

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, Indonesia adalah negara agraris yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai petani, sudah selayaknyalah jika negara perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan, sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional. Negara berkewajiban menjamin hak asasi warganya atas kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.

Perkembangan yang telah berlangsung ribuan tahun sistem persawahan telah memelihara keberlangsungan sistem produksi dan lingkungan hidup dan juga mewariskan nilai-nilai budaya dari generasi ke generasi. Namun demikian, eksistensi sistem persawahan menghadapi berbagai ancaman sejalan dengan makin rusaknya sumber daya alam akibat pendekatan pembangunan yang bersifat

eksploitatif. Lahan sawah di daerah padat penduduk seperti Jawa mengalami konversi menjadi lahan untuk berbagai keperluan.<sup>1</sup>

Isu penting dalam pembangunan dewasa ini adalah pertanian berkelanjutan. Pertanian berkelanjutan adalah suatu proses yang memanfaatkan sumberdaya pertanian secara optimal untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat masa kini tanpa harus mengorbankan kebutuhan dan kesejahteraan generasi yang akan datang. Seiring dengan laju konversi lahan pertanian ke lahan non pertanian, sumberdaya pertanian yang perlu mendapatkan prioritas adalah lahan pertanian, terutama lahan pertanian pangan.

Pengendalian konversi lahan pertanian melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, diharapkan dapat mendorong ketersediaan lahan pertanian untuk menjaga kemandirian, ketahanan dan kedaulatan panganyang bertujuan untuk:

1. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan,
2. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan,
3. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan,
4. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani,
5. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat,
6. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani,
7. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak,
8. Mempertahankan keseimbangan ekologis, dan
9. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

Implementasi Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Daerah Istimewa Yogyakarta dikuatkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun

---

<sup>1</sup>Pasandaran, E. 2006. "Alternatif Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Sawah Beririgasi di Indonesia". *Jurnal Litbang Pertanian*. 25(4). hlm 123-129.

2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan hal ini didasari bahwa alih fungsi lahan pertanian di DIY saat ini sudah sangat mengkhawatirkan, terutama di wilayah Bantul dan Sleman.

Pesatnya pembangunan dinilai sudah mulai mengancam lahan pertanian yang merupakan penyanggah ketahanan pangan di DIY. Hal tersebut disampaikan oleh Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengku Buwono X:

Perlu adanya kontrol terhadap pembangunan yang ada, terutama oleh pemerintah kabupaten dan kota. Peralnya, DIY hanya memiliki luas sekitar 3.200 kilometer persegi, dengan jumlah penduduknya mencapai 3,6 juta jiwa. “Ini sangat padat, ditambah adanya pendatang dan pembangunan yang pesat. Menurutny dalam lima tahun saja sudah terdapat 200 hektare lahan pertanian yang beralih menjadi bangunan dan jalan. Dengan kondisi ini, diperlukan adanya program untuk mencegah alih fungsi lahan. Di antara program yang dinilai efektif untuk mencegah alih fungsi lahan antara lain dengan meningkatkan produksi pertanian itu sendiri. Di sisi lain, kata dia, peningkatan hasil pertanian juga harus diimbangi dengan peningkatan kesejahteraan petani. Dengan demikian, diharapkan meningkatkan kesadaran petani untuk mempertahankan lahannya.<sup>2</sup>

Peningkatan jumlah penduduk yang tidak diiringi dengan jumlah produksi pertanian yang memadai dapat terlihat melalui Rancangan Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014, menyatakan bahwa konversi lahan pertanian pangan berkelanjutan telah terjadi sejak dasawarsa 90-an perluasan lahan yang terkonversi pada tahun 1999-2002 mencapai 453.159 ha atau 187.719.7 ha/tahun.<sup>3</sup>

Konversi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang menjangkit seluruh kawasan Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menjangkit di Daerah

---

<sup>2</sup>Wilujeng Kharisma , *Alih Fungsi Lahan Pertanian Ancaman Ketahanan Pangan*, Pikiran Rakyat tanggal 17 Desember, 2015

<sup>3</sup><http://www.bappenas.go.id/blog/>, diakses 20 Januari 2018, pk1 20.30 WIB

Istimewa DIY, misalnya menurut data statistik di Kabupaten Sleman menunjukkan telah terjadi konversi lahan pertanian secara massif yang diimbangi dengan pertambahan jumlah penduduk dan luas areal terbangun. Pada tahun 2000 luas pertanian sebesar 26.493 hektar are dan pada tahun 2007 turun menjadi 23.062 hektar are. Demikian juga untuk luas areal terbangun juga mengalami peningkatan pada tahun 2000 tercatat 10.840 hektar are menjadi 19.034 hektar are pada tahun 2007. Luas lahan sawah perkapita dalam kurun waktu 20 tahun di semua wilayah di DIY terus mengalami penurunan. Penurunan tertinggi terjadi di Kabupaten Sleman yaitu 3,62% pada tahun 2000 menjadi 2,24% di tahun 2007.<sup>4</sup>

