

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Pesawaran

Kabupaten Pesawaran dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2007 tanggal 10 Agustus 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran di Provinsi Lampung dan diresmikan pada tanggal 2 November 2007, ditandai dengan dilantiknya Penjabat Bupati Pesawaran oleh Menteri Dalam Negeri di Jakarta.

Berdasarkan pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dinyatakan bahwa “pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah”. Selain itu pasal 27 ayat (2) juga menegaskan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat dan memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada DPRD, atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selama satu tahun anggaran.

Bagi daerah otonom baru mengacu kepada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan

Daerah kepada Pemerintah, Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat, menyatakan Kepala Daerah otonom baru menyusun dan menyampaikan Laporan Perkembangan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan melalui Gubernur sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.

Kabupaten Pesawaran telah melaksanakan struktur dan mekanisme pemerintahan daerah yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang telah tertuang pada Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran dan telah terbentuknya DPRD Kabupaten Pesawaran. Disini akan kami sampaikan Laporan Penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta tugas-tugas lain yang sudah dijalankan baik menyangkut urusan wajib, urusan pilihan serta tugas pembantuan yang sudah diterima.

1.1. Kondisi Geografis

Secara geografis Kabupaten Pesawaran terletak pada 104° 54' sampai dengan 105° 14' bujur timur dan 5° 7' sampai dengan 5° 48' lintang selatan. Secara umum memiliki iklim hujan tropis sebagaimana iklim Provinsi Lampung pada umumnya, curah hujan per tahun berkisar antara 2.264 mm sampai dengan 2.868 mm dan jumlah hari hujan antara 90 sampai dengan 176 hari/tahun. luas wilayah Kabupaten Pesawaran adalah $\pm 1173,77$ Km² dengan kedudukan ibukota di Gedong Tataan. Kabupaten Pesawaran Pada Tahun 2010 berpenduduk 397.294 jiwa berdasarkan hasil pencacahan Sensus Penduduk 2010, memiliki potensi

pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan dan pariwisata yang masih terbuka untuk dikembangkan. Dengan kondisi wilayah yang ada Kabupaten Pesawaran memiliki potensi yang besar untuk dikembangkan menjadi pusat kawasan perdagangan dan perekonomian di Provinsi Lampung, karena letaknya yang strategis yang berbatasan langsung dengan 4 (empat) kabupaten/kota dan disebelah selatan yang berbatasan langsung dengan Teluk Lampung, selengkapnya batas wilayah Kabupaten Pesawaran mencakup yaitu:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Kalirejo, Bangun Rejo, Bumiratu Nuban, Trimurjo Kabupaten Lampung Tengah.
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Natar Kab. Lampung Selatan, Kemiling dan Telukbetung Barat Kota Bandar Lampung.
- Sebelah Barat Berbatasan dengan Kecamatan Pardasuka, Ambarawa, Gading Rejo, Sukoharjo Kabupaten Tanggamus.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Teluk Lampung, Kelumbayan, Cukuh Balak Kabupaten Tanggamus.

Kabupaten Pesawaran terdiri dari 7 Kecamatan dan 133 Desa, secara keseluruhan dapat dilihat pada tabel 1. berikut:

Tabel 1. Daftar Nama Kecamatan dan Luas Wilayah

No	Kecamatan	Luas (Km)	Luas (Ha)	Jumlah Desa
1.	Gedong Tataan	97,06	9.706	19 Desa
2.	Negeri Katon	152,69	15. 269	19 Desa
3.	Tegineneng	151,26	15.126	15 Desa
4.	Way Lima	99,83	9.983	16 Desa
5.	Padang Cermin	317,63	31.763	22 Desa
6.	Punduh Pedada	224,19	22.419	21 Desa
7.	Kedondong	131,11	13.111	21 Desa
Jumlah		1.173,77	117.377	133

Sumber: Bappeda Kabupaten Pesawaran, 2010.

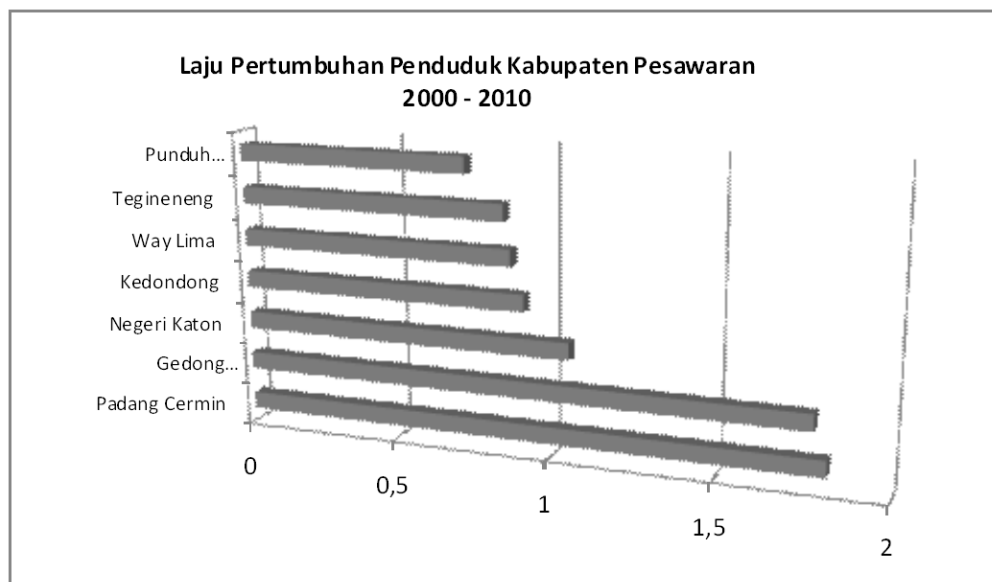
1.2. Kondisi Demografis

Hasil Rekapitulasi Sensus Pendudukan tahun 2010, Kabupaten Pesawaran memiliki jumlah penduduk 397.294 jiwa, Terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 204.934 jiwa dan penduduk perempuan berjumlah 192.360 jiwa yang tersebar di 7 (tujuh) Kecamatan. Perincian penduduk menurut jenis kelamin dan wilayah kecamatan selengkapnya dapat dilihat pada tabel 2. berikut :

Tabel 2. Jumlah Penduduk Per Kecamatan Dilihat Dari Jenis Kelamin

NO	KECAMATAN	JUMLAH DESA	JUMLAH PENDUDUK		JUMLAH
			Laki-Laki (Jiwa)	Perempuan (Jiwa)	
1	Gedong Tataan	19	43.386	42.310	85.696
2	Negeri Katon	19	31.157	29.526	60.683
3.	Tigineneng	15	25.453	24.252	49.705
4.	Way Lima	16	15.359	14.384	29.743
5.	Padang Cermin	22	45.922	42.135	88.057
6.	Punduh Pidada	21	13.650	12.269	25.919
7.	Kedondong	21	30.007	27.484	57.491
	Jumlah	133	204.934	192.360	397.294

Sumber: BPS Kabupaten Pesawaran, 2010.



