan sawah akan mendapat tekanan permintaan untuk penggunaan bagi kepentingan kegiatan diluar sektor pertanian.

Penggunaan lahan pertanian berubah menjadi bentuk penggunaan lainnya, tidak terlepas dari situasi ekonomi secara keseluruhan. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi menyebabkan beberapa sektor ekonomi lainnya tumbuh dengan cepat. Pertumbuhan sektor tersebut akan membutuhkan lahan yang lebih luas. Apabila lahan pertanian letaknya berdekatan dengan pusat pertumbuhan, maka cepat atau lambat area tersebut akan berubah penggunaan lahannya, baik untuk permukiman, pabrik-pabrik atau untuk sektor jasa. Lokasi terjadinya konversi lahan pertanian yang didasarkan faktor peningkatan ekonomi biasanya terletak di areal persawahan yang dilalui jalan. Pola permukiman seperti ini membentuk tipe pita linear mengikuti alur jalan.

c. Nilai Jual Lahan

Sudah kodrat alam, segala aktivitas manusia tidak terlepas dari lahan sebagai faktor produksi. Beberapa hal yang mempengaruhi nilai jual lahan yaitu: (1) Lokasi lahan, semakin dekat dengan akses jalan, biasanya semakin mahal, makanya tidak mengherankan, sawah-sawah yang dekat dengan jalan cenderung dikonversi, alasan praktisnya karena tanah pertanian kurang menguntungkan hasil produksinya dibandingkan apabila lahan pertanian itu dialihfungsikan. Selain dekat dengan jalan, juga karena lahan tersebut terletak di wilayah perkotaan. (2) Intensitas permintaan dan persaingan dalam mendapatkan lahan semakin tinggi. (Chapin, 1979).

Lahan disebut aktiva fisik dan memiliki nilai karena memberi hasil selama waktu tertentu. Begitu juga sewa lahan, akan memiliki nilai jasa yang dihasilkan oleh lahan selama periode tertentu apabila dimanfaatkan oleh orang lain dengan perjanjian sewa. Rupanya harga telah menentukan permintaan atas lahan serta mempengaruhi intensitas persaingan untuk mendapatkan lahan. Meski harga lahan masuk dalam perhitungan biaya dalam suatu proses produksi, namun bila sudah didapatkan, dalam jangka panjang lahan menjadi unsur modal yang sering kurang mendapat perhitungan.

d. Kebijakan Pemerintah

Terjadinya konversi lahan pertanian, juga tidak terlepas dari penetapan kebijakan pemerintah. Kebijakan tersebut misalnya adanya pembangunan kawasan industri, pembangunan permukiman skala besar, kota baru dan deregulasi investasi perijinan. Pihak swasta dalam proses pembebasan tanah sulit menyatukan lahan yang terpisah-pisah, apalagi hamparan lahan tersebut sebagian telah dibangun permukiman. Kondisi tersebut tentu tidak menguntungkan investor, karena memerlukan biaya besar untuk pembebasan tanah, maka mereka cenderung memilih lahan luas yang kosong, misalnya hutan, rawa dan lahan pertanian. Pada saat hutan atau rawa tidak ada, maka sawah biasanya menjadi pilihan terbaik bagi investor untuk dikonversi menjadi kawasan terbangun.

Pembangunan kawasan industri maupun penentuan kawasan-kawasan lain, tertuang dalam rencana tata ruang yang ditetapkan pemerintah. Kadang-kadang penentuan kawasan tata ruang ini, tidak terlepas dari pengaruh politik, tawar-menawar antara legislatif, eksekutif dan para investor—dan tidak menutup kemungkinan, demi meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), pemerintah melonggarkan aturan penataan ruang dengan memberi ijin investor membangun kawasan industri di lahan pertanian produktif. Seperti kita ketahui bersama pihak swasta sebagai investor, orientasinya adalah

keuntungan (*profit oriented*), sehingga dalam mengalokasikan kegiatan tentunya memilih lokasi yang menguntungkan.

Kebijakan Pemerintah tersebut juga tidak terlepas dari pemahaman pelaku penentu kebijakan itu sendiri. Artinya, para pelaku kebijakan yang terdiri dari politisi (legislatif) dan eksekutif, mempunyai kepentingan politis apa tidak terhadap upaya mempertahankan ketahanan pangan di daerahnya sendiri.

2.6 Pengendalian Penggunaan Lahan Pertanian Untuk Non Pertanian

Pencegahan dan pengendalian terhadap kecenderungan konversi lahan pertanian untuk penggunaan lain perlu dilakukan. Hal ini didasarkan pada tiga alasan utama: Pertama, kecenderungan itu dipandang sebagai ancaman terhadap upaya untuk mempertahankan swasembada pangan (beras). Kedua, besarnya biaya investasi untuk pembangunan prasarana irigasi selama ini yang akan hilang begitu saja jika konversi sawah terus berlanjut tanpa pengendalian. Ketiga, pencetakan sawah baru di luar Jawa membutuhkan waktu relatif lama dalam pengembangannya (Suharsono, 1995).

Ketiga alasan tersebut, menuntut peran pemerintah untuk membuat kebijakan baru dalam pengendalian lahan pertanian, artinya intervensi pemerintah dalam hal ini sangat dibutuhkan. Hal tersebut juga pernah disarankan oleh Ginandjar Kartasasmita (1995), bahwa perhatian khusus harus diberikan dalam penetapan dan pengurusan kawasan lindung, serta pencegahan konversi lahan pertanian yang subur atau sawah beririgasi teknis dalam rangka melindungi investasi petani dan ketahanan pangan. Dalam kesempatan itu Ginandjar kembali mengingatkan perlunya kepastian lokasi investasi di daerah dimantapkan dengan penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). RTRW harus memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi investasi golongan masyarakat miskin, penduduk berpenghasilan rendah, golongan usaha menengah dan kecil, serta kepada petani.

Tujuan atau sasaran pengendalian penggunaan lahan pertanian adalah terletak pada manajemen pertumbuhan yang dilaksanakan melalui empat perangkat instrumen, yaitu: (1) Instrumen pengaturan (*regulatory tools*) seperti pemintakatan, perijinan lokasi, dan perijinan bangunan; (2) Instrumen kebijakan penempatan fasilitas pelayanan umum untuk mengarahkan pembangunan (*Public services location*) seperti fasilitas infrastruktur; (3) Instrumen sumber-sumber pendapatan (*revenue sources*), seperti pajak; (4) Instrumen pengeluaran/belanja langsung dan tidak langsung pemerintah (*Government expenditure*) seperti pembelian lahan dan insentif pajak perumahan.

Manajemen pertumbuhan dikedepankan karena beberapa hal seperti: (1) Pemintakatan (*Zoning/sub division control*) kurang mampu dalam membentuk pertumbuhan, mengendalikan penjadwalan/rentang waktu, menghadapi masalah pendanaan dan lingkungan; (2) kesulitan memenuhi sarana pelayanan meskipun dengan menaikkan pajak. (3) Terjadinya *urban sprawl*, polusi udara, hilangnya ruang-ruang terbuka dan persawahan, menyebabkan diberlakukannya aturan-aturan penataan guna tanah seperti larangan aneksasi lahan, membuat garis batas wilayah perkotaan, daerah sabuk hijau (*greenbelt area*) dan perlindungan daerah-daerah pertanian.

Beberapa tindakan yang perlu dilakukan dalam manajemen pertumbuhan antara lain dalam bentuk seperti: Pembatasan tingkat intensitas perijinan bangunan; mengalihkan dana-dana publik untuk proyek-proyek pembangunan; pengurangan penyediaan lahan yang dapat dibangun dan atau larangan dalam besaran pertumbuhan yang dikehendaki; secara keseluruhan atau dalam kurun waktu tertentu (Deakin, 1989). Hal tersebut mencerminkan adanya kebijakan pemberlakuan perangkat insentif dan disinsentif.

Pemberlakuan perangkat insentif dan disinsentif dilaksanakan dengan menghormati hak penduduk sebagai warga negara. Perangkat insentif adalah pengaturan

yang bertujuan untuk memberikan rangsangan terhadap kegiatan yang seiring dengan tujuan rencana tata ruang, antara lain: (1) Di bidang ekonomi, melalui tata cara pemberian kompensasi dan tata cara penyelenggaraan sewa ruang dan urun saham; (2) Di bidang fisik, melalui pembangunan serta pengadaan sarana dan prasarana seperti jalan, listrik, air minum, telepon dan sebagainya untuk melayani pengembangan kawasan sesuai dengan rencana tata ruang. Perangkat disinsentif adalah pengaturan yang bertujuan membatasi pertumbuhan/mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, misalnya dalam bentuk pengenaan pajak yang tinggi atau ketidaktersediaan sarana dan prasarana.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang, menyatakan, pengendalian pemanfaatan ruang dijalankan dengan mekanisme pengawasan, penertiban dan perijinan. Pengawasan berusaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang melalui kegiatan pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Penertiban adalah usaha mengambil tindakan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Penertiban dilakukan dalam bentuk sanksi administrasi, perdata dan pidana. Perijinan adalah usaha pengendalian melalui penetapan, prosedur dan ketentuan yang ketat yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan ruang.

Beberapa instrumen pengendali, baik yang bersifat pengaturan maupun ekonomi antara lain: (1) Ijin Lokasi, adalah perijinan penentuan dan perolehan lahan berkaitan dengan penetapan lokasi investasi dan perolehan tanah. (2) Persetujuan *site plan*, adalah perijinan; adalah perijinan pengembangan kualitas ruang (3) Ijin mendirikan bangunan, adalah perijinan mendirikan bangunan berkaitan dengan pengembangan tata bangunan (4) Sertifikat tanah adalah perwujudan kepastian hak kepemilikan/ penguasaan atas tanah sebagai bagian dari kepastian hukum. (5) Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang

dikenakan atas objek pajak yaitu bumi (permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya, dalam hal ini tanah, air pedalaman dan laut) dan bangunan (yaitu konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah atau perairan; (6) *Congestion fees*, adalah biaya kemacetan, yaitu suatu pungutan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi para pengguna jalan agar sedapat mungkin menghindari kawasan yang dikenakan *congestion fee* dan dimaksudkan agar kawasan kota lain dapat berkembang serta menjaga keseimbangan arus lalu lintas. (7) Pajak khusus/*betterment tax and valorization charge*, adalah pungutan yang dikenakan terhadap pemilik tanah yang mendapatkan keuntungan secara langsung karena adanya prasarana umum yang dibangun di sekitar lokasi tersebut, dalam bentuk dana atau sumbangan lahan (8) *Development impact fees*, adalah pungutan yang dibebankan oleh pemerintah kepada pengembang atau pengelola kawasan sebagai prasyarat untuk memperoleh ijin atau menambah sumber penerimaan bagi pembiayaan penyediaan prasarana dan sarana umum (Alan A.A dan Jose A.G dalam Anonim, 1998).

2.7 Pengertian Evaluasi Implementasi Kebijakan

Evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara objektif pencapaian hasil-hasil yang direncanakan sebelumnya. Hasil-hasil evaluasi dimaksudkan menjadi umpan balik untuk perencanaan kembali. Evaluasi sebagai salah satu fungsi manajemen berurusan dan berusaha untuk mempertanyakan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan dari suatu rencana, sekaligus mengukur seobjektif mungkin hasil-hasil atas pelaksanaan kegiatan itu dengan ukuran-ukuran yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang mendukung maupun yang tidak mendukung.

Pengertian efektivitas dalam berbagai kajian ilmiah banyak dikemukakan oleh banyak ahli dan sifatnya sangat beragam—namun pada intinya sama, yaitu sejauhmana

tujuan yang telah ditetapkan itu dapat dicapai dengan menggunakan semaksimal mungkin alat dan cara dari sumber-sumber yang tersedia. Untuk mengukur efektivitas, pendekatan yang sering digunakan sebagaimana dikemukakan Gibson, Cs (1996) adalah pendekatan tujuan.

Evaluasi kebijakan pada dasarnya harus menjelaskan sejauhmana kebijakan yang telah dilaksanakan, dapat mencapai tujuan atau hasil yang diharapkan. Keberhasilan pelaksanaan ini dapat dijadikan tolok ukur menentukan keefektifan suatu program. (Bryant dan White, 1987).

Dunn (1994) menyatakan, suatu kebijakan dapat dikatakan efektif bila tujuan tersebut dapat tercapai, lebih jauh Dunn mengatakakan bahwa keefektifan dapat ditinjau dari segi produk dan dari segi proses.

Eduards dalam Isworo (1996) mengemukakan bahwa syarat-syarat penting efektivitas suatu kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi, hal ini penting karena menyangkut banyak pihak, terutama para pejabat teras yang melaksanakan kebijakan tersebut. Mereka harus melakukan hubungan kerja satu sama lain secara sinergis.
2. Sumber daya manusia. Mereka adalah pelaksana tugas—dalam kualitas maupun kuantitas harus sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab yang jelas serta fasilitas yang memadai.
3. Disposisi, yaitu sikap dan komitmen para pelaksana di lapangan terhadap kebijakan yang telah ditentukan. Penciptaan budaya berorganisasi yang baik merupakan salah satu cara membentuk sikap dan komitmen pelaksana di lapangan.
4. Struktur birokrasi, yaitu struktur yang harus mampu memwadahi proses kerja organisasi bersangkutan dengan pengaruh lingkungan.

Supaya tidak ada kesimpangsiuran pemahaman, bahwa suatu kebijakan ataupun kegiatan itu efektif atau efisien, maka Bernard menjelaskan, bila suatu tujuan tertentu akhirnya dapat dicapai, kita boleh mengatakan bahwa kegiatan tersebut adalah efektif, tetapi bila akibat-akibat yang tidak dicari dari kegiatan tersebut mempunyai nilai yang lebih penting dibandingkan dengan hasil yang tercapai, sehingga mengakibatkan ketidakpuasan walaupun efektif, maka hal tersebut dikatakan tidak efisien.

Gibson Cs (Ibid) mengulas lebih lanjut bahwa efektivitas ialah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran/tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan efisiensi adalah perbandingan terbaik antara input dan output antara keuntungan dan biaya, antara hasil pelaksanaan dengan sumber-sumber yang digunakan.

Mazmanian dan Sabatier (1983) bahwa efektivitas suatu penerapan kebijakan ditentukan oleh enam kondisi yaitu: (1) Adanya perundang-undangan atau instruksi pemerintah yang memberikan tanggung jawab tentang suatu kebijakan yang jelas dan konsisten. (2) Dengan undang-undang tersebut, dimungkinkan pendayagunaan suatu teori yang tepat dapat menemukan faktor-faktor utama dalam kaitan sebab akibat yang mempengaruhi tujuan kebijakan yang hendak dicapai dan juga memberikan wewenang serta kendali strategis bagi pelaksana atas kelompok-kelompok sasaran untuk mencapai hasil yang diharapkan. (3) Perundang-undangan itu dapat membentuk proses implementasi yang memungkinkan untuk berhasil karena adanya keterlibatan dari pelaksana dan kelompok sasaran. (4) Pemimpin badan/institusi pelaksana memiliki kapasitas kecakapan manajerial dan politis, rasa pengabdian dan tanggung jawab pada upaya pencapaian sasaran yang digariskan sesuai dengan peraturan yang berlaku. (5) Program tersebut mendapat dukungan tokoh utama dari pihak legislatif atau eksekutif, sedangkan yudikatif bersifat netral. (6) Tingkat prioritas sasaran yang hendak dicapai tidak berubah meskipun

munculnya kebijakan publik yang saling bertentangan atau dengan terjadinya perubahan kondisi sosial ekonomi yang mengurangi kekuatan teori keterkaitan sebab akibat yang mendukung peraturan atau kekuatan dukungan politis.

Selanjutnya Goggin dalam Catanese (1987) menambahkan bahwa keberhasilan suatu kebijakan juga dipengaruhi oleh sejauhmana partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap berbagai kebijakan dan peran yang mampu dimainkan planner secara profesional. Partisipasi ini menurut penulis merupakan perilaku masyarakat terhadap suatu stimulus lingkungan. Lingkungan mengandung stimulus, kemudian direspon oleh manusia. Respon inilah yang disebut perilaku. Berkenaan dengan partisipasi yang dikemukakan Goggin, maka dapat diinterpretasikan bahwa perilaku yang dilakukan masyarakat dilatarbelakangi oleh persepsi dan pengalaman.

Perilaku merupakan keadaan jiwa (berfikir, berpendapat, bersikap dan sebagainya) untuk memberikan respon terhadap situasi di luar subjek tertentu. Respon ini dapat bersifat positif (tanpa tindakan) dan bersifat aktif (dengan tindakan) (Notoatmodjo, 1985). Bentuk tingkah laku seseorang dapat dikelompokkan dalam tiga jenis yaitu :

- a. Perilaku dalam bentuk pengetahuan, yakni dengan mengetahui situasi dan rangsangan dari luar.
- b. Perilaku dalam bentuk sikap yaitu tanggapan batin terhadap keadaan atau rangsangan dari luar diri subyek.
- c. Perilaku dalam bentuk tindakan yang sudah nyata yaitu berupa perbuatan terhadap situasi rangsangan dari luar misalnya keikutsertaan dalam suatu kegiatan tertentu.

Pengetahuan adalah suatu daya di dalam hidup manusia. Dengan pengetahuan manusia mengenali peristiwa dan permasalahan, menganalisa, mengurai, mengadakan intepretasi dan menentukan pilihan-pilihan. Dengan daya pengetahuan ini manusia

mempertahankan dan mengembangkan hidup dan kehidupannya. Bermodal kepada daya itu manusia membentuk sikap dan nilai hidup, menentukan pilihan-pilihan serta tindakan-tindakan. (Pranarka, 1987).

Pengetahuan merupakan salah satu unsur dasar budaya sebab dengan adanya pengetahuan manusia membudayakan dalam diri dan masyarakatnya. Poedjawijatna (1982) mengemukakan bahwa pengetahuan adalah hasil dari tahu. Pengetahuan disesuaikan dengan obyeknya. Persesuaian antara pengetahuan dan obyeknya itulah yang disebut dengan kebenaran obyektif atau kebenaran logika. Mengetahui benar tentang obyeknya artinya berkeyakinan ada cukup alasan bahwa pengetahuannya sesuai dengan obyeknya maka ia mempunyai kepastian. Dalam kepastian itu ia bersikap tidak sangsi. Dari pengertian itu dapat disimpulkan bahwa sikap seseorang ditentukan oleh pengetahuan yang diperolehnya. Seseorang akan bersikap positif apabila pengetahuan yang diperolehnya baik. Sebaliknya seseorang akan bersikap negatif apabila pengetahuan yang diperolehnya tidak sempurna.

Rakhmat (1991) menyimpulkan beberapa pendapat ahli tentang sikap sebagai berikut :

- a. Sikap merupakan kecenderungan bertindak berpersepsi berfikir dan merasa dalam menghadapi obyek, ide, situasi atau nilai. Merupakan kecenderungan untuk berperilaku dengan cara tertentu dalam menghadapi obyek sikap.
- b. Sikap merupakan daya pendorong atau motivasi. Sikap bukan sekedar rekaman masa lalu tetapi juga menentukan apakah orang harus pro atau kontra terhadap sesuatu, menentukan apa yang disukai dan diijinkan (Sherif dan Sherif, 1956).
- c. Sikap bersifat relatif lebih menetap. Berbagai studi menunjukkan bahwa sikap politik kelompok cenderung dipertahankan dan jarang mengalami perubahan.

- d. Sikap mengandung aspek evaluatif artinya mengandung nilai yang menyenangkan atau tidak menyenangkan (BEM, 1970)
- e. Sikap timbul dari pengalaman dan tidak dibawa sejak lahir tetapi merupakan hasil pembelajaran.

Sikap tidak dapat lepas dari pengalaman-pengalaman yang dimiliki oleh seseorang dalam hubungannya dengan orang lain atau obyek-obyek di luar dirinya (Walgito, 1987). Menurut Roserberg dalam Secord dan Backman (1964) bahwa kuat lemahnya sikap terhadap obyek tergantung pada tingkat pemahaman terhadap obyek tersebut. Karakteristik sikap menurut Azwar (1997) meliputi arah, intensitas, keluasan konsistensi dan spontanitas. Arah menunjukkan setuju atau tidak setuju. Intensitas maksudnya bahwa kekuatan sikap setiap orang tidak sama. Keluasan menunjukkan luas tidaknya cakupan obyek yang disetujui atau tidak disetujui. Konsistensi menunjukkan kesesuaian antara pernyataan sikap dan respon terhadap obyek. Sedangkan spontanitas menunjukkan sejauhmana kesiapan seseorang untuk menyatakan sikapnya secara spontan. Sikap mengandung tiga aspek pokok yaitu aspek perasaan (afektif), aspek pikiran (kognitif) dan kecenderungan bertindak (konatif). Bila sikap tidak dinyatakan dalam perilaku maka sikap menjadi kehilangan makna. Jadi dapat dikemukakan bahwa bagaimana perilaku masyarakat di dalam atau terhadap lingkungannya bergantung pada seberapa besar pengetahuan dan sikap mereka terhadap lingkungannya.

Partisipasi adalah keikutsertaan suatu kesatuan untuk mengambil kesatuan bagian dalam aktifitas yang dilaksanakan oleh susunan kesatuan yang lebih besar (Reading, 1977). Ilmuwan Keith Davis dalam bukunya *Human Relation at Work* dalam Sastropoetra (1988) mengemukakan definisi partisipasi sebagai keterlibatan mental/fikiran dan emosi/perasaan seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan

kepada kelompok dalam upaya mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan. Sifat-sifat dan ciri-ciri partisipasi antara lain :

- a. Partisipasi harus bersifat sukarela
- b. Berbagai issue atau masalah haruslah disajikan dan dibicarakan secara jelas dan obyektif
- c. Kesempatan untuk berpartisipasi haruslah mendapat keterangan/informasi yang jelas dan memadai tentang setiap segi/aspek dari program yang akan didiskusikan (Parjono dalam Sastropetro, 1988).

Sartono (1994) mengatakan bahwa partisipasi ini sangat ditentukan oleh factor-factor penentu yang mutlak ada. Faktor pengetahuan dan sikap adalah bagian penting dalam perilaku, oleh karenanya menjadi hal prinsip berpengaruh terhadap besar kecilnya partisipasi. Perilaku yang positif diduga menghasilkan partisipasi yang tinggi begitu sebaliknya. Green (1980) berpendapat bahwa ada tiga factor utama yang mempengaruhi perilaku individu yaitu :

- a. Faktor-faktor dasar (*predisposing factors*) yang terdapat di dalam masyarakat termasuk kebiasaan, kepercayaan, tradisi dan sebagainya.
- b. Faktor-faktor pendukung (*enabling factors*), sumberdaya atau potensi masyarakat.
- c. Faktor-faktor pendorong (*reinforcing factors*) : sikap dan perilaku petugas yang berwenang dan lain-lain.

