

PERKEMBANGAN PENGGUNAAN DAN KEBIJAKAN PENYEDIAAN TANAH MENDUKUNG KETAHANAN PANGAN

S.B. Silalahi

*Guru Besar Manajemen Pertanahan Pasca Sarjana Ilmu Geografi Universitas Indonesia,
Komite Agraria DPN HKTI dan Dewan Pakar Agraria APPSI*

PENDAHULUAN

Ada publikasi yang dicetak dengan baik dan menarik berjudul "Peta Kerawanan Pangan Indonesia" (*A Food Insecurity Atlas of Indonesia*) kerjasama antara Dewan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian dan *United Nations World Food Programme* diterbitkan tahun 2005. Dalam Bab V Kerawanan pangan ditinjau dari aspek lingkungan hidup. Tinjauan ketahanan pangan dan gizi dari sudut pandang lingkungan hidup meliputi perhatian terhadap pengelolaan tanah, konservasi keragaman hayati, peningkatan teknologi prapanen, pelestarian lingkungan hidup dan pengelolaan hutan. Presentase daerah hutan, fluktuasi curah hujan, daerah puso dan daerah rawan banjir dan tanah longsor, merupakan indikator-indikator yang dipilih untuk menjelaskan rawan pangan sementara. Dalam publikasi tersebut tidak disinggung sama sekali tentang terjadinya penciptaan sawah karena adanya konversi penggunaan tanah pertanian, terutama di Pulau Jawa sebagai sentra sawah terluas di Indonesia.

Terjadinya penyusutan luas tanah pertanian terutama lahan sawah di Pulau Jawa dan di sekitar kota-kota besar sebagai akibat perkembangan perekonomian wilayah sekitar primer (pertanian) ke sektor sekunder dan tersier (industri, jasa dan perdagangan). Ini terjadi karena adanya perbedaan yang tajam antara "rent sektor pertanian" dan "rent sektor non pertanian", sehingga perubahan penggunaan tanah sulit dikendalikan dan dihindari, walaupun telah banyak peraturan perundangan yang berkaitan dengan upaya pencegahan alih fungsi tanah persawahan irigasi teknis.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) disebutkan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan tanahnya bersifat abadi dan tanah harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara

filosofis bangsa Indonesia memandang tanah dari perspektif yang populis. Hal ini terbukti dari paradigma:

1. Bumi dan air serta ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (UUD 1945 Pasal 33 ayat 3).
2. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu-sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat 1 UUPA).
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur (Pasal 2 ayat 3 UUPA).
4. Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan yang disebut tanah, dan dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum (Pasal 4 ayat 1 UUPA).
5. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (pasal 6 UUPA).
6. Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (pasal 7 UUPA).
7. Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan nasional dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong royong lainnya (Pasal 12 ayat 1 UUPA).
8. Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta (Pasal 13 ayat 2 UUPA).

9. Pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Pasal 14 UUPA).
10. Memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan ekonomi lemah (Pasal 15 UUPA).
11. Diatur bermacam-macam hak-hak atas tanah (Pasal 16 ayat 1 UUPA).
12. Diatur batas luas maksimum atau minimum tanah yang dipunyai satu keluarga atau badan hukum (Pasal 17 UUPA).
13. Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan dari, rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang (pasal 18 UUPA).
14. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaptaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 ayat 1 UUPA).
15. Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000 (Pasal 52 ayat 1 UUPA).

Paradigma di atas sekaligus merupakan syarat-syarat yang merupakan satu bungkus atau satu paket yang tidak boleh dilaksanakan dengan terpisah-pisah, karena apabila tidak dilaksanakan secara terpadu tidak akan bisa mendatangkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti yang diamanatkan oleh pasal 2 ayat 3 UUPA dalam melaksanakan pembangunan yang berkaitan dengan tanah.

Yang menarik perhatian untuk didiskusikan sebenarnya bukan saja fisik tanahnya, melainkan kaitan tanah itu dengan manusia dalam penguasaan dan penggunaannya. Tanah sebagai sumberdaya merupakan benda yang unik dan strategis dalam kehidupan sehari-hari, karena hampir tidak ada kegiatan manusia yang tidak terkait dengan tanah. Perlu diingatkan kembali, bahwa tanah itu adalah benda yang multifungsi, dapat sebagai benda politik, ekono-

mi, sosial, budaya, dan juga merupakan komponen ekosistem atau lingkungan.

Adapun nilai strategis tanah terletak pada cara masyarakat menguasai dan menggunakan tanah, serta menjadi faktor penentu apakah tanah itu dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat atau dijadikan sebagai bahan manipulasi ekonomi, politik ataupun untuk mendukung ketahanan pangan dan pembangunan lainnya secara terpadu.

TANAH DAN PEMBANGUNAN

Pengertian Tanah

Tanah sumber daya alam yang bisa mempunyai berbagai bentuk dan ukuran, bisa dilihat sebagai benda merupakan tempat tumbuh bagi tanaman dimana ukurannya adalah subur dan gersang, bisa juga sebagai benda diukur dengan ukuran besar atau isi (volume) misalnya satu ton tanah atau satu meter kubik tanah, dan akhirnya tanah bisa dipandang sebagai ruang muka bumi sesuai pasal 4 ayat 1 UUPA dimana ukurannya luas, misalnya ha, m², tombak, bahu dan sebagainya. Tanah dalam ukuran luas harus dipakai ditempat dimana tanah berada.

Belakangan ini ada usaha untuk mengganti istilah tanah dalam ukuran luas yang dikenal dengan istilah "lahan". Usaha ini bertujuan baik, yaitu untuk memperkaya perbendaharaan kata-kata bahasa Indonesia. Akan tetapi tampaknya "lahan" dan "tanah" harus hidup berdampingan, karena istilah yang baru ini tidak akan bisa sepenuhnya mendesak mundur istilah yang lain. Hal ini disebabkan kata-kata seperti tanah air, tanah tumpah darah, tanah warisan, tanah wakaf, sertifikat tanah telah menjadi istilah baku secara historis maupun secara yuridis, dalam melaksanakan tugas mengemban UUPA. (UU No. 5 Tahun 1960).

Ada pula akhir-akhir ini diperkenalkan kata "ruang". Akan tetapi, sampai saat ini belum ada yang dengan jelas dan tegas bisa mengatakan apa yang dimaksud dengan "ruang", kalau bukan tanah permukaan bumi (pasal 4 Ayat 1 UUPA). Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang membagi ruang atas ruang daratan (tanah), ruang (lautan/perairan dan ruang angkasa).

Atas pengertian tersebut, kelihatannya "tanah", "lahan", dan "ruang" harus hidup berdampingan, tetapi harus diukung oleh landasan hukum yang benar. Akan tetapi yang perlu diperhatikan bahwa "tanah" sebagai "ruang", di samping aspek fisik, mempunyai dua aspek lain yang penting, yaitu "hak" dan "penggunaan".

Pembangunan

Pembangunan wilayah adalah usaha yang bertujuan untuk membuat masyarakat sejahtera baik lahir maupun batin yang dilaksanakan di atas wilayah. Wilayah menurut ilmu wilayah adalah satu wilayah administrasi, bisa propinsi, kabupaten/kota atau lainnya. Dengan demikian wilayah juga menyangkut tanah ruang muka bumi (pasal 4 ayat 1 UUPA) dimana pengelolaannya dikaitkan dengan administrasi pemerintahan.

Kebijakan penggunaan tanah di Indonesia dituangkan dalam pasal 2 ayat 3 UUPA, bahwa tanah itu harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan berencana sesuai dengan pasal 14 dan adanya kewajiban untuk memelihara dan menambah kesuburan tanah yang dipergunakan tersebut.

