

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sektor pertanian merupakan salah satu kunci terwujudnya negara yang sejahtera, yang dapat membawa negeri ini ke arah yang lebih baik. Pertanian menjadi pondasi untuk mensejahterakan rakyat, sehingga kemiskinan dapat di kikis dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bangsa dan negara. Akan terasa sulit jika setiap negara yang ada di belahan dunia ini mengabaikan sektor pertanian, karena sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang signifikan untuk menanggulangi kemiskinan.

Ketersediaan pangan di negara Indonesia harus diikuti dengan adanya pengelolaan tanah pertanian yang benar. Kebutuhan pangan menjadi suatu hal yang perlu diperhatikan dan dicukupi, agar pangan bisa tersedia dalam jumlah yang sesuai dengan kebutuhan yang ada. Dalam mencukupi kebutuhan pangan memang perlu diadakan pengelolaan distribusi pangan yang lebih intensif, agar tidak terjadi kekurangan di dalam pendistribusian pangan kepada masyarakat.

Pembangunan nasional merupakan salah satu agenda pemerintah yang dilaksanakan dengan selalu memperhatikan segala aspek. Pertanian merupakan salah satu sektor yang termasuk ke dalam aspek ekonomi dan budaya. Pembangunan nasional harus dilebarkan sayapnya ke sektor pertanian untuk mencapai kesejahteraan berupa kecukupan pangan di negeri

ini. Pemerintah harus mampu melaksanakan pembangunan di bidang pertanian dalam rangka menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat termasuk para petani.

Perjanjian pertanian dalam WTO membelenggu negara Indonesia, karena aturan akses pasar yang terbuka dan pengurangan subsidi pada petani. Usaha pertanian domestik akan berkompetisi langsung dengan pertanian global, tantangan ke depan harus diupayakan untuk memenuhi pola konsumsi masyarakat dengan keragaman jenis, mutu, dan jaminan keamanan produk pangan.

Pemerintah harus bisa menghadapi hambatan-hambatan atau tantangan-tantangan yang akan dihadapi di masa yang akan datang. Hambatan atau tantangan tersebut tentu sangat memacu pemerintah untuk lebih memperhatikan sektor pertanian dan para petani. Penggunaan pupuk kimiawi atau sesuatu yang lain yang mengandung bahan kimiawi tentu harus dijauhkan dalam pengelolaan pertanian di negara ini. Tentunya pasti akan memberikan hasil yang tidak alami dan di dalam pangan yang berasal dari pertanian tersebut akan membawa dampak yang buruk baik bagi orang yang mengkonsumsi dan juga bagi kesuburan tanah pertanian.

Penggunaan bahan kimiawi jika terus dilakukan di dalam setiap bercocok tanam secara terus menerus pasti akan menyebabkan tanah pertanian menjadi tidak subur, karena zat kimiawi pasti akan selalu mempunyai dampak yang buruk di dalam setiap penggunaannya. Akan sangat mungkin bila zat kimiawi tersebut digunakan di dalam pertanian akan membuat pangan yang

merupakan hasil dari pertanian menjadi tidak higienis, jika dibandingkan dengan pangan yang berasal dari pertanian yang menggunakan bahan alami (organik). Pola penggunaan zat kimiawi seperti ini akan terus berjalan jika bahan alami (organik) yang di butuhkan terbatas jumlahnya.

Sistem pertanian beberapa tahun yang silam telah membawa negara Indonesia ke arah swasembada pangan. Para petani menjadi sangat tergantung dengan pestisida, pupuk buatan dan zat-zat kimiawi lainnya yang dapat merusak kesuburan tanah dan mengakibatkan kerusakan lingkungan, karena pemakaian pupuk kimiawi atau pestisida memang memberikan hasil yang cepat, memuaskan dan menguntungkan petani, tapi sayangnya semakin tergantungnya petani terhadap penggunaan pupuk kimiawi dan pestisida maka harganya semakin tidak terjangkau. Pemanfaatan input luar seperti penggunaan pestisida dan pupuk buatan menjadi suatu hal yang dilematis bagi dunia pertanian baik di negara Indonesia maupun negara-negara lainnya, karena penggunaan input luar seperti ini di beberapa negara sudah menelan korban.