Gambar 2. Grafik Laju Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Pesawaran 2000-2010

1.3. Kondisi Ekonomi

Secara umum potensi daerah di Kabupaten pesawaran dapat dilihat dari berbagai sumber yang bila diusahakan secara optimal dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Potensi Sumber Daya Alam Kabupaten Pesawaran mencakup ekosistem lahan pantai/laut, ekosistem sawah, dan ekosistem lahan kering. Potensi lahan basah seluas 21.552 ha (18,36%), lahan kering seluas 17.271 ha (81,95%) dan budidaya laut seluas 4.775 ha. Sektor pertanian di wilayah Pesawaran terdiri dari dua komoditas utama, yaitu tanaman pangan dan hortikultura yang terdiri dari padi sawah (25.134 Ha, dengan hasil produksi 127.485 ton), padi ladang (2.136 Ha, dengan hasil produksi 7.222 ton), jagung (19.519 Ha, dengan hasil produksi 102.397 ton), Ubi Kayu (2.860 Ha, dengan hasil produksi 64.460 ton), Ubi kayu (2.860 ha, dengan jumlah produksi 64.460 Ton), Kacang Tanah (380 Ha, dengan hasil produksi 453 Ton), Kacang Kedelai (16 ha dengan hasil produksi 15 Ton), Kacang hijau (256 ha dengan hasil produksi 220 Ton).

Tabel 3. Luas Lahan Komoditi di Kabupaten Pesawaran

No	Komoditi	Luas Tanam (ha)	Produksi (ton)
1	Tanam padi	27.270	134.707
2	Padi sawah	25.134	127.485
3	Padi ladang	2.136	7.222
4	Jagung	19.519	102.397
6	Ubi kayu	2.860	64.460
7	Kacang Tanah	380	453
8	Kacang kedelai	16	15
9	Kacang Hijau	256	220

Sumber: BPS Kabupaten Pesawaran, 2010.

1.4. Pertumbuhan Ekonomi/PDRB

Nilai PDRB per kapita atas dasar harga berlaku masyarakat Kabupaten Pesawaran pada Tahun 2008 adalah sebesar Rp.7.898.978 adanya peningkatan nilai PDRB

per kapita atas dasar harga berlaku dibandingkan tahun sebelumnya menunjukkan bahwa perekonomian di Kabupaten Pesawaran mengalami peningkatan. Untuk tahun 2009 diasumsikan nilai PDRB per kapita Kabupaten Pesawaran meningkat menjadi sebesar Rp.8.688.875 dan diharapkan mencapai Rp.9.557.762 pada tahun 2010. secara rinci data PDRB tertera pada tabel 4. berikut:

Tabel 4. Laju pertumbuhan PDRB Kab. Pesawaran menurut Lapangan Usaha atas Dasar Harga Konstan Tahun 2007-2008 (persen)

NO	LAPANGAN USAHA	2007	2008
1.	PERTANIAN	5.80	3.72
	a. Tanaman bahan makanan	2.89	3.51
	b. Tanaman perkebunan	4.60	7.39
	c. Perternakan	(3.51)	1.73
	d. Kehutanan	8.83	0.88
	e. Perikanan	12.58	2.86
2.	PERTAMBANGAN DAN PENGALIAN	3.68	3.60
	a. Pertambangan tanpa migas	(24.13)	28.16
	b. Penggalian	3.04	4.79
3.	INDUSTRI PENGELOLAHAN TANPA MIGAS	8.41	9.09
4.	LISTRIK & AIR BERSIH	8.51	4.72
	a. Listrik	8.66	4.76
5.	BANGUNAN	2.93	4.44
6.	PERDAGANGAN, HOTEL & RESTORAN	5.75	6.74
	a. Perdagangan besar dan eceran	5.67	6.90
	b. Hotel	0.00	0.00
	c. Restoran/Rumah Makan	7.53	3.31
7	PENGANGKUTAN DAN KOMUNIKASI	9.52	10.29
	a. Pengangkutan	8.18	9.36
	1). Angkutan Rel	0.00	0.00
	2). Angkutan Jalan Raya	8.30	9.47
	3). Angkutan Penyebrangan	4.30	5.82
	4). Angkutan Udara	-	-
	5). Jasa Penunjang angkutan	3.02	3.97
	b. Komunikasi	20.70	17.42
8	KEUANGAN, PERSW & JASA PERUSAHAN	5.19	6.61
	a. Bank	19.31	26.17

	b. Lembaga keuangan tanpa Bank	5.16	12.69
	c. Persewaan	3.17	3.08
	d. Jasa Perusahaan	3.41	5.75
9.	JASA-JASA	4.78	5.42
	a. Pemerintahan Umum	3.22	4.48
	b. Swasta	11.20	9.00
	1). Sosial Kemasyarakatan	10.75	11.69
	2). Hiburan dan Rekreasi	10.92	12.67
	3) Perorangan dan Rumah Tangga	11.84	4.77
Produk Domestik Regional Bruto		5.88	5.17

Sumber: Bappeda Kabupaten Pesawaran, 2010.

Jika melihat data pada tabel tersebut di atas terlihat bahwa sektor pengangkutan dan komunikasi memiliki jumlah pendapat tertinggi berturut-turut sejak tahun 2007 sebesar 9,52 % dan 10,29 % pada tahun 2008. Hal ini mengindikasikan bahwa sektor ini masih menjadi andalan pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pengelolaannya sebagai pendapatan uang daerah.

B. Gambaran Umum Desa Gedung Tataan

Desa Gedung Tataan merupakan salah satu desa dari 19 desa yang ada di Kecamatan Gedung Tataan Kabupaten Pesawaran. Luas daerah Desa Gedung Tataan adalah 6,6 Km² atau 660 Ha dengan ketinggian rata-rata 200 meter di atas permukaan laut, sementara jarak Desa Gedung Tataan ke kecamatan 10, 60 Km dan jarak ke Kabupaten 1,50 Km. Luas lahan di Desa Gedung Tataan yaitu 348 dengan rincian luas sawah 35 Ha, Ladang/Kebun 94 Ha, Pekarangan 198 Ha, dan lainnya 21 Ha. Berikut ini adalah data demografi kependudukan di Kecamatan Gedung Tataan.

Tabel 5. Bangunan Rumah Desa Kecamatan Gedong Tataan

No	Desa/Kelurahan	Kualitas bangunan	
		Permanen	Bukan permanen
1	Padang Ratu	350	70
2	Cipadang	1048	484
3	Pampangan	414	50
4	Waylayap	366	359
5	Sukadadi	650	140
6	Bogorejo	776	330
7	Sukaraja	1771	53
8	Gedung Tataan	816	238
9	Kutoarjo	581	118
10	Karang Anyar	221	406
11	Bagelen	1169	403
12	Kebagusan	1022	525
13	Wiyono	1035	345
14	Tamansari	843	75
15	Bernung	800	131
16	Sungai Langkat	1200	139
17	Negeri Sakti	960	100
18	Kurungannyawa	960	100
19	Sukabanjar	186	404
Jumlah		15168	4470

Sumber: Kantor Kecamatan Gedong Tataan, 2010.