Akan tetapi perlu disadari bahwa tanah itu "*an sich*" tidak bisa memberikan kemakmuran. Kemakmuran itu baru ada, apabila di atas tanah dibangun sesuatu, seperti persawahan, rumah, hotel, tambak dan lain-lainnya. Oleh karena itu penggunaan tanah dan pembangunan merupakan dua hal yang berbeda, tetapi tidak bisa dipisahkan. Hanya perlu diingat bahwa melaksanakan pembangunan di atas tanah hak orang lain adalah dilarang (UU No. 51 Tahun 1960). Dengan demikian mengganggu tanah adalah wujud dari usaha pembangunan, tetapi menggunakan tanah untuk pembangunan dengan mengabaikan status hukum tanah akan menimbulkan keributan/sengketa yang mengganggu ketentraman dan ketertiban.

Tata Guna Tanah

(a) Penggunaan Tanah Berencana

Rangkaian kegiatan penataan penyediaan tanah, penataan peruntukan tanah dan penataan penggunaan tanah secara berencana, terarah dan teratur dalam rangka melaksanakan Pembangunan Nasional disebut Tata Guna Tanah. Tata Guna Tanah merupakan, kegiatan

yang dilakukan dalam rangka mendukung Rencana Pembangunan Nasional baik Pembangunan Sektoral maupun Daerah. Maka Tata Guna Tanah bertujuan agar tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa dan Rakyat Indonesia direncanakan, dipelihara dan dimanfaatkan secara lestari untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran, kebahagiaan dan kesejahteraan rakyat material dan spiritual, yang adil dan merata. Tata Guna Tanah didasarkan atas keterpaduan berbagai azas, yaitu: (1) azas lestari, agar terpelihara kelestarian tanah sebagai salah satu sumber daya alam utama untuk mencapai kemakmuran; (2) azas optimal pemanfaatan tanah, agar dalam pemanfaatan tanah yang diperlukan itu dicapai hasil yang setinggi-tingginya; dan (3) azas serasi dan seimbang, ditujukan untuk pemenuhan berbagai kebutuhan nyata dari Negara, masyarakat dan perorangan sehingga dicegah pertentangan kepentingan dan tumpang tindih yang merugikan.

Dalam hubungan itu Tata Guna Tanah dengan sendirinya harus memperhatikan fungsi sosial hak-hak atas tanah yang merupakan sifat asli dari pada semua hak atas tanah menurut Hukum Tanah Nasional, kepentingan, golongan ekonomi lemah, pemanfaatan tanah sebagai faktor produksi dan wadah kegiatan, kemampuan fisiknya serta persyaratan untuk mempertahankan dan memelihara lingkungan hidup, konservasi sumber daya alam serta keseimbangan ekosistem wilayah yang bersangkutan.

Tata Guna Tanah merupakan rangkaian kegiatan penyiapan dan pembuatan: (1) pedoman peruntukan dan penggunaan tanah; (2) peta persediaan tanah; (3) peta penggunaan tanah; (4) pengarahannya lokasi kegiatan pembangunan nasional; (5) pengarahannya lokasi kegiatan pembangunan wilayah daerah provinsi; dan (6) rencana penggunaan tanah kabupaten/kota.

(b) Syarat-Syarat Penggunaan Tanah Berencana

Ciri-ciri dan tujuan penggunaan tanah berencana meliputi: (1) tanah disesuaikan dengan prioritas pembangunan; (2) penggunaan tanah disesuaikan dengan tuntutan sifat tanah dan lingkungan hidup; (3) penggunaan tanah tidak boros; (4) penggunaan tanah sesuai dengan nilai ekonomi tanah; (5) penggunaan tanah menurut hukum yang berlaku; dan (6)

penyelenggara adalah pemerintah dan pemerintah daerah.

Dari ciri-ciri dan tujuan di atas kelihatan jelas bahwa penggunaan tanah tidak hanya menyangkut pemanfaatan fisik tanah saja, melainkan juga harus dikaitkan dengan pembangunan sosial ekonomi, budaya dan bahkan politik. Selain faktor penentu, selama ini yang kurang mendapat perhatian dalam penetapan prioritas pembangunan adalah "aspirasi masyarakat" dan "potensi daerah" sehingga perlu melibatkan masyarakat setempat mulai dari perencanaan, pelaksanaan maupun pemantauan. Sehubungan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, peranan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dan kota sangat penting dalam menetapkan Rencana Pembangunan Tanah mendukung Ketahanan Pangan.

PERKEMBANGAN PENGGUNAAN TANAH DI PULAU-PULAU BESAR

Tahapan Perkembangan Penggunaan Tanah

Pola penggunaan tanah di Indonesia pada saat ini pada hakekatnya adalah gambaran di dalam ruang dari gabungan hasil jenis usaha manusia, tingkat teknologi dan jumlahnya. Skema evolusi penggunaan tanah di Indonesia hasil penemuan Sandy (1985) berdasarkan pengamatan hasil pemetaan tata guna tanah oleh Departemen Dalam Negeri akan dapat digunakan untuk patokan dalam menilai perkembangan pola penggunaan tanah di suatu daerah. Perkembangan pola penggunaan tanah di daerah tersebut seperti yang nampak dari skema A sampai dengan I (lihat Gambar 1A Skema Evolusi Penggunaan Tanah di Indonesia).

Skema A

Manusia belum lagi ada di daerah yang bersangkutan. Seluruh daerah masih tertutup hutan. Daerah-daerah yang letaknya dibawah ketinggian 10 meter masih tertutup oleh rawa dan hutan rawa.

Skema B

Manusia pertama datang, yang sudah mengenal cara-cara bertani. Kehidupan mereka

masih sederhana. Peralatan merekapun masih sederhana pula. Langkah pertama yang mereka lakukan adalah membersihkan sebidang tanah, yang kemudian mereka tugal dan tanami. Usaha berladang telah mulai. Nampaknya mereka itu akan mulai di tempat-tempat dengan ketinggian di sekitar 25 meter. Sebab ditempat itu mereka masih dekat kepada air, dengan tidak perlu takut kebanjiran. Lereng tanah belum lagi berat, malahan sebagian besar masih datar dan karena itu mudah digarap.

Karena jumlah mereka itu masih sedikit, sedang tanah masih cukup banyak, tidak ada yang menghalangi mereka untuk pindah-pindah tempat di dalam membuka tanah perladangan mereka itu. Jumlah hujan cukup banyak dan suhu tidak atau belum memaksa mereka lagi untuk bergerak dengan berpakaian tebal. Makin lama jumlah mereka makin besar, dan akhirnya terasa perlu oleh mereka untuk mempunyai tempat tinggal tetap dan tempat bertani yang tetap. Kalau tingkatan ini sudah tercapai, kitapun telah meningkat kepada Skema C.

Skema C

Sebagian daripada luas ladang mereka telah mereka jadikan persawahan. Dengan adanya persawahan itu, tempat-tempat tinggal merekapun sudah menetap pula dalam bentuk-bentuk perkampungan-perkampungan. Di samping tanah persawahan, merekapun masih mempunyai sejumlah tanah yang mereka pergunakan untuk ladang berpindah-pindah, meskipun pindah-pindah mereka sudah mulai "terbatas".

Lambat laun jumlah manusia makin bertambah. Perkampungan-perkampungan menjadi lebih besar dan makin banyak jumlahnya. Sementara itu, itupun mengetahui cara-cara untuk "menertibkan sungai", sehingga tanaman mereka tidak seperuhnya hanya bergantung kepada hujan yang jatuh semusim sekali. Dengan demikian, sebagian dan pada tanah persawahan merupakan tanah pertanian dengan tanaman satu kali semusim atau setahun, kini dapat diusahakan untuk bisa menghasilkan lebih sering lagi. Kita telah menginjak Skema D.