Partisipasi mengandung arti (1) turut memikul tanggung jawab tertentu secara proporsional dalam proses pembangunan sesuai posisi, kemampuan, peran masing-masing serta tantangan pembangunan yang dihadapi sehingga (2) memberi manfaat dalam pencapaian tujuan secara optimal (Mustopadidjaja, 1996). Faktor-faktor yang menentukan partisipasi masyarakat diantaranya adalah sebagai berikut (Litwin dalam Yulianti, 1999):

1. Sex/jenis kelamin
2. Usia
3. Tingkat pengetahuan/pendidikan
4. Tingkat penghasilan
5. Mata pencaharian

Menurut Dunn (1998) efektivitas adalah jawaban dari pertanyaan apakah hasil yang diinginkan telah tercapai? Sehingga untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan pencapaian tujuan tersebut, harus melalui penilaian. Tentu saja hal ini menurut standar penilaian dari perangkat sistem efektivitas yang menjadi tolok ukurnya.

The urban Institute dalam Sugiana (2001) mendefinisikan secara umum mengenai evaluasi efektivitas sebagai berikut:

1. Tingkatan didasarkan atas tujuan yang diinginkan dari pelayanan dapat dipenuhi.
2. Tingkatan dari dampak yang tidak diinginkan atau berlawanan dari pelayanan yang terjadi di masyarakat.
3. Kecukupan kuantitas dan kualitas pelayanan relatif yang disediakan dalam memenuhi kebutuhan, keinginan dan kemauan masyarakat yang akan diberikan.
4. Kecepatan dan kehalusan/kesopanan yang dimainkan dalam menanggapi permintaan dan kebutuhan warga.
5. Persepsi warga terhadap kepuasan pelayanan yang diberikan.

Berdasarkan pendapat tersebut, secara tersirat, dijelaskan bahwa untuk mengukur suatu efektivitas, harus ada produk hukum yang mengandung standar tujuan yang dibuat sebelumnya; kecepatan dan kehalusan/kesopanan dalam pelayanan merupakan perilaku pelaksana kebijakan dalam suatu lembaga; sedangkan persepsi masyarakat dapat dikatakan

anggapan masyarakat yang didasarkan pada pengetahuan dan pendidikan yang didapatkan sebelumnya.

Berdasarkan beberapa pengertian efektivitas tersebut, apabila dikaitkan dengan terjadinya konversi lahan pertanian di Kabupaten Kendal, maka ada beberapa hal yang mempengaruhi efektivitas terjadinya konversi lahan pertanian yaitu: (1) Produk hukum yang telah dibuat untuk mengatur dan mengendalikan konversi lahan pertanian, (2) Masyarakat yang mengkonversi lahan pertanian, (3) Sumber Daya Manusia sebagai pelaksana kebijakan.

2.8 Sintesa Kajian Pustaka

2.8.1 Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian

Berdasarkan pengertian tentang lahan di atas dapat disimpulkan bahwa lahan adalah mencakup seluruh aspek lingkungan (dalam hal ini iklim geologi, geomorfologi, tanah, hidrologi, vegetasi) penggunaan lahan yang dapat dieksploitasi manusia dengan tujuan tertentu, sedangkan perilaku penggunaan lahan adalah bentuk penggunaan lahan oleh manusia terhadap lahan.

Lahan pertanian itu sendiri diartikan sebagai tempat digunakannya ruang untuk kegiatan tanaman pangan, perkebunan, peternakan dan perikanan. Kegiatan tersebut merupakan usaha untuk memproduksi pangan (Geertz, 1976). Jenis-jenis lahan pertanian ini ada yang disebut lahan sawah. Pengertiannya, lahan tersebut merupakan media konservasi tanah dan air yang terbaik, sehingga budidaya padi sawah merupakan sistem pertanian yang berkelanjutan (Anwar, 1993).

Menurut pendapat beberapa pakar kebijakan mengenai efektivitas penerapan suatu kebijakan adalah sebagai berikut:

UPT-POSTAK-UNDIP

TABEL 2.1
RESUME PENDAPAT PAKAR KEBIJAKAN

Pakar Kebijakan	Resume Pendapat Pakar
<p>Mazmanian dan Sabatier (1983), bahwa efektivitas suatu penerapan kebijakan ditentukan oleh :</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aturan hukum yang memberikan tanggung jawab yang jelas 2. Aturan hukum yang tepat dapat menemu kenali faktor-faktor utama dalam kaitan sebab akibat yang mempengaruhi tujuan kebijakan yang hendak dicapai, Dan aturan hukum yang memberikan kewenangan serta kendali strategis bagi pelaksana atas kelompok sasaran 3. Aturan hukum yang dapat membentuk proses implementasi yang memungkinkan berhasil karena keterlibatan pelaksana dan kelompok sasaran 4. Pemimpin yang memiliki kapasitas manajerial dan politis, rasa pengabdian dan tanggung jawab pada upaya pencapaian sasaran 5. Dukungan tokoh utama legislative dan eksekutif 6. Prioritas sasaran yang hendak dicapai tidak berubah
<p>Eduards dalam Isworo (1996) mengemukakan bahwa syarat-syarat penting efektivitas suatu kebijakan adalah</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi untuk menjalin hubungan kerja satu sama lain secara sinergis 2. Kualitas dan kuantitas SDM yang memadai sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab serta fasilitas yang memadai 3. Disposisi, yang berarti sikap dan komitmen para pelaksana dengan penciptaan budaya berorganisasi yang baik 4. Struktur organisasi yang mampu mewedahi proses kerja
<p>Goggin (1980) dalam Catanese (1987) menyatakan bahwa:</p>	<p>Keberhasilan suatu kebijakan juga dipengaruhi oleh sejauhmana partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap berbagai kebijakan.</p>
<p>Sugiana (2001), mendefinisikan evaluasi efektivitas adalah:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Harus ada produk hukum yang mengandung standar tujuan yang dibuat sebelumnya; 2. Pelayanan yang merupakan perilaku pelaksana kebijakan dalam suatu lembaga; 3. Persepsi masyarakat dapat dikatakan anggapan masyarakat yang didasarkan pada pengetahuan dan pendidikan yang didapatkan sebelumnya.
<p>Litwin, (1986)</p>	<p>Faktor-faktor yang menentukan partisipasi masyarakat diantaranya adalah: (1) Sex/jenis kelamin, (2) Usia, (3) Tingkat pengetahuan/pendidikan, (4) Tingkat penghasilan, (5) Mata pencaharian</p>

Berdasarkan pendapat pakar tersebut diatas, maka penulis menganalisis bahwa pembangunan pemukiman ataupun untuk kawasan terbangun lainnya di lahan pertanian di Kabupaten Kendal tidak terlepas dari beberapa aspek yang melatarbelakanginya yaitu: *Pertama* yaitu Produk hukum sebagai instrumen yang mengatur dan mengendalikan konversi lahan pertanian. *Kedua* yaitu: kinerja aparat pelaksana kebijakan dalam hal ini adalah Panitia Pertimbangan Ijin Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian. *Ketiga* adalah sikap dan perilaku masyarakat terhadap implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian.

2.8.2 Indikator Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian

Untuk melakukan penilaian terhadap implementasi peraturan konversi lahan pertanian, maka variable tersebut diatas dijabarkan dalam beberapa indikator sebagai tolok ukur yang dapat dilihat pada tabel berikut ini:

TABEL 2.2
TOLOK UKUR EVALUASI IMPLEMENTASI
PERATURAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN

DASAR TEORI	ASPEK	VARIABEL	TOLOK UKUR
Berdasarkan pendapat: - Mazmanian dan sabatier (1983), - Eduards dalam Isworo (1996),	Aturan hukum sebagai instrumen pengendali	Kelengkapan hukum	Adanya kekuatan hukum yang secara hierarkis mengatur konversi lahan pertanian, dari undang-undang sampai pada juklak dan juknis.
		Kecocokan isi peraturan	Isi peraturan sesuai dengan standar normatif produk hukum pada umumnya seperti adanya objek hukum dan sanksi hukum serta pemberian kewenangan yang jelas bagi pelaksana

DASAR TEORI	ASPEK	VARIABEL	TOLOK UKUR
<ul style="list-style-type: none"> - Goggin dalam Catanese (1987), - Sugiana (2001), - Litwin (1986). 	Pelaksana	Pengetahuan & Pemahamannya terhadap peraturan konversi dan fungsi lahan pertanian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengetahuan terhadap peraturan konversi lahan pertanian. 2. Pengetahuan terhadap fungsi lahan pertanian. 3. Pengetahuan terhadap pentingnya ketahanan pangan. 4. Pengetahuan terhadap rencana tata ruang
		Kinerja panitia perubahan tanah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kemampuannya dalam memberikan pertimbangan perijinan perubahan lahan . 2. Ketegasan panitia dalam menindak si pelanggar
		Keanggotaan panitia perubahan tanah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keterlibatan instansi terkait dalam perijinan 2. Peranan anggota dalam pertimbangan perijinan
	Masyarakat	Pengetahuan masyarakat.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang adanya peraturan konversi lahan pertanian 2. Pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang fungsi lahan pertanian dan akibat mengkonversi lahan pertanian

Sumber: Hasil Analisis

BAB III
PROFIL PEMBANGUNAN PERTANIAN
KABUPATEN KENDAL

3.1 Kebijakan Pembangunan Pertanian Kabupaten Kendal

Dalam Perda No. 2 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Kabupaten Kendal tahun 2001–2005 berisi arah dan kebijakan pembangunan daerah Kabupaten Kendal. Berkaitan dengan topik penelitian, berikut ini adalah kebijakan point pertama dan terakhir dari 7 (tujuh) point arah kebijakan daerah Kabupaten Kendal pada sektor pertanian sebagai berikut:

1. Pembangunan pertanian tetap dilanjutkan dengan arahan untuk meningkatkan penyediaan bahan pangan bagi penduduk maupun bahan baku industri untuk mendukung sektor non-pertanian dan memenuhi permintaan pasar produk pertanian dalam negeri maupun ekspor serta penunjang pengembangan agrobisnis, peningkatan pendapatan dan taraf hidup, meningkatkan lapangan kerja dan kesempatan berusaha
2. Mendukung dan mengembangkan pengaturan tata ruang dan tata guna lahan yang diarahkan pada upaya rehabilitasi tanah kritis dengan tujuan terjadi peningkatan, pemulihati dan pelestarian fungsi dan kemampuan daya dukung lingkungan. Oleh karena itu pemanfaatan lahan subur lebih diprioritaskan untuk lahan pertanian dimana penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah diupayakan tetap dapat menjamin kelangsungan usaha petani.

Kebijakan pembangunan pertanian ini didukung oleh sumberdaya alam yang cukup sebagaimana dalam data luas lahan pertanian berikut ini:

TABEL 3.1
LUAS SAWAH BERDASAR JENIS PENGAIRAN
DI KABUPATEN KENDAL TAHUN 2003

No.	Kecamatan	Jenis Pengairan				Jumlah (Ha)
		Teknis (Ha)	Setengah Teknis (Ha)	Non Teknis (Ha)	Tadah Hujan (Ha)	
1	Plantungan	152	171	882	0	1,205
2	Sukorejo	0	175	1,281	0	1,456
3	Pageruyung	0	145	1,186	0	1,331
4	Patean	0	0	1,461	0	1,461
5	Singorojo	63	28	429	495	1,015
6	Limbangan	0	0	1,051	166	1,217
7	Boja	247	0	1,642	118	2,007
8	Kaliwungu	0	1,458	25	89	1,572
9	Brangsong	1,394	0	0	6	1,400
10	Pegandon	825	0	0	40	865
11	Ngampel	1,222	0	0	9	1,231
12	Gemuh	1,498	0	0	0	1,498
13	Ringinarum	1,114	0	0	0	1,114
14	Weleri	1,149	0	0	38	1,187
15	Rowosari	2,001	0	0	0	2,001
16	Kangkung	1,830	0	0	0	1,830
17	Cepiring	1,200	0	0	0	1,200
18	Patebon	1,411	0	0	0	1,411
19	Kota Kendal	1,471	0	0	0	1,471
Jumlah		15,577	1,977	7,957	961	26,472

Sumber: BPS Kabupaten Kendal, 2003.

3.2 Kebijakan Spasial Kabupaten Kendal

3.2.1 Penataan Ruang Wilayah dan Pertanahan

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, lautan dan udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Tata ruang merupakan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruangnya, baik direncanakan maupun tidak, sedangkan penataan ruang itu sendiri adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sehingga dengan mendasarkan pada pengertian-pengertian diatas dan mensikapi adanya perubahan-perubahan paradigma dan kebijaksanaan pembangunan makro yang terjadi, maka tata ruang sebagai matra ruang pembangunan daerah perlu

dijadikan pedoman dalam mempercepat pembangunan ekonomi daerah dan pendayagunaan sumber daya alam agar pembangunan dapat berkelanjutan.

3.2.2 Pemanfaatan Lahan Di Kabupaten Kendal

Luas wilayah Kabupaten Kendal sebesar 100.223 Ha atau sekitar 3,08 persen luas wilayah Propinsi Jawa Tengah. Dengan alokasi pemanfaatan ruang terdiri atas kawasan lindung sebesar 3.009,710 Ha dan kawasan budi daya sebesar 97.213,778 Ha, maka strategi pengembangan wilayah menurut Perda RUTRD Kabupaten Kendal 1990/1991 – 1995/1996 menyebutkan sebagai berikut:

a. Sub Wilayah dan Potensi Pengembangan

Berdasarkan kondisi dan potensi daerah Kabupaten Kendal terdiri dari 4 sub wilayah pengembangan sebagai berikut:

TABEL 3.2
PEMBAGIAN SWP KABUPATEN KENDAL

SWP	Pusat Sub Wilayah Pengembangan	Wilayah Kecamatan	Potensi Pengembangan
1.	Kendal	Kaliwungu, Brangsong, Patebon, Pegandon, Cepiring, dan Kangkung	Industri, perdagangan dan pertanian
2.	Weleri	Weleri, Rowosari, Gemuh dan Kangkung	Pertanian, perikanan dan industri
3.	Sukorejo	Sukorejo, Patean, Plantungan dan Pageruyung	Perkebunan, pertanian, peternakan dan pariwisata
4.	Boja	Boja, Limbangan dan Singorojo	Perkebunan, pertanian, peternakan perdagangan dan pariwisata.

Sumber: Perda RUTRD Kabupaten Kendal 1991

b. Kawasan Prioritas

Kawasan prioritas adalah kawasan yang memiliki potensi dan permasalahan yang harus ditangani karena pengaruhnya cukup besar terhadap kabupaten Kendal, yaitu:

- Kawasan yang berkembang cepat dengan dukungan jumlah penduduk dan kelengkapan fasilitas serta memiliki prospek sebagai pengembangan industri dalam skala besar, yaitu kecamatan Boja, Kaliwungu dan weleri.
- Kawasan yang perlu dipelihara fungsi lindungnya, yaitu hutan lindung, resapan air, perlindungan setempat, suaka alam dan kawasan rawan bencana alam
- Kawasan yang berperan menunjang kegiatan sector strategis, yaitu kecamatan Boja, Weleri dan kecamatan Kaliwungu (pengembangan sector ekonomi strategis).

RUTRD 1991 tersebut sudah saatnya direvisi, sebab kondisi faktual pusat sub wilayah pengembangan telah menjadi 5 (lima) sub wilayah pengembangan yaitu: Kendal, Weleri, Sukorejo, Boja dan Kaliwungu, sebagaimana dalam RTRW Kab. Kendal tahun 2002 sebagai berikut:

- SWP I dengan pusat pengembangan di Kota Kendal, yang meliputi kecamatan Kendal, Patebon, Cepiring dan Kangkung
- SWP II dengan pusat pengembangan di kota Kaliwungu, yang meliputi kecamatan Kaliwungu, Brangsong, Pegandon dan Ngampel
- SWP III dengan pusat pengembangan di kota Weleri, yang meliputi kecamatan Weleri, Rowosari, Ringinarum dan Gemuh
- SWP IV dengan pusat pengembangan di kota Sukorejo, yang meliputi kecamatan Sukorejo, Pageruyung, Patean dan Plantungan
- SWP V dengan pusat pengembangan di kota Boja, yang meliputi kecamatan Boja, Singorojo dan Limbangan

Namun demikian RTRW 2002 tersebut hingga saat ini belum di Perda-kan, yang akibatnya tidak ada acuan yang jelas bagi para aparat pelaksana pengendalian pemanfaatan lahan di Kabupaten Kendal. Adapun arahan tata guna lahan dalam RTRW Kab. Kendal 2002 penggal bagian utara Kabupaten Kendal dapat dilihat pada gambar 3.1.

3.2.3 Konversi Lahan Pertanian Di kabupaten Kendal

Salah satu ancaman bagi keberlangsungan produksi pertanian di Kabupaten Kendal adalah terjadinya konversi lahan pertanian ke non pertanian yang diakibatkan pertumbuhan perumahan permukiman, industri, jasa dan perdagangan di wilayah tersebut, sehingga mengakibatkan semakin menyempitnya lahan-lahan pertanian.

Berdasarkan data dari BPS Kabupaten Kendal, bahwa perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi lahan non pertanian yang terjadi selama kurun waktu tahun 1998-2003 sebesar 457 ha, sebagaimana tabel 3.1 berikut ini:

TABEL 3.3
LUAS SAWAH MENURUT JENIS PENGAIRAN
TAHUN 1998 DAN 2003

Tahun	Jenis Pengairan				Jumlah (Ha)
	Teknis (Ha)	Setengah Teknis (Ha)	Non Teknis (Ha)	Tadah Hujan (Ha)	
1998	16,420	1,861	7,560	1,088	26,929
2003	15,577	1,977	7,957	961	26,472

Sumber: BPS Kabupaten Kendal

Namun demikian berdasarkan data rekapitulasi IPPT yang diterbitkan pada kurun waktu tersebut hanya seluas 2.941.299,9 m² (294,13 Ha), yang berarti bahwa tidak semua lahan yang dikonversi masyarakat memiliki ijin, terlebih lagi bahwa sawah yang dikonversi adalah sawah yang subur dan beririgasi teknis.

TABEL 3.4
PENERBITAN IPPT DI KABUPATEN KENDAL
PERIODE TAHUN 1998 - 2003

Tahun	Penerbitan IPPT (berkas)	Luas (m ²)
1998	63	505,261.0
1999	95	286,376.0
2000	88	180,257.0
2001	90	289,735.0
2002	136	1,072,053.5
2003	186	607,617.4
Jumlah	658	2,941,299.9

Sumber: BPN Kabupaten Kendal

Penerbitan IPPT pada periode 1998 – 2003 tersebut dirinci menurut peruntukan lahan yang dimohon sebagian besar adalah untuk permukiman, kemudian untuk industri sebagaimana dalam tabel 3.3 berikut ini:

TABEL 3.5
IPPT YANG DITERBITKAN TAHUN 1998 – 2003
MENURUT PERUNTUKANNYA

Peruntukan Lahan Menjadi	1998 (Ha)	1999 (Ha)	2000 (Ha)	2001 (Ha)	2002 (Ha)	2003 (Ha)
Permukiman	121,940.0	163,736.0	123,108.0	142,583.0	216,279.5	355,345.0
Perkantoran	0.0	0.0	2,885.0	4,830.0	34,117.0	0.0
Jasa/Perdagangan	31,800.0	21,886.0	10,950.0	74,618.0	227,671.0	138,858.0
Industri	305,545.0	84,605.0	29,616.0	21,740.0	388,755.0	45,972.0
Fasilitas Umum	16,826.0	10,849.0	13,698.0	20,314.0	204,807.0	49,134.4
Peternakan	29,150.0	5,300.0	0.0	25,650.0	424.0	18,308.0
Jumlah	505,261.0	286,376.0	180,257.0	289,735.0	1,072,053.5	607,617.4

Sumber : BPN Kabupaten Kendal

Adapun sebaran konversi lahan pertanian pada wilayah Kabupaten Kendal bagian utara diatas dapat dilihat pada Gambar 3.2 dan 3.3 berikut ini:



PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER TEKNIK PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO

TESIS

EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PENGENDALIAN KONVERSI LAHAN
PERTANIAN DI KABUPATEN KENDAL

PETA

SEBARAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN
DI KABUPATEN KENDAL

(Rencana) Bagian Utara Kabupaten Kendal

LEGENDA

- Kecamatan
- Batas Kecamatan
- Jalan
- Per Kereta Api
- Sungai
- Perumahan
- Perikanan
- Jaga
- Sosial

INSERT PETA

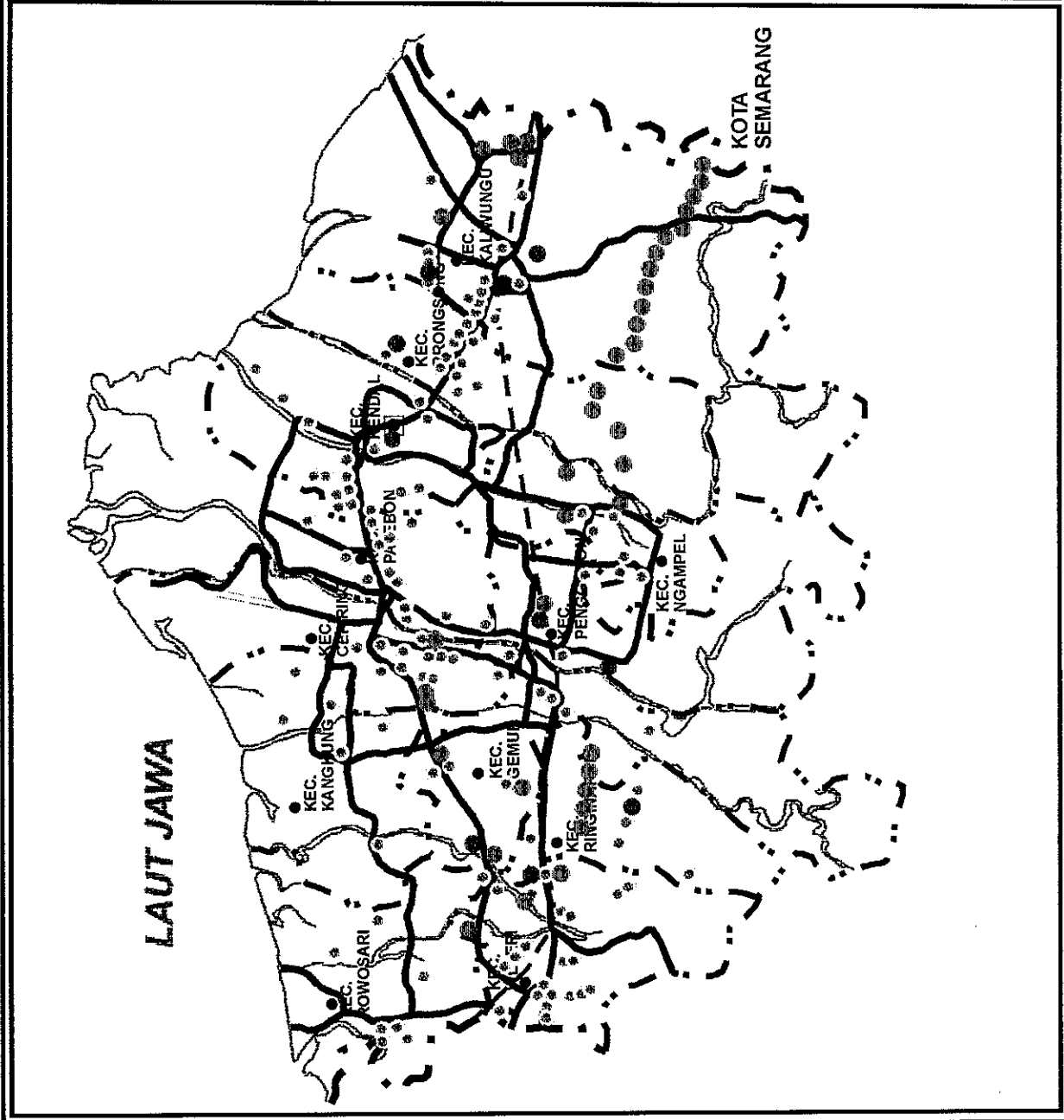


0 1 2 3 KM

U

NO. GAMBAR	HALAMAN
3.2	61

SUMBER
RENCANA TATA RUANG WILAYAH (RTRW)
KABUPATEN KENDAL 2002



Bila dicermati Gambar 3.2 dan 3.3 tersebut, maka terlihat bahwa konversi lahan pertanian yang terjadi hampir merata di Kabupaten Kendal bagian utara dengan pola mengikuti jaringan jalan yang ada. Terlihat dengan jelas bahwa sebagian posisinya berada pada alokasi lahan untuk pertanian. Sebagian lagi berada pada Zona IKK (Ibu Kota Kecamatan), yang mungkin saja berada pada alokasi ruang untuk permukiman, namun bisa juga alokasi lahan untuk pertanian, karena dalam zona IKK tidak mungkin pula menghabiskan seluruh lahan dialokasikan untuk bangunan. Namun sayangnya di Kabupaten Kendal belum semua kecamatan memiliki Renko IKK (Rencana Kota Ibu Kota Kecamatan) dan yang sudah adapun sudah kadaluarsa (Sumber informasi Kabid PP III Bappeda Kab. Kendal).

