

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia adalah negara agraris, dengan luas daratan kurang lebih 190,9 juta ha. Dari keseluruhan luasan tersebut, 37,1 % telah dimanfaatkan untuk kegiatan budidaya, seperti sawah, pertanian lahan kering, perkebunan, ladang dan penggunaan lainnya, sedangkan 62,9% lainnya berupa hutan. Dengan adanya pertambahan jumlah penduduk yang terus meningkat ini, dibarengi dengan pertumbuhan ekonomi dan industri, menimbulkan konversi lahan pertanian. Pola konversi lahan berdasarkan analisis perubahan penggunaan tanah dalam kurun waktu 1994-2004 terdiri dari penyusutan tanah hutan dan penggunaan tanah lainnya. Konversi lahan banyak terjadi di Jawa. Selama periode 1979-1999 tercatat seluas 625.459 (38,43%) atau 31.273 ha/tahun lahan sawah di Jawa telah terkonversi (Isa, 2006).

Sistem persawahan merupakan suatu sistem yang bersifat multifungsi. Pasandaran (2006), mengatakan bahwa ada tiga fungsi utama yang terkait satu dengan lainnya yang memerlukan hubungan yang serasi agar sistem tersebut dapat dipertahankan eksistensinya. Pertama, fungsi yang menopang produksi pangan, lahan, air, praktek bercocok tanam, dan kelembagaan yang terkait merupakan elemen yang diperlukan dalam proses produksi. Fungsi yang kedua adalah fungsi konservasi. Termasuk dalam fungsi ini adalah pemeliharaan elemen-elemen biofisik yang ada, seperti jaringan irigasi dan persawahan. Apabila elemen-elemen tersebut terpelihara maka fungsi konservasi dapat berlangsung dengan baik. Fungsi yang ketiga adalah pewarisan nilai-nilai

budaya. Termasuk dalam fungsi tersebut adalah kapital sosial dan kearifan lokal yang mengatur hubungan manusia dengan manusia dan manusia dengan lingkungannya. Pengelolaan konflik dalam rangka pemanfaatan sumber daya merupakan salah satu elemen dari nilai-nilai budaya.

Menurut Pasandaran (2006), dengan 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.

Menurut Pasandaran (2006), ada tiga faktor, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, yang merupakan determinan konversi lahan, yaitu kelangkaan sumber daya lahan dan air, dinamika pembangunan, dan peningkatan jumlah penduduk. Dampak dari konversi lahan tidak hanya dirasakan oleh para pemilik lahan, tetapi dapat dirasakan secara meluas oleh seluruh lapisan masyarakat. Disamping menurunnya produktivitas, konversi lahan berdampak lebih lanjut pada kekeringan dan serangan hama. Konversi lahan bersifat *irreversible* (tidak dapat kembali), sementara upaya menanggulangi penurunan produktivitas terkendala oleh anggaran pembangunan, keterbatasan sumberdaya lahan dan inovasi teknologi.

Mengingat dampak yang ditimbulkan oleh adanya konversi lahan yang begitu luas, perlu kiranya ada upaya-upaya pengendaliannya. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Mukhtar Rosyid 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 pentingnya menjaga kelestarian lahan pertanian demi ketahanan pangan.

UUD 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 negara Indonesia adalah negara agraris yang sebagian besar penduduknya bermatapencaharian 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 warganegaraanya atas kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan.

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.

Untuk mengendalikan konversi lahan pertanian, melalui Undang Undang RI Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, diharapkan dapat mendorong ketersediaan lahan pertanian untuk menjaga kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Salah satu tujuan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 adalah untuk melindungi kawasan dan

lahan pertanian pangan secara berkelanjutan dan menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.

Mengingat kondisi lahan pertanian di Pulau Jawa adalah lahan yang subur sangat disayangkan jika dikonversi untuk kegiatan non pertanian. Jika praktek konversi lahan pertanian ini tidak dikendalikan maka akan mengganggu ketahanan pangan. Dengan konversi lahan produksi pertanian akan berkurang dan untuk memenuhi kebutuhan pokok kita harus memenuhinya dengan import.

Fenomena alih fungsi lahan menjadi fenomena yang tidak dapat dihindari bagi suatu daerah tak terkecuali daerah Kabupaten Gresik. Kabupaten Gresik merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Jawa Timur yang terdiri dari 18 kecamatan dengan 330 desa dan 26 kelurahan dengan luas mencapai 1.191,25 km². Gresik merupakan "hinterland" atau daerah penyangga Surabaya sebagai Kota metropolitan kedua setelah Ibukota Jakarta, sangat rentan alih fungsi lahan karena sebagai dampak pembangunan metropolitan akan berdampak negatif terhadap area pertanian seperti sawah, tegal, tambak, pekarangan, perkebunan dan hutan akibat persaingan "land use" (peruntukan lahan) untuk industri dan pemukiman baru. Hal ini tentunya akan mengakibatkan dampak yang luas terhadap:

- Ekonomi

Kondisi petani di Kabupaten Gresik rata-rata kepemilikan lahan masih di bawah 0,25 ha dan masih banyak bekerja sebagai buruh tani sehingga kesejahteraan petani masih rendah karena kecukupan pangan yang rendah.

- Ekologi

Banyaknya alih fungsi lahan pertanian menyebabkan tidak terpeliharanya sumber-sumber air karena kurangnya vegetasi sebagai penyerap CO₂ dan penghasil O₂.

- Sosial dan Budaya

Keberadaan Kabupaten Gresik yang berbatasan langsung dengan kota metropolitan kedua Surabaya menyebabkan banyaknya interaksi petani dengan masyarakat kota. Harmonisasi masyarakat desa dan kota menjadi sangatlah penting karena disamping budaya masyarakat kota, budaya pertanian oleh masyarakat desa haruslah tetap terpelihara.