Skema D

Kalau persawahan tadinya merupakan persawahan tadah hujan untuk sebagian telah bisa diairi, sebagian daripada tempat berladang

telah pula berubah wajah menjadi sejenis "kebun campuran". Maksudnya, sebidang tanah, yang ditanami dengan macam-macam buah-buahan atau umbi-umbian seperti sereh, kunir atau lainnya, merupakan usaha untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari yang juga dampak lebih meningkat.

Daerah perladangan masih juga nampak, karena rupanya luas tanah masih memungkinkan. Nampak juga, bahwa semua perkembangan perluasan daerah pertanian itu dilaksanakan "ke atas", maksudnya ke arah pegunungan. Daerah hutan yang letaknya lebih rendah dan rawa yang lebih dibawah lagi, masih tetap utuh.

Skema E

Perkembangan selanjutnya telah pula menampakkan segi-segi yang baru. Pertama-tama nampak bahwa wilayah hutan pada daerah yang lebih rendah tadi, telah mulai digarap dan dijadikan persawahan. Persawahan yang dibuat pada tempat yang lebih rendah itu tidak bisa diairi, karena ternyata jumlah air tidak mencukupi untuk daerah-daerah yang jauh. Hal ini juga disebabkan tanah-tanah sawah yang tadinya merupakan persawahan tadah hujan, yang letaknya sejajar dengan persawahan-persawahan yang bisa diairi, telah pula dijadikan sawah-sawah yang berpengairan. Dengan demikian, jumlah persawahan itu secara mutlak telah menjadi lebih luas. Demikian juga, sebagian tegalan yang terletak di tempat yang lebih tinggi tadi, telah pula dijadikan persawahan tadah hujan. Daerah-daerah atau zone-zone persawahan dengan pengairan itu pula merupakan daerah-daerah yang padat penduduknya. Akan tetapi anehnya kota-kota besar di Indonesia jarang terdapat di daerah persawahan ini.

Pada taraf ini dengan sendirinya telah pula dibayangkan bahwa jumlah manusia telah pula bertambah besar. Perkampungan makin bertambah banyak dan makin bertambah besar pula. Dengan demikian, kebutuhan hidup makin terasa makin menekan, sehingga nampak usaha untuk mengusahakan tanah yang lebih intensif. Sebagian tanah yang tadinya merupakan kebun campuran kini telah diusahakan sebagai "tegalan".

Skema F

Skema F sebenarnya hanya menunjukkan, bahwa segala sesuatunya masih berkem-

bang seperti apa yang terdapat pada skema E. Perbedaannya hanya terletak pada jumlah tanah ladang pada taraf ini telah berkurang. Rupanya letak ladang dengan kampung telah mulai terasa terlalu jauh. Mungkin juga apa yang diperoleh lewat persawahan dan tegalan sudah cukup memadai.

Lambat laun cara bertani ladang makin tidak bisa lagi dipertahankan. Ladang telah dirubah menjadi kebun-kebun campuran yang ditanami dengan bermacam-macam buah-buahan dan rempah-rempah.

Skema G

Rupanya jumlah manusia yang mendiami daerah tersebut tidak lagi memungkinkan adanya usaha pertanian yang berpindah-pindah. Mungkin hal ini disebabkan oleh sempitnya ruang atau mungkin juga karena keturunan mereka sudah tidak "mengetahui" lagi cara-cara yang demikian itu. Tekanan kebutuhan rupanya memaksa mereka untuk bergerak lebih tinggi lagi dalam membuat tanah-tanah perkebunan. Di samping itu, telah pula nampak usaha-usaha ke arah pengeringan rawa-rawa yang ada di tepi pantai.

Skema H

Tekanan jumlah manusia nampaknya telah sangat terasa, kebun-kebun campuran mereka yang tadinya masih banyak mengandung pohon-pohon kayu yang besar, nampaknya sudah tidak bisa lagi memenuhi kebutuhan kayu, baik untuk keperluan bahan bangunan maupun untuk keperluan kayubakar. Lambat laun nampak bahwa hutan yang ada di atas lereng-lereng gunung telah mulai jarang penumbuhannya, karena ditebangi. Dengan jarangnya pohon-pohon besar, sinar matahari pun telah sempat pula masuk menyusup ke dalam tanah yang tadinya merupakan jutaan lebat. Dengan adanya kesempatan itu, semak-semak telah pula dimungkinkan untuk tumbuh di tanah bekas tanah hutan tersebut. Demikian juga nampak, bahwa di sekitar pantai, tanah yang tadinya tidak pernah pernah dijamah karena selalu dilanda banjir terpaksa pula dihuni, atau dipergunakan untuk persawahan meskipun air pengairan tidak mungkin lagi sampai ke tempat itu.

Sebagai akibat dari pada penggunaan tanah yang "marjinal" itu, kemudian timbullah

macam-macam masalah seperti tergambar pada skema I.

Skema I

Hutan yang baik jumlahnya sudah sangat terbatas. Hutan belukar atau semak-semak melingkari daerah hutan yang masih baik itu. Tidak lama lagi, mungkin seluruhnya akan merupakan hutan belukar. Sebagai akibat daripada itu, makin sedikitnya penutupan tanaman atas tanah berlereng cukup terjal sehingga kerusakan-kerusakan terhadap tanah tidak bisa dihindarkan. Erosi dibagian lereng-lereng pegunungan telah pula nampak. Hal ini tentu tidak akan terbatas pada tanah itu saja, akan tetapi pasti lambat laun akan menghinggapinya pula tanah kebun yang ada dibawahnya.

Rawa yang tadinya terdapat ditepi pantai, telah pula dikeringkan. Sebagaimana diketahui, rawa bukanlah tanah yang terletak tinggi. Dengan dijadikannya tanah-tanah rawa itu tanah pertanian, tidak merupakan halangan bagi air sungai pada musim penghujan untuk kembali menggenangi tempat-tempat yang memang rendah itu. Dengan demikian, baik sawah maupun perkampungan yang terletak di bekas rawa itu makin selalu dikunjungi oleh air. Setiap tahun akan terdengar, teriakan banjir dari daerah-daerah yang demikian itu.

Untuk dapat mengeringkan rawa tadi, digalilah parit-parit pembuangan air di sekitar rawa-rawa itu, sampai ke pantai. Semasa rawa itu masih berair, selama fungsi parit pembuangan itu memenuhi kegunaannya. Pada suatu saat air telah tiada lagi. Lebih-lebih pada musim kemarau, air yang biasanya ada di dalam rongga-rongga tanahpun "menguap". Dengan demikian, tiada lagi yang menghalangi air laut untuk menyusup ke dalam rongga tanah tersebut. Makin lama proses penyusupan itu makin jauh dan kadar garam yang diendapkan oleh air asin itu makin menumpuk. Akhirnya kadar garam tanah-tanah persawahan itu menjadi sedemikian tingginya, sehingga tanah itu tidak bisa lagi dipergunakan untuk bercocok tanam padi dan karena itu terpaksa ditinggalkan. Bersamaan dengan meningkatnya kadar garam pada tanah, kadar garam pada air tanahpun ikut meningkat, sehingga untuk minumpun air sumur yang terdapat di tempat itu sudah tidak bisa lagi. Kerusakan-kerusakan tanah telah terjadi baik di pegunungan maupun di tepi pantai. Ini semua

akibat penggunaan tanah yang melampaui batas.