Berdasarkan hasil analisis kesesuaian lahan, maka wilayah Kendal Bagian Utara sangat sesuai (S1) untuk tanaman lahan basah sebagaimana dalam Gambar 3.4. tentang Kesesuaian Lahan Untuk Tanaman Lahan Basah.

Bila dikaitkan dengan Gambar 3.4 konversi lahan yang terjadi pada wilayah Kendal bagian utara ini berada pada lahan yang merupakan sawah-sawah yang mempunyai kesesuaian lahan S1 (sangat sesuai) untuk tanaman lahan basah, karena lahan sawah tersebut subur dan beririgasi teknis. Bila konversi lahan sawah yang terjadi dibiarkan saja maka sumberdaya lahan potensial untuk tanaman lahan basah di Kabupaten Kendal lambat laun akan habis.

Hal-hal tersebut menunjukkan bahwa implementasi peraturan konversi lahan pertanian sebagai upaya pengendalian konversi lahan pertanian yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Kendal belum efektif, sehingga perlu untuk dilakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan tersebut.



PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER TEKNIK PERENCANAAN
WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO

TESIS

EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PENGENDALIAN KONVERSI LAHAN
PERTANIAN DI KABUPATEN KENDAL

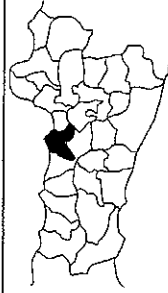
PETA

KESESUAIAN LAHAN
UNTUK TANAMAN LAHAN BASAH
KABUPATEN KENDAL

LEGENDA

- Kabupaten
- Kecamatan
- Desa
- Jalan
- Rel Kereta Api
- Sungai
- Ibu Kota Kabupaten
- Ibu Kota Kecamatan
- Sungai Selesai
- Cukupan Sesuai Menganalisis Faktor Pembatas
- Cukupan Sesuai Menganalisis Faktor Pembatas (Kategori I)
- Cukupan Sesuai Menganalisis Faktor Pembatas (Kategori II)
- Cukupan Sesuai Menganalisis Faktor Pembatas (Kategori III)
- Kurang Sesuai Menganalisis Faktor Pembatas (Kategori I)
- Kurang Sesuai Menganalisis Faktor Pembatas (Kategori II)
- Tidak Sesuai Untuk SDA (Kategori I)
- Tidak Sesuai Untuk SDA (Kategori II)
- Tidak Sesuai Untuk SDA (Kategori III)
- Tidak Sesuai Untuk SDA (Kategori IV)
- Tidak Sesuai Untuk SDA (Kategori V)
- Tidak Sesuai Untuk SDA (Kategori VI)
- Tidak Sesuai Untuk SDA (Kategori VII)
- Tidak Sesuai Untuk SDA (Kategori VIII)
- Tidak Sesuai Untuk SDA (Kategori IX)
- Tidak Sesuai Untuk SDA (Kategori X)

INSERT PETA

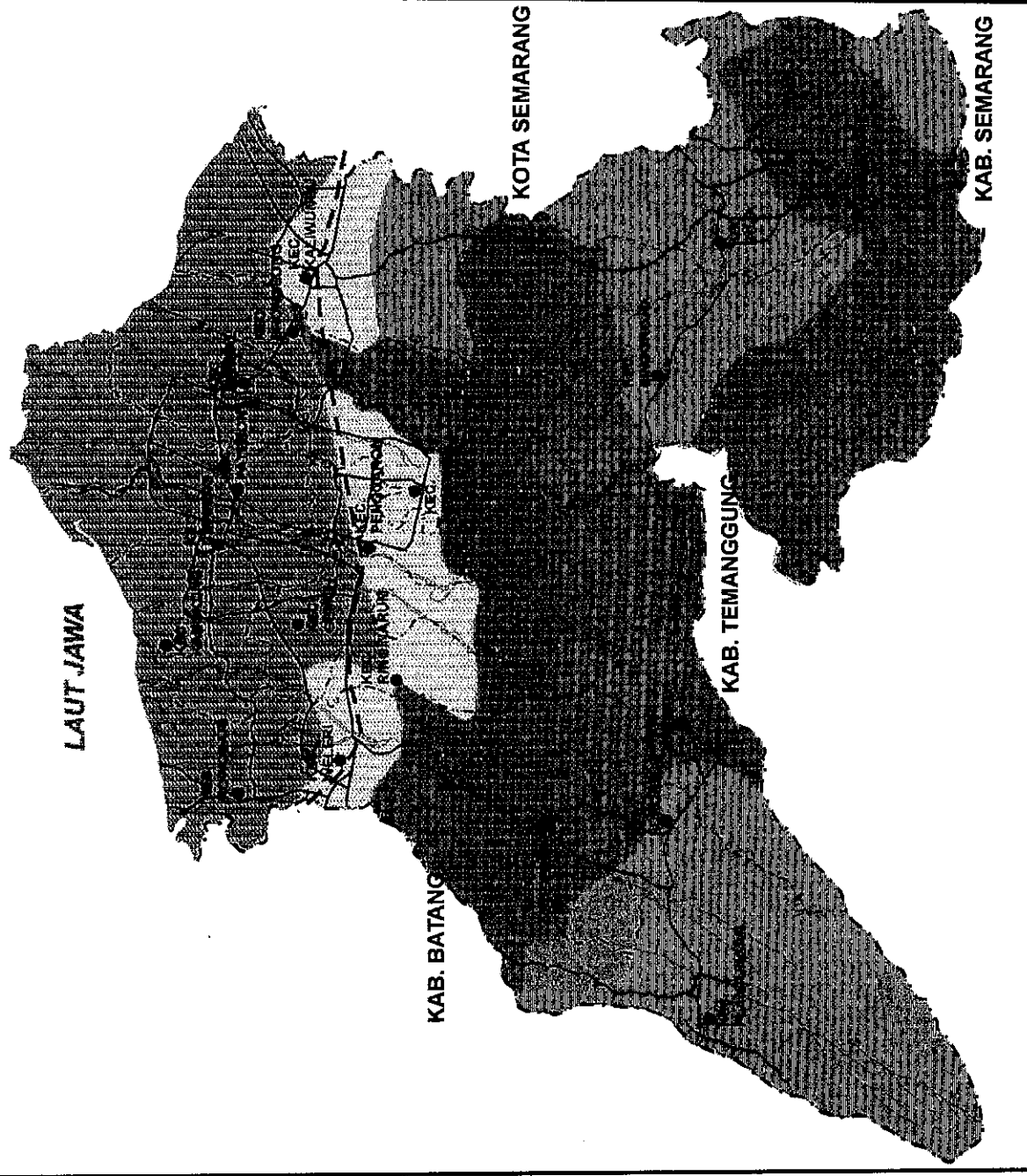


0	1	2	3 KM
---	---	---	------



NO. GAMBAR	HALAMAN
3.4	64

SUMBER
RENCANA TATA RUANG WILAYAH (RTRW)
KABUPATEN KENDAL 2002



LAUT JAWA

KAB. BATANG

KAB. TEMANGGUNG

KOTA SEMARANG

KAB. SEMARANG

3.3 Kondisi Fisik Wilayah

3.3.1 Kondisi Geografis dan Administrasi

Kabupaten Kendal adalah salah satu dari 35 kabupaten yang berada dalam wilayah Propinsi Jawa Tengah. Kabupaten Kendal terletak di jalur utama Pantai Utara Pulau Jawa yang lebih dikenal sebagai Pantura. Secara geografis Kabupaten Kendal terletak pada 6°32' - 7°24' Lintang Selatan dan 109°40" - 110°18' Bujur Timur, dengan luas wilayah keseluruhan sekitar 1.002,23 Km² atau 100.223 Ha yang merupakan 3,08 % dari luas wilayah Propinsi Jawa Tengah. Kecamatan Singorojo tercatat memiliki wilayah paling luas, yakni 124,55 km², sedangkan Kecamatan Ringinarum (pecahan dari kecamatan Gemuh tahun 2002) memiliki luas wilayah terkecil 23,50 km².

Sampai dengan tahun 2001 wilayah Administratif Kabupaten Kendal terdiri atas 17 kecamatan, dengan dimekarkannya kecamatan Pegandon dan kecamatan Gemuh pada tahun 2002, maka secara administratif menjadi 19 kecamatan. Kecamatan pemekaran tersebut adalah kecamatan Ngampel pecahan kecamatan Pegandon dan kecamatan Ringinarum pecahan dari kecamatan Gemuh.

Adapun batas Kabupaten Kendal secara administratif : sebelah utara dengan Laut Jawa, sebelah selatan dengan Kabupaten Semarang dan Kabupaten Temanggung, sebelah timur dengan Kota Semarang, dan sebelah barat dengan Kabupaten Batang.

3.3.2 Topografi

Topografi Kabupaten Kendal dari arah selatan menuju ke utara merupakan wilayah lereng dan kaki pegunungan yang berakhir di utara sebagai dataran pantai utara. Dibagian selatan terdapat 2 (dua) gunung yaitu Gunung Prahu (bagian barat daya) dan Gunung Ungaran (bagian tenggara). Lereng kedua gunung tersebut membentuk wilayah selatan dari Kabupaten Kendal. Ketinggian untuk daerah ini berkisar antara 10 – 2.579

mdpl yang meliputi kecamatan Plantungan, Pageruyung, Sukorejo, Pegandon, Patean, Singorojo, Boja dan Limbangan serta sebagian Kaliwungu. Sedangkan untuk daerah utara ketinggian 0 – 10 mdpl meliputi kecamatan weleri, Rowosari, Kangkung, Cepiring, Gemuh, Ringinarum, Patebon Ngampel, Kendal, Brangsong dan Kaliwungu.

Berdasarkan kemiringan tanahnya, secara umum wilayah Kabupaten Kendal dibedakan dalam 4 (empat) kategori yaitu:

1. Kemiringan 0 – 8 % lahan datar seluas \pm 53.976,91 Ha
2. Kemiringan 8 – 15 % lahan landai seluas \pm 12.246,56 Ha
3. Kemiringan 15 – 25 % lahan agak curam seluas \pm 7.370,85 Ha
4. Kemiringan > 40 % lahan sangat curam seluas \pm 16.249,31 Ha

3.3.3 Jenis Tanah

Jenis tanah yang ada di Kabupaten Kendal dibedakan atas tanah alluvial, latosol, andosol dan regosol, tanah mediteran, serta tanah podzolik dan regosol yang dapat dilihat pada tabel 3.1 berikut:

TABEL 3.6
JENIS TANAH DI KABUPATEN KENDAL

No	Jenis Tanah	Kecamatan
1.	Alluvial	Kecamatan Cepiring, Patebon, Kendal, sebagian Kecamatan Weleri, Gemuh, Pegandon, Brangsong dan Kaliwungu
2.	Latosol	Sebagian kecamatan Kaliwungu, Limbangan, Singorojo, Pegandon, Gemuh, weleri, Plantungan, Sukorejo, Boja, Pageruyung dan Patean
3.	Andosol dan Regosol	Kecamatan Plantungan dan Sukorejo
4.	Mediteran Coklat Kemerahan	Kecamatan Brangsong, Pegandon dan Kaliwungu
5.	Podzolik dan Regosol	Sebagian kecamatan Singorojo, Limbangan dan Patean

Sumber : Data Pokok Pembangunan Kabupaten Kendal

Adapun diskripsi masing-masing jenis tanah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Jenis tanah alluvial

Jenis tanah ini bersifat hidromorf dan berwarna kelabu, coklat dan hitam. Produktifitas tanah ini dari rendah sampai tinggi dan digunakan untuk pertambakan, pertanian padi dan palawija serta permukiman. Jenis tanah ini meliputi wilayah kecamatan Cepiring, Patebon, Kendal, sebagian kecamatan weleri, kecamatan Gemuh, pegandon, Brangsong dan Kaliwungu.

2. Tanah Latosol

Tanah ini bersifat netral sampai asam berwarna coklat, coklat kemerehan sampai merah. Produktifitas sedang sampai tinggi dan digunakan untuk lahan pertanian padi, tembakau dan perkebunan. Meliputi sebagian Kecamatan Kaliwungu, Limbangan, Singorojo, Pegandon, Gemuh, wleri, Plantungan, Sukorejo, Boja, Pageruyung dan Patean.

3. Tanah Andosol dan Regosol

Jenis tanah ini bersifat netral sampai asam dengan warna putih, coklat kekuning-kuningan, coklat atau kelabu serta hitam. Produktifitas tanah ini sedang sampai tinggi dan cocok untuk pertanian dan perkebunan. Jenis tanah ini meliputi kecamatan Plantungan dan sukorejo.

4. Tanah Mediteran Coklat Kemerahan

Tanah ini merupakan jenis tanah peralihan antara alluvial dan latosol, bersifat agak netral dengan warna merah sampai dengan coklat. Produktifitas sedang sampai tinggi dan biasa digunakan untuk sawah, tegalan, kebun buah-buahan, padang rumput, dan permukiman. Jenis tanah ini meliputi kecamatan Brangsong, Pegandon dan Kaliwungu.

5. Tanah Podzolik dan Regosol

Jenis tanah ini mengandung kapur dan tras bersifat netral sampai basa. Produktifitas rendah sampai sedang, biasanya digunakan sebagai lahan pertanian, perkebunan dan berpotensi sebagai lahan galian golongan C. terdapat di kecamatan Singorojo, Limbangan dan Patean.

3.3.4 Kondisi Hidrologi

Kabupaten Kendal termasuk dalam wilayah Sub DAS Bodri, DAS Besar Pemali Comal Jratunseluna. Sungai-sungai yang mengalir sebagian besar bagian hulunya masih berada dalam lingkup wilayah Kabupaten Kendal yaitu dibagian tengah dan selatan. Sehingga secara umum bagian tengah dan selatan merupakan daerah resapan air hujan yang diharapkan dapat mengisi akuifer yang berguna sebagai sumber air. Wilayah Daerah Aliran Sungai Kabupaten Kendal itu sendiri dilalui oleh 12 sungai, diantaranya sungai Aji, Bodri, Blukar, Bulanan, Damar, Kuto, Kentrung, Blorong, Waridin, Buntu, Kendal dan Kedung yang sebagian besar digunakan untuk sistem irigasi teknis persawahan dan perkebunan.

3.3.5 Kondisi Iklim dan Curah Hujan

Kabupaten Kendal beriklim tropis dengan dua musim bergantian sepanjang tahun yaitu musim penghujan dan kemarau. Temperatur di wilayah bagian utara bervariasi antara 26-32⁰ C dengan kelembaban sekitar 53-65% sedangkan untuk wilayah bagian selatan bervariasi antara 18-26⁰ C dengan kelembaban 60-73%.

Berdasarkan data tahun 2002 di lima tempat pencatatan, banyaknya hari hujan tertinggi rata-rata terjadi pada bulan Maret, yaitu 16 hari hujan dan terendah terjadi pada bulan Agustus, yaitu 1 hari hujan serta jumlah hari hujan rata-rata adalah 10 hari. Curah

hujan rata-rata tertinggi pada bulan Maret, yaitu 370 mm dan terendah bulan Agustus, yaitu 3 mm, sedangkan curah hujan rata-rata adalah 197 mm/tahun.

3.3.6 Penggunaan Lahan Di Kabupaten Kendal

Penggunaan lahan di Kabupaten Kendal terdiri dari: tanah sawah seluas 26.472 Ha atau 26,42% dan tanah kering 73.751 Ha atau 73,59%. Berdasarkan keadaan alam khususnya kemiringan lahan, curah hujan, ketinggian, topografi, jenis tanah dan hidrologi dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu:

- Kawasan yang sesuai untuk pertanian lahan basah karena pengairannya dapat diperoleh secara alamiah maupun teknis terdapat pada semua kecamatan yang ada dalam wilayah kabupaten Kendal
- Kawasan yang sesuai untuk pertanian lahan kering karena tidak memerlukan sistem pengairan atau irigasi yang mantap terdapat di kecamatan Plantungan, Pageruyung, Sukorejo, Patean, Singorojo dan Boja
- Kawasan yang sesuai untuk tanaman tahunan berada di bagian tengah dan selatan kabupaten Kendal baik pada sebagian kecil ataupun hampir di seluruh wilayah kecamatan yang ada.

3.4 Kondisi Kependudukan

3.4.1 Jumlah Penduduk, Pertumbuhan dan Penyebarannya

Jumlah penduduk Kabupaten Kendal pada tahun 2003 adalah 887.286 jiwa, yang terdiri atas laki-laki 437.822 jiwa (49,34 %) dan perempuan 449.464 jiwa (50,66 %) yang tersebar di 19 kecamatan. Adapun distribusi penduduk menurut kecamatan tahun 1998 – 2003 adalah sebagai berikut:

TABEL 3.7
DATA PENDUDUK KABUPATEN KENDAL
TAHUN 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003
MENURUT KECAMATAN

No.	Kecamatan	Tahun					
		1998 (Orang)	1999 (Orang)	2000 (Orang)	2001 (Orang)	2002 (Orang)	2003 (Orang)
1	Plantungan	29,636	29,796	29,747	29,931	30,048	30,414
2	Sukorejo	52,691	52,999	53,533	54,476	54,791	55,150
3	Pageruyung	31,091	31,305	31,387	31,672	31,976	32,193
4	Patean	44,913	45,051	45,374	45,905	46,168	46,409
5	Singorojo	44,790	45,301	45,812	46,419	46,677	46,869
6	Limbangan	28,044	28,372	28,550	28,836	29,060	29,181
7	Boja	58,124	58,689	59,291	61,898	62,291	62,593
8	Kaliwungu	85,934	86,339	87,113	88,025	88,631	89,092
9	Brangsong	41,955	42,036	43,654	43,953	44,136	44,381
10	Pegandon	65,889	66,329	67,222	67,785	34,892	35,064
11	Ngampel *					33,164	33,220
12	Gemuh	80,286	80,844	81,163	82,005	47,673	47,801
13	Ringinarum **					34,629	34,817
14	Weleri	55,897	56,021	56,278	56,410	56,607	56,603
15	Rowosari	46,818	47,020	47,275	47,666	47,803	47,963
16	Kangkung	45,754	45,880	45,801	45,985	46,198	46,589
17	Cepiring	47,325	47,542	47,952	48,401	48,577	48,749
18	Patebon	49,018	49,252	49,574	50,002	50,272	50,530
19	Kota Kendal	48,197	48,567	48,772	49,222	49,336	49,668
	Jumlah	856,362	861,343	868,498	878,591	882,929	887,286

* Kecamatan baru pecahan dari Kec. Pegandon tahun 2002

** Kecamatan baru pecahan dari Kec. Gemuh tahun 2002

TABEL 3.8
KEPADATAN PENDUDUK KABUPATEN KENDAL
MENURUT KECAMATAN TAHUN 2003

NO	KECAMATAN	JUMLAH DESA/ KEL	LUAS WILAYAH (Ha)	JUMLAH PENDUDUK (JIWA)	KEPADATAN PENDUDUK (JIWA/Ha)	SEBARAN PENDUDUK (%)
1	Plantungan	12	48,82	30.414	623	3.43
2	Sukorejo	18	76,61	55.150	726	6.22
3	Pageruyung	14	51,44	32.193	626	3.63
4	Patean	14	92,94	46.409	499	5.23
5	Singorojo	14	124,55	46.869	376	5.28
6	Limbangan	16	71,71	29.181	407	3.29
7	B o j a	18	64,10	62.593	976	7.05
8	Kaliwungu	15	107,70	89.092	827	10.04
9	Brangsong	12	34,54	44.381	1.285	5.00
10	Pegandon	12	31,12	35.064	1.127	3.95
11	Ngampel	12	33,88	33.220	981	3.74
12	Gemuh	16	38,17	47.801	1.252	5.39
13	Ringinarum	12	23,50	34.817	1.482	3.92
14	Weleri	16	30,30	56.603	1.868	6.38
15	Rowosari	16	32,62	47.963	1.470	5.41
16	Kangkung	15	38,98	46.589	1.195	5.25
17	Cepiring	15	30,07	48.749	1.621	5.49
18	Patebon	18	44,30	50.530	1.141	5.69
19	Kendal	20	27,49	49.668	1.807	5.60
J U M L A H				887.286	885	100

Sumber : Kabupaten Kendal Dalam Angka

*** Pada tahun 2000 kecamatan tersebut belum dipecah

Berdasarkan tabel 3.8, bahwa jumlah penduduk terpadat adalah Kecamatan Weleri. Namun sebaran penduduk terbesar terdapat di wilayah Kaliwungu. Ini sebagai indikasi bahwa sebaran penduduk, sebenarnya hampir merata di tiap kecamatan, tapi

karena Kecamatan Kaliwungu merupakan daerah kawasan industri menarik minat para pendatang untuk mengadu nasibnya ke sana.