Sedangkan jumlah penduduk menurut desa, jenis kelamin, dan sex ratio di Kecamatan Gedong Tataan tertinggi ada pada Desa Karang Anyar yang berjumlah 132, 65 %. Secara rinci dapat di lihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 6. Jumlah Penduduk Menurut Desa, Jenis Kelamin, Dan Sex Ratio Kecamatan Gedong Tataan

No	Desa/Kelurahan	Rumah Tangga	laki- laki	Perempuan	Jumlah	Sex Ratio
1	Padang Ratu	439	833	973	1806	85.63
2	Cipadang	1726	3461	3500	6962	98.89
3	Pampangan	485	1268	1273	2541	99.65
4	Waylayap	804	1877	1546	3422	121.42
5	Sukadadi	830	2257	2173	4430	103.84
6	Bogorejo	1059	2707	2416	5122	112.05
7	Sukaraja	1863	3789	3612	7401	104.93
8	Gedung Tataan	1229	2654	2598	5251	102.15

9	Kutoarjo	734	1651	1460	3111	113.04
10	Karang Anyar	780	1773	1336	3109	132.65
11	Bagelen	1874	3801	3500	7301	108.60
12	Kebagusan	1707	3300	3227	6528	102.25
13	Wiyono	1477	3057	3064	6121	99.77
14	tamansari	1255	2481	2495	4975	99.43
15	Bernung	974	2038	1956	3994	104.21
16	Sungai Langkat	1390	2377	2407	4784	98.72
17	Negeri Sakti	896	2483	2545	5027	97.57
18	Kurungannyawa	1109	2268	2226	4495	101.89
19	Sukabanjar	631	1291	1201	2492	107.47
Jumlah		21262	45366	43508	88872	105

Sumber: Kantor Kecamatan Gedong Tataan, 2010.

Berdasarkan data yang peneliti himpun, bahwa kepadatan penduduk terbanyak ada pada desa Sukaraja yakni berjumlah 7.401 jiwa. Secara rinci dapat di lihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 7. Kepadatan Penduduk Per Desa Kecamatan Gedong Tataan

No	Desa/Kelurahan	Penduduk	Luas	Kepadatan pendudukan
		(Jiwa)	(Km ²)	(Jiwa/Km ²)
1	Padang Ratu	1806	2.80	645.00
2	Cipadang	6962	27.22	255.77
3	Pampangan	2541	7.65	332.16
4	Waylayap	3422	6.25	547.52
5	Sukadadi	4430	12.00	369.17
6	Bogorejo	5122	10.06	509.15
7	Sukaraja	7401	5.25	1409.71
8	Gedung Tataan	5251	6.60	795.61
9	Kutoarjo	3111	10.10	308.02
10	Karang Anyar	3109	10.25	303.32
11	Bagelen	7301	8.80	829.66
12	Kebagusan	6528	10.00	652.80
13	Wiyono	6121	11.00	556.45
14	tamansari	4975	11.61	428.51
15	Bernung	3994	10.00	399.40
16	Sungai Langkat	4784	9.00	531.56
17	Negeri Sakti	5027	4.00	1256.75
18	Kurungannyawa	4495	3.50	1284.29

19	Sukabanyar	2492	5.00	498.40
Jumlah		88872	171.09	519.45

Sumber: Kantor Kecamatan Gedong Tataan, 2010.

Data yang peneliti dapatkan bahwa Desa Gedung Tataan merupakan daerah lahan sawah yang berpengairan terbanyak yakni seluas 394 Ha sedangkan terendah di Desa Sukabanyar yakni seluas 17 Ha. Dari 394 Ha yang telah beralih fungsi berkisar antara 20 – 23 Ha. Secara rinci dapat di lihat pada tabel berikut:

Tabel 8. Luas Lahan Sawah Menurut Jenisnya Kecamatan Gedong Tataan

No	Desa/Kelurahan	Lahan Sawah (Ha)			Jumlah
		Berpengairan	Tidak berpengairan	Sementara Tidak Diusahakan	
1	Padang Ratu	77	-	-	77
2	Cipadang	59	37	-	96
3	Pampangan	284	3	-	287
4	Waylayap	340	14	-	353
5	Sukadadi	130	-	-	130
6	Bogorejo	62	6	-	68
7	Sukaraja	35	20	-	56
8	Gedung Tataan	394	-	-	394
9	Kutoarjo	159	-	-	159
10	Karang Anyar	266	300	-	566
11	Bagelen	349	-	-	349
12	Kebagusan	59	27	-	86
13	Wiyono	20	-	-	20
14	tamansari	85	-	-	85
15	Bernung	131	110	-	241
16	Sungai Langkat	-	-	-	-
17	Negeri Sakti	42	-	-	42
18	Kurungannyawa	113	-	-	113
19	Sukabanyar	17	-	-	17
Jumlah		2,622	517	-	3,139

Sumber: Kantor Kecamatan Gedong Tataan, 2010.

Berdasarkan data yang peneliti dapatkan untuk luas lahan bukan sawah di Kecamatan Gedong Tataan terbesar ada di Desa Cipadang yaitu seluas 2.670. secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 9. Luas Lahan Bukan Sawah Kecamatan Gedong Tataan

No	Desa/Kelurahan	Lahan Bukan Sawah (Ha)							Jumlah
		Ladang/tegal/	Kebun	Hutan R.	Mukim	Industri	Kantor/	Lainnya	
		tebat/ kolam					Toko		
1	Padang Ratu	25.0	106.7	-	80.0	0.3	-	-	212.0
2	Cipadang	93.0	2090.5	-	485.0	-	1.5	-	2670.0
3	Pampangan	225.0	275.0	400.0	46.5	-	-	-	946.5
4	Waylayap	120.0	90.0	-	95.0	2	4.0	2.0	313.0
5	Sukadadi	12.0	572.0	-	495.0	-	4.0	2.0	1085.0
6	Bogorejo	453.5	400.0	-	190.0	-	-	2.5	1046.0
7	Sukaraja	5.0	161.0	-	261.0	-	49.0	-	476.0
8	Gedung Tataan	54.2	40.0	-	30.0	-	187.6	0.2	312.0
9	Kutoarjo	185.0	582.0	-	100.0	1	0.5	1.5	870.0
10	Karang Anyar	39.0	80.0	-	436.0	-	2.0	18.0	575.0
11	Bagelen	-	25.0	-	77.3	-	5.0	-	107.3
12	Kebagusan	71.0	771.0	-	77.0	-	2.5	2.5	924.0
13	Wiyono	20.0	489.5	-	570.0	-	199.5	-	1082.0
14	Tamansari	10.0	79.0	-	698.3	100	1.0	-	1086.5
15	Bernung	50.0	502.0	-	805.0	-	3.0	29.0	1387.0
16	Sungai Langkat	-	554.5	-	319.0	-	4.6	2.5	879.0
17	Negeri Sakti	33.1	140.8	-	100.0	9	8.0	26.0	313.0
18	Kurungannyawa	6.5	131.5	-	100.0	-	1.0	4.0	250.0
19	Sukabanjar	211.0	236.9	-	35.1	-	1.0	1.0	485.0
Jumlah		1613.3	7327.4	400.0	5000.2	111.6	474.2	91.2	14284.3

Sumber: Kantor Kecamatan Gedong Tataan, 2010.

C. Pembahasan

1. Pengawasan Pemerintah Kabupaten Pesawaran Dalam Alih Fungsi Lahan

Sektor pertanian merupakan sektor yang strategis dan berperan penting dalam perekonomian nasional dan kelangsungan hidup masyarakat, terutama dalam sumbangannya terhadap PDRB daerah, penyedia lapangan kerja dan penyediaan pangan daerah. Kesadaran terhadap peran tersebut menyebabkan sebagian besar masyarakat masih tetap memelihara kegiatan pertanian mereka meskipun ditengah kemajuan industri. Sehubungan dengan itu, pengendalian lahan pertanian merupakan salah satu kebijakan nasional yang strategis untuk tetap memelihara industri pertanian primer dalam kapasitas penyediaan pangan, dalam kaitannya untuk mencegah kerugian sosial ekonomi dalam jangka panjang mengingat sifat multi fungsi lahan pertanian.