Dengan mempergunakan skema Evolusi Penggunaan Tanah akan dapat dinilai tahapan perkembangan penggunaan tanah setiap pulau-pulau terbesar di Indonesia, seluruh daerah provinsi bahkan seluruh daerah Kabupaten, sehingga langkah-langkah penataan penggunaan tanah (tata guna tanah) dapat dilakukan, termasuk penataan lingkungan hidup dan penataan kegiatan pertanian dalam mendukung ketahanan pangan. Pulau Jawa misalnya sudah sampai pada tahapan I, kerusakan tanah-tanah telah terjadi baik di pegunungan maupun di tepi pantai. Banjir di musim hujan dan kekeringan di musim kemarau, karena telah terjadi kerusakan hidro orologis yang berkelanjutan, tanpa ada upaya perbaikan yang terencana dan sistematis sampai saat ini.

Kelihatannya Provinsi Kalimantan Tengah walaupun jumlah penduduk kecil dibandingkan dengan luar daerah karena cara-cara eksploitasi sumber daya hutan melalui HPH-HPH tidak mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan hutan yang benar, pembukaan proyek PLG yang besar-besaran tanpa menerapkan penataan lingkungan hidup dan pembukaan persawahan perkebunan dan perladangan dengan sistem pembakaran telah menimbulkan asap akan mempercepat skema evolusi perkembangan penggunaan tanah ke tahapan I, sehingga perlu upaya pencegahan perkembangan yang merusak lingkungan hidup.

Ketimpangan Neraca Penggunaan Tanah pada Kawasan Lindung dan Budidaya

Sesuai dengan Rencana Tata Ruang wilayah provinsi yang berkaitan dengan pelaksanaan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, setelah dikelompokkan dalam pulau-pulau terbesar di Indonesia diperoleh data seperti pada Tabel 1.

Dari atas dapat dilihat bahwa dari segi kepatutan penggunaan tanah yang diambil patokan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dari 191 juta ha daratan, 67 juta ha (35,4%) harus digunakan sebagai kawasan lindung dan sisanya seluas 123 juta ha (64,6%) dapat digunakan sebagai wilayah budidaya. Dari 67 juta ha kawasan lindung, ternyata sudah digunakan 12 juta ha (18,4%), tersebar terluas di Sumatera, Kalimantan, Jawa dan Bali, bah-

Tabel 1 : Neraca Penggunaan Tanah Kawasan Lindung dan Budidaya menurut Wilayah di Indonesia, 2001

Wilayah	Tata ruang		Jumlah (ha)	Penggunaan tanah (ha)			
	Kawasan budidaya	Kawasan lindung		Kawasan budidaya		Kawasan lindung	
				Hutan	Non-hutan	Hutan	Non-hutan
Sumatera	20.410,180	16.936.550	47.339.730	15.777/440	14.623.740	10.992.590	5.945.960
Jawa dan Bali	10.903.040	2.434.330	13.337.370	1.631.080	0.271.960	1.129.700	1.304.630
Kalimantan	36.606.340	15.020.930	53.829.270	27.372.660	11.535.680	13.084.300	1.936.630
Sulawesi	11.061.110	8.533.200	19.614.310	4.867.090	6.214.020	7.729.360	803.820
Nusa Tenggara dan Maluku	8.673.700	6.649.420	15.323.120	4.822.660	3.851.020	5.410.140	1.239.280
Irian Jaya	23.564.794	17.915.216	41.460.010	16.796.640	6.788.154	16.702.710	1.212.506
Jumlah	123.432.164	67.491.648	190.923.810	71.267.590	52.164.574	55.048.820	12.442.826
	(64,65%)	(35,35%)	190.923.810	(57,74%)	(42,26%)	(81,56%)	(18,44%)
Indonesia	180.923.610 (100%)		190.923.810	123.432.164 (100%)		67.491.646 (100%)	

Sumber: Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan Dalam Rangka Otonomi Daerah : Suatu Kenyataan. BPN Jakarta 2001.

kan di Irian Jaya sudah cukup berarti yang digunakan. Sebaliknya yang seharusnya wilayah budidaya ternyata masih hutan 71 juta ha (57,7%) dijumpai terluas di Kalimantan, Irian Jaya, dan Sumatera.

Untuk kepentingan perencanaan dan tata guna tanah daerah provinsi dan daerah kabupaten dalam rangka pembangunan di daerah tentunya baik peta maupun data dipersiapkan lebih terperinci lagi dan disusun dalam bentuk Sistem Informasi Geografi (SIG) dan Sistem Informasi Pertanahan (LIS).

Ketimpangan Penyebaran Tanah Sawah

Penggunaan tanah untuk sawah merupakan penggunaan tanah yang berkaitan langsung dengan penyediaan pangan nasional dan sekaligus juga dapat digunakan tingkat kemapanaan petani di daerah itu. Pada Tabel 2 berikut diberikan data penggunaan tanah sawah menurut sistem irigasi.

Nampak bahwa luas penggunaan tanah sawah sekitar 7,8 juta ha yang terdiri dari 4,2 juta ha (53,8%) sawah irigasi teknis dan 3,6 juta ha (46,2%) berupa sawah nonirigasi secara geografis tanpa memperhatikan sistem irigasi, penggunaan tanah sawah mayoritas terletak di wilayah Jawa dan Bali seluas 3,4 juta ha (43,8%). Sisanya tersebar di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara dan Maluku, dan sangat kecil di Irian Jaya (Papua).

Nasoetion (2004) mengemukakan data luas penggunaan tanah sawah pada provinsi-

provinsi di Indonesia, produksinya dan jumlah penduduk yang sumber datanya diambil dari peta-peta penggunaan tanah sawah di Indonesia, Direktorat Penatagunaan Tanah, BPN tahun 2004 dan BPS 2002 (lihat Tabel Lampiran 1) dimana luas sawah di Pulau Jawa tahun 2004 luasnya 3.933.370 ha dan pada tahun 1998 luasnya masih mencapai 4.075.520 ha terjadi pengurangan karena adanya alih fungsi yang tidak terkendali.

Nasoetion (2004) mengatakan untuk mencari tanah sawah di luar Jawa dan Bali memang masih tersedia akan tetapi masih membutuhkan biaya yang mahal dan waktu yang lama, baik untuk pembangunan irigasi maupun sarana penunjang lainnya.

Oleh karena itu, banyak kalangan berpendapat agar sawah-sawah di Pulau Jawa tetap dipertahankan. Namun demikian secara realistis bahwa kebutuhan tanah untuk nonpertanian (perumahan, industri, infrastruktur dan jasa lainnya) di Pulau Jawa juga sangat tinggi, sehingga sangatlah sulit menghentikan mutasi tanah sawah dan tanah pertanian produktif lainnya. Hal inilah yang seharusnya dicarikan solusi keseimbangan (*trade off*) yang cermat, khususnya antara kebijakan pelanggaran konversi tanah pertanian produktif versus realitas, rasa keadilan dan hak keperdataan masyarakat di samping melakukan konsolidasi penguasaan dan pemilikan tanah persawahan yang semakin kecil.

Tabel 2. Penggunaan Tanah Sawah Menurut Sitem Irigasi dan Wilayah di Indonesia, 2001

Wilayah	Sawah irigasi teknis		Sawah non-irigasi		Total luas sawah [^]	
	Luas (ha)	%	Luas (ha)	%	Luas sawah (ha)	%
Sumatera	997.060	23.74	1.332.040	36.84	2.329.224	29.80
Jawa dan Bali	2.442.100	58.14	968.440	27.34	3.430.698	43.89
Nusa Tenggara dan Maluku	154,920	3.69	155.120	4.29	310.144	3.97
Kalimantan	228.85,0	5.45	772.890	21.38	1.001.845	12.82
Sulawesi	373.500	8.89	346.630	9.59	720.239	9.21
Irian Jaya (Papua)	4.240	0.10	20.640	0.57	24.980	0.32
Indonesia	4.200.670	100.00	3.615.760	100.00	7.816.130	100.00

Sumber : Kewenangan Pemerintah Bidang Pertanahan dalam Rangka Otonomi Daerah : Suatu Kenyataan. BPN Jakarta 2001.