Berdasarkan luas sawah menurut Kabupaten/Kota di DIY dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.1.  
Luas Sawah Menurut Kabupaten/Kota di DIY (dalam Ha)

| NO | Wilayah         | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   |
|----|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1. | Kota Yogyakarta | 85     | 83     | 76     | 71     | 65     | 62     |
| 2. | Sleman          | 22.619 | 22.786 | 22.642 | 22.835 | 22.233 | 21.907 |
| 3. | Bantul          | 15.465 | 15.453 | 15.482 | 15.471 | 15.191 | 15.225 |
| 4. | Kulon Progo     | 10.304 | 10.304 | 10.299 | 10.297 | 10.296 | 10.336 |
| 5. | Gunungkidul     | 7.865  | 7.865  | 7.865  | 7.865  | 7.865  | 7.865  |
| 6  | DIY             | 56.538 | 56.491 | 56.364 | 56.539 | 55650  | 55.425 |

**Sumber: BPS**

Persoalan penyediaan lahan pertanian untuk produksi pangan, saat ini mengalami masalah dan tantangan yang cukup berat. Ancaman alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian, berpotensi mengancam keberlanjutan ketahanan pangan daerah dalam mendukung ketahanan pangan nasional. DIY merupakan daerah pertama di Indonesia yang memiliki Peraturan Daerah (Perda) tentang

<sup>4</sup><http://ugm.ac.id.id.post.page?id=5221> diakses 20 Januari 2018, pk1 20.35 WIB

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Meski demikian, sosialisasi kepada masyarakat tentang Perda tersebut masih sangat kurang. Dikhawatirkan, minimnya sosialisasi akan merugikan pemilik lahan pertanian yang akan dijadikan lahan pertanian pangan berkelanjutan.<sup>5</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Perda PLP2B, proses dan tahapan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan antara lain meliputi sosialisasi kepada petani pemilik lahan, inventarisasi petani yang bersedia lahannya ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan, serta kesepakatan dan persetujuan dengan pemilik lahan lewat penandatanganan perjanjian.

Perda PLP2B berfungsi bagi Pemerintah DIY untuk mempertahankan sawah seluas 35.911 hektare sebagai lahan pertanian abadi di DIY. Rinciannya, di Sleman sejumlah 12.377 hektare, Bantul sekitar 8.000 hektare, Kulonprogo 5.029 hektare, dan Gunungkidul 5.510 hektare. Sementara secara keseluruhan, DIY memiliki luas 3.185,80 kilometer persegi, dengan luas lahan yang berpotensi mendukung pertanian sebesar 226.140 hektare, terdiri atas lahan sawah 56.538 hektare dan lahan pertanian bukan sawah sebesar 169.602 hektare.

Berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 57 tahun 2008 Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan DIY mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang ketahanan pangan serta koordinasi penyuluhan pertanian, perikanan, kehutanan dan perkebunan. Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Daerah Istimewa Yogyakarta berdiri sejak bulan Januari tahun 2009. Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan (BKPP)

---

<sup>5</sup>Sigit Widya, *DIY Daerah Pertama yang Miliki Perda PLP2 B*, Tribun Jateng, 22 Maret 2017

adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang ketahanan pangan dan penyuluhan, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008 Nomor 7).

Permasalahan di atas apabila tidak diupayakan pemecahannya akan dapat merusak sistem perencanaan pengelolaan lahan di Provinsi DIY, terutama dalam kaitannya dengan kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani. Sebagai implementasi amanat Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan maka Pemerintah DIY yang digagas oleh Dinas Pertanian DIY dengan persetujuan bersama dengan DPRD telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Daerah Istimewa dalam menetapkan Peraturan Daerah ini telah melakukan koordinasi dengan berbagai pihak termasuk dengan Pemerintah Kabupaten /Kota serta kelompok-kelompok petani yang ada di DIY

Secara garis besar isu yang menjadi latar belakang ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bahwa selama ini berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah pengendalian alih fungsi lahan pertanian, utamanya sawah sudah banyak dibuat. Namun demikian,

implementasinya tidak efektif karena tidak didukung oleh data dan sikap proaktif yang memadai dari pemangku kepentingan.

