

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pertanahan merupakan aspek yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan, oleh sebab itu apabila terjadi permasalahan yang terkait dengan pertanahan akan berimplikasi kepada berbagai aspek. Sektor pertanahan tidak hanya berbicara mengenai aspek fisik saja, tetapi juga meliputi aspek sosial, aspek ekonomi, aspek budaya, aspek politik, aspek pertahanan keamanan serta aspek hukum.

Perkembangan manusia yang semakin pesat telah menyebabkan lahirnya berbagai konsekuensi, yang salah satunya adalah mengenai kebutuhan akan tanah yang terus meningkat. Semakin banyaknya permintaan masyarakat terhadap tanah juga menimbulkan beberapa efek negatif seperti munculnya para mafia tanah maupun pemanfaatan tanah yang tidak berkeadilan.

Tanah tidak hanya digunakan sebagai tempat tinggal saja tetapi juga sering digunakan sebagai ladang bisnis tidak hanya bagi individu atau badan hukum saja tetapi juga bagi pemerintah sendiri. Pembangunan nasional yang dicanangkan oleh pemerintah tentu saja bertujuan demi kemakmuran rakyat memerlukan sinkronisasi dari berbagai aspek agar dapat berjalan secara harmonis. Selain itu, tanah bagi sebagian masyarakat juga memiliki fungsi sosial dan ekonomi, namun dengan pesatnya

pembangunan yang ada belakangan ini justru fungsi tanah lebih kepada fungsi ekonomi dan politis. Oleh sebab itu tanah yang sejatinya merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa, justru akhir-akhir ini banyak menimbulkan masalah dan menjadi ajang perebutan baik bagi individu maupun kelompok.

Pesatnya pembangunan di berbagai sektor seperti sektor industri, sektor perumahan, kesehatan, pendidikan serta pariwisata juga sedang berkembang dengan cepat. Semua sektor tersebut membutuhkan lahan agar dapat berjalan sebagaimana mestinya. Akibatnya, banyak lahan pertanian yang kini dialihfungsikan menjadi lahan non-pertanian.

Alih fungsi lahan pertanian yang biasa terjadi, sebagian besar beralih menjadi tempat pemukiman/perumahan meskipun ada juga yang beralih menjadi kawasan industri. Semakin meningkatnya jumlah penduduk dan pertumbuhan di sektor ekonomi memerlukan perluasan lahan untuk menunjang sektor tersebut. Disisi lain, pesatnya pertumbuhan penduduk mengakibatkan supply atas bahan pangan yang banyak pula. Oleh sebab itu, dibutuhkan lahan pertanian yang cukup luas untuk mencukupi kebutuhan masyarakat, padahal lahan yang ada saat ini sangat terbatas bahkan terus berkurang belakangan ini. Dengan kondisi yang seperti ini akan menyebabkan persaingan baik dalam pemanfaatan maupun kepemilikan lahan. Kondisi demikian akan berakibat pada meningkatnya nilai lahan (*land rent*). Dan pada umumnya penggunaan lahan untuk

pertanian akan selalu dikalahkan jika berhadapan dengan unsur-unsur ekonomis dan politis.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menyebutkan bahwa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah kawasan andalan dengan banyak potensi, yang salah satu potensinya ada di sektor pertanian. Sektor pertanian bagi Provinsi DIY merupakan sektor strategis yang memegang peranan penting. Sektor pertanian tidak hanya sebagai sumber penyediaan bahan pangan saja, tetapi juga sebagai penyedia lapangan kerja, dan juga pemberi input bagi sektor industri.

Data BPS pada tahun 2016, luas lahan sawah di Provinsi DIY adalah 55.292 ha, berkurang 133 ha dari tahun sebelumnya yang berjumlah 55.425 ha. Luas lahan sawah paling banyak berada di Sleman, yaitu 21.907 ha. Selanjutnya pada tabel 1 menunjukkan luas lahan sawah (*wetland*) sejak tahun 2012-2016 di Provinsi DIY.