KEBIJAKAN PENYEDIAAN TANAH MENDUKUNG KETAHANAN PANGAN

Pengertian Ketahanan Pangan

Dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang pangan memberikan pengertian "ketahanan pangan bagi setiap rumah tangga yang bercermin dari ketersediaannya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Pengertian ketahanan pangan tersebut dapat dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut :

- Pangan bukan hanya beras, tetapi mencakup makanan dan minuman yang berasal dari tumbuhan dan hewan termasuk ikan, baik produk primer maupun turunannya, termasuk air minum. Dengan demikian proses produksi pangan tidak hanya dihasilkan oleh kegiatan sektor pertanian tetapi juga pada industri pengolahan pangan.
- Penyediaan pangan yang cukup diartikan sebagai penyediaan dalam jumlah yang sesuai dengan kebutuhan setiap individu untuk memenuhi asupan zat gizi makro (karbohidrat, protein, lemak) serta zat gizi mikro (vitamin dan mineral) yang bermanfaat bagi pertumbuhan, kesehatan dan daya tahan jasmani maupun rohani.
- Tersedianya pangan dalam kondisi aman diartikan sebagai bebas dari kandungan bahan biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia, serta aman dan aspek kaidah agama.
- Di samping keamanan pangan, pemenuhan pangan perlu memperhatikan aspek mutu,

yang mencakup kenampakan fisik, citarasa, kandungan zat gizi, maupun keanekaragaman dan kelengkapan zat gizi makro maupun mikro, yang dibutuhkan setiap individu untuk tumbuh, sehat, dan produktif dari hari ke hari.

- Tersedianya pangan dengan kondisi yang merata, diartikan pangan tersedia setiap saat di setiap daerah lokasi penduduk di seluruh tanah air.
- Terpenuhinya pangan dengan kondisi terjangkau, diartikan pangan mudah diperoleh setiap rumah tangga secara fisik maupun ekonomi, yaitu dalam jarak dan harga yang terjangkau setiap saat.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ketahanan pangan mengandung makna makro dan mikro. Makna makro terkait dengan penyediaan pangan di seluruh wilayah setiap saat, sedangkan makna mikro terkait dengan kemampuan rumah tangga dan individu dalam mengakses pangan dan gizi sesuai kebutuhan dan pilihannya untuk tumbuh, hidup sehat dan produktif. Ketahanan pangan melekat pada individu, masyarakat, wilayah hingga tingkat nasional.

Berdasarkan pengertian ketahanan pangan di atas maka yang menjadi masalah adalah "bagaimana caranya penyediaan pangan untuk mendukung kegiatan-kegiatan yang cukup beragam itu? Dalam tulisan ini yang dimaksudkan hanyalah proses produksi pangan sektor pertanian terutama persawahan, dan kegiatan pendukungnya, misalnya perluasan areal pertanian, pencegahan alih fungsi tanah pertanian, terutama persawahan irigasi teknis.

Peranan UUPA dalam Penyediaan Tanah

Dalam diktum “d” Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaan hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong royong.

UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tidak perlu dan tidak pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat ketentuan dalam pasal 2 ayat 1 UUPA yang mengatakan bahwa: “bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi “dikuasai Negara”. Dikuasai dalam pasal 2 ayat 1 ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, pada tingkatan yang tertinggi: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya; (b) menentukan dan mengatur hak-hak dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu; dan (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Segala sesuatunya itu dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur (Pasal 2 ayat 2 dan ayat 3).

Dengan memperhatikan pasal 1, pasal 2, pasal 3, pasal 6, pasal 9, pasal 10, pasal 11, pasal 12, pasal 13 dan pasal 17, akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara di bidang Agraria perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara :

- a. Rencana Umum (“*National Planning*”) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia. Kemudian dirinci menjadi rencana-rencana khusus (“*Regional planning*”) dari tiap daerah (Pasal 14 UUPA). Dengan adanya *planning*

itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga membawa manfaat sebesar-besar bagi negara dan rakyat. Dalam upaya membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat, serta dalam rangka mewujudkan keadilan sosial, maka disamping menjaga kelestariannya perlu dilaksanakan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah”, dikaitkan dengan pasal 2, 14 dan 15 yang memberikan penekanan pada kewajiban dan tanggung jawab kepada negara dan bangsa Indonesia agar bumi, air dan ruang angkasa Indonesia yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dipelihara dan dikembangkan peruntukan dan penggunaannya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

- b. Dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, bangsa Indonesia menyelenggarakan pembangunan nasional secara berencana, menyeluruh dan merata berhubungan dengan penyediaan tanah untuk memenuhi berbagai jenis kebutuhan memerlukan pedoman dan landasan hukum yang mantap.
- c. Dengan persediaan tanah yang terbatas, sementara kebutuhan negara, masyarakat dan perorangan terus meningkat dapat dipenuhi secara serasi dan seimbang;
- d. Penggunaannya tidak menjurus kepada pemborosan yang mengakibatkan kerusakan pada sumber daya alam dan terganggunya keseimbangan lingkungan hidup.

Dalam hubungan itu, Undang-undang No. 5 Tahun 1960 dalam pasal 14 mengharuskan agar pemerintah menyusun rencana mengenai penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah bagi berbagai keperluan negara, masyarakat dan perorangan, sehingga pemanfaatan tanah dapat dilakukan secara berencana, terarah dan teratur.

Dalam pasal 15 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 diletakkan kewajiban pada tiap-tiap orang, Badan Hukum atau Instansi Pemerintah yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah untuk memelihara, menambah kesuburan serta mencegah kerusakannya dan apabila tidak dilakukan, maka sanksinya ada pada pasal 52. Akan tetapi mekanisme untuk penerapan sanksi itu tidak pernah diatur secara tegas dalam proses pemberian dan pengakuan hak atas tanah. Diberikan dan diakui hak atas tanah

tanpa adanya kewajiban yang jelas bagi pemegang hak atas tanah, sehingga tidak ada mekanisme yang jelas dalam memberikan sanksi kepada pemegang hak atas tanah / pemegang sertifikat tanah. Peraturan Pemerintah dan Peraturan Perundangan yang dimaksud pasal 19, 22, 24, 26 ayat 1, 46, 47, 49 ayat 3 dan 50 ayat 3 belum ada yang menjabarkan pelaksanaan Pasal 52 UUPA secara tegas. Pasal 14 UUPA yang harus diatur dengan Undang-Undang hanya diatur oleh peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, karena disebutkan juga sebagai peraturan pelaksanaan Pasal 16 Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang ternyata juga gagal dalam pelaksanaan penggunaan tanah berencana (tata guna tanah), sehingga telah diusulkan untuk direvisi. Hal ini dilakukan karena ternyata seluruh RUTR wilayah yang pernah disusun baik di provinsi maupun kabupaten dan kota tidak berhasil digunakan sebagai pedoman dalam pemanfaatan ruang atau tanah, termasuk melindungi areal pertanian/persawahan mendukung ketahanan pangan.

Rancangan Undang-Undang Tata Guna Tanah yang dipersiapkan sejak tahun 1967, selesai dibahas Interdep, kemudian dikembalikan karena masuknya konsep Rancangan Undang-undang Tata Ruang Tata Ruang Kesekretariat Negara yang diprakasai Departemen Pekerjaan Umum. Rancangan ini menjadi bahan dalam menyusun Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang banyak menimbulkan masalah dalam pemanfaatan tanah terutama dalam pengamanan areal pertanian, sawah irigasi, sehingga terjadi konversi/alih fungsi yang tidak terkendali walaupun sudah cukup banyak peraturan perundangan yang dibuat.