Salah satu cara pengelolaan pertanian yang baru dikembangkan adalah pengelolaan pertanian yang berwawasan lingkungan. Wawasan lingkungan merupakan salah satu konsep yang menerapkan asas/prinsip lingkungan, yang dalam hal ini diterapkan dalam sektor pertanian. Program ini tentunya dapat membawa sektor pertanian ke arah yang lebih baik dan menghasilkan pangan yang lebih baik dari penggunaan zat kimiawi

Pelaksanaan program seperti ini akan memberikan hasil yang baik dan akan membawa dampak yang lebih baik di dalam pertanian di negara ini. Program ini lebih mudah dilakukan jika ada komitmen yang jelas dari pemerintah khususnya Dinas Pertanian. Kebijakan pertanian yang berwawasan lingkungan merupakan salah satu instrumen di implementasikannya pertanian berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, karena peran dari kebijakan pemerintah itu sendiri merupakan salah satu kunci suksesnya pembangunan pertanian berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. Konsentrasi dan komitmen dari pemerintah dalam menjalankan program pengelolaan pertanian berkelanjutan yang berwawasan lingkungan ini tentu akan membawa dampak yang baik bagi negara ini dan juga para petani. Kegiatan pertanian berkelanjutan yang berwawasan lingkungan memang layak untuk dikembangkan oleh pemerintah, namun sampai saat ini belum diketahui sudah sampai pada tahap mana pelaksanaannya.

Selain adanya komitmen pemerintah dalam pembangunan pertanian yang berwawasan lingkungan tersebut, pemerintah perlu mengembangkan kebijakan pertanian yang sudah ada, agar bisa mewujudkan pembangunan pertanian yang berwawasan lingkungan, karena kebijakan tersebut tentunya akan berfungsi untuk melindungi lahan dan menjaga konservasi lingkungan.

Pembangunan pertanian yang berwawasan lingkungan ini sudah hampir berjalan di daerah-daerah yang sedang melakukan pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Para petani diberikan arahan dan penyuluhan dalam melaksanakan pengelolaan pertanian

berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, apalagi di daerah-daerah yang mempunyai potensi agraris.

Sleman adalah salah satu daerah yang sedang melakukan pembangunan daerah dan sedang melakukan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Penduduknya mempunyai mata pencaharian yang bermacam-macam, salah satunya adalah petani. Di setiap kecamatannya memiliki lahan pertanian yang subur dan luas, sehingga upaya untuk mewujudkan pembangunan daerah khususnya dalam hal mencapai swasembada pangan akan mudah terwujud. Sleman terletak di jalur tengah antara Yogyakarta dan Jawa Tengah yang merupakan jalur transit. Sebagai daerah yang sedang meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, pembangunan pertanian berkelanjutan yang berwawasan lingkungan juga dilakukan untuk menghasilkan pangan yang alami dan jauh dari zat kimiawi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penyusun tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul : **“PENGEMBANGAN KEBIJAKAN PERTANIAN YANG BERWAWASAN LINGKUNGAN DI KABUPATEN SLEMAN”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pengembangan kebijakan pertanian yang berwawasan lingkungan di Kabupaten Sleman?

2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat pengembangan kebijakan pertanian yang berwawasan lingkungan di Kabupaten Sleman dan bagaimana cara mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui pengembangan kebijakan pertanian yang berwawasan lingkungan di Kabupaten Sleman.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat pengembangan kebijakan pertanian yang berwawasan lingkungan di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat praktis, bahwa penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan bagi pemerintah untuk melaksanakan pengembangan kebijakan pertanian yang berwawasan lingkungan.
2. Manfaat teoritis, bahwa penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan tentang hukum agraria dan hukum lingkungan khususnya di bidang pertanian.