Tabel 1. Luas Sawah (*wetland*) di Provinsi DIY tahun 2012-2016¹

Sumber : Badan Pusat Statistik

Kabupaten/ Kota	Luas Sawah (<i>wet land</i>)				
	2012	2013	2014	2015	2016
Kulonprogo	10.299	10.297	10.296	10.336	10.366

¹ Badan Pusat Statistik, *Luas Lahan Pertanian*, 26 Januari 2018, <https://yogyakarta.bps.go.id/dynamictable/2017/08/02/73/luas-lahan-pertanian-.html>., diunduh pada hari Jumat, 23 Maret 2018, jam. 9.30 WIB

Bantul	15.482	15.471	15.191	15.225	15.150
Gunungkidul	7.865	7.865	7.865	7.865	7.875
Sleman	22.642	22.835	22.233	21.907	21.841
Yogyakarta	76	71	65	62	60
D.I. Yogyakarta	56.364	56.539	55.650	55.425	55.292

Tabel 2. Luas Bukan Sawah di Provinsi DIY tahun 2012-2016²

Sumber : Badan Pusat Statistik

Kabupaten/ Kota	Luas Bukan Sawah (<i>dry land</i>)				
	2012	2013	2014	2015	2016
Kulonprogo	35.027	35.027	35.027	34.957	34.933
Bantul	14.129	14.125	13.639	13.639	12.923
Gunungkidul	117.835	117.829	117.701	117.437	117.332
Sleman	16.699	15.449	20.905	20.771	20.617
Yogyakarta	188	191	17	17	16
D.I. Yogyakarta	183.878	182.621	187.289	186.821	185.821

Sedangkan luas lahan bukan sawah/*dry land* di Provinsi DIY pada tahun 2016 adalah seluas 185.821 ha, disini terjadi penurunan luas lahan sampai 1000 ha dari yang seluas 186.821 ha di tahun 2015. Luas lahan bukan sawah terluas berada di Kabupaten Gunungkidul, yaitu 117.332 ha, dan Kabupaten Bantul menempati posisi kedua terbawah dengan 12.923

² *Ibid.*

ha dan Kota Yogyakarta memiliki luas lahan bukan sawah terkecil dengan hanya sebesar 16 ha sebagaimana yang ditunjukkan oleh Tabel 2.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DIY untuk mengendalikan laju alih fungsi lahan pertanian, salah satunya adalah dengan melaksanakan perintah dalam UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi DIY Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam perda tersebut, Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang dan Wilayah Daerah ditetapkan dengan luas paling kurang 35.911,59 Ha yang tersebar di wilayah:

- a. Kabupaten Sleman dengan luas paling kurang 12.377,59 Ha
- b. Kabupaten Bantul dengan luas paling kurang 13.000 Ha
- c. Kabupaten Kulonprogo dengan luas paling kurang 5.029 Ha
- d. Kabupaten Gunungkidul dengan luas paling kurang 5.505 Ha

Kabupaten Bantul sebagai daerah penyangga Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai kedudukan yang strategis dalam memasok kebutuhan pangan di Provinsi DIY. Pentingnya peran pertanian di Kabupaten Bantul dapat dilihat dari hasil panen yang pada tahun 2016 mencapai 182,980 ton

Hampir setengah dari luas wilayah Kabupaten Bantul adalah kawasan pertanian dengan tingkat kesuburan yang cukup tinggi dan didukung irigasi teknis pada sebagian besar areal persawahan yang ada. Penggunaan lahan di tahun 2015 menunjukkan jenis lahan yang berfungsi sebagai kebun campur dan sawah menunjukkan jenis lahan yang paling banyak yaitu sebesar 45,38% dari total seluruh penggunaan lahan di Kabupaten Bantul. Kondisi tersebut menunjukan bahwa sektor pertanian dan perkebunan merupakan sektor yang cukup banyak dimanfaatkan sebagai mata pencaharian bagi warga Kabupaten Bantul. Namun saat ini lahan pertanian sering mengalami alih fungsi yang apabila tidak dilindungi bukan tidak mungkin kedepannya tidak ada lagi lahan pertanian yang tersisa di Kabupaten Bantul.

Upaya-upaya pengendalian konversi lahan pertanian terus diupayakan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul, salah satunya dengan memasukkan lahan pertanian kedalam rencana tata ruang wilayah daerah dengan dibuatnya Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010 – 2030.

Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tersebut juga mengamanatkan agar dibentuknya peraturan mengenai lahan pertanian pangan berkelanjutan yang saat ini proses penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LPPB) di Bantul masih belum selesai.

B. Rumusan Masalah

1. Apa saja kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bantul?
2. Apa saja hambatan dalam penegakan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul untuk mengatasi alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dalam mengatasi alih fungsi lahan pertanian
2. Untuk mengetahui hambatan dalam penegakan kebijakan yang telah dibuat Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademik
 - a. Sebagai tambahan literatur atau bahan kajian dalam studi ilmu administrasi publik
 - b. Sebagai bahan informasi ilmiah bagi peneliti-peneliti yang ingin melihat kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Bantul, Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah daerah sebagai bahan pertimbangan dan masukan dalam merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- b. Bagi masyarakat sebagai tambahan pengetahuan bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional, lahan pertaniannya harus dipertahankan