Berdasarkan penelitian di lapangan, peneliti melihat bahwa konversi lahan yang terjadi di Desa Gedung Tataan Kecamatan Gedong Tataan Kabupaten Pesawaran cenderung menular/meningkat disebabkan oleh dua faktor terkait. *Pertama*, sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi yang terkonversi, maka aksesibilitas di lokasi tersebut semakin mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulan tanah sehingga harga lahan di sekitarnya meningkat. *Kedua*, meningkatnya harga lahan selanjutnya mendorong petani lain di sekitarnya untuk menjual lahannya. Pembeli tanah tersebut biasanya bukan penduduk setempat sehingga akan terbentuk lahan-lahan guntai yang secara umum rentan terhadap proses konversi lahan yang di alih fungsikan menjadi sarana lain seperti usaha burung walet.

Berdasarkan penelitian di lapangan pengawasan Pemerintah Kabupaten Pesawaran sejauh ini dilakukan dalam tiga tahap yaitu (1) perencanaan pengawasan, (2) proses pengawasan, dan (3) hasil dari pengawasan.

1.1. Perencanaan Pengawasan

Dalam proses perencanaan pengawasan yang sudah dilakukan selama ini lebih kepada bersifat koordinasi dan pengawasan pada struktural pemerintah daerah mulai dari pemda hingga pemerintahan desa, forum Musrenbang sering dijadikan sarana dalam proses perencanaan pengawasan daerah baik pembangunan RTRW maupun pemetaan daerah. Dalam Peraturan Daerah Pesawaran Nomor 25 Tentang Uraian Tugas Kantor Lingkungan Hidup disebutkan bahwa tugas pemerintah dalam proses perencanaan lingkungan hidup adalah melakukan pembinaan, koordinasi, kerjasama, dan sosialisasi terkait dengan dunia usaha yang berhubungan dengan dampak lingkungan. Perencanaan seperti ini secara implisit sudah termaktub dalam Tupoksi satuan kerja terkait dalam proses pengawasan di wilayah kerja Kabupaten Pesawaran.

1.2. Proses Pengawasan

Proses pengawasan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam alih fungsi lahan selama ini lebih berfokus pada penindakan ketika ada laporan dari masyarakat. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Uraian Tugas Penyuluh Pertanian, dan Perikanan sebagai tupoksi dalam proses pengawasan disebutkan bahwa tugas pokoknya adalah menumbuhkan dan mengembangkan kelembagaan ditingkat petani serta kelembagaan ekonomi masyarakat pertanian, serta menyelenggarakan pelatihan.

Maraknya fenomena alih fungsi lahan sawah irigasi teknis menjadi gedung sarang burung walet di Desa Gedung Tataan sudah seyogyanya jadi perhatian semua pihak karena masalah yang akan muncul berakibat pada masyarakat dan lingkungan. Pemerintah Kabupaten Pesawaran sendiri sejauh ini sifatnya lebih pada pengawas yang tidak melekat. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan narasumber di lapangan, menurut mereka hal ini terjadi dikarenakan belum adanya payung hukum yang bisa dijadikan dasar dalam penataan dan penertiban alih fungsi lahan yang terjadi selama ini. Berdasarkan wawancara dengan salah satu pegawai Bappeda Kabupaten Pesawaran menyatakan bahwa:

“Pengawasan yang kami lakukan sejauh ini hanya bersifat berkoordinasi bersama pihak terkait, seperti masyarakat dan perangkat desa. Tujuannya adalah untuk menjalin sinergisitas dalam meminimalisir terjadinya alihfungsi lahan yang berdampak buruk pada lingkungan, melalui koordinasi seperti ini diharapkan tercipta suatu komunikasi pembangunan RTRW yang tepat guna untuk kebutuhan masyarakat”.

Berdasarkan pernyataan tersebut, menurut peneliti, dalam proses pengawasan pendayagunaan sistem pelaksanaan perlu juga memperhatikan keterkaitannya dengan sistem dan pelaksanaan pengawasan alih fungsi lahan itu sendiri. Peningkatan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pembangunan memerlukan dukungan pengawasan yang baik juga. Tantangan lainnya adalah terselenggaranya secara baik pengawasan melekat dalam permasalahan alih fungsi lahan yang sering terjadi di masyarakat, sehingga dampak dari alih fungsi lahan yang tidak tepat dapat diminimalisir. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Pesawaran juga dihadapkan pada tantangan untuk meningkatkan pengawasan fungsional yang dapat melakukan pemeriksaan semua aspek kegiatan pembangunan dalam rencana tata ruang dan wilayah (RTRW). Dengan demikian,

peranan pemerintah daerah dalam pengawasan dapat dilaksanakan sesuai kebijakan yang telah digariskan.

Berdasarkan hasil analisis lapangan, bahwa upaya rill yang selama ini dilakukan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam praktek alih fungsi lahan yakni meliputi Pengawasan yang bersifat *fact finding* (pencarian fakta), artinya pengawasan harus menentukan fakta-fakta dan tugas-tugas dijalankan dalam organisasi. Selanjutnya peningkatan strategi-strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan dan pengelolaan RTRW dan lingkungan hidup di Kabupaten Pesawaran adalah dengan melakukan pengawasan langsung, yakni aparat turun langsung ke lokasi area pesawahan yang berubah alih fungsinya, pengawasan tersebut dilakukan melalui cara; inspeksi langsung, observasi, dan penerimaan laporan dari masyarakat yang merasa dirugikan dengan adanya alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan RTRW dan kebijakan pemerintah daerah. Tidak efektifnya pengawasan yang ada, juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lainnya, yaitu: (1) lemahnya sistem administrasi tanah; (2) kurang kuatnya koordinasi antar lembaga terkait; dan (3) belum memasyarakatnya mekanisme implementasi tata ruang wilayah.

1.3. Hasil dari Pengawasan

Permasalahan alih fungsi tersebut di atas secara langsung maupun tidak langsung tentunya memberikan implikasi terhadap lingkungan sekitarnya. Hasil pengamatan peneliti di lapangan bahwa terlihat luas lahan awal di kecamatan Gedung Tataan yakni sekitar 35 Ha lahan sawah kini telah berkurang menjadi sekitar 21 Ha lahan sawah irigasi teknis. Seiring dengan peningkatan jumlah

penduduk dan perkembangan struktur perekonomian di daerah tersebut, kebutuhan lahan untuk kegiatan nonpertanian terutama pesawahan cenderung terus menurun. Kecenderungan tersebut menyebabkan alih fungsi lahan pertanian sulit dihindari. Beberapa kasus yang peneliti temukan di Desa Gedung Tataan menunjukkan jika di suatu lokasi terjadi alih fungsi lahan, maka dalam waktu yang tidak lama lahan di sekitarnya juga beralih fungsi secara progresif.

- Dampak pada Kesehatan Masyarakat

Maraknya pembangunan gedung-gedung walet membuat banyak keluhan warga terhadap usaha penangkaran sarang burung walet di kawasan permukiman sawah irigasi teknis yang berada di desa Gedung Tataan. Selain menimbulkan polusi udara, keberadaan sarang walet juga berpotensi menyebarkan penyakit khususnya malaria dan demam berdarah. Menurut beberapa masyarakat yang peneliti wawancarai, keberadaan sarang walet membuat pencemaran lingkungan yang mengganggu warga. Kebisingan yang ditimbulkan bunyi kaset pemikat burung walet menuju sarangnya dipastikan melebihi ambang batas kepekaan bunyi.

