

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Dengan adanya penambahan jumlah penduduk yang terus meningkat, dibarengi dengan pertumbuhan ekonomi dan industri, menimbulkan persaingan antara kebutuhan pertanian dan pembangunan sektor non pertanian. Menurut Irawan (2005), persaingan dalam pemanfaatan lahan tersebut muncul akibat adanya tiga fenomena ekonomi dan sosial, yaitu 1) keterbatasan sumberdaya lahan, 2) pertumbuhan penduduk dan 3) pertumbuhan ekonomi. Luas lahan yang tersedia relatif terbatas, sehingga pertumbuhan penduduk akan meningkatkan kelangkaan lahan yang dapat dialokasikan untuk kegiatan pertanian dan non pertanian.

Tingginya penambahan jumlah penduduk yang menyebabkan semakin meningkatnya permintaan lahan untuk perumahan semakin mengikis ekosistem lahan pertanian. Begitu juga dengan pertumbuhan ekonomi dan industri yang membutuhkan lahan untuk perkantoran, perdagangan, pabrik, gudang dan lain-lain menyebabkan semakin menyusut luas lahan pertanian. Sedangkan penambahan luas lahan pertanian sulit untuk menutupi luas lahan yang telah terkonversi. Padahal lahan pertanian (sawah) selain mempunyai nilai ekonomi sebagai penyangga kebutuhan pangan, juga berfungsi ekologi

seperti mengatur tata air, penyerapan karbon di udara dan sebagainya (Hariyanto, 2010).

Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman, menyatakan bahwa, dengan jumlah penduduk Indonesia mencapai angka 250 juta jiwa dan dengan tingkat pertumbuhan sekitar 1,6 persen, diperlukan lahan sawah minimal seluas 10 juta hektar. Sedangkan tahun 2014 areal lahan persawahan baku yang ada di Indonesia mencapai 8,1 juta hektar dengan tingkat alih fungsi lahan mencapai 100 ribu hektar per tahunnya (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/04/21/172902726/Luas.Lahan.Pertanian.Naik.700.Ribu.Hektar>). Konversi lahan sawah sekitar 80% terjadi di wilayah sentra produksi pangan nasional yaitu Pulau Jawa yang merupakan tempat lumbung pangan nasional dengan tingkat kesuburan lebih tinggi dari pada daerah lainya (http://www.pertanian.go.id/file/RENSTRA_2015-2019.pdf).

Berkurangnya lahan pertanian yang dikonversi menjadi pemukiman dan lahan industri, telah menjadi ancaman dan tantangan tersendiri bagi bangsa Indonesia untuk menjadi bangsa yang mandiri dalam bidang pangan (Prabowo, 2010). Semakin berkurangnya luas lahan pertanian berarti semakin berkurangnya jumlah hasil produksi pangan, sedangkan jumlah penduduk semakin meningkat yang berakibat semakin meningkat juga permintaan akan pangan. Sehingga semakin tinggi angka konversi lahan, maka akan semakin sulit bagi bangsa Indonesia untuk mampu mandiri pangan.

Masalah konfersi lahan tidak hanya menyanggkut masalah Negara dalam pemenuhan pangan rakyatnya, namun juga masalah kesejahteraan para petani. Swastik (2011) menyatakan, bahwa salah satu faktor pembentuk perangkat kemiskinan petani antara lain adalah alih fungsi lahan. Suseno dan Suyatna (2007) menyebutkan, sempitnya luas lahan garapan petani mendorong mereka untuk memperoleh penghasilan dengan bekerja di luar usaha tani. Dengan demikian, petani memiliki dua peran yakni sebagai produsen pangan (sebab mereka berusaha tani) tetapi juga sebagai konsumen (sebab harus membeli pangan di pasar berhubung hasil produksi usaha taninya sangat kecil dan tidak mencukupi kebutuhan pangan keluarga petani). Hal ini mengakibatkan terjadinya penurunan produktivitas pertanian dan akhirnya terjadi kemiskinan petani.

Mengingat dampak yang ditimbulkan oleh adanya konversi lahan yang begitu luas, perlu kiranya upaya-upaya pengendaliannya. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Harjono (2005) pengendalian konversi lahan pertanian merupakan sebuah sistem yang melibatkan peraturan dan pelakunya. Sehingga diperlukan adanya keterikatan misi antar instansi agar dapat mengintegrasikan berbagai kepentingan dalam rangka pengendalian lahan pertanian. Disamping juga perlu adanya sosialisasi pada masyarakat akan pentingkan menjaga kelestarian lahan pertanian demi ketahanan pangan.

Pemerintah sebagai pelaksana tugas dan wewenang Negara perlu meramu strategi maupun kebijakan yang nanti mampu untuk mengendalikan laju konversi lahan untuk mewujudkan pertanian yang berkelanjutan. Menurut Sabiham (2008), pertanian berkelanjutan adalah pengelolaan sumberdaya untuk menghasilkan kebutuhan pokok manusia, yaitu sandang, pangan, dan papan, sekaligus mempertahankan dan meningkatkan kualitas lingkungan dan melestarikannya. Sistem pertanian yang berkelanjutan secara umum bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan tidak hanya bagi petani namun juga seluruh masyarakat.