Pemerintah nasional dan pemerintah daerah telah banyak mengeluarkan pertukaran perundangan yang berkaitan dengan pelarangan konversi tanah sawah ke penggunaan nonpertanian, namun hasilnya menunjukkan bahwa peraturan pemerintah yang telah dikeluarkan mempunyai kelemahannya diantaranya adalah:

- a. Sistem perundang-undangan yang berkaitan dengan pengendalian konversi tanah sawah sebagian besar bersifat *implisit*, sehingga pada aplikasinya di lapangan masih banyak celah-celah yang bisa diupayakan

dikonversi tanpa melanggar peraturan tersebut.

- b. Peraturan dan perundangan yang satu dengan lainnya bersifat *dualistik dan paradox*. Dimana satu sisi peraturan hendak melindungi pengalihan tanah sawah, namun disisi lain pemerintah mendorong pertumbuhan industri yang pada kenyataannya terjadi pada sumberdaya yang baik (sawah).
- c. Peraturan tersebut terputus antara peraturan yang satu dengan lainnya dalam sektor yang berbeda, sehingga tidak meliputi dan mendorong kerangka kerja yang *integratif dan koordinatif*.
- d. Lemahnya penyuluhan hukum dan sosialisasi serta sanksi dan tidak adanya mekanisme yang mengikat dalam proses pemberian dan pengakuan hak atas tanah yang diproses dengan siklus agraria dalam mewujudkan Catur Tertib Pertanahan dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

PENUTUP

1. Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria terutama pasal 2 ayat 3, pasal 14, 15, 18 dan pasal 52 sebenarnya sudah merupakan pasal-pasal yang mendukung pengendalian tanah untuk kepentingan pembangunan yang membutuhkan tanah dan mempertahankan tanah pertanian yang baik untuk tidak dialih fungsikan. Hanya sayangnya pasal-pasal tersebut belum didukung peraturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh UUPA. Sebagai contoh, untuk pelaksanaan pasal 14 dan 15 sudah disusun Rancangan Undang-Undang Tata Guna Tanah yang dikerjakan sejak tahun 1967, tetapi tahun 1982 dikalahkan Rancangan Undang-Undang Tata Guna Tanah yang kemudian diundangkan menjadi Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang ternyata tidak mampu mengendalikan alih fungsi tanah pertanian yang mendukung ketahanan pangan.
2. Banyak peraturan perundangan dalam bentuk undang-undang Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Surat Edaran Menteri dan Surat Keputusan Gubernur, tetapi tidak

berfungsi karena tidak disertai prosedur (cara) yang jelas, serta didukung oleh data/fakta yang akurat dan sarana kerja yang jelas berupa peta-peta. Kelemahan yang lain adalah (a) peraturan perundangan yang disusun mempunyai kelemahan-kelemahan, sehingga mudah dilanggar dan tidak ada sanksi; (b) pemerintah Nasional dan Pemerintah Daerah tidak tegas dalam melindungi areal persawahan irigasi; (c) lemahnya kesadaran masyarakat dan pelaksanaan, penyuluhan dan sosialisasi sangat lemah serta tidak adanya sanksi bagi yang melanggar; dan (d) belum adanya upaya mengatasi alih fungsi tanah sawah irigasi dimana rata-rata pemilikan tidak ekonomis lagi.

3. Model evaluasi perkembangan penggunaan tanah dapat digunakan sebagai indikasi pemantauan tahapan perkembangan penggunaan tanah terhadap penyediaan tanah untuk pembangunan pertanian yang berwawasan lingkungan dalam mendukung ketahanan pangan di daerah dan dibantu dengan mempersiapkan peta-peta yang memuat seluruh aspek aspek agraria/pertanian dalam bentuk Sistem Informasi Geografi dan Sistem Informasi Pertanian yang dapat digunakan sebagai titik tolak menetapkan kebijakan, perencanaan pelaksanaan, maupun pengawasan.
4. Setiap pemberian dan penegasan hak atas tanah harus diproses melalui Siklus Agraria dalam rangka mewujudkan Catur Tertib Pertanian dan dinyatakan dengan jelas tentang jenis hak atas yang diberikan serta kewajiban setiap pemegang hak atas tanah dicantumkan dalam SK HAT maupun dalam sertifikat atas tanah dalam rangka mendukung program ketahanan pangan, pemeliharaan tanah dan mencegah kerusakan lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

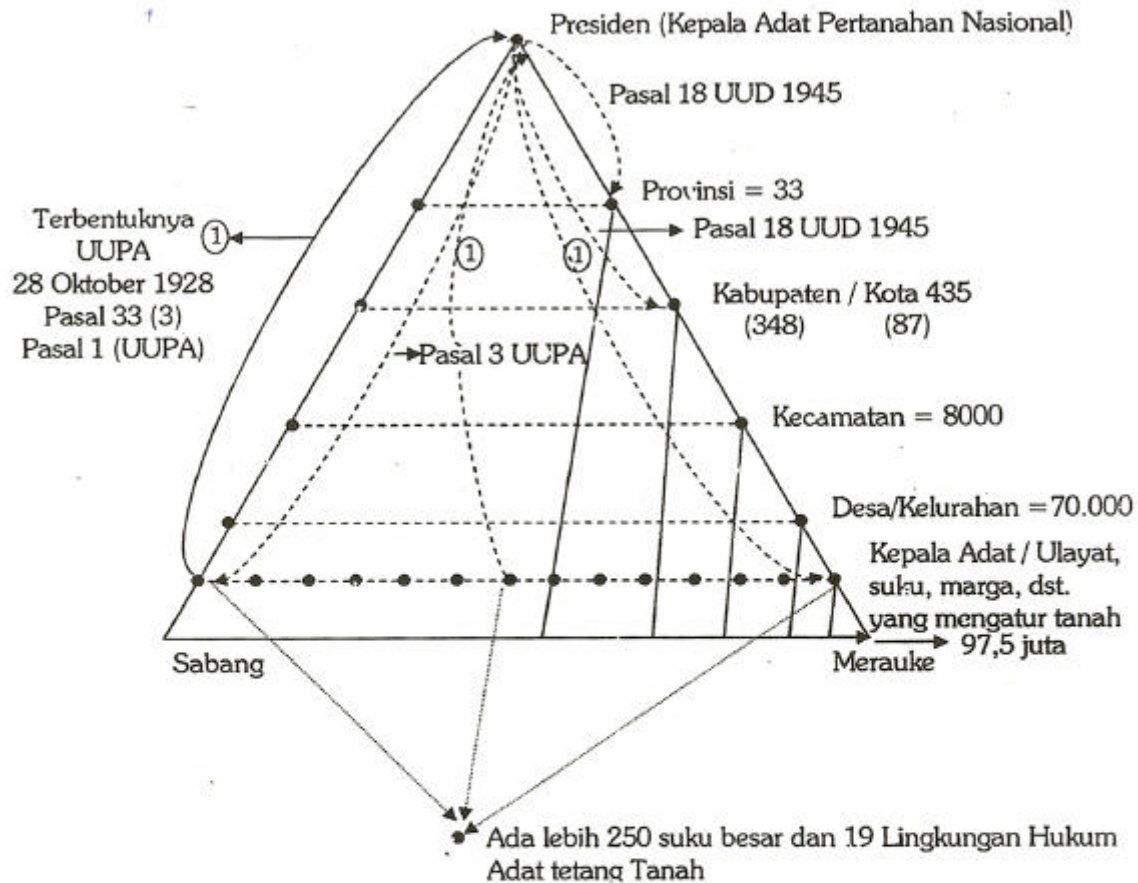
- _____. 1982. Rancangan Undang-Undang Tata Guna Tanah Hasil Team Antar Departemen, Biro Hukum Departemen Dalam Negeri 1982.
- _____. 2000. Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Diterbitkan Sinar Geografika Jakarta.
- _____. 2005. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penataan Ruang, 2005. Departemen Pekerjaan Umum.
- Boedi Harsono. 1999. Hukum Agraria Indonesia Jilid I Hukum Tanah Nasional Penerbit Djambatan.
- Dewan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian dan World Food programme. 2005. Peta Kerawanan Pangan Indonesia (A Food Insecurity Atlas of Indonesia).
- Gevisioner. 2006. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani di Kabupaten Kampar Propinsi Riau. Tesis Program Pasca Sarjana Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Sumberdaya. Kerjasama Institut Ilmu Pemerintahan dengan Universitas Nusa Bangsa, Bogor, April 2006.
- Nasoetion, L.I. 2004. Kebijakan Pembangunan Dalam Mengendalikan Konversi Penggunaan Tanah Pertanian (Review Peraturan Perundangan). Makalah disampaikan pada pertemuan Round Table II Konversi dan Pengembangan tanah. Ditjen Bina Produksi Tanaman Pangan. Deptan, Jakarta 14 Desember 2004.
- Sandy, I.M. 1985. Penggunaan Tanah (Land use) di Indonesia. Publikasi No. 75. Dit. Tata Guna Tanah Departemen Dalam Negeri.
- Silalahi, S.B. 2002. Pengelolaan Tanah Dalam Mendukung Pembangunan Daerah Makalah pada Diklat Penataan Ruang dan Manajemen Lahan Departemen Dalam Negeri, Jakarta 2002.