“Bunyi tiruan burung walet biasanya sudah melewati 85 desibel. Itu di ambang batas normal kepekaan bunyi di udara”. Selain dampak kebisingan, menurut warga, ada dampak lain yakni ancaman penyebaran penyakit. Seperti diketahui, dalam usaha penangkaran burung ini, pemilik membuat bak-bak air untuk mendinginkan ruangan. "Padahal itu rentan menjadi sarang nyamuk, sehingga berpotensi menyebarkan penyakit malaria dan demam berdarah".

Sarang burung walet yang berdiri di tengah permukiman dan area sawah irigasi membuat sejumlah warga mulai merasa kurang nyaman. Mereka mengaku kualitas udara di wilayah permukimannya semakin buruk karena kotoran walet, termasuk baunya yang menyengat. Tak hanya itu, suara bising yang dikeluarkan

burung penghasil sarang bernilai rupiah itu juga mengganggu aktivitas warga. Kondisi ini juga diperparah dengan kekhawatiran warga akan kesehatan. Seperti diketahui, walet juga membawa dampak datangnya penyakit. Warga meminta pemerintah mengatasi masalah ini.

- Dampak pada RTRW

Jika merujuk pada Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Pesawaran 2011 – 2031, maka normalisasi suatu kawasan menjadi penting dalam proses pembangunan daerah di masa yang akan datang. Dengan adanya pembangunan gedung-gedung sarang walet yang tidak berizin berakibat pada kondisi wilayah yang semrawut dan tidak beraturan dalam tata ruang daerah. Hal ini tentu saja akan semakin memperburuk tata ruang dan wilayah kedepannya, belum lagi dengan konflik horizontal antar masyarakat manakala terjadi penataan ruang dan wilayah dikemudian hari.

- Dampak Sosial Masyarakat

Dampak lain dari maraknya alih fungsi lahan sawah irigasi teknis menjadi gedung sarang burung walet di desa Gedung Tataan adalah dampak sosial yang ditimbulkan dari penangkaran sarang burung walet, khususnya kepada masyarakat sekitar. Beberapa eksekusi sosial yang ditimbulkan, antara lain adalah kebisingan suara walet yang mengganggu masyarakat, limbah dari kotoran walet yang bisa menimbulkan penyakit dan mengotori lokasi sekitar penangkaran walet. Selain itu, kesenjangan antara warga sekitar dengan pemilik penangkaran walet juga bisa memicu konflik antara pengusaha dengan masyarakat sekitar jika tidak segera dipikirkan solusinya.

Dampak alih fungsi lahan sawah irigasi ke penggunaan non-pertanian seperti untuk sarang burung walet menyangkut dimensi yang sangat luas secara sosial daripada sekedar turunnya produksi pertanian saja, karena hal itu terkait dengan aspek-aspek perubahan orientasi ekonomi, sosial, budaya, dan politik masyarakat. Arah perubahan ini secara langsung atau tidak langsung akan berdampak terhadap pergeseran kondisi ekonomi, tata ruang pertanian, serta prioritas-prioritas pembangunan pertanian daerah.

Hal lain disampaikan Kartono salah satu petani di desa Gedung Tataan ketika ditanya apa dampak yang muncul dari praktek alih fungsi lahan selama ini baik dampak positif maupun dampak negatifnya, dijawabnya:

Dampak positif menurut saya lebih hanya sekedar masalah ekonomi masyarakat dan peningkatan PAD dari sektor retribusi daerah. Sedangkan dampak negatifnya lebih banyak seperti: dampak lingkungan yang rusak, RTRW yang tidak terencana, dampak pada kesehatan masyarakat, dampak sosial, dan dampak rusaknya ekosistem daerah.

Berdasarkan hasil pengamatan adanya dampak lingkungan yang dirasakan oleh masyarakat, menunjukkan bahwa hasil pengawasan pemerintah setempat selama ini belum berjalan efektif. Hal ini dikarenakan payung hukum tentang alih fungsi lahan dan usaha walet belum ada, sehingga secara teknis di lapangan satker hanya bertindak pada tataran pembinaan dan sosialisasi tanpa adanya ketegasan ketika ada pelanggaran dari masyarakat tentang alih fungsi lahan.

2. Kendala Pemerintah Kabupaten Pesawaran Dalam Pengawasan Alih Fungsi Lahan

Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan. Undang-undang ini diterbitkan dengan pertimbangan bahwa makin meningkatnya pertumbuhan penduduk serta

perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang dapat mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Ternyata walaupun UU ini telah mengatur sedemikian rinci, tidak mudah mengoperasionalkan di lapangan. Oleh karena setiap propinsi harus menetapkan dahulu tata ruang wilayah (RTRW).

Temuan peneliti di lapangan sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Wibowo (1996) bahwa pelaku pembelian tanah biasanya bukan penduduk setempat, sehingga mengakibatkan terbentuknya lahan-lahan guntai yang secara umum rentan terhadap proses alih fungsi lahan semisal gedung pertokoan, rumah burung walet, perumahan, dan sebagainya. Secara empiris lahan pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi adalah sawah.

Menurut Wibowo hal tersebut disebabkan oleh: (1) kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga lebih tinggi; (2) daerah pesawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan; (3) akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah pesawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering; dan (4) pembangunan prasarana dan sarana pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah dengan topografi datar ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan.

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi yang peneliti lakukan di lapangan dapat dikemukakan bahwa setidaknya terdapat tiga kendala mendasar yang menjadi alasan mengapa peraturan pengendalian alih fungsi lahan sulit terlaksana, yaitu:

1. *Kendala Koordinasi Kebijakan.* Di satu sisi pemerintah daerah berupaya melarang terjadinya alih fungsi lahan, tetapi di sisi lain justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan tersebut melalui kebijakan pertumbuhan industri/manufaktur dan sektor nonpertanian lainnya yang dalam kenyataannya menggunakan tanah pertanian.
2. *Kendala Pelaksanaan Kebijakan.* Peraturan-peraturan pengendalian alih fungsi lahan baru menyebutkan ketentuan yang dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan atau badan hukum yang akan menggunakan lahan dan atau akan merubah lahan pertanian ke nonpertanian. Oleh karena itu, perubahan penggunaan lahan sawah ke nonpertanian yang dilakukan secara individual/perorangan belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut, dimana perubahan lahan yang dilakukan secara individual diperkirakan sangat luas.
3. *Kendala Konsistensi Perencanaan.* RTRW yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme pemberian izin lokasi, merupakan instrumen utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis. Namun dalam kenyataannya, banyak RTRW yang justru merencanakan untuk mengalih fungsikan lahan sawah beririgasi teknis menjadi nonpertanian seperti sarang burung walet yang ada di Desa Gedung Tataan.

Sehubungan dengan tiga kendala di atas, menurut analisis peneliti tidak efektifnya pengawasan yang ada, juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lainnya, yaitu: (1) lemahnya sistem administrasi tanah; (2) kurang kuatnya koordinasi antar lembaga terkait; dan (3) belum memasyarakatnya mekanisme implementasi tata ruang wilayah. Di samping itu, persepsi pemerintah tentang kerugian akibat alih fungsi lahan sawah cenderung bias ke bawah (*under estimate*), sehingga dampak negatif alih fungsi lahan sawah tersebut kurang dianggap sebagai persoalan yang perlu ditangani secara serius dan konsisten. Hasil wawancara dengan salah seorang informan di Bagian Hukum Kabupaten Pesawaran menyatakan:

“kendala yang kami hadapi adalah mekanisme aturan alih fungsi lahan yang belum melekat dan belum ada, sejauh ini hanya himbauan dan sosialisasi yang kami berikan pada masyarakat dalam penggunaan lahan sesuai aturan dan peruntukannya. Pemerintah dan dewan sedang merumuskan pola kebijakan terkait dengan aturan alih fungsi lahan ini”.