Permasalahan terkait alih fungsi lahan pertanian apabila tidak diupayakan pemecahannya akan dapat merusak sistem perencanaan pengelolaan lahan di DIY, terutama dalam kaitannya dengan kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani. Untuk itu menarik untuk mengetahui bagaimana analisis kebijakan pemerintah DIY terhadap Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mewujudkan ketahanan pangan di DIY.

## **B. Perumusan Masalah.**

1. Bagaimana pengaturan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutguna mewujudkan ketahanan pangan di Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Bagaimanakah konsep DIY kedepan dalam mengatasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutguna mewujudkan ketahanan pangan di Daerah Istimewa Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan guna mewujudkan ketahanan pangan di Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Untuk merumuskan konsep DIY kedepan dalam Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan guna mewujudkan ketahanan pangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **D. Keaslian Penelitian**

1. Tesis dengan judul “Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Hubungannya dengan Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan”<sup>6</sup> yang memfokuskan penelitiannya pada pembebasan lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Kendal. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa secara umum telah sesuai dengan Peraturan Presiden No 36 tahun 2005. Ganti rugi lahan pertanian milik warga yang terkena dampak dari konversi lahan pertanian untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara musyawarah untuk menentukan nilai jual obyek pajak (NJOP), namun hasil musyawarah tersebut belum menuju titik kesepakatan bersama antara Panitia Pengadaan Tanah. Pada proses musyawarah tersebut

---

<sup>6</sup>Septia Putri Riko, Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Hubungannya dengan Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Tesis. Semarang, MKN, UNDIP, 2010, hlm 132.133.

belum dibahas secara rinci mengenai ganti rugi berupa lahan pertanian, hanya berupa ganti rugi yang berbentuk dana.

2. Tesis yang berjudul “Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal”. Penelitian yang dilakukan oleh Mukhtar Rosyid menunjukkan bahwa pengendalian konversi lahan pertanian merupakan system yang melibatkan peaturan dan para pelakunya, sehingga tifa eektifnya implementasi kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten Kendal disebabkan oleh (1) Faktor tidak lengkap dan tidak berfungsinya secara sempurna peraturan pengendalian lahan, (2) ketidaktaatan terhadap peraturan yang dilakukan oleh pelaku (masyarakat) dan pemberi izin (Panitia Pertimbangan Izin Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian) yang mengakibatkan terjadinya hal-hal sebagai berikut: 1) proses perizinan tidak melalui prosedur, 2) Panitia pertimbangan izin perubahan lahan pertanian ke non pertanian tidak bekerja sebagaimana mestinya, 3) Panitia selalu menyetujui permohonan perubahan lahan pertanian, 4) Panitia tidak berani menolak permohonan perubahan lahan pertanian dengan alasan kemanusiaan dan sudah terlanjur beruba
3. Laporan Hasil kegiatan pemanfaatan Citra Landsat TM pada Pemetaan Dampak Konversi Lahan Pertanian dalam Menunjang Ketahanan Pangan di DIY dan Bali menemukan hasil yaitu: 1) Konversi lahan pertanian menjadi bangunan dan tanaman tahunan yang terjadi di DIY selama 11 tahun (1996-2006) adalah 52,79% di Sleman, 40,10% di Bantul, dan 48% di Kulon Progo

dari luas lahan pertanian pada tahun 1996 di lokasi studi di wilayah tersebut, 2) Lahan pertanian yang hilang di pinggiran Kota di DIY dalam kurun waktu 11 tahun (1996-2006) menjadi bangunan adalah seluas 6.120,84 ha di Sleman, 7,124,96 ha di Bantul, dan 2.016,09 ha di kulon Progo, 3) Kerugian pangan yang diakibatkan oleh konversi lahan pertanian di wilayah pinggiran kota DIY dalam kurun waktu 11 tahun terakhir adalah 8,942.800 kilo kalori (44,714 jiwa) di sleman 8.191.200 kilo kalori (40,956 jiwa) di Bantul dan 6.293.600 kilo kalori (31,468 jiwa) di Kulon Progo.

Penelitian tersebut di atas sangat berbeda dengan apa yang akan diteliti oleh penulis, dalam hal ini adalah analisis kebijakan pemerintah DIY dalam perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam mewujudkan ketahanan pangan dengan melihat aspek peraturan, pelaksanaan kebijakan dan konsep kedepan.

## **E. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan kajian mengenai analisis kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam mewujudkan ketahanan pangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## 2. Manfaat Praktis

Dapat memberikan sumbang saran, gagasan kepada pihak-pihak yang terkait dengan kebijakanPerlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutanguna mewujudkan ketahanan pangan di Daerah Istimewa Yogyakarta