Tabel Lampiran 1. Penyebaran Sawah, Produksi, dan Jumlah Penduduk di Indonesia.

No	Provinsi	Luas Sawah				Jumlah	
		Irigasi Ha	Non Irigasi Ha	Jumlah		Produksi (ton)	Penduduk Jiwa
				Ha	%		
1.	N.A. Darusalam	228.920	5.730	234.650	265	1.358.269	4.041.000
2	Sumatera Utara	449.330	93.050	542.380	6.13	3.125.951	11.942.000
3	Riau	14260	60.740	75.000	0.85	396.016	5.383.000
4	Sumatera Barat	265.810	1.170	266.980	3.02	1.883.679	4.298.000
5	Jambi	72.050	25.670	97.720	1.10	559.373	2.494.000
6	Sumatera Selatan	304.510	111.290	415.800	4.70	1.847.620	7.220.000
7	Bangka Belitung	0	10.650	10.650	0.12	379.359	1.656.000
8	Bengkulu	50.120	0	50.120	0.57	379.359	1.656.000
9	Lampung		54.860	291.770	3.30	1.951.013	6.889.000
Total Pulau Sumatera				1.985.070	22.43	11.511.597	44.846.000
10.	DKI Jakarta	3.180	420	3.600	0.04	11.303	8.382.000
11.	Banten	178.240	12.710	190.950	246	1.468.765	8.619.000
12.	Jawa Barat	1.094.320	15.240	1.109.560	12.54	9.166.872	37.157.000
13.	Jawa Tengah	793.030	331.910	1.124.940	12.51	8.503.523	31.789.000
14.	DI Yogyakarta	65.010	620	65.630	0.74	633.577	3.163.000
15.	Jawa Timur	1.157.010	175.410	1.332.420	15.05	8.803.878	35.225.000
16.	Bali	100.460	10.460	106.270	120	811.058	2.230.000
Total Pulau Jawa dan Bali				1.985.070	22.43	11.511.597	44.846.000
17	Kalimantan Barat	270.620	155.540	426.160	4.81	985.208	4.198.000
18	Kalimantan Tengah	293.540	1.920	295.460	3.34	388.873	1.966.000
19	Kalimantan Selatan	282.060	184.200	466.260	5.27	1.345.680	3.068.000
20	Kalimantan Timur	31.710	33.540	65.250	0.74	430.830	2.589.000
Total Pulau Kalimantan				1.253.130	14.16	3.150.599	11.821.000
21	Gorontalo	23.730	19.740	43.470	0.49	153.222	859.000
22	Sulawesi Utara	29.000	0	29.000	0.33	321.779	2.052.000
23.	Sulawesi Tengah	113.540	360	113.900	4.29	797.537	2.287.000
24	Sulawesi Selatan	615.530	99.740	715.270	8.08	3.822.521	8.248.000
25	Sulawesi Tenggara	76.350	4.430	80.780	0.91	298.813	1.935.000
Total Pulau Sulawesi				982.420	11.10	5.398.872	15.417.000
26	Nusa Tenggara Barat	244.940	4.040	248.980	2.81	1.370.171	4.152.000
27	Nusa Tenggara timur	92.490	92.490	155.500	1.76	448.732	3.945.000
28	Maluku	78.230	0	78.230	0.88	12.033	1.165.000
29	Maluku Utara	83.390	0	83.390	0.94	-	793.000
Total Pulau Nusa Tenggara dan Maluku				566.100	6.40	1.830.936	10.001.000
30.	Papua	66.460	65.060	131.520	1.49	73.123	2.356.000
Total Papua				131.520	1.49	73.123	2.356.000
Total Indonesia		7.314.750	1.314.750	8.851.610	100	51.379.103	212.006.000

Sumber : Peta Penggunaan Tanah Sawah Indonesia, Direktorat Penatagunaan Tanah BPN, 2004 dan Statistik Indonesia Tahun 2002, BPS