Temuan lain di lapangan adalah bahwa dari beberapa peraturan perundang-undangan alih fungsi lahan pertanian yang ada baik dari pusat maupun yang masih menggunakan peraturan kabupaten induk (Kabupaten Lampung Selatan) memiliki berbagai kelemahan. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain:

1. Obyek lahan pertanian yang dilindungi dari proses alih fungsi ditetapkan berdasarkan kondisi fisik lahan, padahal kondisi fisik lahan tersebut relatif mudah direkayasa, sehingga alih fungsi lahan dapat berlangsung tanpa melanggar peraturan yang berlaku.
2. Peraturan yang ada cenderung bersifat himbauan dan tidak dilengkapi sanksi yang jelas, baik yang menyangkut dimensi maupun pihak yang dikenai sanksi.
3. Jika terjadi alih fungsi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, maka sulit ditelusuri pihak mana yang paling bertanggungjawab,

mengingat izin alih fungsi lahan merupakan keputusan kolektif berbagai instansi.

4. Peraturan perundangan-undangan yang berlaku kadangkala bersifat paradoksial dan dualistik. Di satu sisi bermaksud untuk melindungi alih fungsi lahan sawah, namun di sisi lainnya pemerintah cenderung mendorong pertumbuhan industri yang notabene basisnya membutuhkan lahan. Di wilayah yang lahan keringnya terbatas, seperti daerah Padang Cermin, kebijakan tersebut jelas akan menekan eksistensi lahan sawah yang ada.

3. Strategi Pemerintah Kabupaten Pesawaran Dalam Pengawasan Alih Fungsi Sawah Irigasi Teknis Menjadi Bangunan Sarang Burung Walet

Selain beberapa hal dikemukakan di atas, menurut hemat peneliti terdapat dua faktor strategis lainnya yang selama ini tertinggalkan dan belum dimaksimalkan pengelolaannya oleh Pemerintah Kabupaten Pesawaran. *Pertama*, belum banyak dilibatkannya petani sebagai pemilik lahan dan pelaku dalam kelembagaan lokal secara aktif dalam berbagai upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian. *Kedua*, belum terbangunnya komitmen, perbaikan sistem koordinasi, dan pengembangan kompetensi lembaga-lembaga formal dalam menangani alih fungsi lahan pertanian. Akhirnya, kondisi tersebut menyebabkan instrumen kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang selama ini telah disusun, tidak dapat menyentuh secara langsung simpul-simpul kritis permasalahan empiris yang terjadi di lapangan.

Perlu digarisbawahi bahwa penyebab terjadinya alih fungsi lahan sawah irigasi teknis menjadi sarang burung walet di Desa Gedung Tataan boleh dikatakan bersifat multidimensi. Oleh karena itu, upaya pengendaliannya tidak mungkin

hanya dilakukan melalui satu pendekatan saja. Mengingat nilai keberadaan lahan pertanian bersifat multifungsi, maka keputusan untuk melakukan pengendaliannya harus memperhitungkan berbagai aspek yang melekat pada eksistensi lahan itu sendiri. Hal tersebut mengingat lahan yang ada mempunyai nilai yang berbeda, baik ditinjau dari segi jasa (*service*) yang dihasilkan maupun beragam fungsi yang melekat di dalamnya.

Sehubungan dengan kondisi tersebut di atas, Pemerintah Kabupaten Pesawaran sejauh ini melakukan tiga pendekatan secara bersamaan dalam kasus pengendalian alih fungsi lahan sawah (*wetland*), yaitu melalui strategi: (1) *regulation*; (2) *acquisition and management*; dan (3) *incentive and charge*. Jika diuraikan dari ketiga pendekatan tersebut di atas maka ditemukan formulasi strategi sebagai berikut:

1. *Regulation*. Melalui pendekatan ini pengambil kebijakan perlu menetapkan sejumlah aturan dalam pemanfaatan lahan yang ada. Berdasarkan berbagai pertimbangan teknis, ekonomis, dan sosial, pengambil kebijakan bisa melakukan pewilayahan (*zoning*) terhadap lahan yang ada serta kemungkinan bagi proses alih fungsi. Selain itu, perlu mekanisme perizinan yang jelas dan transparan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan yang ada dalam proses alih fungsi lahan. Dalam tatanan praktisnya, pola ini telah diterapkan pemerintah melalui penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah dan pembentukan Tim Sembilan di tingkat kabupaten dalam proses alih fungsi lahan. Sayangnya, pelaksanaan di lapangan belum sepenuhnya konsisten menerapkan aturan yang ada.

2. *Acquisition and Management*. Melalui pendekatan ini pihak terkait perlu menyempurnakan sistem dan aturan jual beli lahan serta penyempurnaan pola penguasaan lahan (*land tenure system*) yang ada guna mendukung upaya ke arah mempertahankan keberadaan lahan pertanian dan persawahan.
3. *Incentive and Charges*. Pemberian subsidi kepada para petani yang dapat meningkatkan kualitas lahan yang mereka miliki, serta penerapan pajak yang menarik bagi yang mempertahankan keberadaan lahan pertanian, merupakan bentuk pendekatan lain yang disarankan dalam upaya pencegahan alih fungsi lahan sawah irigasi teknis menjadi lahan lainnya seperti sarang burung walet. Selain itu, pengembangan prasarana yang ada lebih diarahkan untuk mendukung pengembangan kegiatan budidaya pertanian berikut usaha ikutannya.

Mengingat selama ini penerapan perundang-undangan dan peraturan pengendalian alih fungsi lahan kurang berjalan efektif serta berpijak pada acuan pendekatan pengendalian sebagaimana dikemukakan di atas, maka menurut hemat peneliti perlu diwujudkan suatu kebijakan alternatif. Kebijakan alternatif tersebut diharapkan mampu memecahkan kebuntuan pengendalian alih fungsi lahan sebelumnya. Adapun komponennya antara lain instrumen hukum dan ekonomi, zonasi, dan inisiatif masyarakat.

Instrumen hukum meliputi penerapan perundang-undangan dan peraturan yang mengatur mekanisme alih fungsi lahan. Sementara itu, instrumen ekonomi mencakup insentif, disinsentif, dan kompensasi. Kebijakan pemberian insentif diberikan kepada pihak-pihak yang mempertahankan lahan dari alih fungsi. Pola

pemberian insentif ini antara lain dalam bentuk keringanan pajak bumi dan bangunan (PBB) serta kemudahan sarana produksi pertanian (Isa, 2006).

Sebaliknya, disinsentif diberikan kepada pihak-pihak yang melakukan alih fungsi lahan yang implementasinya berlawanan dengan perundang-undangan dan peraturan yang berlaku. Sementara itu, kompensasi ditujukan untuk pihak-pihak yang dirugikan akibat alih fungsi lahan untuk kegiatan pembangunan, atau yang mencegah terjadinya alih fungsi demi kelestarian lahan sebagai sumber produksi pertanian (pangan). Dengan kata lain, penerapan instrumen-instrumen tersebut berkaitan dengan pemberian penghargaan dan sanksi pelanggaran (*reward and punishment*).

