

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konversi lahan atau alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian sebenarnya bukan masalah baru. Pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan perekonomian menuntut pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, bangunan industri dan pemukiman, hal ini tentu saja harus didukung dengan ketersediaan lahan. konversi lahan pertanian dilakukan secara langsung oleh petani pemilik lahan ataupun tidak langsung oleh pihak lain yang sebelumnya diawali dengan transaksi jual beli lahan pertanian. Faktor-faktor yang mempengaruhi pemilik lahan mengkonversi lahan atau menjual lahan pertaniannya adalah harga lahan, proporsi pendapatan, luas lahan, produktivitas lahan, status lahan dan kebijakan-kebijakan oleh pemerintah. Kawasan perkotaan dapat diartikan sebagai kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial. Dalam rencana tata ruang kawasan perkotaan sendiri, diatualokasi pemanfaatan ruang untuk berbagai penggunaan (perumahan, perkantoran, perdagangan, ruang terbuka hijau, industri, sempadan sungai, dsb) berdasarkan prinsip-prinsip keadilan, keseimbangan, keserasian, keterbukaan (transparansi) dan efisiensi, agar tercipta kualitas permukiman yang layak huni dan berkelanjutan. Rencana tata ruang merupakan landasan pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan atau

ekonomi.¹ Hal ini mulai terjadi sejak dikeluarkannya paket-paket kebijakan yang mendorong investor dalam dan luar negeri menanamkan modalnya di bidang nonpertanian sekitar pertengahan 1980-an. Keperluan lahan non pertanian mengikuti trend peningkatan investasi tersebut. Keperluan lahan untuk bidang nonpertanian semakin meningkat pula seiring dengan booming pembangunan perumahan pada awal tahun 1990-an. Pemerintah memberikan berbagai fasilitas untuk mendorong pembangunan wilayah. Laju alih fungsi lahan dari yang semula digunakan untuk pertanian menjadi perumahan dan industri tidak dapat dihindari.

Departemen Pertanian sudah memperkirakan tantangan berat sektor pertanian dengan keterbatasan lahan.² Pertumbuhan perekonomian menuntut pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, bangunan industri dan pemukiman. Dengan kondisi demikian, permintaan terhadap lahan untuk penggunaan non pertanian tersebut semakin meningkat, akibatnya banyak lahan sawah terutama yang berada di sekitar perkotaan mengalami alih fungsi ke penggunaan lain. Kurangnya insentif pada usaha tani lahan sawah dapat menyebabkan terjadi alih fungsi lahan pertanian ke fungsi lainnya (Ilham dkk).³ Pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan berkembangnya industri, prasarana ekonomi, fasilitas umum, dan permukiman dimana

¹Anonymous.2009.Bayam.(http://agrolink.moa.my/doa/bcd/vegetable/sp_agro_bm.html) diakses tanggal 25 Juli 2009.

²B.Sudaryanto,2002 “komponen nasional,perikanan,kehutanan”dalam buku pemberdayaan manusia.

³Ilham, dkk, 2003. Perkembangan dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah Serta Dampak Ekonomin

semuanya memerlukan lahan telah meningkatkan permintaan lahan untuk memenuhi kebutuhan nonpertanian. Namun pertumbuhan ekonomi juga meningkatkan kondisi sosial ekonomi pada lahan nonpertanian. Kondisi inilah yang membuat konversi lahan pertanian terus meningkat seiring dengan laju pertumbuhan dan pembangunan ekonomi yang tidak mungkin dapat dihindari. Konversi lahan pertanian tidak menguntungkan bagi pertumbuhan sektor pertanian karena dapat menurunkan kapasitas produksi dan daya serap tenaga kerja yang selanjutnya berdampak pada penurunan produksi pangan, hal inilah juga yang menghambat program pemerintah dalam mencukupi kebutuhan pangan bagi negaranya (swasembada pangan) dan pendapatan per kapita keluarga tani. Karena seperti yang dapat kita ketahui bahwa semakin luas lahan pertanian semakin dapat mencapai swasembada sedangkan apabila semakin banyak kebutuhan pada lahan pertanian maka swasembada tidak akan tercapai yang disebabkan oleh berkurangnya produktifitas pangan akibat keterbatasan lahan pertanian yang ada. Menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduknya. Ketahanan pangan merupakan bagian dari ketahanan ekonomi nasional yang berdampak besar pada seluruh warga negara yang ada dalam Indonesia. Dalam hal ketahanan pangan, bukan hanya sebatas pada sesuatu yang dianggap mudah dan memiliki pengaruh besar terhadap pertahanan keamanan. Pertahanan pangan merupakan salah satu hal yang mendukung dalam mempertahankan pertahanan keamanan, bukan hanya sebagai komoditi yang memiliki fungsi ekonomi, akan tetapi ketahanan pangan merupakan komoditi yang memiliki fungsi sosial dan politik, baik