E. Tinjauan Pustaka

Salah satu sektor yang paling penting dalam pemanfaatan sumber alam adalah pertanian. Sektor ini sangat penting untuk dikembangkan dan dimanfaatkan seoptimal mungkin agar bisa dilevelkan dengan kegiatan lain

Dalam arti terbatas, pertanian adalah pengelolaan tanaman dan lingkungannya agar memberikan suatu produk, sedang dalam arti luas, pertanian adalah pengelolaan tanaman, ternak dan ikan agar memberikan suatu produk. Pertanian yang baik adalah pertanian yang dapat memberikan produk, jauh lebih baik daripada tanaman, ternak atau ikan tersebut dibiarkan hidup secara alami.¹

Pertanian mempunyai beberapa bidang yang dapat memberikan produk, yaitu peternakan, perikanan dan perkebunan. Bidang-bidang tersebut merupakan satu kesatuan dalam sektor pertanian, karena semua bidang-bidang tersebut merupakan penghasil produk-produk yang menjadi kebutuhan vital bagi manusia.

Sistem pertanian yang bersahaja akan menciptakan corak komunitas petani yang berbeda dengan sistem pertanian yang modern. Sekedar sebagai contoh dapat ditunjukkan beberapa gambaran. Tingkat teknologi yang bersahaja (misalnya penggunaan tugal, bersifat ekstraktif dan lainnya) akan menciptakan komunitas petani yang berbeda dengan tingkat teknologi yang modern (misalnya penggunaan traktor, pupuk buatan, bersifat generatif dan lainnya).²

Tingkat teknologi yang bersahaja tersebut merupakan salah satu bentuk dari pembangunan pertanian berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. Implementasi ini merupakan hal yang sudah lama ingin dilakukan oleh setiap negara sebagaimana yang tercantum dalam Agenda 21, bahwa

¹ Asparno Mardjuki, *Pertanian dan Masalahnya*, Andi Offset, Yogyakarta, 1990, hlm 1.

² Rahardjo, *Pengantar Sosiologi Pedesaan Dan Pertanian*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm 128.

pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan menjadi prioritas pada abad 21 ini. Salah satu sektor yang harus dibangun berdasarkan Agenda 21 Global dan Agenda 21 Indonesia adalah pertanian.

Pembangunan pertanian berkelanjutan yang berwawasan lingkungan membahas masalah keamanan pangan bagi penduduk yang terus bertambah. Bagian ini mengungkapkan perlunya penyesuaian kebijakan di bidang ekonomi, pertanian dan lingkungan untuk mencapai tujuan pembangunan pertanian serta pelestarian fungsi lingkungan hidup.³

Kata “keberlanjutan” sekarang ini digunakan secara meluas dalam lingkup program pembangunan. Keberlanjutan dapat diartikan sebagai “menjaga agar suatu upaya terus berlangsung”, “kemampuan untuk bertahan dan menjaga agar tidak merosot”. Dalam konteks pertanian, keberlanjutan pada dasarnya berarti kemampuan untuk tetap produktif sekaligus tetap mempertahankan basis sumber daya. Misalnya, Technical Advisory Committee of the CGIAR (TAC\CGIAR 1988) menyatakan, “Pertanian berkelanjutan adalah pengelolaan sumber daya yang berhasil untuk usaha pertanian guna membantu kebutuhan manusia yang berubah sekaligus mempertahankan atau meningkatkan kualitas lingkungan dan melestarikan sumber daya alam”.⁴

³ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ketujuh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm 25.

⁴ Bertus Haverkot Coen Reijntjes dan Ann Waters-Bayer, *Pertanian Masa Depan*,
Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm 11.

Sebenarnya kata berkelanjutan sama saja dengan wawasan lingkungan, karena kedua istilah tersebut mempunyai substansi, komitmen dan konsentrasi yang sama yaitu tetap memperhatikan lingkungan, mencegah terjadinya degradasi lingkungan, menjaga keseimbangan ekosistem dan optimalisasi sumber alam.

Penerapan asas berkelanjutan yang berwawasan lingkungan ini sudah diatur dalam undang-undang, yaitu dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Undang-undang ini tentunya menjadi dasar hukum untuk melakukan pembangunan pertanian yang berwawasan lingkungan dan juga menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengembangan kebijakan yang berwawasan lingkungan.