3.4.2 Penduduk Menurut Kelompok Umur

Dari hasil kompilasi data penduduk menurut kelompok umur, dapat dikelompokkan dalam tiga kategori yaitu kelompok umur non produktif usia 0–14 tahun sebesar 249.425 jiwa. kelompok umur usia non produktif usia 64 tahun ke atas pada tahun 2001 sebesar 38.849 jiwa. Sedangkan kelompok usia produktif usia 15–64 tahun sebesar 547.065 jiwa.

TABEL 3.9
KOMPOSISI PENDUDUK MENURUT KELOMPOK UMUR DAN JENIS KELAMIN
KABUPATEN KENDAL TAHUN 2003

NO	KELOMPOK UMUR	JENIS KELAMIN		JUMLAH	
		LAKI-LAKI	PEREMPUAN	JIWA	%
1	0 - 4	39,855	40,455	80,310	0.09
2	5 - 9	44,309	44,361	88,670	0.10
3	10 - 14	47,734	47,784	95,518	0.11
4	15 - 19	47,806	45,079	92,885	0.10
5	20 - 24	38,168	36,832	75,000	0.08
6	25 - 29	33,800	35,738	69,538	0.08
7	30 - 34	35,002	36,978	71,980	0.08
8	35 - 39	33,877	35,394	69,271	0.08
9	40 - 44	30,409	29,565	59,974	0.07
10	45 - 49	23,392	21,174	44,566	0.05
11	50 - 54	15,523	16,966	32,489	0.04
12	55 - 59	13,500	15,460	28,960	0.03
13	60 - 64	13,425	17,335	30,760	0.03
14	65 +	21,022	26,343	47,365	0.05
JUMLAH		437,822	449,464	887,286	1.00

Sumber : BPS Kabupaten Kendal

- Penduduk kelompok umur 0-4 tahun (Balita) berjumlah 80.310 jiwa atau 0,09 % yang terdiri dari 39.855 jiwa laki-laki dan 40.455 jiwa perempuan lebih sedikit jumlahnya dibandingkan dengan kelompok umur 5-9 tahun yang berjumlah 88.670 atau 10,00 %. Ini karena menurunnya tingkat fertilitas penduduk

Kabupaten Kendal sebagai indikator keberhasilan Keluarga Berencana (KB) yang dicanangkan sejak Pelita I.

- Penduduk kelompok umur 0-14 tahun berjumlah 264.498 jiwa (29,81 %) sedangkan penduduk dewasa 15 tahun ke atas sejumlah 622.788 jiwa (70,19 %), dengan demikian maka komposisi usia ini cukup memadai mendukung berbagai kegiatan pembangunan yang ada di Kabupaten Kendal.
- Penduduk kelompok umur 15-64 (usia produktif) sejumlah 547.045 jiwa (65,49 %) terdiri dari 272.168 jiwa laki-laki dan 274.877 jiwa perempuan. Jumlah pasar tenaga kerja laki-laki dan wanita tidak berbeda jauh. Ini merupakan indikasi bahwa tidak terjadi migrasi tenaga kerja keluar daerah dan hal ini erat hubungannya dengan dominasi sektor pertanian sebagai lapangan kerja penduduk Kabupaten Kendal.
- Dengan membandingkan komposisi kelompok umur 0-14 tahun (belum produktif) 249.425 jiwa (29,86 %) dan kelompok umur diatas 64 tahun (tidak lagi produktif) 38.849 jiwa (4,65 %) terhadap penduduk kelompok umur 15-64 tahun (produktif) 547.045 jiwa (65,49 %) maka dapat diketahui Rasio beban tanggungan (*dependency ratio*) di Kabupaten Kendal adalah sebesar 52.69 %. Artinya dalam 100 orang penduduk usia produktif harus menanggung sekitar 53 orang penduduk usia non produktif atau perbandingan antara penduduk yang bekerja dengan yang tidak bekerja adalah 547.045 : 288.274

Berdasarkan komposisi penduduk tersebut, maka penduduk di Kabupaten Kendal pada kelompok umur 0-14 tahun merupakan potensi sumber daya manusia generasi mendatang dan potensi tumbuh masa depan sedang penduduk pada kelompok umur 15-65 merupakan potensi tenaga kerja produktif, meskipun demikian potensi ini perlu dikaitkan

dengan kualitas sumber daya manusianya baik tingkat pendidikannya maupun keterampilannya.

3.4.3 Penduduk Menurut Tingkat Pendidikan

Tingkat pendidikan penduduk Kabupaten Kendal pada tahun 2001 yang terbesar adalah tamat SD yaitu berjumlah 283.679 orang (45,29 %) dan angka tidak atau belum tamat SD serta tidak\belum sekolah berjumlah 211.789 orang (33,82 %). Hal ini menunjukkan masih rendahnya kualitas sumberdaya manusia yang ada, sedangkan penduduk yang tamat SLTP berjumlah 73.890 orang (11,79 %), tamat SLTA berjumlah 47.316 orang (7,55 %), akademi/ perguruan tinggi berjumlah 9.490 (1,51 %) dari total penduduk berpendidikan 626.296 Orang.

Aspek kualitas tingkat pendidikan di Kabupaten Kendal yang relatif masih rendah, memiliki kecocokan dengan lapangan pekerjaan yang tersedia berupa lapangan pekerjaan primer yaitu sektor pertanian yang pada umumnya tidak memerlukan keahlian khusus. Namun karena terbatasnya lahan yang harus diusahakan, maka jumlah tenaga kerja yang tersisa terpaksa harus pindah ke sektor lain.

3.4.4 Penduduk Menurut Mata Pencaharian

Penduduk Kabupaten Kendal menurut mata pencaharian didominasi oleh petani dan buruh tani. Data tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk masih mengandalkan sektor pertanian sebagai tumpuan kehidupan. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel 3.10 berikut ini:

Tabel 3.10
PENDUDUK MENURUT MATA PENCAHARIAN
TIAP KECAMATAN

No.	Kecamatan	Tahun	Mata Pencaharian									
			Petani (orang)	Buruh Tani (orang)	Nelayan (orang)	Pengusaha (orang)	Buruh Ind/ Perdagangan (orang)	Pedagang (orang)	Angkutan (orang)	PNS/ABR (orang)	Pensiunan (orang)	Lain-lain (lain-lain)
1	Plantungan	2002	6,115	2,767	0	25	1,583	1,065	175	30	110	3,128
		2001	6,110	2,760	0	20	1,572	1,054	175	30	111	3,124
		2000	6,083	2,741	0	20	1,534	1,047	170	31	103	3,096
2	Sukorejo	2002	9,769	9,151	0	156	1,445	2,454	155	1,04	238	202
		2001	9,659	9,243	0	170	1,314	2,387	156	95	237	216
		2000	9,684	9,205	0	147	1,217	2,273	147	90	215	260
3	Pageruyung	2002	6,170	5,458	0	50	1,484	1,186	400	24	113	4,102
		2001	6,153	5,475	0	41	1,467	1,173	397	24	113	4,089
		2000	3,967	6,109	0	56	865	476	159	24	108	672
4	Patean	2002	16,441	17,363	0	60	1,765	880	248	23	172	78
		2001	16,386	17,233	0	47	1,738	861	224	22	164	73
		2000	16,381	15,939	0	47	1,729	714	222	22	166	73
5	Singorojo	2002	12,135	5,710	0	51	1,005	845	239	30	103	10,670
		2001	12,135	5,710	0	51	1,005	845	239	30	103	10,670
		2000	12,135	5,710	0	51	1,005	845	239	30	103	10,670
6	Limbangan	2002	7,796	6,159	0	62	1,892	433	220	53	149	3,075
		2001	7,818	6,192	0	52	1,892	430	215	53	148	2,902
		2000	7,796	6,148	0	50	1,843	422	205	518	129	7,359
7	Boja	2002	6,866	6,315	0	368	6,988	1,281	983	916	441	11,281
		2001	6,679	6,744	0	550	5,236	1,163	948	945	425	11,839
		2000	6,856	8,113	0	568	4,377	1,140	948	811	396	10,261
8	Kaliwungu	2002	9,177	14,601	171	453	19,463	5,229	1,124	896	787	4,933
		2001	8,974	14,980	157	483	19,745	4,794	1,065	920	691	5,437
		2000	9,683	14,265	157	487	16,539	4,801	1,048	938	681	5,474
9	Brangsong	2002	6,307	7,835	65	87	5,132	621	351	407	154	5,260
		2001	6,913	7,944	59	126	5,610	517	343	365	140	5,343
		2000	5,639	8,213	40	124	4,825	608	404	489	154	5,372

BUREAU OF STATISTICS
 SURABAYA

10	Pegandon	2002	7,382	16,972	10	197	3,928	2,078	891	1,002	391	7,409
		2001	7,387	16,978	6	195	3,328	1,671	884	1,002	391	7,392
		2000	6,993	17,357	0	194	3,143	1,662	889	1,002	373	7,273
11	Ngampel *	2002										
		2001										
		2000										
12	Gemuh	2002	12,073	20,688	111	306	3,169	3,808	902	776	352	4,168
		2001	11,523	24,442	155	275	3,051	1,592	782	760	341	3,966
		2000	11,355	23,056	89	227	2,967	1,649	791	754	358	3,886
13	Ringinarum **	2002										
		2001										
		2000										
14	Weleri	2002	2,569	10,188	14	306	3,343	4,300	1,290	1,250	627	13,034
		2001	2,571	10,446	15	296	4,454	4,466	1,175	1,220	598	14,663
		2000	2,571	10,446	15	296	4,454	4,466	1,175	1,220	598	14,663
15	Rowosari	2002	3,442	8,623	6,413	711	3,047	1,776	460	321	123	8,226
		2001	3,428	9,207	6,504	334	2,763	2,724	466	349	116	8,639
		2000	3,409	9,187	6,483	313	2,743	2,701	444	332	98	8,614
16	Kangkung	2002	9,122	12,168	374	181	1,607	561	293	483	114	7,913
		2001	9,130	12,208	374	177	1,577	559	289	529	114	7,754
		2000	9,119	12,188	372	193	1,193	499	316	574	119	7,811
17	Cepiring	2002	3,149	7,295	954	330	4,674	1,711	642	881	435	963
		2001	3,155	7,491	942	265	4,618	1,664	638	846	435	20,333
		2000	3,234	7,551	942	273	4,525	1,608	646	718	436	9,886
18	Patebon	2002	4,726	7,126	1,862	146	4,020	1,118	539	1,328	489	438
		2001	4,718	7,114	1,656	135	3,960	1,102	526	1,324	483	415
		2000	4,764	7,187	1,750	129	4,084	1,026	515	1,321	475	253
19	Kota Kendal	2002	2,939	4,779	1,431	335	6,122	1,112	459	1,900	1,017	8,149
		2001	2,939	4,779	1,431	335	6,122	1,112	459	1,900	1,017	8,149
		2000	2,938	4,779	1,433	329	6,131	999	459	1,898	1,015	7,949

* Kecamatan baru pecahan dari Kec. Pegandon tahun 2002

** Kecamatan baru pecahan dari Kec. Gemuh tahun 2002

3.5 Perkembangan Perekonomian

3.5.1 PDRB dan PDRB perkapita

Kinerja perekonomian Kabupaten Kendal sejak tahap pemulihan (*recovery*) sampai tahun 2003 terus berlanjut, setelah mengalami krisis parah pada tahun 1998, maka pada tahun 1999 sampai 2003 mulai menunjukkan peningkatan. Hal tersebut ditunjukkan oleh PDRB dan PDRB perkapita di Kabupaten Kendal yang mengalami peningkatan dari tahun 1998 sampai tahun 2003, yang pada akhirnya akan membentuk kondisi perekonomian yang semakin membaik pula.

TABEL 3.11
PDRB DAN PDRB PERKAPITA KABUPATEN KENDAL
1998 – 2003

Tahun	Atas Dasar Harga Berlaku		Atas Dasar Harga Konstan	
	PDRB (juta Rp.)	PDRB Perkapita (Rp.)	PDRB (juta Rp.)	PDRB Perkapita (Rp.)
1997	2.348.479,14	2.749.054,93	1.640.379,24	1.920.175,73
1998	3.348.771,81	3.903.147,57	1.487.811,38	1.734.112,59
1999	3.448.591,00	3.990.210,16	1.517.220,96	1.755.508,41
2000	3.778.520,28	4.318.466,82	1.550.774,70	1.772.378,76
2001	4.286.260,70	4.865.084,08	1.592.755,76	1.807.844,00
2002	4.907.854,81	5.541.015,57	1.629.913,63	1.840.188,26
2003	5.522.226,77	6.196.630,90	1.664.885,50	1.868.210,30

Sumber data: BPS, 2003.

Hal ini dapat ditunjukkan dengan melihat hasil perhitungan dengan harga yang berlaku pada tahun yang bersangkutan PDRB naik dari 3.778.520,28 juta rupiah di tahun 2000 menjadi 4.286.260,70 juta rupiah di tahun 2001 dan 4.907.854,81 juta rupiah di tahun 2002 kemudian sebesar 5.522.226,77 juta rupiah pada tahun 2003. Demikian juga dengan PDRB per kapita, dengan jumlah penduduk pertengahan tahun 2003 sebanyak 891.166 orang mencapai 6.196.630,90 rupiah, terjadi peningkatan jika dibandingkan dengan tahun 2002 yang mencapai 5.541.015,57 rupiah, tahun 2001 yang mencapai 4.865.084,08 rupiah dan tahun 2000 mencapai 4.318.466,82 rupiah.

Perhitungan berdasarkan harga konstan tahun 1993 ternyata juga mengalami kenaikan baik PDRB maupun PDRB per kapita. Terlihat dari 1.550.774,70 juta rupiah di tahun 2000 naik sampai 1.592.755,76 juta rupiah pada tahun 2001, 1.629.913,63 juta rupiah tahun 2002 dan 1.664.885,50 juta rupiah pada tahun 2003. Sedangkan PDRB Perkapita dari 1.772.378,76 rupiah menjadi 1.807.844 rupiah di tahun 2001, 1.840.188,26 rupiah tahun 2002 dan 1.868.210,30 rupiah tahun 2003.

PDRB atas dasar harga konstan pada tahun 2003 lebih tinggi jika dibandingkan dengan PDRB atas dasar harga konstan sebelum krisis yaitu pada tahun 1997 sebesar 1.640.379,24 juta rupiah. Hal ini berarti bahwa secara umum produksi barang dan jasa di Kabupaten Kendal telah berada di atas sebelum masa krisis. Ini membuktikan Kabupaten Kendal telah pulih dari Krisis.

3.5.2 Perkembangan Ekonomi Sektoral dan Peranannya.

Kadaan perekonomian Kabupaten Kendal mulai menunjukkan kestabilan, hal ini dapat dilihat pada laju pertumbuhan yang mengalami kenaikan 4 tahun berturut-turut sejak krisis ekonomi tahun 1998. Pada tahun 2003 laju pertumbuhan mencapai 2,15 persen, lebih rendah dibandingkan tahun-tahun sebelumnya yang mencapai 2,33 persen pada tahun 2002, 2,71 persen pada tahun 2001 dan 2,21 persen pada tahun 2000.

Meskipun pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kendal mengalami kenaikan, namun tidak semua sektor pendukungnya mengalami kenaikan. Dari 9 sektor yang membentuk PDRB, ada satu sektor yang mengalami pertumbuhan negatif. Sektor tersebut adalah sektor listrik dan air minum sebesar -5,20 persen. Hal ini disebabkan banyaknya Kwh terjual mengalami penurunan. Sedangkan sektor lainnya mengalami pertumbuhan positif.

Sektor pertanian yang merupakan sektor unggulan di Kabupaten Kendal karena merupakan sektor yang memberikan kontribusi terbesar kedua setelah sektor industri yaitu

sebesar 24,61 persen pada tahun 2003 pertumbuhannya sangat kecil. Terlebih lagi ada beberapa sub sektornya yang mengalami pertumbuhan negatif. Sub sektor tersebut adalah tanaman bahan makanan. Jika dilihat dari seluruh sektor yang ada, sektor jasa mengalami pertumbuhan paling tinggi sebesar 10,64 persen, diikuti oleh sektor bangunan sebesar 7,33 dan sektor pertambangan dan penggalian sebesar 7,21 persen. Untuk lebih rincinya dapat dilihat dalam tabel-tabel berikut ini:

TABEL 3.12
LAJU PERTUMBUHAN EKONOMI DAN KONTRIBUSI PER SEKTOR
KABUPATEN KENDAL
TAHUN 2003

No.	Lapangan Usaha	Pertumbuhan Ekonomi (%)	Peranan (%)
1	Pertanian	0,15	24,61
2	Pertambangan dan galian	7,21	0,42
3	Industri pengolahan	1,58	39,76
4	Listrik, gas, dan air minum	-5,20	1,82
5	Konstruksi	7,33	2,13
6	Perdagangan, hotel dan restoran	1,92	16,60
7	Angkutan dan komunikasi	1,76	2,70
8	Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan	0,18	2,38
9	Jasa-jasa	10,64	9,57
PDRB		2,15	100,00

Sumber data: BPS, 2003.

TABEL 3.13
PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO MENURUT LAPANGAN USAHA
ATAS DASAR HARGA BERLAKU TAHUN 2000 - 2003
(Dalam jutaan rupiah)

No.	Lapangan Usaha	1993	2000	2001	2002	2003
1	Pertanian	331.766,83	1.098.161,92	1.154.429,64	1.269.540,59	1.359.057,17
2	Pertambangan dan galian	8.990,85	15.157,06	19.970,84	20.382,36	23.306,48
3	Industri pengolahan	516.529,93	1.441.708,93	1.672.519,77	1.934.468,97	2.195.644,50
4	Listrik, gas, dan air minum	9.521,16	60.084,91	72.898,28	92.831,63	100.549,97
5	Konstruksi	39.767,32	66.060,73	80.205,68	98.531,74	117.732,12
6	Perdagangan, hotel dan restoran	233.545,74	609.261,93	706.496,88	811.744,80	916.920,91
7	Angkutan dan komunikasi	25.961,30	87.266,53	109.552,61	135.267,72	149.310,39
8	Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan	33.375,82	87.862,65	102.202,76	115.724,24	131.290,61
9	Jasa-jasa	109.389,51	312.955,61	367.984,25	429.362,75	528.414,62
	PDRB	1.308.848,47	3.778.520,28	4.286.260,70	4.907.854,81	528.414,62

Sumber data: BPS, 2003.

TABEL 3.14
PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO MENURUT LAPANGAN USAHA
ATAS DASAR HARGA KONSTAN 1993 TAHUN 2000 - 2003
(Dalam jutaan rupiah)

No.	Lapangan Usaha	1993	2000	2001	2002	2003
1	Pertanian	331.766,83	1.098.161,92	1.154.429,64	1.269.540,59	1.359.157,17
2	Pertambangan dan galian	8.990,85	15.157,06	19.970,84	20.382,36	23.306,48
3	Industri pengolahan	516.529,93	1.441.708,93	1.672.519,77	1.934.468,97	2.195.644,50
4	Listrik, gas, dan air minum	9.521,16	31.276,66	32.878,61	34.455,01	32.664,27
5	Konstruksi	39.767,32	28.189,24	30.594,19	32.829,09	35.235,36
6	Perdagangan, hotel dan restoran	233.545,74	268.025,49	281.181,53	285.208,64	290.673,44
7	Angkutan dan komunikasi	25.961,30	36.616,49	37.555,96	38.241,13	38.915,86
8	Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan	33.375,82	41.158,54	43.202,01	43.570,75	43.649,58
9	Jasa-jasa	109.389,51	137.637,72	144.939,04	147.847,12	163.572,42
	PDRB	1.308.848,47	1.550.774,70	1.592.755,76	1.629.913,63	1.664.885,50

Sumber data: BPS, 2003

BAB IV

EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN KENDAL

4.1 Evaluasi Instrumen (Peraturan) Pengendalian Konversi Lahan Pertanian

Beberapa aturan hukum penulis kaji sesuai dengan peraturan yang dipedomani Pemda Kabupaten Kendal sebagai alat pengendali konversi lahan pertanian. Analisis didasarkan atas kelengkapan isi meliputi: adanya objek hukum dan sanksi hukum serta pemberian kewenangan yang jelas bagi pelaksana kebijakan. Adapun peraturan perundangan-undangan itu meliputi Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang yang diimplementasikan dalam bentuk RTRW Kabupaten Kendal; Instruksi Gubernur Nomor 590/107/1985 tentang Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non-Pertanian yang Tidak Terkendalikan; Keputusan Gubernur Nomor 06 Tahun 1998 Tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah Untuk Kegiatan Non Pertanian di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah; dan Keputusan Bupati Kendal Nomor 593/134 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Kendal.

4.1.1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 dan RTRW Kabupaten Kendal

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, ada beberapa point penting yang berkenaan dengan sistem pengendalian rencana tata ruang, karena sistem pengendalian inilah point penting terhadap terjadi tidaknya konversi lahan pertanian.

Membaca tujuan rencana tata ruang dalam pasal 3 point c, yaitu tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan, maka tujuan

Undang-Undang ini sangat bagus dari segi keberlangsungan biota bumi termasuk didalamnya sawah tempat produksi pangan dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan.

Begitu juga dalam upaya mengendalikan pemanfaatan ruang, pada pasal 17 dinyatakan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang diselenggarakan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang. Penertiban disini merupakan tindakan menertibkan yang dilakukan melalui pemeriksaan dan penyelidikan atas semua pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Pasal 18 ayat 2 disebutkan bahwa penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang diselenggarakan dalam bentuk pengenaan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan ayat 2 tersebut mengungkapkan bahwa bentuk sanksi adalah sanksi administrasi, sanksi perdata dan sanksi pidana. Pengenaan sanksi dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan tentang sanksi baik pelanggaran maupun kejahatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, meskipun Undang-Undang ini tidak memuat pasal tentang ketentuan pidana, sanksi terhadap pemanfaatan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, tetapi dapat dikenakan berdasarkan atas ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut analisa penulis, peraturan perundang-undangan ini dari segi konsep pengendalian ruang sudah cukup lengkap.

Berkaitan dengan implementasi UU no. 24 Tahun 1992 tersebut, Pemerintah Kabupaten Kendal telah menyusun RTRW Kabupaten Kendal Tahun 2002 yang merupakan revisi dari RUTRD Tahun 1991 – 1995 yang dinilai sudah tidak relevan lagi dengan keadaan Kabupaten Kendal. Namun demikian RTRW Kabupaten Kendal Tahun

2002 tersebut hingga saat ini belum di Perdakan menjadi peraturan daerah yang merupakan instrumen hukum yang mengikat bagi seluruh warga Kabupaten Kendal. Problem lain yang ditemui bagi para pelaksana pengendalian konversi lahan pertanian di Kabupaten Kendal adalah bahwa dalam Peta Rencana Peruntukan Lahan tidak terdapat alokasi lahan untuk permukiman. Hal tersebut sangat menyulitkan bagi para pelaksana untuk mengendalikan terjadinya konversi lahan pertanian, karena tidak adanya acuan (zonasi ruang untuk permukiman) dalam pemberian perijinan yang harus dilakukan.