Berdasarkan pengamatan di lapangan, menurut peneliti kebijakan zonasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pesawaran berhubungan dengan ketatalaksanaan tata ruang wilayah melalui pengelompokan (*cluster*) lahan menjadi tiga kategori zona pengendalian, yaitu lahan yang dilindungi (tidak boleh dialih fungsikan), alih fungsi terbatas, dan boleh dialihfungsikan. Zonasi diatur berdasarkan kriteria klasifikasi irigasi, intensitas tanam, dan produktivitas lahan sawah. Kriteria irigasi dibedakan atas lahan sawah beririgasi dan nonirigasi. Kriteria intensitas tanam adalah satu hingga dua kali tanam per tahun, sedangkan kriteria produktivitas yaitu di bawah 4,5 ton/ ha/panen.

Strategi lainnya selain tersebut di atas, menurut peneliti adalah dengan pola pelibatan masyarakat seyogyanya tidak hanya terpaut pada fenomena di atas, namun mencakup segenap lapisan pemangku kepentingan. Strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang patut dijadikan pertimbangan adalah yang

bertumpu pada masyarakat (*community-based management plan*). Artinya, masyarakat adalah tumpuan dalam bentuk partisipasi dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

Pemangku kepentingan (*stakeholder*) dapat didefinisikan sebagai individu, masyarakat, atau organisasi yang secara potensial dipengaruhi oleh suatu kegiatan atau kebijakan (Race and Millar, 2006). Dengan kata lain, pemangku kepentingan mencakup pihak-pihak yang terlibat secara langsung atau tidak langsung dan memperoleh manfaat atau sebaliknya dari suatu proses pengambilan keputusan. Secara garis besar, para pemangku kepentingan tersebut dapat diklasifikasikan atas dua kategori (Crosby, 1992), yaitu:

1. Pemangku kepentingan utama (*primary stakeholders*), yakni kelompok sosial masyarakat yang terkena dampak baik secara positif (penerima manfaat/*beneficiaries*) maupun negatif (di luar kesukarelaan) dari suatu kegiatan.
2. Pemangku kepentingan penunjang (*secondary stakeholders*), yaitu berperan sebagai pihak perantara (*intermediaries*) dalam proses penyampaian kegiatan. Pemangku kepentingan ini dapat dibedakan atas penyandang dana, pelaksana kegiatan, organisasi pengawas dan advokasi, atau secara gamblang antara lain terdiri dari pemerintah, lembaga sosial masyarakat (LSM), pihak swasta, politisi, dan tokoh masyarakat. Sekaligus, pemangku kepentingan penunjang ini juga berperan sebagai pemangku kepentingan kunci (*key stakeholders*) yang secara signifikan berpengaruh atau memiliki posisi penting atas keberlangsungan kegiatan.

Menurut peneliti, dalam konteks alih fungsi lahan dalam kasus di Desa Gedung Tataan, seiring dengan definisi di atas, pemangku kepentingan mencakup empat pilar eksistensi sosial kemasyarakatan, yaitu pemerintah dengan jajaran instansinya, masyarakat dengan lapisan sosialnya, sektor swasta dengan korporasi usahanya, dan LSM dengan kelompok institusinya. Keempat pilar tersebut harus memiliki unsur kesamaan persepsi, jalinan komitmen, keputusan kolektif, dan sinergi aktivitas.

Tanpa eksistensi keempat pilar di atas, sulit rasanya untuk memuluskan (*enforcement*) pengimplementasian peraturan-peraturan yang notabene selama ini muatannya sudah cukup komprehensif dalam pengendalian alih fungsi lahan. Akan tetapi, identifikasi pemangku kepentingan harus dilakukan terlebih dahulu, yakni menyangkut dengan keberadaan, keterlibatan, peran, dan imbas pengaruhnya. Metode (*tool*) untuk mengetahui dan mengidentifikasi partisipasi masyarakat dalam konteks alih fungsi lahan pertanian ini adalah pemahaman terhadap eksistensi pemangku kepentingan (*stakeholder analysis*).

Analisis pemangku kepentingan penting dalam pengidentifikasian komunitas atau kelompok masyarakat yang paling terpengaruh dari suatu kegiatan pembangunan (Race and Millar, 2006). Analisis ini juga menurut peneliti bermanfaat dalam menentukan prioritas mengenai komunitas atau kelompok masyarakat yang dibutuhkan dalam implementasi kegiatan dan sampai sejauh mana kegiatan tersebut bermanfaat buat mereka. Perlu dikemukakan bahwa dampak dari suatu kegiatan dapat memberikan manfaat bagi sebagian masyarakat, namun sebaliknya bagi sebagian masyarakat lainnya. Oleh karena itu, dalam analisis pemangku

kepentingan biasanya berhubungan dengan elemen-elemen kegiatan, seperti bagaimana eksistensi kelompok masyarakat, apa dampaknya, dan dengan cara bagaimana konsekuensi negatif dapat diminimalisasi.

Secara garis besar, dalam analisis pemangku kepentingan perlu diakomodasikan beberapa komponen, yaitu: (1) komunitas atau kelompok masyarakat yang berhubungan dengan kepentingan suatu kegiatan; (2) isu utama berdasarkan pengalaman masyarakat; (3) dampak positif dan negatif kegiatan terhadap mata pencaharian masyarakat; (4) strategi untuk mengurangi atau menghindari dampak negatif kegiatan; dan (5) implementasi program aksi.

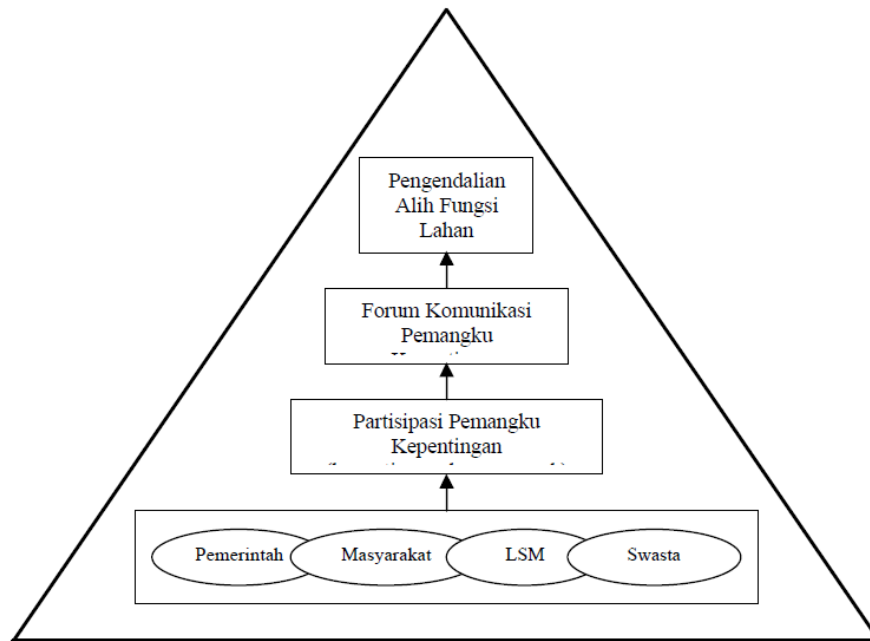
Analisis pemangku kepentingan dapat dilakukan dalam skala makro, namun tentunya akan lebih efektif bila dilaksanakan dalam skala mikro untuk kemudahan pengawasan. Oleh karena itu, implementasi strategi pengendalian alih fungsi lahan idealnya diawali dengan proyek rintisan (*pilot project*). Sejalan dengan nuansa desentralisasi dan era otonomi, pemerintahan daerah seharusnya berinisiatif dalam hal ini, sedangkan pemerintahan pusat lebih kepada peran konsultatif dan koordinatif serta sekaligus melakukan replikasi secara nasional.