Berikut ini ini merupakan data yang diperoleh peneliti dari Dinas Pertanian kabupaten Gresik yang menggambarkan laju alih fungsi lahan dinilai semakin tinggi. Data perubahan luas lahan sawah di Kabupaten Gresik Tahun 2012-2017 dalam hektar dapat dilihat di bawah ini.

Tabel 1.1. Luas Penggunaan lahan sawah Kabupaten Gresik (hektar)

| Tahun | Jumlah (Ha) | penyusutanlahan (Ha) |
|-----------|-------------|----------------------|
| 2012 | 38,172.0 | |
| 2013 | 38,111.0 | 61.0 |
| 2014 | 38,200.0 | -89.0 |
| 2015 | 38,065.0 | 135.0 |
| 2016 | 38,052.5 | 12.5 |
| 2017 | 35,779.0 | 2,273.5 |
| rata-rata | | 478.6 |

Sumber : Dinas pertanian Gresik. Data diolah

Data di atas memperlihatkan Dari tahun ke tahun luas lahan sawah di Kabupaten Gresik mengalami penurunan. Pada tahun 2012 lahan sawah di Kabupaten Gresik tercatat seluas 38.172 Ha dan menyusut hingga tinggal 38.065 Ha pada tahun 2015. Setelah diterbitkannya Perda No. 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) penurunan lahan pertanian masih terjadi. Tercatat sejak tahun 2015 sampai 2017 terjadi penyusutan lahan pertanian sebesar 2.296 Ha. Hal ini menunjukkan praktek

konversi lahan pertanian untuk kegiatan non pertanian masih terjadi. Sampai tahun 2017 lahan pertanian di Kabupaten Gresik seluas 35.779 Ha. Rata-rata penyusutan lahan selama 7 tahun mencapai 478,6 Ha per tahunnya.

Di sisi lain Dinas Pertanian Gresik memiliki visi mewujudkan Sumber Daya pertanian yang Berwawasan Agribisnis, berbasis Sumberdaya Lokal, Berdaya Saing dan Sadar Lingkungan Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Petani. Dalam salah satu misinya Dinas Pertanian berupaya memantapkan ketahanan pangan melalui peningkatan produksi dan mutu tanaman pangan dan hortikultura, mengembangkan produk pertanian yang berdaya saing, dan mengembangkan sumberdaya pertanian secara optimal, sadar lingkungan dan berkelanjutan. Untuk dapat dicapai kondisi ketahanan pangan seperti dalam misi tersebut diperlukan adanya jaminan ketersediaan lahan pertanian.

Dalam rangka mengimplementasikan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tersebut, Kabupaten Gresik melakukan penataan dengan memperhatikan sebaran pengembangan dan hierarki fungsi yang terkait dengan tata guna lahan. Dengan mengeluarkan Peraturan Daerah nomor 8 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dimana rencana peruntukan penggunaan lahan pertanian di Kabupaten Gresik adalah 42.831,843 ha. Selain itu dalam usaha mempertahankan lahan pertanian, kabupaten Gresik juga mengeluarkan Perda no 7 tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sebagai upaya mempertahankan lahan pertanian pangan agar ketahanan pangan di gresik dapat terwujud.

Berangkat dari isu dan latar belakang di atas, maka penulis dalam penelitian ini mengambil judul “Efektivitas Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Di Gresik”

1.2. Perumusan Masalah

Laju alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian di Kabupaten Gresik yang tinggi, yang mengancam ketahanan pangan. Melalui Undang Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, diharapkan adanya dorongan dalam penyediaan lahan pertanian pangan berkelanjutan, untuk mencegah menurunnya tingkat produksi pangan yang akan mengancam ketahanan pangan. Berdasarkan uraian di atas memunculkan *research problem* sebagai berikut:

1. Bagaimana persepsi petani terhadap kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan di kabupaten gresik?
2. Bagaimana pengaruh lahan terhadap produksi padi di Kabupaten Gresik?
3. Bagaimana laju pertumbuhan konversi lahan di Kabupaten Gresik?
4. Bagaimana efektifitas implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Gresik?
5. Kendala-kendala apa saja yang dialami oleh pemerintah Kabupaten Gresik dalam pelaksanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Gresik dan bagaimana solusinya?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui persepsi petani terhadap kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Gresik.
2. Mengetahui pengaruh lahan terhadap produksi padi di Kabupaten Gresik.

3. Mengidentifikasi laju pertumbuhan konfersi lahan di Kabupaten Gresik.
4. Mengetahui efektifitas implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Gresik.
5. Mengetahui kendala- kendala apa saja yang dialami oleh pemerintah Kabupaten Gresik dalam pelaksanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Gresik dan solusinya.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam menempuh jenjang pendidikan S-2 Program Magister Ilmu Pertanian

2. Manfaat Teoritis

Sebagai bahan masukan bagi implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

3. Manfaat Aplikatif

- Bagi masyarakat sebagai tambahan pengetahuan bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional, lahan pertaniannya harus dipertahankan.
- Bagi pemerintah untuk menyusun program dan kebijakan terkait dengan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Gresik.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

1. Data yang digunakan adalah data dari tahun 2012 sampai 2017 :
 - Penduduk kabupaten Gresik
 - Luas panen dan produksi padi di kabupaten Gresik
2. Focus penelitian ini adalah :
 - evaluasi kebijakan perlindungan LP2B di kabupaten Gresik yang tertuang dalam perda No.7 tahun 2015 tentang perlindungan LP2B di gresik.
 - Mengidentifikasi permasalahan baik pada petani maupun pemerintah daerah implementasi kebijakan perlindungan Lahan Pertanian pangan Berkelanjutan (LP2B) ini.