4.1.2 Instruksi Gubernur Nomor 590/107/1985 tentang Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang Tidak Terkendalikan.

Niat baik pemerintah Propinsi Jawa Tengah untuk mengendalikan konversi lahan pertanian ini, sebenarnya sudah ada sejak tahun 1985. Ini menunjukkan bahwa fenomena terjadinya konversi lahan pertanian sudah mengundang perhatian pemerintah sejak dahulu, dan hal tersebut terbukti dari peraturan yang telah dikeluarkan pemerintah.

Instruksi tersebut berisi perintah yang ditujukan kepada Bupati, Walikota dan Kepala Direktorat Agraria Propinsi Jawa Tengah untuk melaksanakan usaha pencegahan terjadinya perubahan tanah pertanian ke non pertanian yang tidak terkendalikan. Beberapa hal yang perlu dicermati dari instruksi ini adalah bahwa perubahan tanah di atas 10.000 m² harus seijin Gubernur dan di bawah 10.000 m² ijinnya diberikan oleh Bupati setempat.

Menurut analisa penulis, dari niat baik pemerintah untuk mengendalikan konversi lahan pertanian dengan diiringi tindakan pemerintah melalui instruksi Gubernur, maka sebenarnya Instruksi Gubernur tersebut cukup bagus untuk dipedomani oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam penataan ruang dengan memperhatikan aspek ketahanan pangan dan kelestarian sumberdaya lahan pertanian produktif. Namun sayangnya, hal tersebut tidak diikuti dengan keluarnya Perda yang mengatur konversi lahan pertanian.

Sehingga implementasi instruksi gubernur tersebut menjadi kurang berfungsi, karena tidak adanya tindak lanjut, dan seharusnya secara tersurat dinyatakan bahwa tiap-tiap Pemda Tingkat II di Jawa Tengah wajib mengeluarkan Perda demi tegaknya pengendalian konversi lahan pertanian.

Kelemahan lain dari instruksi ini adalah dari sanksi yang harus ditanggung para pelanggar perubahan tanah, hanya sebatas sanksi administrasi, yaitu pembatalan ijin perubahan penggunaan lahan pertanian.

4.1.3 Keputusan Gubernur Nomor 06 Tahun 1998 Tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah Untuk Kegiatan Non Pertanian di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah

Peraturan ini, kalau boleh dikatakan merupakan deregulasi dari peraturan sebelumnya. Kalau dalam Instruksi Gubernur Nomor 590/107/1985, benar-benar melarang konversi lahan pertanian lahan basah, tetapi Keputusan Gubernur Nomor 06 Tahun 1998 ini justru memperlunak atau membolehkan sebagian tanah pertanian lahan basah untuk dikonversi. Beberapa pasalnya menyebutkan (Pasal 2 point b),

“Sawah irigasi teknis, setengah teknis, sederhana yang dapat ditanami satu kali padi setahun dengan intensitas pertanaman kurang dari 200% boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian apabila tidak tersedia air irigasi yang cukup dan produktivitas 65% atau kurang dari rata-rata produktivitas pada tingkat wilayah administrasi yang bersangkutan.”

Kemudian dilanjutkan dengan pasal 3, yang berkenaan dengan tanah sawah di perkotaan. Point b, c, d dan e menyebutkan bahwa lahan pertanian dengan satu kali ditanami padi dan satu kali palawija dengan intensitas tanam sama dengan 200%, boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian.

Dua peraturan ini terdapat perbedaan yang mencolok. Instruksi Gubernur tahun 1985 memang melarang terjadinya konversi lahan pertanian dalam bentuk apapun

(walaupun tetap terjadi), sedangkan Keputusan Gubernur tahun 1998 membolehkan konversi lahan pertanian dikhususkan di daerah perkotaan.

Dalam kedua peraturan tersebut diatas, menurut analisa penulis, masing-masing mempunyai kepentingan keberpihakan yang berbeda. Instruksi Gubernur tahun 1985 mempunyai maksud dan tujuan agar usaha pemerintah selama ini dalam meningkatkan produksi pertanian tidak terganggu dengan adanya pengurangan lahan pertanian yang tidak terencana, sedangkan dalam Keputusan Gubernur Tahun 1998 mengandung maksud karena terbatasnya lahan kota, maka masyarakat dan para investor boleh membangun di lahan pertanian, akan tetapi tidak boleh mengkonversi lahan pertanian di wilayah pedesaan.

Dengan diberlakukannya Keputusan Gubernur Tahun 1998 tersebut dimana telah terjadi perubahan isi peraturan pengendalian konversi lahan pertanian ke non pertanian yang cenderung melunak, maka menunjukkan semakin longgarnya bagi masyarakat untuk mengkonversi lahan pertanian untuk peruntukan lainnya.

4.1.4 Keputusan Bupati Kendal Nomor 593/134 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian.

Pembentukan panitia pertimbangan izin perubahan tanah pertanian ke non pertanian merupakan wujud kepedulian pemerintah daerah dalam mengendalikan lahan pertanian. Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kendal tersebut, bahwa Bupati Kendal untuk menerbitkan dan mengeluarkan keputusan tentang ijin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian setelah memperoleh pertimbangan dan atau menerima risalah hasil pemeriksaan Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian.

Dalam Keputusan Bupati tersebut sudah terdapat tugas panitia pertimbangan izin perubahan tanah pertanian ke non pertanian, namun demikian dalam Keputusan Bupati tersebut tidak tercantum rincian tugas dari masing-masing anggota panitia. Berdasarkan

keputusan bupati tersebut, dapat dianalisis bahwa dalam keputusan dimaksud sekiranya harus ditambah mengenai tugas dan kewajiban yang harus dilakukan tiap anggota panitia dalam memberi pertimbangan perubahan tanah pertanian ke non pertanian. Sehingga apabila ada kesalahan dalam memberi pertimbangan perubahan penggunaan tanah pertanian, panitia yang bersalah dapat dilacak. Misalkan, anggota dari Bappeda memberi pertimbangan dari aspek rencana tata ruang. Apabila ternyata dikemudian hari masyarakat atau pemerintah itu sendiri merasa dirugikan dengan diberikannya ijin perubahan tanah pertanian tersebut, maka ada pihak yang harus bertanggung jawab dan dapat dituntut.

Problem lain dari implementasi Keputusan Bupati ini adalah bahwa yang di tetapkan sebagai anggota panitia adalah pimpinan dari dinas/instansi teknis terkait, namun dalam pelaksanaannya selalu melimpahkan tugas kepada bawahannya hingga ke level staf.

Berdasarkan beberapa peraturan yang dipedomani Pemda Kendal meliputi Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang yang diimplementasikan dalam bentuk RTRW Kabupaten Kendal; Instruksi Gubernur Nomor 590/107/1985 tentang Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang Tidak Terkendalikan; Keputusan Gubernur Nomor 06 Tahun 1998 Tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah Untuk Kegiatan Non Pertanian di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah; dan Keputusan Bupati Kendal Nomor 593/134 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Kendal., dapat disimpulkan bahwa konversi lahan pertanian dilarang apabila:

- 1) Memiliki irigasi teknis
- 2) Mampu panen minimal dua kali dalam setahun dengan produksi rata-rata 100% dari produksi sebelumnya.

- 3) Lahan tersebut terletak pada hamparan sawah minimal dua hektar.
- 4) Walaupun tidak memiliki saluran irigasi, akan tetapi mendapat pengairan yang cukup dan mampu panen padi dua kali setahun, maka tanah tersebut juga tidak boleh dikonversi.

Dilihat dari beberapa isi dari beberapa produk hukum mengenai persyaratan konversi lahan pertanian, telah cukup ketat persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon perijinan. Hanya sayangnya produk hukum tersebut yang hakikatnya sebagai instrumen pengendali, tidak dilengkapi dengan sanksi yang tegas—sehingga pelanggaran demi pelanggaran yang terjadi tidak ada tindakan hukum. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa salah satu penyebab ketidakefektifan instrumen pengendali terletak pada tidak adanya sanksi yang tegas bagi para pelanggar. Disamping itu tidak adanya pembagian tugas dan kewenangan yang jelas, serta tidak adanya acuan rencana tata ruang yang detail juga menjadi penyebab tidak efektifnya implementasi kebijakan tersebut.

4.1.5 Perijinan Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal

Terjadinya konversi lahan pertanian oleh masyarakat di Kabupaten Kendal, tidak terlepas dari perijinan yang diberikan oleh Pemerintah. Perijinan merupakan salah satu bentuk dari upaya pengendalian konversi lahan pertanian. Adapun jenis pelayanan perijinan berkenaan dengan konversi lahan pertanian di Pemda Kendal ada tiga macam yaitu: Ijin Lokasi, Ijin Perubahan Penggunaan Tanah dan Ijin Penetapan Lokasi untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Adapun pelayanan perijinan dilaksanakan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal sebagai unit pengolah perijinan yang berkaitan dengan pertanahan.

a. Ijin Lokasi

Prosedur untuk meminta ijin lokasi adalah: Pemohon menyampaikan kepada Bupati Kendal c.q Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Kendal. Berdasarkan Kepres no. 97 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1993 dan Nomor 2 Tahun 1999, Pasal 1 menyebutkan bahwa ijin lokasi adalah ijin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal, yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak dan penggunaan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal.

Persyaratan yang harus dipenuhi dalam permohonan ijin lokasi, pemohon harus melampirkan rekaman surat persetujuan penanaman modal bagi PMDN atau surat pemberitahuan persetujuan bagi PMA. Ketentuan persyaratan ijin lokasi dikeluarkan apabila memenuhi persyaratan yaitu: telah memperoleh ijin prinsip; tanah dimohon untuk dibebaskan, telah dipertimbangkan oleh pemerintah, misalnya tidak melanggar konservasi lahan, atau memang telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Biasanya permohonan ijin lokasi disyaratkan ada evaluasi dari segi daya dukung lingkungan disekitarnya dan melihat kembali beberapa aturan pengendalian lahan. Sesuai dengan Surat Menteri Negara Agraria Nomor 460-3346 tanggal 31 Oktober 1994, diupayakan untuk mengendalikan perubahan lahan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian. Dalam peraturan lain juga disebutkan penentuan lokasi diharapkan agar tetap menjaga kawasan lindung atau daerah resapan air untuk kepentingan umum.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka didalam proses perijinan ini, keterlibatan instansi Dinas Pertanian Tanaman Pangan sangat diperlukan dalam memberi pertimbangan penentuan ijin lokasi. Instansi lain yang dilibatkan dalam proses ijin lokasi adalah BPN,

Bappeda, Assisten I mewakili Pemda, Dinas PU kabupaten, Camat dimana lokasi dimohonkan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Tata Guna Tanah, apabila dalam rapat koordinasi disetujui lokasinya, maka dibuatlah berita acara. Kemudian berkas permohonan tersebut dibawa ke Sekretaris Daerah, untuk kemudian dibuatkan Surat Keputusan Bupati Kendal.

Surat Keputusan Pemberian Ijin Lokasi ditandatangani oleh Bupati setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait yang dipimpin oleh Bupati. Bahan-bahan untuk keperluan pertimbangan dalam rapat koordinasi dipersiapkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan. Dalam rapat koordinasi tersebut disertai konsultasi dengan masyarakat pemegang hak atas tanah dalam lokasi yang dimohon (Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No.2 Th.1999). Lamanya permohonan tersebut sampai dikeluarkannya izin lokasi menurut Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 2 tahun 1999 adalah 12 hari.

b. Ijin Perubahan Penggunaan Tanah

Perijinan ini sering disebut juga ijin pengeringan. Pemohon harus membuat surat permohonan kepada Bupati Kendal c.q Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal. Lamanya pengurusan perijinan ini selama 13 hari. Namun kenyataannya di lapangan tergantung pada banyaknya pemohon yang mendaftar. Karena biasanya sidang atau rapat koordinasi tidak diadakan setiap satu orang pemohon, akan tetapi pihak panitia menunggu sampai minimal jumlah pemohon sekitar lima orang. Alasannya, tidak lain agar dana untuk transportasi peninjauan lapangan yang terbatas dapat mencukupi. Sidang perijinan dilakukan sebulan sekali rata-rata pemohon per sidang sekitar 5-6 orang. Selanjutnya pihak panitia akan mengadakan peninjauan ke lapangan, tempat lokasi dimohon. Tujuannya untuk mengetahui kondisi dan lingkungan tanah sebenarnya.

Adapun panitia pertimbangan IPPT menurut Keputusan Bupati Kendal Nomor 593/134 Tahun 2001 adalah sebagai berikut:

TABEL 4.1
SUSUNAN KEANGGOTAAN PANITIA IJIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH
PERTANIAN KE NON PERTANIAN

NO.	JABATAN DALAM DINAS	KEDUDUKAN DALAM PANITIA
1.	Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Kendal	Ketua
2.	Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Kendal	Wakil Ketua
3.	Kepala Seksi Tata Guna Tanah Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Kendal	Sekretaris
4.	Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kendal	Anggota
5.	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Kendal	Anggota
6.	Kepala Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Kabupaten Kendal	Anggota
7.	Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Kendal	Anggota
8.	Kepala Dinas Pengairan Kabupaten Kendal	Anggota
9.	Para Camat se Kabupaten Kendal	Anggota tidak tetap
10.	Para Kepala Desa/Kelurahan se Kabupaten Kendal	Anggota tidak tetap

Sumber: BPN Kabupaten Kendal.

Adapun dasar hukum dan persyaratan yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

Dasar Hukum :

- Instruksi Gubernur KDH Tk.I. Jawa Tengah Nomor : 590/107/1985 tanggal 25 Maret 1985 tentang Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang Tidak Terkendalikan
- Surat Edaran Kepala Direktorat Agraria Nomor : 590/266/1985 tanggal 29 Juni 1985 tentang Petunjuk Teknis Instruksi Gubernur no. 590/107/1985
- Keputusan Gubernur KDH Tk I Jawa Tengah no. 06 Tahun 1998 tanggal 20 Juli 1998 tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah untuk Kegiatan Non Pertanian di Propinsi Daerah Tk I Jawa Tengah
- Keputusan Bupati Kendal Nomor : 593/134 tanggal 19 Maret 2001 tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian.

Prosedur :

- Pemohon mengajukan permohonan ke Bupati lewat Kepala Kantor Badan Pertanahan, dengan mengisi permohonan yang tersedia.
- Penelitian aspek tata guna tanah.
- Sidang Panitia.
- Konsep surat ijin ke Bupati.
- Penyerahan surat ijin ke pemohon.

Persyaratan :

1. Foto copy KTP.
2. Gambar rencana penggunaan tanah.
3. Foto copy bukti kepemilikan tanah.
4. Surat pernyataan tidak mentelantarkan tanah yang dimohon.
5. Bukti lunas PBB (terakhir).

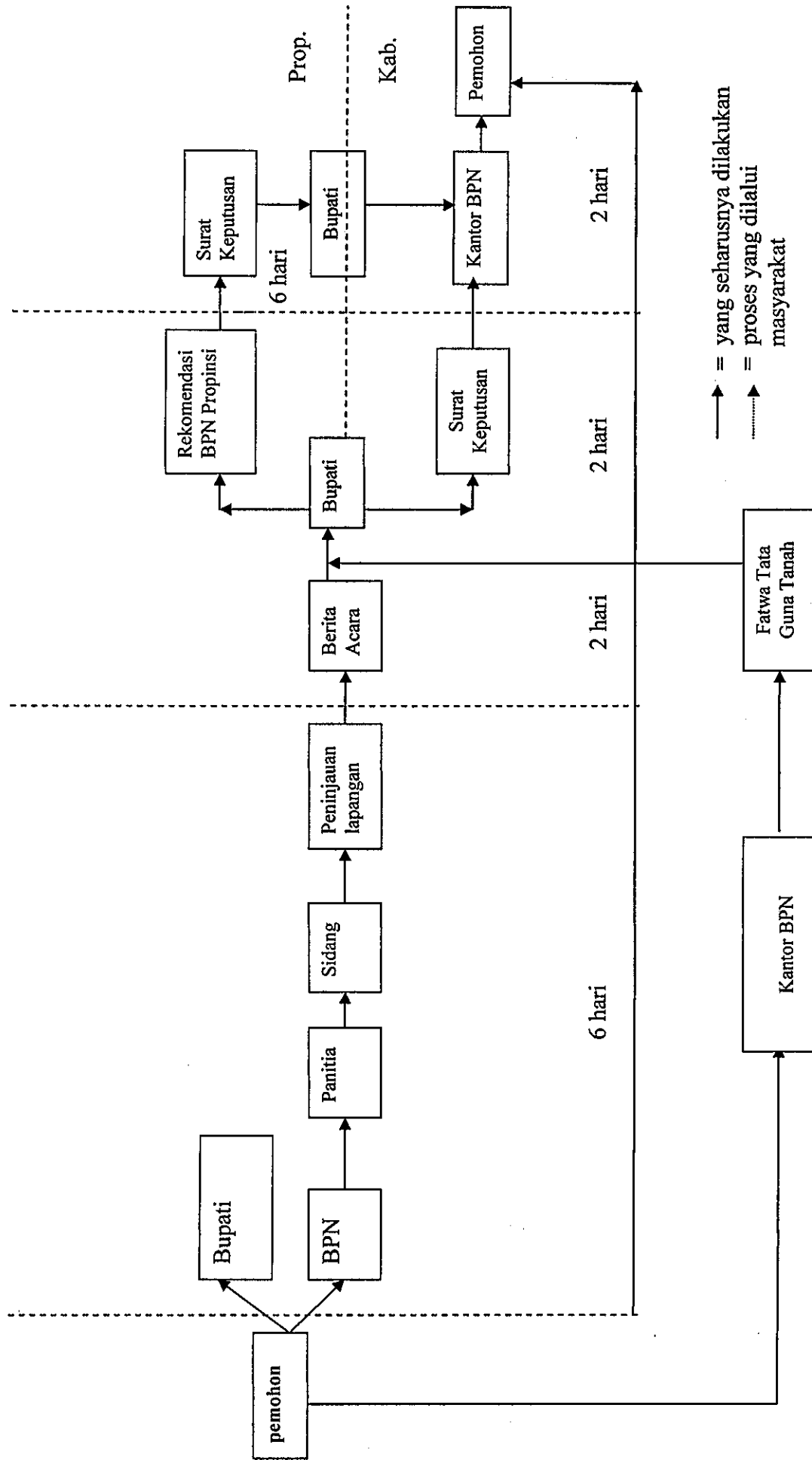
c. Ijin Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum

Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal juga melayani permohonan ijin penetapan lokasi bagi kepentingan umum, seperti sekolah, masjid dan sarana perkantoran pemerintah. Adapun prosedur permohonannya sama dengan ijin lokasi yaitu dengan ketentuan persyaratan ijin penetapan lokasi untuk pembangunan bagi kepentingan umum dikeluarkan apabila memenuhi persyaratan : (1) telah memperoleh ijin prinsip; (2) tanah dimohon untuk dibebaskan, telah dipertimbangkan oleh pemerintah, telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan tidak melanggar konservasi lahan, atau memang

Adapun waktu yang diperlukan untuk mengurus perijinan sampai terbitnya SK Bupati menurut aturan adalah 15 hari, namun dalam pelaksanaannya mengalami perpanjangan waktu sampai dua bulan sebagaimana ijin perubahan penggunaan tanah pertanian karena menghemat anggaran. Secara skematis, jenis Pelayanan Perijinan dan hambatan yang dialami BPN dapat digambarkan sebagai berikut:

TABEL 4.2
JENIS PELAYANAN PERIJINAN PERTANAHAN PADA
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN KENDAL

NO	JENIS PELAYANAN URUSAN YANG DIKELOLA	UNIT PENGOLAH/INSTANSI TERKAIT	TAHAP KEGIATAN/MEKANISME KERJA	DASAR HUKUM	HAMBATAN YANG DIHADAPI
1.	Izin Lokasi	Kantor Badan Pertanahan dan instansi terkait, meliputi : 1. Bappeda 2. Ass.I mewakili Pemda 3. Dinas PU Kabupaten 4. Instansi Terkait 5. Camat	Pemohon → Kant. Pertanahan → Rapat Koordinasi → Berita acara Rakor → Draft SK → Ass I Sekda → Bupati → SK. Izin Lokasi terbit (± 2 bulan)	1. Kepres No. 97 Th. 1993 2. Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka BPN No.2 Tahun 1993 dan No.2 Tahun 1999	Waktu : Sesuai Peraturan harus sudah terbit 12 hari. Tetapi kenyataannya lebih dari 12 hari (± 2 bln)
2	Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) sering disebut Izin Pengeringan	Kantor Badan Pertanahan dan Panitia Pertimbangan IPPT, meliputi : 1. Kakan Badan Pertanahan 2. Kasi PGT 3. Bappeda 4. Bag. Ketertiban 5. Bag. Hukum 6. Bag. Perekonomian 7. Dipertian 8. Dinas Pengairan 9. Dinas Perkebunan 10. Kantor Pedalida 11. Camat 12. Kepala Desa/Lurah	Pemohon → Kant. Pertanahan → Rapat Koordinasi → BA. Rakoor → SK Izin IPPT (12 hari)	1. SE Mendagri no. 590/11108/SJ tgl. 24-10-1984. 2. Instruksi Gubernur Jateng no. 590/107/1985 tgl. 25-3-1985. 3. SK Bupati Kendal no. 590-170 tahun 1985.	Waktu : Sesuai Peraturan harus sudah terbit 12 hari. Tetapi kenyataannya lebih dari 12 hari (± 2 bln)
3	(Izin) Penetapan Lokasi untuk Pembangunan bagi kepentingan umum.	Kantor Badan Pertanahan dan Instansi terkait	Pemohon → Kant. Pertanahan → Rapat Koordinasi → BA Rakoor → Draft SK → Ass. I Sekda → Bupati → SK (Izin) Penetapan Lokasi terbit.	1. Kepres no. 55 Th. 1993. 2. Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka BPN no. 1 Th. 1994.	Waktu : ± 2 bulan. Seharusnya 15 hari.