Sebenarnya jauh sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, penerapan asas berkelanjutan yang berwawasan lingkungan sudah lama dikembangkan dalam peraturan perundang-undangan di negara Indonesia, yang menjadi kebijakan pertanian yang dapat mempertahankan keamanan pangan di negara ini. Contoh dari kebijakan pertanian tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor

7 tahun 1973 tentang Pengawasan atas Peredaran Pestisida, Penyimpanan, dan Penggunaan Pestisida dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman dijelaskan bahwa sistem budidaya tanaman adalah sebagai bagian pertanian berasaskan manfaat, lestari dan berkelanjutan. Dalam undang-undang ini sudah ada penyebutan asas berkelanjutan sebagai salah satu upaya untuk menjaga keamanan pangan di negara ini. Ini menandakan bahwa pengembangan kebijakan pertanian berkelanjutan yang berwawasan lingkungan sudah lama dilakukan, tapi belum dijelaskan tujuannya secara eksplisit seperti yang tertera dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam melakukan pendekatan terhadap permasalahan lingkungan dan pembangunan maka dalam hal ini harus melihat pada beberapa hal:

1. Keterkaitan (*interpendency*)
Masalah polusi, penggunaan bahan kimia, kerusakan sumber plasma nutfah (*genetics*), peledakan pertumbuhan kota dan konservasi alam tidak lagi terbatas dalam batas-batas negara. Mengingat sifat permasalahan yang kait-mengkait (*interdependent*) diperlukan pendekatan lintas sektor dan antar negara.
2. Berkelanjutan (*sustainability*)
Berbagai pengembangan sektoral, seperti pertanian, kehutanan, industri, energi, perikanan, investasi, perdagangan, bantuan ekonomi memerlukan sumber daya alam yang harus dilestarikan kemampuannya menunjang proses pembangunan secara berkelanjutan. Untuk itu perlu dikembangkan pola kebijaksanaan pembangunan berkelanjutan dengan wawasan lingkungan.
3. Pemerataan (*equity*)
Desakan kemiskinan bisa mengakibatkan eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan, sehingga perlu diikhtiarkan kesempatan merata untuk memperoleh (*access*) sumber daya alam bagi pemenuhan kebutuhan pokok (*basic needs*), seperti sumber air

tanah dan lain-lain. Setiap orang berhak dan berkewajiban berperan serta dalam mengembangkan lingkungan.

4. **Sekuriti dan Risiko Lingkungan**
 Perlombaan persenjataan memperbesar potensi kerusakan lingkungan. Begitu pula cara-cara pembangunan tanpa memperhitungkan dampak negatif kepada lingkungan turut memperbesar risiko lingkungan. Segi-segi ini perlu ditanggapi dalam pembangunan berwawasan lingkungan.
5. **Pendidikan dan Komunikasi**
 Pendidikan dan komunikasi berwawasan lingkungan dibutuhkan untuk ditingkatkan di berbagai tingkat pendidikan dan lapisan masyarakat.
6. **Kerjasama Internasional**
 Pola kerjasama internasional dipengaruhi oleh pendekatan pengembangan sektoral, sedangkan pertimbangan lingkungan kurang diperhitungkan, karena itu perlu dikembangkan pola kerjasama yang lebih mampu menanggapi pembangunan berwawasan lingkungan.⁵

Hal-hal di atas, juga merupakan barometer dalam membuat dan mengembangkan kebijakan dalam pertanian, karena hal-hal yang penting tersebut merupakan salah satu upaya mewujudkan pembangunan pertanian yang berwawasan lingkungan.

Pertumbuhan produksi dan produktivitas padi sawah dan padi ladang selama beberapa tahun terakhir telah mengalami perlambatan yang signifikan. Sebab-sebab menurunnya produksi beras bukan merupakan faktor kumulatif dan bahkan multiplikatif dari gejala-gejala kekeringan, gagal panen, serangan hama dan penyakit, dan yang paling dominan adalah hilangnya areal lahan sawah subur di Jawa. Fenomena alih fungsi lahan ini telah sampai pada tahap yang sangat mengkhawatirkan dan mengancam penyediaan pangan. Berhubung serangkaian permasalahan tingkat produksi serta semakin

⁵ Koesnadi Hardjosemanti, *Op cit*, hlm. 12-14

tingginya tingkat konsumsi beras di tanah air, sejak tahun 1994 Indonesia telah menjadi penghuni tetap daftar negara-negara pengimpor beras.⁶

Fungsi tata ruang memang sangat diperlukan dalam upaya melindungi lahan pertanian yang subur, agar swasembada pangan bisa terwujud. Tata ruang menjadi sarana pelindung bagi lahan pertanian. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang maka tanah pertanian dapat dilindungi keberadaannya. Sebagaimana yang terdapat pada pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang menyatakan:

1. "Setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang."
2. "Setiap orang berkewajiban mentaati rencana tata ruang yang ditetapkan."

Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang "

Pembangunan telah membawa perubahan besar bagi lingkungan, makna lingkungan di sini tidaklah terbatas pada lingkungan alam semata-mata, tetapi juga mencakup lingkungan sosial. Air, udara, tanah dan ruang merupakan unsur-unsur utama dalam lingkungan hidup, penggunaan dan kualitas unsur ini akan berpengaruh besar pada kualitas lingkungan. Dalam hal ini pemanfaatan lahan untuk menunjang kehidupan manusia sehari-hari seperti pembangunan pemukiman, tempat usaha, pertanian, industri perlu mendapat perhatian yang cukup besar karena kondisi lahan yang jumlahnya sangat terbatas. Oleh karena itu dalam perencanaan pemanfaatan dan pengembangan

⁶ Bustanul Arifin, *Spektrum Kebijakan Pertanian Indonesia, Telaah Struktur, Kasus, dan Alternatif Strategi*, Erlangga, Jakarta, 2001, hlm. 40-50.

sumber daya alam dan lingkungan terlebih dahulu perlu dilakukan pengalokasian lahan bagi kegiatan pembangunan sektor baik kegiatan yang bersifat konvensional/preservasi maupun kegiatan yang bersifat produksi, kemudian diikuti penetapan program sektoral bagi pengembangan kualitas sumber daya manusia dan teknologi, sehingga mampu memanfaatkan dan mengembangkan sumber daya alam dan lingkungan secara optimal demi kesejahteraannya.⁷

Program pembangunan pertanian berkelanjutan yang berwawasan lingkungan serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1994 Tentang Penataan Ruang merupakan protektor dalam usaha mencapai swasembada pangan di negara ini, karena kesejahteraan rakyat harus dicapai.

E. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman yang memiliki 17 kecamatan. Dalam penelitian ini metode pengambilan sampel yang digunakan adalah purposive sampling yaitu penentuan sekelompok subyek didasarkan atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut dengan hal yang sudah diketahui sebelumnya. Dari 17 kecamatan tersebut diambil 1 lokasi sebagai sample.

⁷ Aca Sugandhy, *Penataan Ruang Wilayah Nasional dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*, Jurnal Hukum Lingkungan, 1994, hlm 34-35.

2. Responden

Sebagai responden dalam penelitian adalah petani yang menggarap lahan pertaniannya sendiri.

3. Nara Sumber

Sebagai nara sumber dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pejabat Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Sleman.
- b. Pejabat Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Sleman.

4. Sumber Data

- a. Data primer, yang merupakan data yang didapat dari lapangan yaitu dari wawancara dan tanya jawab dengan nara sumber.
- b. Data sekunder, merupakan data yang diperoleh dari literatur yaitu buku-buku, dokumen-dokumen dan laporan-laporan.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data dalam penelitian ini, penyusun menggunakan:

- a. Penelitian Lapangan
 1. Wawancara yaitu mengadakan tanya jawab langsung dengan responden dan nara sumber berdasarkan pedoman wawancara yang telah disiapkan lebih dahulu.
 2. Observasi yaitu mengamati langsung pada obyek yang akan diteliti guna mendapatkan data

b. Studi Pustaka yaitu membaca dan mempelajari buku-buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian.

6. Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif yaitu memahami gejala-gejala yang diteliti yang kemudian data yang diperoleh dari penelitian tersebut saling dihubungkan antara satu dengan yang lain dan ditarik suatu kesimpulan melalui metode induktif dan deduktif.

Metode induktif adalah melakukan suatu pembahasan dari data yang telah diperoleh yang bersifat khusus kemudian diambil kesimpulan secara umum.

Metode deduktif adalah mengadakan pembahasan data yang bersifat umum kepada pengambilan data yang bersifat khusus.