**SKEMA 5 : HUKUM TANAH NASIONAL BERDASARKAN HUKUM ADAT
TENTANG TANAH TERTUANG DALAM UUPA (UU NO. 5/1960).**

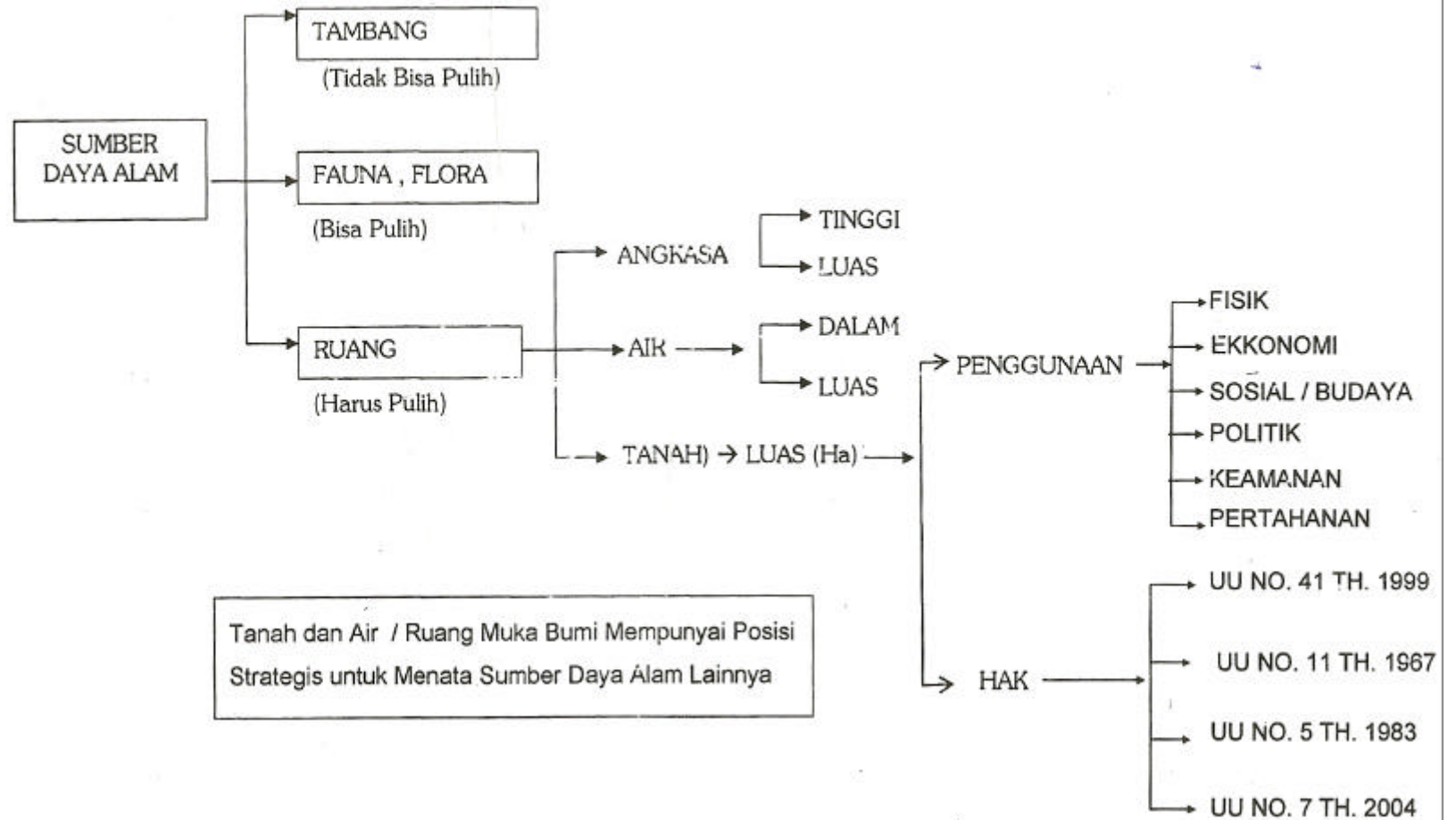


- Sumber :
- 1) UUD 1945, Pasal 18, (1), (2), (5) dan Pasal 33 (3)
 - 2) UUPA Pasal 1, Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4
 - 3) UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 2 (9) Pasal 13 k, 14k

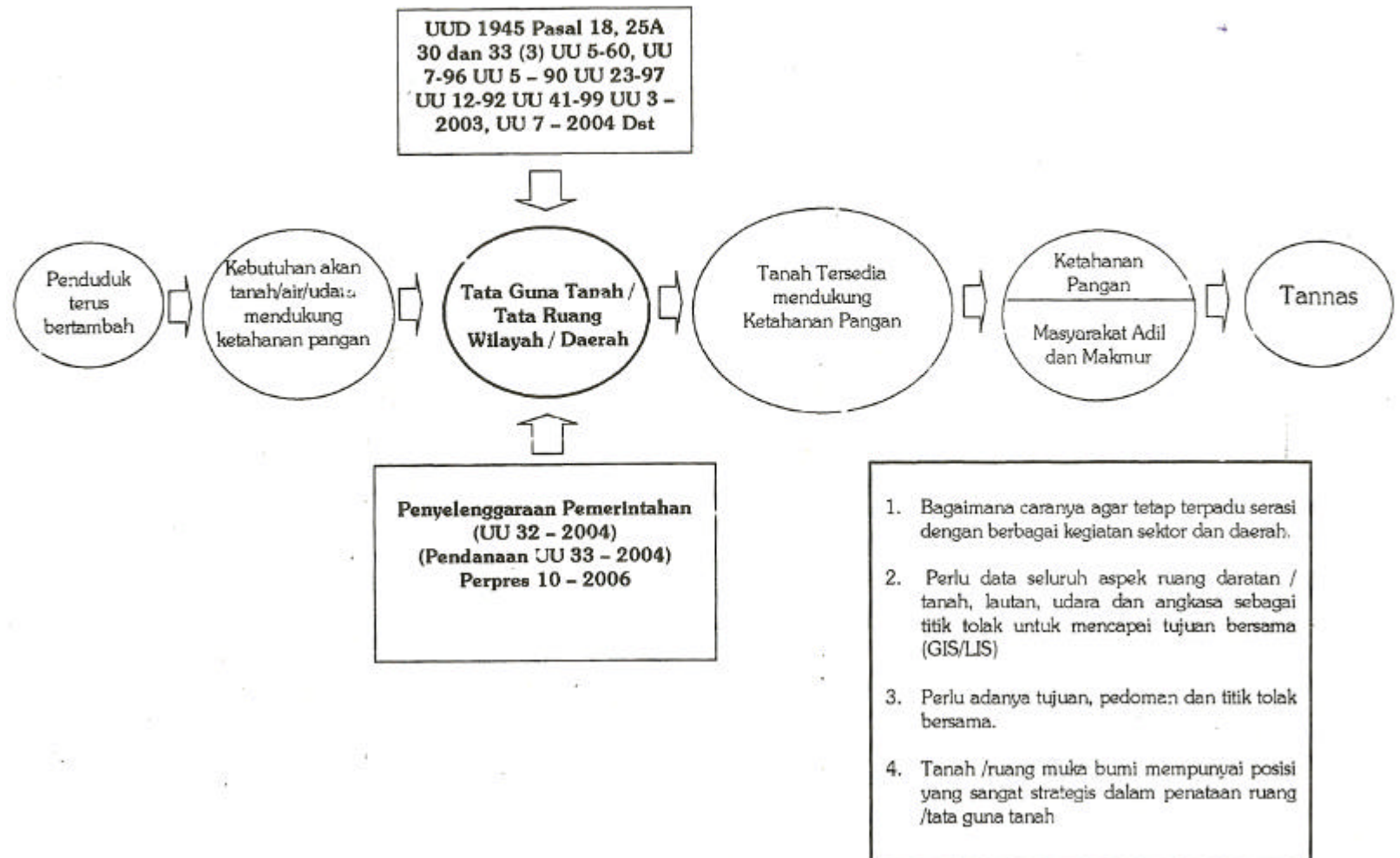
Keterangan : Pada waktu UUPA diundangkan tanggal 24 September 1960, penduduk Indonesia baru 97,5 juta jiwa, sedangkan Jawa sudah 63 juta jiwa.

APPSI, Mei 2006

SKEMA 1 : PEMANFAATAN SUMBER DAYA ALAM



SKEMA 2 : PENYEDIAAN TANAH UNTUK Mendukung KETAHANAN PANGAN



**SKEMA 3 : KEBIJAKAN PASAL-PASAL INTI UUPA, PASAL-PASAL PENUNJANG
DAN KEBIJAKAN PELAKSANAAN**

KEBIJAKAN INTI UUPA	KEBIJAKAN PENUNJANG UUPA (Pasal –PASAL UUPA)	KEBIJAKAN PELAKSANAAN
Ps. 1	Ps. 7 Ps. 10 Ps. 11 Ps. 13 Ps. 17 LANDREFORM Ps 52	UU 51 - 60 UU 56 - 60 PP 224 - 61 UU 2 - 60 Dst.
Ps. 2	Ps. 14 Ps. 15 LAND USE PLANNING Ps 52 Ps. 16) PHT Ps 52 Ps. 19) PT Ps 52	FMDN 3 -78 Hapus Diganti PMDN 6-86; PP 16 - 2004 Dst UU 51 - 60 PMNA / KBPN No. 3/99 PP 40- 96 PMNA / KBPN No. 5/99 PP 41- 96 PMNA / KBPN No. 9/99 Dst. PP 24 - 97 PMNA / KBPN No. 3/97
Ps. 4	Ps 6 Ps. 18 PENGADAAN TANAH Ps 52	UU 20 - 61 Keppres 55 - 93 Peraturan Presiden 36 - 2005 Diganti dengan Perpres No. 56 Tahun 2006

SKEMA 4 : PENGGUNAAN PERTANIAN KAITAN DENGAN TANAH (UUPA DAN UU 32 – 2004)