GAMBAR 4.1: SKEMA PERIJINAN PERUBAHAN TANAH

4.2 Evaluasi Implementasi oleh Pelaksana (Panitia Pertimbangan IPPT)

4.2.1 Kinerja Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian.

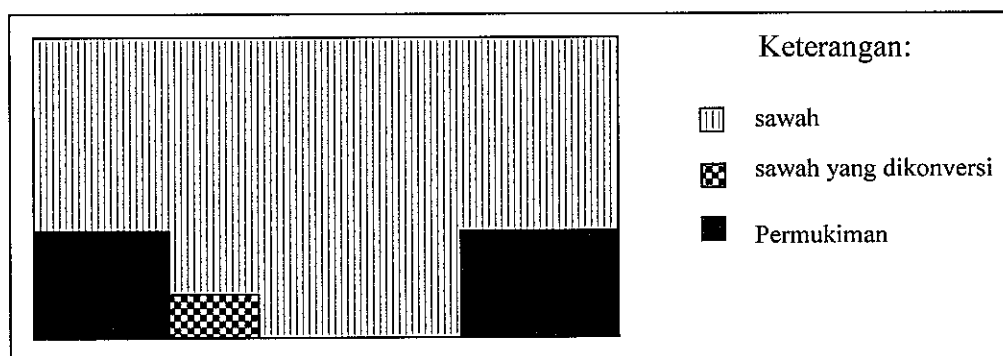
Berdasarkan hasil wawancara dengan aparat pelaksana dalam hal ini anggota panitia pertimbangan izin perubahan tanah pertanian ke non pertanian, diperoleh gambaran bahwa aparat pemda pada dasarnya mengetahui dan memahami peraturan-peraturan mengenai perubahan tanah pertanian ke non pertanian. Namun demikian dalam pelaksanaannya mengalami kendala sehingga berakibat implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian ke non pertanian menjadi tidak efektif.

Tolok ukur yang dapat dijadikan indikator efektif tidaknya pelaksana perijinan dapat dilihat dari kemampuannya dalam memberikan pertimbangan perijinan. Untuk mengetahui hal tersebut maka sesuai dengan Keputusan Bupati Kendal Nomor 593/134 Tahun 2001, maka wawancara ditujukan kepada 10 anggota panitia perubahan lahan pertanian.

Sebelum warga masyarakat mengajukan permohonan perubahan lahan pertaniannya, mereka harus memenuhi persyaratan administrasi seperti photo copy KTP, peta letak lokasi dan membayar biaya permohonan. Biasanya warga terlebih dahulu berkonsultasi dengan pihak panitia, apakah lahannya itu boleh dikonversi atau tidak. Lalu pihak panitia dalam hal ini badan pertanahan menerima informasi dari pihak pemohon atau mengecek ke lapangan terlebih dahulu. Apabila perkiraan pihak Badan Pertanahan dibolehkan, maka pemohon baru mengajukan surat permohonan. Makanya Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal jarang sekali menolak surat permohonan ijin mengkonversi

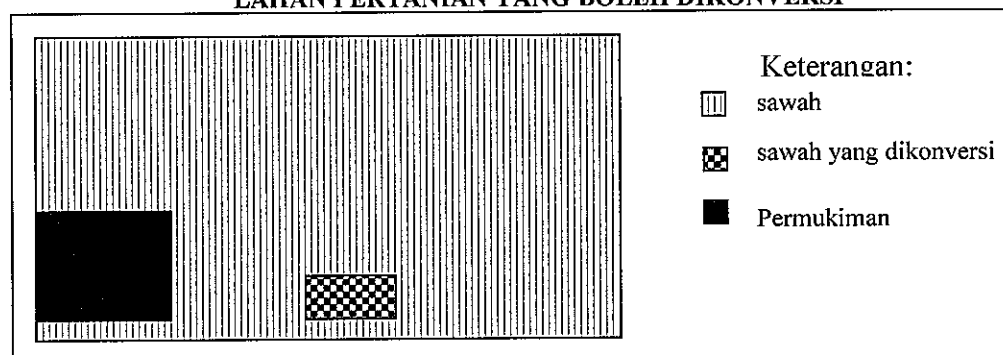
lahan pertanian, karena sudah adaantisipasi dari aparat Badan Pertanahan terlebih dahulu. Disamping itu terdapat permasalahan yaitu, apabila warga memohon perubahan lahan pertanian menjadi non pertanian, sedangkan mereka telah mengubah terlebih dahulu penggunaan tanahnya, Pemda kesulitan menolak permohonan tersebut, padahal dari segi peraturan dilarang untuk dikonversi. Solusi untuk mengatasi perilaku masyarakat pun belum ada, sehingga lahan pertanian yang sudah dikonversi tanpa ijin, masih didiamkan saja.

Disamping itu adanya pertimbangan mengenai letak sawah di pinggiran permukiman yang boleh dan tidak boleh dikonversi, berikut ini adalah gambar lokasi sawah yang dibolehkan untuk dikonversi.



Sumber: Hasil Olahan

GAMBAR 4.2
LAHAN PERTANIAN YANG BOLEH DIKONVERSI



Sumber: Hasil Olahan, 2005.

GAMBAR 4.3
LAHAN PERTANIAN YANG TIDAK BOLEH DIKONVERSI

Gambar 4.2 dan 4.3 di atas menunjukkan bahwa diijinkannya konversi lahan pertanian di dekat lokasi permukiman, lambat laun akan diikuti oleh lahan sawah di sekelilingnya. Akhirnya sawah menjadi sempit dan terjepit oleh permukiman di sekitarnya. Walaupun sawah milik warga ingin dipertahankan, mereka akan mengalami dua kesulitan. (1) kesulitan mendapatkan irigasi yang teratur dan melimpahnya air di sawah tersebut, karena porsi air yang tadinya untuk mengairi luasan tertentu menjadi berlebih. (2) kesulitan mendapatkan air karena saluran irigasi ditutup oleh warga yang mengkonversi sawah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan aparat Dinas Pertanian Tanaman Pangan, masyarakat yang mengkonversi lahan pertanian sering menyalahgunakan saluran irigasi yang masih berfungsi untuk membuang limbah rumah tangga, kadangkala sampah plastik juga dibuangnya. Hal tersebut akan mengganggu tanah pertanian yang belum dikonversi. Tanah menjadi tercemar dan pada akhirnya hasil panen akan menurun, dan kalau itu sudah terjadi, masyarakat yang tadinya berupaya mempertahankan tanah pertaniannya menjadi ikut-ikutan mengkonversi, karena melihat tanah pertaniannya tidak produktif lagi.

Hasil wawancara dengan pihak Bappeda menyatakan bahwa diakui pihak Pemda sendiri juga mengkonversi lahan pertanian untuk pembangunan fasilitas umum baik berupa perkantoran, sekolah dan puskesmas. Rencana tata ruang yang ada tidak membatasi pemerintah dan masyarakat untuk mengkonversi lahan pertanian beririgasi teknis, jelas-jelas hal ini telah melanggar instruksi Gubernur Jawa Tengah. Ini akan menambah tidak efektifnya pengendalian lahan pertanian, karena kemungkinan besar akan diikuti pembangunan perkantoran baru baik milik pemerintah maupun swasta. Kemudian juga

akan diikuti efek pengikutnya, seperti pembangunan warung makan, tempat jasa photo copy dan permukiman karyawan untuk mendekati ke lokasi kerja.

Penyimpangan penggunaan lahan pertanian menjadi non pertanian yang telah dan sedang berlangsung di Kabupaten Kendal. Menurut hasil wawancara dengan panitia pertimbangan izin perubahan tanah, bentuk penyimpangan tersebut berupa perubahan tanah tanpa ijin; pembangunan permukiman tanpa ijin; perijinan yang tidak sesuai peruntukannya dan perubahan tanah pertanian yang melebihi batas perijinan. Sebagai contoh, ada masyarakat dalam permohonan perubahan tanahnya untuk permukiman, tapi di kemudian hari tanah tersebut ternyata untuk pertokoan.

Bentuk penyimpangan tersebut, sebagai indikasi bahwa ada elemen pengendali perubahan tanah pertanian yang tidak efektif. Ketiadaan sanksi dalam penegakkan peraturan pengendalian perubahan tanah pertanian dan juga karena alasan kemanusiaan, membuat para pelaksana enggan menindak para pelanggar. Tindakan yang diupayakan, apabila masyarakat telah terlanjur mengubah status guna tanahnya, adalah mencegah terjadinya konversi lahan pertanian yang lebih luas; melarang masyarakat menutup saluran irigasi; dan melarang membuang sampah ke saluran irigasi, karena akan mengganggu tanah pertanian di sekelilingnya.

Kebiasaan yang sudah-sudah, sebagian masyarakat mengubah tanah pertanian terlebih dahulu, baru kemudian memohon ijin perubahannya kepada pemda. Disini titik kelemahan pihak panitia yang tidak dapat berbuat apa-apa karena perilaku masyarakat tersebut. Panitia tidak melakukan tindakan berupa pembongkaran bangunan atau

pembatalan ijin perubahan tanah karena merasa kasihan terhadap masyarakat yang telah menghabiskan dananya untuk membangun rumah.

Panitia dalam melaksanakan tugas mengendalikan lahan pertanian, juga mengalami berbagai hambatan. Diantaranya, seperti yang telah diterangkan di atas, masyarakat yang telah mengubah sawahnya, baru kemudian mengurus surat ijin perubahannya, memohon dengan memelas kepada para panitia untuk menyetujui perubahan tanah tersebut. Sehingga seolah-olah panitia ditodong untuk memberikan pertimbangan dan rekomendasi kepada Bupati, bahwa lahan tersebut boleh dikonversi.

Perilaku masyarakat tersebut juga telah menjadi hambatan ketika diadakan sidang perubahan lahan. Antar anggota panitia sering terjadi silang pendapat, misalkan dari anggota dinas pertanian dan dinas pengairan, jelas-jelas melarang, tetapi bagian perekonomian membolehkan dengan alasan peningkatan ekonomi bagi warganya.

Hambatan lain yang dialami panitia, dalam turut memberikan pertimbangan perubahan lahan adalah ketidakhadiran salah satu anggota ketika meninjau lapangan. Ada saja alasan anggota panitia, yang penting mereka ikut menyetujui apa yang diputuskan anggota lainnya. Terbatasnya biaya dan sarana transportasi juga menjadi hambatan dalam meninjau lokasi, sehingga untuk mengantisipasinya, panitia mengumpulkan pemohon ijin sampai ada lima orang, baru diadakan sidang dan peninjauan lapangan. Alasannya tidak lain adalah untuk menghemat biaya peninjauan lokasi.

4.2.2 Keanggotaan Panitia Perubahan Tanah

Adanya komunikasi yang dilakukan dengan berkoordinasi pada pihak terkait atau pelibatan dinas/instansi terkait sesuai yang tercantum dalam SK Bupati Kendal No.

593/134 Tahun 2001 menunjukkan bahwa proses perijinan perubahan penggunaan lahan telah dilakukan analisis pertimbangan dari berbagai dimensi sesuai bidang teknis anggota panitia. Oleh karena itu keterlibatan berbagai instansi sangat diperlukan untuk tetap menjaga kelestarian lingkungan dan ketahanan pangan. Instansi yang terlibat selain BPN diantaranya adalah: Bappeda, Setda Bagian Hukum dan Bagian Perekonomian, Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan, Dinas Pengairan, Camat dan Lurah/Kepala Desa setempat.

Bentuk keterlibatan masing-masing instansi menurut hasil wawancara adalah sebagai berikut:

1. BPN, sebagai sekretariat perijinan perubahan lahan pertanian, memberikan berbagai masukan dan sosialisasi yang berkenaan dengan peraturan agraria, sedangkan instansi lain dalam struktur pemda sebagai pemberi pertimbangan perubahan lahan.
2. Bappeda, keterlibatannya seputar pertimbangan agar konversi lahan pertanian tidak melanggar rencana tata ruang, konservasi tanah dan tidak mengganggu lingkungan.
3. Bagian Pemerintahan dalam hal ini Sub Bagian Keagrariaan dan Sub Bagian Perekonomian, keterlibatannya berupa analisis dampak ekonomi yang mungkin terjadi.
4. Bagian Hukum keterlibatannya seputar sosialisasi perijinan, sanksi-sanksi dan peraturan perundang-undangan, pertimbangan kasus hukum pertanahan dan kelayakan penerbitan SK. Perijinan Perubahan Tanah.
5. Dinas Pertanian dan Dinas Pengairan menganalisis aspek berkurangnya ketahanan pangan yang mungkin muncul akibat berkurangnya lahan pertanian dan pihak Pengairan sendiri mengkoordinasikan mengenai sarana dan prasarana irigasi yang telah dibangun agar tidak diganggu salurannya akibat konversi lahan.

6. Camat dan Kepala Desa, sebagai orang yang mengetahui tempat dimana lokasi tanah akan diubah berkoordinasi dengan anggota lain untuk menjelaskan dan mengkonvirmasi ulang mengenai keadaan tanah pertanian di daerahnya, apakah dialiri irigasi teknis atau tidak, panen padinya bagus atau tidak.

Bentuk keterlibatan instansi tersebut, sayangnya tidak dituangkan dalam SK Bupati, sehingga dalam menganalisis dampak lingkungan, aspek ketahanan pangan dan kelestarian sumberdaya lahan masih sering tumpang tindih.

Peninjauan ke tempat dimana lokasi dimohon, telah dilakukan panitia. Peninjauan lokasi dilakukan setelah diadakan sidang dan rapat dengan berbagai instansi dan anggota panitia termasuk dengan para pemohon. Pemohon biasanya mengantar panitia ke tempat lokasi diikuti oleh Kepala Desa dan Camat setempat. Apabila pernyataan pemohon ternyata tidak sesuai dengan keadaan di lapangan, maka panitia akan memberikan penolakan kepada pemohon dengan disertai penjelasan, agar tidak terjadi kesalahpahaman antara panitia dengan pemohon, namun hal ini sangat jarang terjadi.

Keterlibatan panitia dalam melakukan koordinasi dengan instansi terkait lainnya disertai dengan peninjauan lokasi di lapangan, menurut penulis merupakan tindakan yang telah sesuai prosedur perijinan perubahan tanah pertanian. Sehingga dapat dikatakan bahwa tidak efektifnya panitia dalam pengendalian konversi lahan pertanian terletak pada mekanisme kerjanya yakni tidak adanya mekanisme penolakan, dan disamping itu juga karena ketidakberdayaan panitia dalam menindak si pelanggar dalam menggunakan lahan karena alasan kemanusiaan.

4.3 Evaluasi Atas Sikap dan Perilaku Masyarakat Terhadap Konversi Lahan Pertanian

4.3.1 Analisis Distribusi Frekuensi

Penulis menggunakan kuesioner untuk mengevaluasi atas sikap dan perilaku masyarakat terhadap terjadinya konversi lahan pertanian. Analisis distribusi frekuensi dilakukan sesuai jawaban responden. Jumlah sampel responden berjumlah 110 orang yang tersebar di wilayah Kabupaten Kendal bagian utara. Berikut ini adalah analisis jawaban responden:

1) Karakteristik Responden

Pekerjaan responden berdasarkan jawaban dalam kuesioner, 75 orang (68,2 %) adalah petani. Mereka adalah pemilik lahan sendiri yang karena rendahnya produksi pertanian dapat menyebabkan mereka mengkonversi lahan pertanian. Petani tradisional yang kalah bersaing dalam memperoleh lahan, biasanya juga akan mengalihfungsikan lahannya untuk non pertanian, seperti permukiman. Anak-anak mereka yang sudah besar, lalu berumah tangga, tapi kemudian tidak memiliki penghasilan yang cukup untuk membeli lahan untuk permukiman dapat menyebabkan para petani membagi tanahnya sebagian untuk perumahan.

Pekerjaan responden berikutnya adalah wiraswasta sebanyak 29 orang (26,4 %). Responden yang berjiwa wiraswasta, melihat lokasi yang strategis, seperti di pinggir jalan akan memanfaatkan lahannya untuk usaha dagang. Perilaku responden dalam mengkonversi lahan pertanian dapat juga dipengaruhi oleh latar belakang pekerjaannya. Masyarakat yang punya pekerjaan wiraswasta, seperti pedagang, bila memperoleh penghasilan lebih untuk membeli lahan, mereka akan mencari lahan yang strategis,

termasuk mendapatkan lahan pertanian dekat jalan untuk dikonversi menjadi pertokoan atau usaha dagang lainnya. Lebih jelasnya mengenai pekerjaan responden dapat dilihat pada tabel berikut ini:

TABEL 4.3
PEKERJAAN RESPONDEN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	PNS	6	5,4
2.	WIRASWASTA	29	26,4
3.	PETANI	75	68,2
JUMLAH		110	100

Sumber: Hasil Penelitian

Tingkat pengetahuan responden terhadap pentingnya ketahanan pangan dan kelestarian lingkungan dimungkinkan masih kurang, karena pendidikan mereka yang rendah.

TABEL 4.4
PENDIDIKAN RESPONDEN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	SD	45	40,9
2.	SLTP	22	20,0
3.	SLTA	29	26,4
4.	D-3	8	7,3
5.	S-1	6	5,4
JUMLAH		110	100

Sumber: Hasil Penelitian

2) *Pengetahuan Masyarakat akan Pentingnya Pengendalian Konversi Lahan Pertanian*

Jawaban responden tentang pengetahuannya terhadap fungsi lahan pertanian dua orang (1,8%) menyatakan tidak mengetahui, sedangkan yang mengetahui 108 orang (98,2%) atau mayoritas responden mengetahui fungsi lahan pertanian, sebagaimana dalam

Tabel 4.5. Jawaban responden tentang fungsi lahan sangat bervariasi, namun dapat dikategorikan dalam dua kelompok besar yaitu: (1) sebagai tempat produksi pangan (2) sebagai sumber penghasilan petani. Berbagai jawaban responden dimaksud kebanyakan hanya sebatas fungsi lahan pertanian sebagai tempat produksi pangan, sebenarnya diharapkan pengetahuan masyarakat pada tingkat yang lebih tinggi yaitu sebagai tempat konservasi tanah dan sebagai tempat resapan air. Namun demikian dapat dikatakan bahwa pengetahuan responden terhadap fungsi lahan pertanian sudah cukup baik.

TABEL 4.5
PENGETAHUAN RESPONDEN MENGENAI FUNGSI LAHAN PERTANIAN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Mengetahui	108	98,2
2.	Tidak mengetahui	2	1,8
JUMLAH		110	100

Sumber: Hasil Penelitian

Untuk mengetahui sikap responden terhadap konversi lahan pertanian maka ditanyakan juga pengetahuan mengenai akibat yang akan muncul dari terjadinya konversi lahan pertanian. Pengetahuan akan akibat dari konversi lahan pertanian para responden hanya sebatas pada berkurangnya produksi pertanian, sehingga pemikiran mereka mengkonversi lahan pertanian tidak jadi masalah, karena beras masih mudah didapatkan dan harganya masih mudah dijangkau. Namun apabila pemikiran mereka bukan hanya sekedar pengurangan produksi pertanian, tapi pada kerusakan lingkungan; banjir, resapan air jadi berkurang dan hilangnya bentang alam budaya petani, maka perilaku untuk mengkonversi tanah pertanian akan berkurang. Ini terlihat pada jawaban responden, yang

menjawab mengetahui lebih banyak yaitu 91,8 % atau 101 orang menjawab tahu akibatnya dan 9 orang atau 8,2% menjawab tidak tahu.

TABEL 4.6
PENGETAHUAN RESPONDEN MENGENAI AKIBAT TERJADINYA KONVERSI LAHAN PERTANIAN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Mengetahui	101	91,8
2.	Tidak mengetahui	9	8,2
JUMLAH		110	100

Sumber: Hasil Penelitian

Kurangnya pengetahuan responden akan pentingnya lahan pertanian, menyebabkan perilaku dalam mengkonversi lahan pertanian pun tidak memandang produktivitas tanah pertaniannya. Hal ini terlihat dari jawaban responden dalam tabel 4.7 yang kebanyakan mengkonversi tanah pertanian yang subur. Indikasinya adalah tanah-tanah tersebut mampu menghasilkan panen setahun dua kali, bahkan sampai tiga kali. Ini sangat disayangkan penulis, karena 29 responden (58,0%) telah mengkonversi lahan pertaniannya yang mampu panen padi hingga 2 kali setahun, bahkan ada yang sampai tiga kali panen yakni 18 responden (36%).

TABEL 4.7
FREKUENSI PANEN SAWAH YANG DIKONVERSI RESPONDEN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Satu kali panen	3	6,0
2.	Dua kali panen	29	58,0
3.	Tiga kali panen	18	36,0
JUMLAH		50	100

Sumber: Hasil Penelitian

Berdasarkan tabel 4.7, dapat dianalisis bahwa pemerintah kurang mampu mengendalikan konversi lahan pertanian terutama lahan subur dan beririgasi teknis. Fenomena ini dimungkinkan akan diikuti konversi lahan pertanian disamping bangunan yang telah ada kalau tidak ada tindakan tegas dari pemerintah setempat. Misalkan dengan tidak mengizinkan perubahan tanah untuk beberapa tahun kedepan.

Sawah yang mampu panen sampai tiga kali termasuk dengan palawija, disamping tanahnya subur juga tersedia air yang cukup untuk mengairi sawahnya. Tentunya hal ini didukung oleh penyediaan sarana irigasi yang memadai. Sebenarnya, walaupun sawah tersebut tidak beririgasi teknis, asalkan mampu panen lebih dari dua kali dan memiliki produktivitas yang tinggi, tetap tidak boleh dikonversi.

TABEL 4.8
ADA TIDAKNYA SALURAN IRIGASI DI DEKAT SAWAH YANG DIKONVERSI
RESPONDEN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Tidak	3	6,0
2.	Ada	47	94,0
JUMLAH		50	100

Sumber: Hasil Penelitian

Berdasarkan Tabel 4.8, lahan pertanian yang dikonversi responden kebanyakan memiliki saluran irigasi teknis yaitu 47 orang (94,0%). Ini sebagai indikasi terdapat pelanggaran, padahal menurut Surat Keputusan Gubernur Nomor 06 Tahun 1998, lahan beririgasi teknis jelas-jelas dilarang. Hal ini menunjukkan bahwa pengendalian konversi lahan pertanian di Kabupaten Kendal belum efektif.

c. Kepatuhan Masyarakat Terhadap Peraturan

Efektif tidaknya pengendalian penggunaan konversi lahan pertanian tergantung pula diberikan tidaknya ijin kepada masyarakat yang ingin mengkonversi lahannya. Masyarakat dalam memohon perubahan lahannya kadangkala telah mengubah status guna tanahnya menjadi pekarangan atau bahkan telah didirikan bangunan terlebih dahulu. Ini telah diungkapkan dalam point terdahulu, bahwa tindakan masyarakat yang tidak mengetahui prosedur perijinan, cukup merepotkan panitia.

TABEL 4.9
STATUS GUNA LAHAN SEBELUM DIMOHON PERUBAHAN TANAH

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Belum diubah guna tanahnya	7	14,0
2.	Sudah diubah guna tanahnya	43	86,0
JUMLAH		50	100

Sumber: Hasil Penelitian

Berdasarkan tabel 4.9, sebanyak 43 responden (86,0%) telah mengkonversi tanah pertaniannya terlebih dahulu sebelum memohon ijin perubahan tanah. Sisanya 7 orang (14,0%) mengurus perijinannya terlebih dahulu tanpa berani mengubah status guna tanahnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa kesadaran atau pengetahuan mengenai peraturan tata ruang dan larangan mengkonversi tanah pertanian masih kurang.