nasional maupun global. Untuk itulah, ketahanan pangan dapat mempunyai pengaruh yang penting pula agar pertahanan keamanan dapat diciptakan (Suryana:2002,Suryana:2008).⁴sehingga perlu pembatasan perijinan terkait dengan penggunaan lahan pertanian yang beralih menjadi non pertanian yang dapat menyebabkan tidak tercapainya swasembada pangan.

Berbagai peraturan yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan sebenarnya telah diterbitkan pemerintah untuk mengendalikan konversi lahan pertanian namun pengalaman menunjukkan bahwa peraturan-peraturan tersebut kurang efektif.Pada masa pemerintahan otonomi daerah, peraturan-peraturan yang umumnya diterbitkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah propinsi, semakin kurang efektif karena pemerintah kabupaten/kotamadya memiliki kemandirian yang luas dalam merumuskan kebijakan pembangunan.⁵maka dari itu perlu adanya pemanfaatan lahan pertanian secara optimal karena di maksudnya agar ketahanan pangan akan tetap terjaga dan swasembada pangan akan tercapai dengan baik,dan pemerintah pastinya lebih menekan kembali perijinan terhadap pemanfaatan lahan pertanian menjadi non pertanian karena adanya alih fungsi lahan lah yang menghambat swasembada pangan sebab produktifitas pertanian menjadi menurun.

⁴ Suryana,2002 dalam jurnal analisis ketahanan pangan indonesia 2014 vol.9 hal 3

⁵B.Sudaryanto,2002 “komponen nasional,perikanan,kehutanan”dalam buku pemberdayaan manusia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas perlu di rumuskan suatu permasalahan yang di susun secara sistematis, sehingga sasaran yang hendak di capai jelas, tegas, dan terarah dan memudahkan pemahaman masalah yang di teliti, sehingga penelitian ini sesuai dengan yang di harapkan, adapun rumusan masalah dalam hal ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah hubungan antara percepatan jumlah penduduk dengan percepatan jumlah alih fungsi lahan?
2. Bagaimanakah hubungan antara konversi lahan pertanian dengan kemampuan swasembada pangan di kabupaten sukoharjo?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis hubungan konversi lahan dengan kemampuan swasembada.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis percepatan jumlah penduduk dengan perepatan jumlah alih fungsi lahan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang di harapkan di peroleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis:
 - a. Menambah literature Khususnya Hukum Administrasi Negara di bidang perijinan.

- b. Mendukung Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Administrasi Negara pada khususnya.
2. Manfaat Praktis penelitian ini adalah :
- a. Memberikan masukan bagi pemerintah khususnya pemerintah kota sukoharjo yang mempunyai kewenangan memberikan perijinan dalam konversi lahan.
 - b. Diharapkan dapat memberikan informasi lengkap tentang pemberian perijinan dalam konversi lahan agar tidak menghambat swasembada pangan.