Seiring dengan laju konversi lahan pertanian ke lahan non pertanian, sumberdaya pertanian terutama lahan pertanian pangan perlu mendapatkan prioritas dari perhatian pemerintah. Sumarjono dan Maria (2008), menyebutkan dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan maka perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria yang mencakup upaya penataan, penguasaan/pemilikan berkaitan dengan hubungan hukum antara manusia dan lahan.

Dalam pelaksanaan untuk mengatur dan melindungi lahan pertanian, pemerintah memerlukan suatu hukum atau kebijakan, karena fungsional hukum tidak sekedar berperan secara makro dalam rangka mempertahankan tertib sosial atau berperan mikro dalam penyelesaian kasus individual

kongkrit. Hukum memiliki fungsi lain yaitu sebagai alat perekayasa sosial (Sidarta, 2008). Disini peraturan digunakan untuk mengendalikan dan melindungi lahan pertanian dari konversi yang dilakukan masyarakat maupun swasta.

Untuk melindungi lahan pertanian pangan secara terus menerus telah dibentuk ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Yang didalamnya memuat tentang upaya pemerintah untuk perlunya melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan dalam upaya mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan.

Dalam pelaksanaannya sesuai pasal 17 UU PLP2B, penetapan lahan dimasukkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) baik Nasional, Provinsi, maupun Provinsi/Kota. Kemudian pada pasal 23 UU PLP2B, penetapan ditindak lanjuti dalam bentuk rencana tataruang Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota.

Dalam menindak lanjuti UU No.41 Tahun 2009 tentang PLP2B, Pemerintahan Yogyakarta telah membentuk Perda DIY No.10 Tahun 2011 Tentang PLP2B yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/ Kota untuk penerapannya. Pasal 9 Perda DIY

No.10 Tahun 2011 Tentang PLP2B telah ditetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang ditetapkan dalam RTRW Provinsi dengan luas paling kurang 35.911,59 Ha. Luas lahan pertanian pangan berkelanjutan tersebut tersebar di wilayah : Kabupaten Sleman dengan luas paling kurang 12.377,59 Ha; Kabupaten Bantul dengan luas paling kurang 13.000 Ha; Kabupaten Kulon Progo dengan luas paling kurang 5.029 Ha; dan Kabupaten Gunungkidul dengan luas paling kurang 5.505 Ha. Sedangkan luas lahan pertanian di Yogyakarta dapat dilihat pada table berikut :

Tabel. I.1 : Luas lahan sawah menurut Kabupaten/Kota di Provinsi D.I. Yogyakarta

| Wilayah / Tahun | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Kab. Kulon Progo | 10,285.00 | 9,950.37 | 10,144.00 | 10,366.00 | 10,143.00 |
| Kab. Bantul | 14,400.00 | 14,427.84 | 14,535.00 | 15,225.00 | 14,129.00 |
| Kab. Gunung Kidul | 7,850.00 | 28,071.11 | 7,852.00 | 7,865.00 | 7,854.00 |
| Kab. Sleman | 22,675.00 | 19,330.59 | 22,560.00 | 22,230.00 | 21,907.00 |
| Kota Yogyakarta | 81.00 | 88.51 | 65.00 | 62.00 | 61.00 |
| D.I. Yogyakarta | 55,291.00 | 71,868.41 | 55,336.00 | 55,748.00 | 54,094.00 |

Sumber : BPS (Dalam Statistik Lahan 2014)

Source : BPS

Kabupaten Sleman merupakan daerah yang memiliki lahan pertanian paling luas di antara daerah lainya di Yogyakarta dan sebagai penyangga sekitar 60% dari kebutuhan pangan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun pada realitanya Kabupaten Sleman terus mengalami penyusutan lahan pertanian sekitar 80 Ha setiap tahun (<http://www.rri.co.id/>-

yogyakarta/post/berita/93059/pangan/sleman_kendalikan_alih_fungsi_lahan.html). Selain sebagai lumbung pangan, kabupaten Sleman juga sebagai daerah resapan air, maka sangat dikhawatirkan bila terjadi konversi lahan terus menerus tanpa ada pengendalian yang serius dari pemerintah dan kesadaran masyarakat. Dalam RTRW Kabupaten Sleman 2011-2031, telah ditetapkan luas lahan pertanian pangan seluas 21.113 hektar yang tersebar diseluruh wilayah kabupaten sleman.

I.2 Rumusan Masalah

Dari uraian permasalahan yang telah di paparkan di atas, maka rumusan masalah dalam tesis ini ialah Bagaimana implementasi kebijakan Perda DIY No.10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) di Kabupaten Sleman Tahun 2011-2015 ?

I.3 Tujuan & Manfaat Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah Untuk mengetahui sejauh mana kebijakan Perda DIY No.10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) telah diterapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman selama tahun 2011-2015.

Sedangkan manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini mencakup manfaat teoritis dan manfaaat praktis. Adapun manfaat yang ingin dicapai ialah :

1. Manfaat teoritis memberikan literature untuk penelitian-penelitian berikutnya dan pengembangan ilmu pengetahuan khususnya pada kajian dalam bidang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
2. Manfaat praktis memberikan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya daerah Kabupaten Sleman.