Seharusnya pemerintah daerah sudah mencermati tindakan yang dilakukan masyarakat dalam mengkonversi lahan, sehingga ketika mulai ada gejala masyarakat menimbun sawahnya, pemerintah dapat langsung memberi peringatan kepada pemilik lahan untuk mengurus perijinannya terlebih dahulu. Caranya adalah, pemerintah diharapkan sesering mungkin mengadakan inspeksi ke lapangan.

Tabel 4.10 menunjukkan alasan responden membangun perumahan di tanah pertaniannya.

TABEL 4.10
ALASAN RESPONDEN MEMBANGUN RUMAH DI LAHAN PERTANIAN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Tidak ada tanah lain yang akan dibangun	34	68,0
2.	Lahannya sangat strategis untuk usaha dagang	13	26,0
3	Alasan lain	3	6,0
JUMLAH		50	100

Sumber: Hasil Penelitian

Berdasarkan tabel tersebut, 34 responden (68%) menyatakan tidak ada tanah lain yang akan dibangun. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tindakan responden mengubah tanahnya merupakan keterpaksaan. Mereka tidak mempunyai penghasilan lebih untuk membeli tanah. Sedangkan yang menjawab lahan miliknya strategis untuk usaha dagang sebanyak 13 orang (26%) adalah para wiraswasta, karena mereka ini mampu mengembangkan usahanya dengan memanfaatkan tanah sebagai modal usahanya. Keberadaan wiraswastawan memang mempunyai peranan penting dalam pengembangan wilayah, terutama dalam hal peningkatan investasi dan penciptaan lapangan kerja di daerah. Akan tetapi, dalam penanaman modalnya mengabaikan aspek tata ruang, karena hanya mementingkan aspek bisnis tanpa memperhatikan kelestarian lingkungan. Begitupun dalam memilih lahan, biasanya mencari lokasi yang strategis saja, walaupun itu lahan sawah, kalau memang menguntungkan dari segi bisnis, maka akan diubah peruntukannya.

Responden yang menjawab alasan lain sebanyak 3 orang (6%). Alasan yang dikemukakan karena lahannya sudah tidak subur lagi; sering banjir dan jarang panen.

Alasan ini memang masuk akal dan memungkinkan untuk dikonversi. Tanah pertanian yang sering banjir karena kelebihan air, boleh jadi disebabkan oleh konversi tanah pertanian disekitarnya, sehingga pasokan air dari saluran irigasi yang tadinya untuk luasan tertentu, menjadi berlebih karena tidak diperlukan lagi oleh lahan yang terkonversi, kemudian dialirkan ke tanah pertanian yang semakin menyempit, sehingga berakibat sawah tersebut akan kelebihan air.

Peruntukkan perijinan yang diminta responden sebanyak 47 orang (94%) adalah untuk permukiman; dua orang (4%) untuk industri dan 1 orang (2%) untuk pertokoan. Ini berarti, terjadinya konversi lahan yang dilakukan responden berskala kecil. Untuk lebih jelasnya, peruntukkan perubahan penggunaan lahan yang diperoleh responden dapat dilihat pada tabel 4.11

TABEL 4.11
PERUNTUKKAN PERIJINAN YANG DIPEROLEH RESPONDEN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Perumahan	47	94,0
2.	Industri	2	4,0
3.	Pertokoan	1	2,0
JUMLAH		50	100

Sumber: Hasil Penelitian

Sebagai analisa lanjut, perubahan tanah pertanian menjadi permukiman, tidak akan membuat nilai tambah dari segi ekonomi, bahkan akan merugikan masyarakat petani itu sendiri. Penghasilan petani menjadi berkurang, karena luas panen dan produksi yang dihasilkan otomatis akan berkurang. Petani sendiri untuk beralih profesi memerlukan waktu adaptasi yang lama dan belum tentu berhasil karena faktor pendidikan dan keterampilan yang tidak memadai seiring dengan perkembangan teknologi. Sedangkan perubahan tanah

pertanian menjadi kawasan industri dari segi ekonomi dan dalam jangka pendek memang menguntungkan, karena disamping mampu menyerap tenaga kerja, juga menambah nilai investasi daerah tersebut. Tetapi dalam jangka panjang, akan merusak lingkungan yang belum tentu terbayarkan dengan kenaikan pendapatan asli daerah (PAD).

Efektif tidaknya pengendalian lahan pertanian juga dapat dilihat dari pelanggaran perijinan yang tidak sesuai peruntukkannya. Lahan yang dalam permohonannya akan diubah untuk permukiman disalahgunakan menjadi industri maupun pertokoan. Berdasarkan tabel 4.12, terdapat penyimpangan peruntukkan perijinan, yaitu 6 responden (12%). Bentuk penyimpangan tersebut sangat kecil kemungkinan dari industri ke perumahan, akan tetapi sebaliknya, dari rumah menjadi area pertokoan maupun industri yang banyak terjadi.

TABEL 4.12
KESESUAIAN PERIJINAN DENGAN PERUNTUKANNYA

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Sesuai	44	88,0
2.	Tidak sesuai	6	12,0
JUMLAH		50	100

Sumber: Hasil Penelitian

Perubahan peruntukkan terjadi, ketika lokasi tersebut ternyata cocok untuk usaha dagang atau industri karena letaknya di pinggir jalan. Desakan ekonomi, juga menuntut mereka untuk alih profesi dari petani menjadi pedagang toko kelontong atau membuka jasa perbengkelan. Tapi karena petani rata-rata penghasilannya minim, maka penyimpangan perubahan lahannya pun kecil.

Akibat lanjutan dari perubahan peruntukkan lahan akan memerlukan tambahan lahan lagi, apalagi kalau jasa maupun usaha dagang yang dilakukan masyarakat berkembang. Sehingga kemungkinan terjadi konversi tanah pertanian disampingnya akan terus bertambah. Kalaupun tidak, sedikit banyak lahan pertanian yang ada disampingnya akan menerima efek dari kegiatan usahanya, seperti pembuangan sampah; saluran irigasi macet; atau terkena dampak pembuangan limbahnya.

Lahan pertanian beririgasi teknis yang sebenarnya tidak boleh dikonversi, akan mengalami kesulitan dalam perijinan. Panitia perubahan lahan juga sebenarnya sering melarang, sehingga proses pengurusannya pun dipersulit, tapi karena sudah terlanjur diubah tanahnya, dan karena alasan kemanusiaan, akhirnya panitia memperbolehkan juga.

Sedikitnya biaya operasional peninjauan lapangan, juga menyebabkan waktu pengurusan perijinan tidak tepat waktu. Panitia harus meninjau satu lokasi perijinan yang jauh dari kantornya, sedangkan biaya transportasi sedikit, sehingga panitia mensiasati dengan mengumpulkan pemohon lebih dari lima orang baru diadakan sidang dan peninjauan lapangan. Tabel 4.13 menunjukkan, responden yang mengurus perijinan dan selesai tepat waktu hanya satu orang (2%), selesai dalam dua bulan 47 orang (94,0%) dan lebih dari dua bulan 2 responden (4%).

TABEL 4.13
WAKTU YANG DIPERLUKAN RESPONDEN DALAM MENGURUS PERIJINAN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Sesuai Prosedur 12 hari	1	2,0
2.	Dua Bulan	47	94,0
3.	Lebih dari 2 bulan	2	4,0
JUMLAH		50	100

Sumber: Hasil Penelitian

Lamanya waktu yang diperlukan dalam mengurus perijinan rupanya tidak dijadikan hambatan oleh responden. Berkaitan dengan hal tersebut diatas sesuai tabel 4.14 dibawah ini, responden berjumlah 44 orang (88%) tidak merasa hal tersebut merupakan hambatan dalam pengurusan perijinan. Enam responden (12%) merasa mengalami hambatan dalam pengurusan perijinan. Ini dimungkinkan karena lahan yang hendak dimohonkan perubahannya memiliki irigasi teknis atau termasuk lahan subur, sehingga mereka berusaha sabar asalkan IPPT yang dimohonnya dikeluarkan/diterbitkan.

TABEL 4.14
ADA TIDAKNYA HAMBATAN YANG DIALAMI RESPONDEN DALAM MENGURUS PERIJINAN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Ya, mengalami hambatan	6	12
2.	Tidak mengalami hambatan	44	88
JUMLAH		50	100

Sumber: Hasil Penelitian

Tabel 4.14 menunjukkan, jarangya hambatan yang ditemui responden dalam pengurusan perijinan, menurut analisa penulis merupakan pelayanan yang baik dari panitia. Sedangkan yang mengalami hambatan karena ada beberapa persyaratan administrasi yang belum terpenuhi, seperti peta lokasi yang belum ada; atau surat rekomendasi dari camat setempat yang belum ada. Responden lain menyatakan hambatan yang dialami berupa prosedur yang berbelit-belit dan harus menunggu lama proses persidangan.

Pengetahuan responden akan risiko yang akan ditanggung bila melanggar peraturan tentang perijinan menyatakan mengetahui sebanyak 48 orang (96%) dan tidak tahu akibatnya sebanyak 2 orang (4%) (lihat tabel 4.15).

TABEL 4.15
PENGETAHUAN RESPONDEN MENGENAI PELANGGARAN AKIBAT TIDAK
MEMILIKI IPPT dan IMB

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	%
1.	Tahu	48	96,0
2.	Tidak Tahu	2	4,0
JUMLAH		50	100

Sumber: Hasil Penelitian

Setiap pengeringan sawah harus memiliki IPPT dan setiap bangunan harus memiliki IMB, ternyata masyarakat banyak mengetahui. Ini yang mungkin menjadi pedoman masyarakat, untuk segera mengurus perijinannya setelah tahu akibat yang akan ditanggung dikemudian hari. Hanya saja karena selama ini belum ada tindakan dari pemerintah, berupa pembongkaran paksa, maka masyarakat menganggap peraturan tersebut sebagai gertakan saja.

4.3.2 Analisis Sikap dan Perilaku

Langkah selanjutnya mengkaji perilaku masyarakat dalam mengkonversi lahan pertanian dengan menghubungkan keterkaitan antara item-item jawaban yang dikemukakan responden.

1) Hubungan Pengetahuan Responden Akibat Konversi Lahan dengan Pendidikannya

Pendidikan adalah proses mendewasakan manusia agar menjadi tahu, dan yang sudah tahu agar menjadi lebih tahu. Melalui pendidikan, orang diajarkan ilmu pengetahuan. Pengetahuan responden mengenai akibat dari konversi lahan pertanian, yaitu masyarakat yang hanya tamat SD sebanyak 40 orang (36,4 %), sedangkan yang berpendidikan menengah (SLTP dan SLTA) sebanyak 47 orang (42,7 %), dan yang berpendidikan tinggi

(Diploma dan Sarjana) 14 orang (12,7 %). Sedangkan 9 responden dari yang berpendidikan rendah dan menengah menyatakan tidak tahu. Adapun hubungan pengetahuan responden mengenai akibat dari konversi lahan pertanian dengan pendidikannya, dapat dilihat pada tabel 4.16 berikut ini:

TABEL 4.16
HUBUNGAN PENGETAHUAN MENGENAI AKIBAT KONVERSI LAHAN
PERTANIAN DENGAN PENDIDIKANNYA

Pengetahuan	Tingkat Pendidikan						Total	
	Rendah		Menengah		Tinggi		T Total	%
	Fo	Fe	Fo	Fe	Fo	Fe		
Mengetahui	40	41.32	47	46.83	14	12.85	101	91.82
Tidak	5	3.68	4	4.17	0	1.15	9	8.18
Jumlah	45	45.00	51	51.00	14	14.00	110	100.00

Sumber: Hasil Penelitian

Berdasar perhitungan koefisien kontingensi (Cc) diperoleh nilai Cc sebesar 0,13 yang mendekati nilai 0 ($0 < Cc < 1$), berarti hampir tidak ada hubungan. Dapat dikatakan bahwa masyarakat dalam mengkonversi lahan, walaupun mengetahui akibat yang akan terjadi mereka tetapsaja melakukannya.

Pengetahuan terhadap suatu akibat dari konversi lahan tidak harus diperoleh melalui pendidikan formal, tapi pengetahuan tersebut dapat ditanamkan melalui berbagai media seperti TV, radio, surat kabar maupun upaya sosialisasi yang dilakukan pemerintah. Upaya-upaya ini diharapkan lebih mendidik karena biasanya disertai contoh visualisasi. Kesadaran masyarakat yang diperoleh melalui proses penanaman ilmu pengetahuan akan lebih baik dibanding kesadaran masyarakat akibat proses pemaksaan aturan. Namun apabila hal tersebut sulit diharapkan maka dibutuhkan juga tindakan tegas berupa penyegelan terhadap konversi pada lahan subur yang tidak berijin.

2) Hubungan Alasan Responden Mengkonversi Lahan Pertanian dengan Frekuensi Panen Sawah yang Dikonversi.

Perilaku masyarakat dalam mengkonversi lahan pertanian di lahan yang kurang subur dalam jawaban responden sangat sedikit, dalam hal ini terdapat 4 responden, konversi ini dapat dibenarkan, karena biasanya lahan tersebut kurang produktif. Namun demikian masyarakat yang mengkonversi lahan subur yang mampu panen 2 kali sebanyak 38 responden dan lahan yang mampu panen hingga 3 kali setahun sebanyak 8 responden. Perilaku masyarakat ini disebabkan karena pada masyarakat yang tidak mempunyai lahan lain, terpaksa mengkonversi lahan subur yang mampu panen 2 hingga 3 kali ternyata jumlahnya banyak. Demikian pula halnya dengan wiraswasta atau pengusaha yang membutuhkan lahan untuk berusaha tentu mencari lokasi yang strategis. Dengan pertimbangan factor ekonomi sehingga mereka akan mengkonversi lahan sawah.

TABEL 4.17
HUBUNGAN ALASAN RESPONDEN MENGGONVERSI DENGAN FREKUENSI PANEN LAHAN PERTANIANNYA

Alasan Mengkonversi Lahan	Frekuensi Panen Sawah Yang Dikonversi						Total	
	1 X		2 X		3 X		T Total	%
	Fo	Fe	Fo	Fe	Fo	Fe		
Tidak Ada Tanah Lain	2	2.72	27	25.84	5	5.44	34	68.00
Posisi Lahan Strategis	1	1.04	9	9.88	3	2.08	13	26.00
Alasan Lain	1	0.24	2	2.28	0	0.48	3	6.00
Jumlah	4	4.00	38	38.00	8	8.00	50	100.00

Sumber: Hasil Penelitian

Berdasar perhitungan koefisien kontingensi (Cc) diperoleh nilai Cc sebesar 0,26 yang mendekati nilai 0 ($0 < Cc < 1$), berarti hampir tidak ada hubungan antara alasan

responden mengkonversi lahan dengan frekuensi panen sawah yang dikonversi. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat dalam mengkonversi lahan tidak mempertimbangkan faktor frekuensi panen sawah yang dimilikinya.

3) Hubungan Frekuensi Panen dengan Keberadaan Saluran Irigasi

Produktivitas sawah, selain ditentukan oleh jenis tanah yang subur, juga ditentukan oleh ada tidaknya saluran irigasi, karena tanaman padi supaya menghasilkan kualitas dan kuantitas yang diharapkan harus memerlukan cukup air. Saluran irigasi merupakan sarana yang disediakan pemerintah untuk meningkatkan produksi padi, tapi apabila lahannya kemudian dikonversi, maka sia-sialah biaya yang telah dikeluarkan pemerintah untuk membantu petani.

Keputusan Gubernur Nomor 6 Tahun 1998, menyatakan bahwa tanah pertanian yang mampu panen hingga dua kali setahun dan memiliki saluran irigasi tidak boleh dikonversi. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa hanya ada tiga responden (6%) yang mematuhi peraturan tersebut, sedangkan sisanya melanggar, dengan jenis pelanggaran yaitu mengkonversi lahan pertanian yang memiliki saluran irigasi teknis dan mampu panen hingga dua sampai tiga kali setahun. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 4.18.

TABEL 4.18
HUBUNGAN FREKUENSI PANEN SAWAH YANG DIKONVERSI DENGAN
KEBERADAAN SALURAN IRIGASI

Keberadaan Saluran Irigasi	Frekuensi Panen Sawah Yang Dikonversi						Total	
	1 X		2 X		3 X		T Total	%
	Fo	Fe	Fo	Fe	Fo	Fe		
Tidak Ada	3	0.18	0	1.74	0	1.08	3	6.00
Ada	0	2.82	29	27.26	18	16.92	47	94.00
Jumlah	3	3.00	29	29.00	18	18.00	50	100.00

Sumber: Hasil Penelitian

Berdasar perhitungan koefisien kontingensi (C_c) diperoleh nilai C_c sebesar 0,71 yang mendekati nilai 1 ($0 < C_c < 1$), berarti ada hubungan yang kuat antara keberadaan saluran irigasi dengan frekuensi panen sawah.

4.4 Temuan Hasil Penelitian

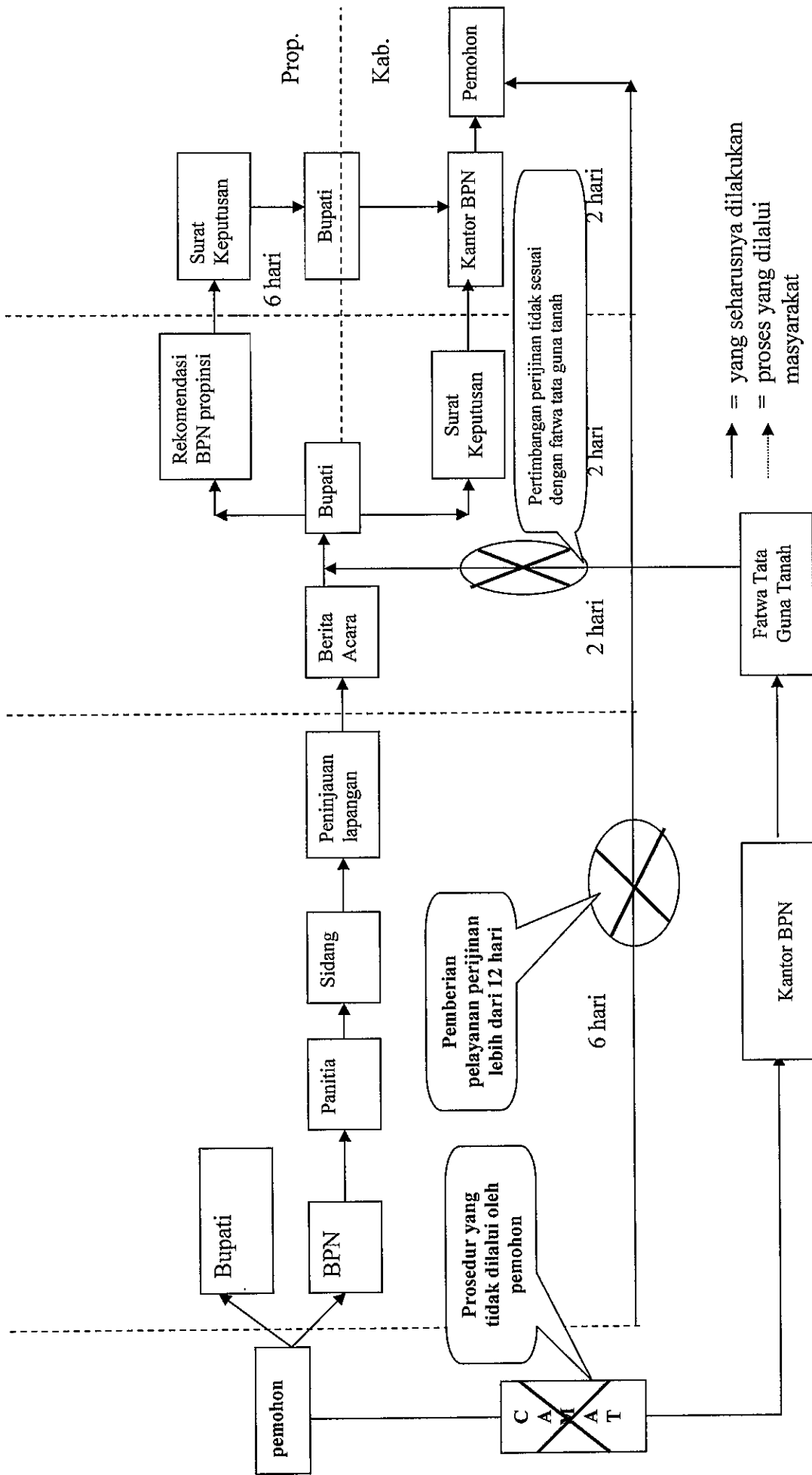
Berdasarkan prosedur perijinan perubahan tanah pertanian ke non pertanian, pemohon harus mendapatkan ijin prinsip dan rekomendasi dari Camat setempat sebelum mengajukan surat permohonannya kepada Bupati c.q Kepala BPN, yang selanjutnya permohonan tersebut akan ditindaklanjuti panitia dengan peninjauan ke lokasi tempat dimohon.

Kenyataan di lapangan, prosedur ini mengalami penyimpangan dan terdapat kelemahan diantaranya: Pemohon menyalahi prosedur dengan cara melangkahi ijin prinsip yang seharusnya diberikan oleh camat. Mereka langsung mengajukan permohonannya ke BPN dengan cara mengkonsultasikan terlebih dahulu kepada pihak BPN—dan hal seperti ini tetap dilayani dan diijinkan BPN. sebenarnya pihak BPN sendiri dapat mencegah terjadinya penyimpangan prosedur perijinan dengan cara tidak memproses surat permohonannya, karena persyaratan administrasi seperti rekomendasi dari camat yang belum ada, sehingga permohonan ijin tersebut terpaksa tidak dapat diteruskan sebelum mendapat ijin dari camat setempat.

Kedua mengenai keanggotaan panitia pertimbangan perubahan tanah pertanian ke non pertanian yang merupakan pejabat dari instansi terkait, dalam pelaksanaannya yang mengikuti rapat adalah staf dari dinas tersebut yang telah mendapat disposisi berjenjang

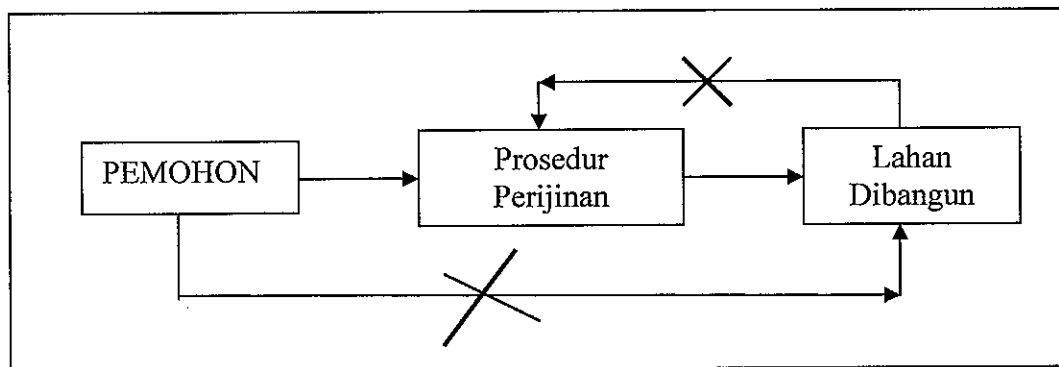
untuk mewakili, sehingga seringkali yang datang rapat koordinasi hanya staf dan berganti-ganti orang. Dinas/instansi teknis anggota panitia lainnya juga melakukan hal yang sama.