E. Kerangka Pemikiran

Tanah merupakan sumberdaya strategis yang memiliki nilai secara ekonomis. Saat ini, jumlah luasan tanah pertanian tiap tahunnya terus mengalami pengurangan. Berkurangnya jumlah lahan pertanian ini merupakan akibat dari adanya peningkatan jumlah dan aktivitas penduduk serta aktivitas pembangunan. Hal tersebut mengakibatkan permintaan akan lahan pun meningkat. Pada akhirnya, terjadilah konversi lahan pertanian ke non pertanian seperti perumahan, industri, dan lain sebagainya untuk memenuhi permintaan yang ada. Konversi lahan yang terjadi tidak lepas dari kepentingan berbagai pihak seperti pemerintah, swasta dan komunitas (masyarakat). Yang dimaksud dengan konversi lahan oleh petani dalam penelitian ini adalah petani yang menjual tanah pertanian miliknya kepada pihak lain, dimana pihak lain yang membeli tanah tersebut menggunakannya untuk fungsi nonpertanian.

Dalam hal ini tanah tersebut digunakan untuk perumahan atau industri non pertanian.

Merujuk pada penelitian-penelitian terdahulu, maka dalam penelitian ini diduga bahwa ada faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan petani dalam mengkonversi lahan pertaniannya.⁶Faktor-faktor tersebut adalah faktor internal dan faktor eksternal.Faktor internal meliputi tingkat pendapatan rumah tangga petani, produktivitas lahan, dan status lahan.

Sedangkan faktor eksternal yang mempengaruhi keputusan petani dalam mengkonversi lahan pertaniannya yaitu kebijakan pemerintah (pajak tanah) dan harga lahan.Setelah melihat keterkaitan antara kedua faktor tersebut dengan keputusan petani untuk mengkonversi lahan, maka akan di uji dengan pendekatan probabilitas yaitu mode l logit. Adapun hasil output dari uji probabilitas adalah seberapa besar variabel mempengaruhi keputusan petani dalam mengkonversi lahan pertaniannya atau tidak mengkonversi lahan pertanian.

Maka hal ini yang dapat mempengaruhi produktifitas pertanian terutama di kabupaten sukoharjo,terbukti pada tahun 2014 telah tercatat sebanyak 20.508 (ha) lahan pertanian tersedia,namun selang satu tahun saja pada tahun 2015 telah tercatat hanya sekitar 18.758 (ha) lahan pertanian yang tersedia,secara kasat mata telah terjadi penurunan ketersediaan lahan pertanian yang sangat signifikan yang sangat berpengaruh terhadap produktifitas pangan di kabupaten sukoharjo,sedangkan di sisi lain pemerintah mentarget

⁶Jurnal pertanian dampak -alih-fungsi-konversi-lahan-pertani vol.6 hal 46

produktifitas pangan di setiap kabupaten nya dapat memenuhi kebutuhan pangan bagi penduduk lokal yang ada di kabupaten tersebut, sehingga adanya fenomena konversi lahan yang secara besar besaran di kabupaten sukoharjo akan menghambat program pemerintah yaitu swasembada pangan atau kemandirian pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduknya agar bangsa ini tidak terus menerus bergantung pada pangan import.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian di gunakan untuk mengumpulkan data guna mendapat jawaban atas pokok permasalahan. maka penulis dalam mengumpulkan data yang di perlukan atau di pakai sebagai materi melalui beberapa cara, antara lain :

1. Metode Pendekatan

Jenis pendekatan yang penulis gunakan adalah Yuridis Empiris yaitu penelitian hukum yang di lakukan dengan cara mengambil bahan pustaka atau data sekunder. Metode pendekatan penelitian hukum Yuridis empiris ini di gunakan terhadap undang undang yang berkaitan dengan konversi lahan terhadap swasembada pangan serta pengambilan data sesuai fakta di lapangan.

2. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan penulis adalah penelitian diskriptif, yaitu dimana penelitian ini merupakan prosedur masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subyek atau obyek penelitian pada saat

sekarang berdasarkan fakta yang tampak. Jenis penelitian ini bertujuan untuk memberikan data yang sebenar-benarnya dan seteliti mungkin secara sistematis tentang efektifitas konversi lahan terhadap swasembada pangan di kabupaten sukoharjo.

3. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis mengambil lokasi penelitian di kantor Dinas pertanian dan pangan kabupaten Sukoharjo, kantor kecamatan di kabupaten Sukoharjo, Badan Pertanahan Nasional dan Badan Pusat Statistik. pengambilan lokasi ini karena di lokasi tersebut memungkinkan untuk memperoleh sumber data untuk melakukan penelitian.

a. Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan data sebagai berikut:

- 1) Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari sejumlah keterangan atau fakta di lapangan melalui wawancara di kantor Dinas Pertanian dan pangan kabupaten Sukoharjo dan kantor Kecamatan di kabupaten Sukoharjo yang berkaitan dengan kebutuhan pangan di kabupaten sukoharjo.
- 2) Data Sekunder, yaitu sumber yang terkait dengan persoalan yang diteliti yang terdiri dari buku-buku, dokumen-dokumen, serta berbagai buku dan literature.

a) Bahan hukum primer

- (1) Undang Undang Dasar 1945

(2) Undang Undang No 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan

(3) Peraturan Pemerintah No.68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan dan ketersediaan pangan.

(4) Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo No.14 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten Sukoharjo

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer.

c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder, diantaranya berupa bahan hukum dari kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.

b. Metode Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data untuk penelitian ini, penulis menggunakan metode studi kepustakaan dan mencari data yang sesuai dengan fakta di lapangan untuk memperoleh data sekunder yang dilakukan dengan cara mempelajari serta mengutip dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen-dokumen resmi yang berkaitan dengan materi yang menjadi obyek dalam penelitian serta melakukan studi lapangan dengan cara wawancara dengan pihak terkait di kantor Dinas pertanian dan pangan kabupaten

sukoharjo,Kantor Kecamatan yang ada di Sukoharjo,Badan Pertanahan Nasional,dan Badan Pusat Statistik.

- a) Penelitian lapangan adalah penelitian yang di lakukan untuk memperoleh data secara primer atau sekunder.

Pertama penulis melakukan metode pengumpulan data dengan mengelempokan beberapa kelompok homogen tertentu dalam kabupaten Sukoharjo.Teknik pengumpulan data ini di gunakan dalam usaha untuk melakukan generalisasi statistik atau sekedar mewakili populasinya.Metode ini di awali dengan melihat pengelompokan kecamatan kecamatan yang ada di kabupaten sukoharjo lau di dapatkan data pengelompokan dari PNPM Mandiri Kabupaten Sukoharjo mengelompokan kecamatannya menjadi tiga bagian yaitu kecamatan perkotaan,kecamatan menengah dan kecamatan pedesaan.

Kedua pembagian kecamatan perkotaan terdiri dari kecamatan mojolaban, sukoharjo kartasura. sedangkn kecamatan menengah kecamatan Bendosari,Grogol, dan Gatak.dan kecamatan pedesaan dari kecamatan Baki,Weru, Bulu, Polokarto, Bendosari, Nguter,Tawang Sari. pengelompokan kecamatan ini terutama di dasari alasan bahwa kecamatan perkotaan berbatasan langsung dengan kabupaten atau kota besar yaitu kabupaten karanganyar atau kota Surakarta.

Setelah itu peneliti memilih tiga kecamatan dari setiap kelompok homogen tertentu sebagai daerah penelitiannya yaitu kecamatan Kartasura sebagai daerah kecamatan perkotaan, kecamatan Grogol sebagai daerah kecamatan menengah dan kecamatan Baki sebagai daerah kecamatan pedesaan.

- b) Studi kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan untuk mencari data sekunder lainnya yakni dengan cara membaca dan menelaah berbagai jenis kepustakaan untuk dipelajari yang menyangkut dengan penelitian tersebut.

c. Metode Analisa Data

Penulis menggunakan metode analisis data kualitatif yakni suatu tata cara penelitian yang menghasilkan deskriptif-analisis, yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

G. Sistematika Penulisan Skripsi

Hasil penelitian akan disusun dalam format empat bab untuk mendapatkan gambaran secara menyeluruh mengenai apa yang akan penulis uraikan dalam penelitian ini, adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan terdiri dari uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Studi Kepustakaan, terdiri dari tinjauan umum tentang konversi lahan, swasembada pangan.

BAB III Pembahasan yang didalamnya menguraikan mengenai dampak yang di timbulkan dari adanya konversi lahan terhadap swasembada pangan.

BAB IV Penutup yang berisi mengenai kesimpulan dan saran terkait dengan permasalahan yang diteliti.