Dua kata kunci dalam analisis ini adalah kepentingan (*interest*) dan pengaruh (*influence*) dari dua klasifikasi pemangku kepentingan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya. Meskipun kepentingan merupakan hal yang cukup sulit untuk didefinisikan, namun esensinya dapat diperoleh melalui analisis sosial (untuk pemangku kepentingan utama) dan dokumen kelembagaan (untuk pemangku kepentingan penunjang). Secara ringkas, kepentingan yang dimaksud diantaranya terkait dengan ekspektasi, manfaat, sumberdaya, komitmen, potensi

konflik, dan jalinan hubungan (*network*). Selanjutnya, pengaruh berkaitan dengan kekuasaan (*power*) terhadap kegiatan, termasuk di dalamnya pengawasan terhadap keputusan yang telah dibuat dan memfasilitasi pelaksanaan kegiatan sekaligus menangani dampak negatifnya. Penilaian terhadap aspek pengaruh relatif sulit dilakukan dan perlu interpretasi khusus untuk mendalaminya. Akan tetapi, ada beberapa faktor yang dapat dijadikan acuan dalam menilai pengaruh tersebut.

Kendati selama ini ada beberapa proyek rintisan yang relatif kurang berkontribusi secara signifikan dalam keberlanjutan kegiatannya, proyek rintisan yang berlandaskan partisipatif seyogyanya tidak demikian. Dalam kerangka proyek rintisan partisipatif, analisis pemangku kepentingan dilaksanakan dengan diiringi proses iteratif serta pengawasan dan penilaian (*monitoring dan evaluasi*). Institusi yang berperan utama (*key stakeholder*) dalam kegiatan tersebut diharapkan dari Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda), karena selama ini instansi yang bersangkutan sudah banyak berperan dalam mengkoordinasikan formulasi RTRW dan Peraturan Daerah (Perda).

Perlu dipertimbangkan pula pendirian suatu wadah untuk para pemangku kepentingan (*stakeholder's forum*). Secara skematis, ketatalaksanaan pengendalian alih fungsi lahan berbasis proyek rintisan yang bertumpu pada partisipasi masyarakat. Jika digambarkan dalam bentuk piramida maka formulasinya adalah sebagai berikut:



Sumber: Pretty, 1995: 34

Gambar 3. Ketatalaksanaan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Berbasis Proyek Rintisan Bertumpu pada Partisipasi Masyarakat

Berdasarkan wawancara dengan informan di lapangan dan hasil analisis peneliti, paling tidak ada tiga tipologi partisipasi masyarakat yang dianggap sesuai dengan strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian, yaitu partisipasi konsultatif, interaktif, dan fungsional (Pretty, 1995). Partisipasi konsultatif adalah dalam bentuk konsultasi dengan pihak luar (*external agent*), dimana masalah dan solusinya didefinisikan oleh pihak luar terkait. Partisipasi interaktif yaitu dalam kerangka analisis kolektif yang ditujukan untuk perumusan program aksi, sementara itu, partisipasi fungsional yakni partisipasi dengan membentuk kelompok guna.

Tiga tipologi tersebut di atas menurut peneliti sudah terlihat dicanangkan oleh Pemerintah Kabupaten Pesawaran melalui langkah-langkah yang telah ditempuh selama ini antara lain: (i) menahan laju konversi lahan pertanian yang cenderung

mengalami penyusutan dari tahun ke tahun; (ii) Meningkatkan produktivitas lahan pertanian dan menaikkan harga komoditas hasil pertanian (meningkatkan pendapatan petani); (iii) Penyusunan rencana, sosialisasi dan pengawasan implementasi tata ruang wilayah; (iv) Kaji ulang kebijakan-kebijakan yang tidak berpihak kepada petani dan mengakibatkan terjadinya pengalihan hak; dan (v) Kebijakan pemukiman vertikal.

Artinya, secara normatif Pemerintah Kabupaten Pesawaran telah membuat sebuah perencanaan pembangunan daerah yang cukup baik. Hanya memang masih diperlukan sebuah terobosan kebijakan yang lebih mengikat dalam permasalahan alih fungsi lahan, khususnya sawah irigari teknis yang berubah menjadi sarang burung walet. Sehingga diharapkan ketika payung hukum sudah ada, maka pola pemetaan wilayah dan lingkungan tetap dapat dilestarikan. Jika digambarkan dalam sebuah matriks maka terlihat seperti di bawah ini:

Tabel 10. Matriks Pengawasan Alih Fungsi Sawah Irigasi Teknis Menjadi Bangunan Sarang Burung Walet Di Kabupaten Pesawaran

Permasalahan	Pengawasan	Hasil Pengawasan	Alternatif Pencegahan Alih Fungsi Lahan
- Alih fungsi lahan yang terjadi di Kabupaten Pesawaran seperti di Desa Gedung Tataan dari sawah irigasi teknis menjadi gedung sarang walet berakibat pada berkurangnya area sawah abadi yakni dari ± 35 Ha sawah kini menjadi ± 21 Ha. - Berkurangnya hasil produktivitas pertanian petani terutama padi dikarenakan luas area sawah yang berkurang dikarenakan terjadinya alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan RTRW. - Akibat dari alih fungsi lahan yang terjadi adalah dampak yang timbul pada masyarakat meliputi: dampak pada kesehatan masyarakat, dampak pada RTRW, dan dampak pada sosial masyarakat.	Pengawasan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Pesawaran sejauh ini hanya bersifat pembinaan, koordinasi dan sosialisasi. Itupun hanya pada tataran sosialisasi RTRW dan sinergisitas tidak meluasnya alih fungsi lahan di masyarakat. Tujuan dari dilakukannya pengawasan ini adalah untuk tertibnya lingkungan sawah irigasi teknis agar tetap terjaga kelestarian sawah abadi sesuai dengan RTRW Kabupaten Pesawaran	Dikarenakan belum adanya payung hukum yang baku maka pengawasan yang dilakukan selama ini dirasa belum efektif. Tidak efektifnya pengawasan yang ada, juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lainnya, yaitu: (1) lemahnya sistem administrasi tanah; (2) kurang kuatnya koordinasi antar lembaga terkait; dan (3) belum memasyarakatnya mekanisme implementasi tata ruang wilayah.	- Menahan laju konversi lahan pertanian yang cenderung mengalami penyusutan dari tahun ke tahun; - Meningkatkan produktivitas lahan pertanian dan menaikkan harga komoditas hasil pertanian (meningkatkan pendapatan petani); - Penyusunan rencana, sosialisasi dan pengawasan implementasi tata ruang wilayah; - Kaji ulang kebijakan-kebijakan yang tidak berpihak kepada petani dan mengakibatkan terjadinya pengalihan hak; dan - Kebijakan pemukiman vertikal. - Perlu segera dibuatnya Peraturan Daerah tentang pengelolaan dan izin pendirian gedung sarang burung walet