Temuan ketiga adalah bahwa Instruksi dan Keputusan Gubernur telah nyata-nyata melarang terjadinya konversi lahan pertanian ke non pertanian yang tak terkendalikan, tapi selama ini panitia masih memberi rekomendasi kepada Bupati untuk mengizinkan perubahan lahan mereka. Panitia tidak berani menolak permohonan ijin dan menindak para pelanggar. Alasan yang dikemukakan karena pertimbangan kemanusiaan. Begitu pula dari segi waktu pengurusan ijin, seharusnya dalam ketentuan BPN itu hanya 12 (dua belas) hari, tapi banyak yang terulur waktunya sampai melebihi batas ketentuan. (*Lihat Gambar 4.1*). Mengenai prosedur yang dilanggar panitia dapat dilihat pada gambar 4.2.



GAMBAR 4.4
 SKEMA KENYATAAN PELAYANAN YANG DILAKUKAN PANITIA
 PERTIMBANGAN IZIN PERUBAHAN TANAH

Temuan bentuk pelanggaran yang dilakukan masyarakat yaitu (1) Pengalihfungsian lahan pertanian terlebih dahulu sebelum permohonan IPPT, (2) Menyalahi ketentuan dan prosedur yang disyaratkan pemerintah sebagaimana tercantum dalam Instruksi Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/107 tahun 1985 dan Keputusan Gubernur Nomor 06 Tahun 1998. (Lihat Gambar 4.1 dan 4.4)



GAMBAR 4.5
PENYIMPANGAN MEKANISME PERIJINAN YANG DILAKUKAN MASYARAKAT

Berdasarkan pembahasan diatas ditemukan bahwa tidak efektifnya pengendalian konversi lahan pertanian disebabkan juga oleh faktor perilaku masyarakat. Perilaku masyarakat mengkonversi lahan pertanian disebabkan oleh:

1. Ketidaktahuan masyarakat akan pentingnya lahan pertanian bagi upaya mempertahankan pangan dan konservasi air, dengan mempertahankan lahan subur dan beririgasi teknis.
2. Ketidakmampuannya dalam bersaing mendapatkan pekarangan untuk permukiman.
3. Tidak ada sanksi bagi masyarakat yang mengkonversi lahan pertanian di irigasi teknis dan subur, sehingga mereka merasa tidak bersalah.
4. Tidak adanya keberanian Panitia untuk menolak permohonan ijin dan menindak si pelanggar perijinan.

4.5 Hasil Evaluasi

Berdasarkan data kondisi Kabupaten Kendal pada BAB III dan pembahasan serta temuan pada BAB IV diatas, maka hasil evaluasi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa pengendalian konversi lahan di Kabupaten Kendal tidak efektif dan mengkhawatirkan. Hal ini didasarkan atas kenyataan bahwa:

1. Masih banyak masyarakat yang mengkonversi lahan tanpa ijin.
2. Konversi lahan yang terjadi ternyata pada alokasi ruang untuk pertanian
3. Ijin konversi lahan yang diterbitkan Pemda ternyata berada pada alokasi ruang untuk pertanian

Hal-hal tersebut dapat terjadi karena pengendalian konversi lahan pertanian merupakan sebuah sistem yang melibatkan peraturan dan para pelakunya, sehingga tidak efektifnya implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal disebabkan oleh (a) faktor tidak lengkap dan tidak berfungsinya secara sempurna peraturan pengendalian lahan dan (b) ketidaktaatan terhadap peraturan yang dilakukan oleh pelaku (masyarakat) dan pemberi ijin (panitia pertimbangan izin perubahan tanah pertanian ke non pertanian) sebagaimana uraian berikut:

a. Aspek Peraturan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian

TABEL 4.19
HASIL EVALUASI
PERATURAN PENGENDALIAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN

Peraturan Perundang Undangan	Kelengkapan Isi		Dalam Pelaksanaannya	
	Lengkap	Tidak	Berfungsi	Tidak
UU No. 24 Tahun 1992	V	-	-	V
RTRW Kabupaten Kendal	-	V	-	V
Instruksi Gubernur No. 1985	-	V	-	V
Keputusan Gubernur	-	V	-	V
Keputusan Bupati Kendal	-	V	-	V

Sumber: Hasil Analisis

b. Aspek ketidaktaatan terhadap peraturan yang dilakukan oleh pelaku, yaitu:

1. Pelaku (masyarakat), yang melakukan perubahan lahan dulu baru minta ijin
2. Pemberi ijin dalam hal ini panitia pertimbangan izin perubahan tanah pertanian ke non pertanian (1) yang bekerja tidak sesuai SK Bupati Kendal, (2) selalu menyetujui dengan pertimbangan:
 - alasan kemanusiaan,
 - alasan karena sudah terlanjur berubah.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan beberapa temuan penelitian, dapat diambil kesimpulan bahwa pengendalian konversi lahan pertanian merupakan sebuah system yang melibatkan peraturan dan para pelakunya, sehingga tidak efektifnya implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal disebabkan oleh (1) faktor tidak lengkap dan tidak berfungsinya secara sempurna peraturan pengendalian lahan dan (2) ketidaktaatan terhadap peraturan yang dilakukan oleh pelaku (masyarakat) dan pemberi ijin (panitia pertimbangan izin perubahan tanah pertanian ke non pertanian) yang mengakibatkan terjadinya hal-hal sebagai berikut:

1. Proses perijinan tak melalui prosedur baku
2. Panitia pertimbangan izin perubahan tanah pertanian ke non pertanian tidak bekerja sebagaimana mestinya
3. Panitia selalu menyetujui permohonan perubahan lahan pertanian
4. Panitia tidak berani menolak permohonan perubahan lahan pertanian dengan alasan kemanusiaan dan karena sudah terlanjur berubah.

Secara lebih rinci dapat diuraikan bahwa hal-hal tersebut dapat terjadi karena faktor-faktor sebagai berikut:

- a. **Tidak adanya instrumen pengendali (produk hukum) yang memberikan sanksi tegas kepada pelanggar perubahan lahan pertanian.**

Produk hukum sebagai pengendali berupa instruksi Gubernur Nomor 590/107/1985 dan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 6 tahun 1998, belum

diperkuat dengan keluarnya Perda perihal tersebut oleh Pemda Kendal, padahal diharapkan, dengan keluarnya Perda akan memperkuat instrumen pengendali yang didalamnya terdapat sanksi bagi para pelanggar perijinan.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kendal juga tidak dapat digunakan sebagai acuan dalam mengendalikan konversi lahan, karena hingga saat ini belum dijadikan Perda dan belum semua kecamatan memiliki Renko IKK.

b. Kinerja panitia dalam memberikan pertimbangan perijinan perubahan lahan pertanian tidak sesuai prosedur yang telah ditentukan.

Instruksi dan Keputusan Gubernur telah nyata-nyata melarang terjadinya konversi lahan pertanian ke non pertanian, tapi selama ini panitia masih memberi rekomendasi kepada Bupati untuk mengizinkan perubahan lahan. Disamping itu panitia tidak berani menolak dan menindak para pelanggar dengan alasan karena pertimbangan kemanusiaan. Begitu pula dari segi waktu pengurusan ijin, seharusnya dalam ketentuan BPN itu hanya 12 (dua belas) hari, tapi banyak yang terulur waktunya sampai melebihi batas ketentuan.

Dari aspek keanggotaan, kepanitiaan pada dasarnya sudah melibatkan pimpinan dari berbagai instansi terkait, namun dalam pelaksanaannya sering didisposisi ke staf sehingga menjadikan kerja panitia kurang terpantau secara jelas.

c. Perilaku masyarakat dalam mengkonversi lahan pertanian melanggar prosedur perijinan yang ditetapkan pemerintah.

Bentuk pelanggarannya berupa (1) Pengalihfungsian lahan pertanian terlebih dahulu sebelum permohonan IPPT itu keluar. (2) Menyalahi ketentuan yang disyaratkan pemerintah, sebagaimana tercantum dalam Instruksi Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/107 tahun 1985 dan Keputusan Gubernur Nomor 06 Tahun 1998

pada pasal 2 dan 3 tentang sawah yang boleh dikonversi dan yang tidak boleh dikonversi.

5.2 Saran dan Rekomendasi Untuk Pemerintah Daerah

Menindaklanjuti hal tersebut diatas, penulis mengajukan beberapa saran sebagai berikut:

- a. Pemerintah diharapkan menciptakan keterikatan misi antar instansi pemerintah sehingga mampu mengintegrasikan berbagai kepentingan yang berkenaan dengan pengendalian lahan pertanian. Artinya, antar instansi pemda harus satu kata untuk melarang terjadinya konversi lahan pertanian. Meskipun, konversi lahan tersebut menguntungkan dari sisi ekonomi, tapi kalau dari segi pertanian maupun lingkungan merugikan, maka seluruh instansi tetap komitmen untuk sepakat melarang.
- b. Dibentuk Tim Teknis Pertimbangan Konversi Lahan Pertanian di tiap-tiap dinas /instansi terkait, sehingga pemantauan terhadap kinerja tim dan kinerja panitia lebih mudah, dan anggota tim mempunyai kewenangan yang jelas dan akan memikul tanggung jawab yang jelas pula konsekuensinya.
- c. Berbagai macam perijinan yang mampu memblokir terjadinya perubahan juga harus diperketat persyaratannya—seperti, syarat dikeluarkannya ijin mendirikan bangunan (IMB) harus ada Ijin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT), dan juga harus ada Ijin Penetapan Lokasi bagi industri. Bahkan kalau memungkinkan, Pemda perlu mengeluarkan Perda yang mengatur perijinan perubahan tanah pertanian menjadi non pertanian yang ditindaklanjuti dengan penegakkan peraturan tersebut. Walaupun konversi lahan pertanian di daerah berkembang sulit dihindari, namun setidaknya dapat dikurangi, apabila peraturan itu terdapat sanksi tegas bagi yang melanggarnya.

- d. Pemerintah daerah diharapkan giat melakukan sosialisasi peraturan konversi lahan pertanian, sehingga akan menambah pengetahuan dan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya menjaga kelestarian lahan pertaniannya demi ketahanan pangan di daerahnya.
- e. Pemerintah diharapkan meninjau kembali rencana tata ruang wilayahnya, dengan mengembangkan rencana tata ruang yang memperhatikan aspek konservasi tanah pertanian sebagai penopang ketahanan pangan di daerahnya, sehingga dapat menjadi acuan dalam pengendalian konversi lahan pertanian.

Untuk melaksanakan beberapa hal diatas, penulis ajukan juga langkah-langkah pelaksanaannya atau rekomendasi sebagai berikut:

- a. **Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal segera menyusun Perda tentang larangan mengkonversi lahan pertanian.**

Pemerintah Daerah sebaiknya membawa permasalahan konversi lahan pertanian yang sedang terjadi ke DPRD. Apabila memang mendapat tanggapan positif dari DPRD bahwa masalah tersebut perlu dibuat Perda, maka Pemda mengajukan draft Perda dimaksud untuk kemudian dibahas bersama-sama DPRD.

- b. **Pemerintah Daerah secara intensif melakukan sosialisasi tentang peraturan konversi lahan pertanian**

Sebagai langkah awal proses penyadaran masyarakat akan pentingnya mempertahankan lahan pertanian, Pemda sebaiknya mengadakan kegiatan sosialisasi pengendalian konversi lahan pertanian dengan menggunakan beberapa media informasi—seperti Radio, koran lokal maupun media lainnya. Pemda mengadakan kegiatan yang langsung menyentuh masyarakat melalui sosialisasi di kecamatan-kecamatan. Pembuatan plang atau pamflet di dekat tanah pertanian yang rawan

konversi, seperti di pinggir-pinggir jalan yang berisikan larangan mengkonversi lahan pertanian.

c. Pemerintah Daerah memperkuat BPN

Kantor BPN sebagai unit pengolah perijinan sangat memerlukan dukungan anggaran dan kendaraan operasional untuk kepentingan pengawasan atas terjadinya konversi lahan pertanian.

d. Pemerintah Daerah segera melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran konversi lahan.

Dan bila diperlukan maka pemerintah harus berani menindak tegas para pelanggar dengan memasang segel pada lahan sawah yang dikeringkan tanpa ijin.

e. Pemerintah Daerah menggunakan pola insentif dan disinsentif.

Untuk rencana jangka panjang, apabila memang langkah ini kurang efektif dapat ditempuh dengan melakukan insentif dan disinsentif kepada para pemilik lahan. Lahan pertanian yang tetap digarap oleh pemiliknya, dibebaskan pajak atau hal lain yang membantu petani, begitu pula sebaliknya kepada pemilik lahan yang mengkonversi lahannya dikenakan pajak yang tinggi. Apabila akan ada perubahan pemilik lahan pertanian melalui mekanisme jual beli, maka yang harus membeli juga harus bermata pencaharian sebagai petani.

5.3 Rekomendasi Untuk Penelitian Lanjutan

Adapun penelitian lanjutan yang penulis usulkan adalah:

- (1) Evaluasi Kinerja Kantor BPN sebagai Lembaga Pengendali Konversi Lahan Pertanian.
- (2) Pengaruh Kebijakan Rencana Tata Ruang Terhadap Terjadinya Konversi Lahan Pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Azwar, S. 1997. *Sikap Manusia, Teori dan Pengukurannya*, Liberty, Yogyakarta.
- Bem, D.J. 1970. *Believes, Attitudes and Human Affair*, Bookly Cole Publishing Company, Belmont, California.
- Branch, M.C. 1995. *Perencanaan Kota Komprehensif Pengantar dan Penjelasan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Catanese, Antoni J. 1986. *Pengantar Perencanaan Kota*, Erlangga Surabaya.
- Chapin F. Stuart, Godschalk David R, and Kaiser Edward J. 1979. *Urban Land Use Planning*, University of Illionis Press, Urbana Chicago.
- Daldjoeni, N. 1987. *Geografi Kota dan Desa*, Bandung : PT Alumni.
- Dane Francise. 1990. *Research Methods*, California, Brook Cole.
- Dunn, William N. 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Geertz, Clifford. 1976. *Proses Perubahan dan Ekologi di Indonesia*, Bhatara KA, Jakarta.
- Green, W.L. 1980. *Health Education Planning, A Diagnostic Approach*, Mefield Publishing Company, California.
- Hanani AR, Nuhfil et. Al. 2003. *Strategi Pembangunan Pertanian*, Yogyakarta : Pustaka Jogja Mandiri.
- Isworo, W.I. 1996. *Beberapa Pendekatan dalam Analisis dan Implementasi Kebijakan*, PT. Rajawali Grafindo Persada, Jakarta.
- Jayadinata, Johara T. 1999. *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah*, Bandung : ITB Bandung.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Pustaka Cidesindo.
- Karyoedi Mochtaram. 1993. *Manajemen Lahan Kota*, Jurnal PWK Nomor 10 Desember, Bandung.
- Kivell.P. 1993. *Land and The City; Pattern and Process of Urban Change*, London
- Kurnia, Ganjar. 1996. *Swasembada Beras, Sebuah Renungan Pusat, Pusat Dinamika Pembangunan Unpad*, Bandung.

- Kustiwan, Iwan. 1997. *Konversi Lahan Pertanian di Wilayah Pantai Utara Pulau Jawa; Pola Spasial dan Implikasi Kebijakan Pengendaliannya; Dalam Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, Grassindo Jakarta.
- Mazmanian D.A. dan Sabatier P.A. 1983. *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman Company, Glenview, Illionis, Dallas Tax Aokland, N.J. Palo Alto, Cal. Tucker, Ga, London England.
- Muhadjir Noeng. 1986. *Metode Penelitian Kualitatif*, Edisi Keempat, Reke Sarasin, Yogyakarta.
- Nasution, S.,Prof.Dr.MA. 2003. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Pierce, Jhon T. 1997. *Conversion of Rural Land to Urban A Canadian Profile*, Canada.
- Poedjawijatna, I.R. 1982. *Tahu dan Pengetahuan, Pengantar ke Ilmu dan Filsafat*, Bina Aksara, Jakarta.
- Pranarka, A.M.N. 1987. *Epistimologi Dasar, Suatu Pengantar*, Centre For Strategic and Potensial Studies (CSIS), Jakarta.
- Rakhmat, J. 1991. *Psikologi Komunikasi*, PT. Remaja Resdakarya, Bandung.
- Reading, Hugo, F. 1977. *A Dictionary of the Social Sciences*, Routledge and Keagen Paul, London, Henley and Boston.
- Sastropetro, R.A.S. 1988. *Persepsi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Alumni, Bandung.
- Secord, P.F. and Backman C.W. 1964. *Social Psychology*, McGraw-Hill Book Company, New York.
- Setiawan Purwanto. 1994. *Proses Konversi Lahan Pertanian di Pinggiran Kota Yogyakarta*, Yogyakarta
- Sherif, M. and Herif C.W. 1956. *An Outline of Social Psychology*, Rev.Ed., Harver and Row, New York.
- Singarimbun Masri dan Effendi Sofyan. 1989. *Metode Penelitian Survey*, LP3ES Jakarta
- Suharsono, Soni. 1995. *Pencegahan Penggunaan Tanah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Non Pertanian Dalam Peraturan-Peraturan Perumahan dan Pertanahan*, Mitra Info, Jakarta
- Sugandhy, Aca. 1994. *Tata Ruang dan Trilogi Pembangunan*, Prisma Jakarta
- SuprptoHardjo. 1975. *Jenis Tanah dan Potensinya*, PT Gramedia Jakarta
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, Bandung : Alumni.

- Sugiyono. 1992. *Metode Penelitian Administrasi, Bandung* : Penerbit Alfabeta Bandung.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Walgito, B. 1987. *Psikologi Sosial (Suatu Pengantar)*, Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- WCED. 1987. *Our Common Future*. New York: Oxford University Press.

SKRIPSI/TESIS/DISERTASI

- Indones. 1998. *Kajian Perubahan Penggunaan Lahan Pertanian dan Pertumbuhan Penduduk Dalam Upaya Melestarikan Swasembada Beras di Kabupaten Dt II Magelang*, Thesis, Yogyakarta.
- Karmono Mangun Sukardjo. 1984. *Inventarisasi Sumberdaya Lahan di DAS Serayu Dengan Tinjauan Geomorfologis*, Disertasi Dalam Ilmu Demografi, UGM.
- Sartono, R. 1994. *Partisipasi Masyarakat dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga*, Skripsi, Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Yulianti. C. 1999. *Studi Partisipasi Masyarakat Terhadap Upaya Perbaikan Permukiman di Tambak Lorok*, Tugas Akhir, Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro, Semarang.

MAKALAH/TERBITAN TERBATAS

- Achmad Nur Chamdi. 2002. *Mewaspada Krisis Pangan Nasional*, Tersedia di <http://www.suamerdeka.com/harian/0206/27/cha1.htm>.
- Anwar Affendi. 1993. *Dampak Alih Fungsi Lahan Sawah Menjadi Lahan Non Pertanian di Sekitar Wilayah Perkotaan*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, ITB Bandung.
- Firman Tommy. 1992. *Studi Penataan Ruang Kawasan-Kawasan Strategis*, Jurnal PWK ITB, Edisi No. 3/Triwulan I/Maret, Bandung
- Haeruman, Herman Js. 1999. *"Kebijakan Pengelolaan Danau dan Waduk Ditinjau dari Aspek Tata Ruang."* Makalah disampaikan pada Semiloka Nasional Pengelolaan dan Pemanfaatan Danau dan Waduk, Bogor, 30 November 1999.
- Kartasmita, Ginanjar. 1995. *Kesenjangan Belum Teratasi Penuh*, Tersedia di <http://www.isnet.org/archive-milis/archive95/feb95/0096.htm>
- Krisnamurthi Bayu. 2002. *Bagi Petani Tarif Saja Tidak Cukup*, Tersedia di <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0207/01/utama/bag.01.htm>

- Mustopadidjaja, AR. 1996. *Meningkatkan Partisipasi, Daya Saing, dan Kemitraan, Dinamika dan Tantangan Manajemen Pembangunan*, dalam Prisma Nomor Khusus 25 Tahun (1971-1996), LP3ES, Jakarta.
- Notoadmodjo, S. 1985. *Beberapa Model Kerangka Analisis Perilaku Kesehatan*, Majalah Kesehatan Indonesia XIV (2) : 73 – 76.
- Sugiana, Kawik. 2001. *Evaluasi Efektivitas Penyediaan Prasarana Dasar Perkotaan*, Kumpulan Materi kuliah Proses Perencanaan pada MPKD – UGM.

PERATURAN/UNDANG-UNDANG

- Anonimous. 1997. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Kantor Menteri Lingkungan Hidup KLH, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992. *Tentang Penataan Ruang*
- Surat Edaran Mendagri no. 590/1108/SJ tanggal 24 Oktober 1984 tentang *Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian*
- Instruksi Gubernur KDH Tk I Jawa Tengah no. 590/107/1985 tanggal 25 Maret 1985 tentang *Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang Tidak Terkendalikan*
- Petunjuk Teknis Instruksi Gubernur no. 590/107/1985 yang dikeluarkan oleh Direktorat Agraria Propinsi Jawa Tengah
- Keputusan Gubernur KDH Tk I Jawa Tengah no. 06 Tahun 1998 tanggal 20 Juli 1998 tentang *Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah untuk Kegiatan Non Pertanian di Propinsi Daerah Tk I Jawa Tengah.*

BUKU DATA/LAPORAN

- Kabupaten Kendal Dalam Angka Tahun 1998*, Badan Pusat Statistik Kabupaten Kendal, 1998.
- Kabupaten Kendal Dalam Angka Tahun 1999*, Badan Pusat Statistik Kabupaten Kendal, 1999.

Kabupaten Kendal Dalam Angka Tahun 2000, Badan Pusat Statistik Kabupaten Kendal, 2000.

Kabupaten Kendal Dalam Angka Tahun 2001, Badan Pusat Statistik Kabupaten Kendal, 2001.

Kabupaten Kendal Dalam Angka Tahun 2002, Badan Pusat Statistik Kabupaten Kendal, 2002.

Kabupaten Kendal Dalam Angka Tahun 2003, Badan Pusat Statistik Kabupaten Kendal, 2003.

Sensus Pertanian Indonesia, Badan Pusat Statistik, Jakarta, 1993

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kendal Tahun 2002 – 2010, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kendal, 2002.