

BAB 1

PERAN PEMERINTAH DALAM PELAKSANAAN

PROGRAM LAHAN PERTANIAN ABADI

DI KABUPATEN BANTUL

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertanian Indonesia pada tahun 2008 masih tetap menghadapi persoalan-persoalan klasik. Kelangkaan pupuk menjelang masa tanam, kekeringan di saat kemarau, banjir di musim hujan, harga anjlok ketika panen, serta konversi lahan yang semakin tidak terbendung dan sesuai Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, menyebutkan: penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah Nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan Nasional dan huruf c, menyebutkan: terwujudnya¹ perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Jika kelangkaan pupuk, kekeringan, banjir, hama, dan penyakit dampaknya terhadap produksi pertanian terutama padi tidak bersifat permanen, dampak berkurangnya lahan pertanian karena konversi akan bersifat permanen terhadap turunnya produksi yakni lahan pertanian abadi

¹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Pasal 3 dan huruf c. Elly Roosita, Referensi dari Internet, 18 Juli 2007, <http://www.kompas.com>.

terutama sawah yang telah terkonversi dan mustahil kembali lagi menjadi sawah. Pasal 48 huruf e Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, menyebutkan: pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan. Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi, menyebutkan: lahan pertanian pangan abadi adalah lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara berkelanjutan guna menghasilkan pangan yang bersifat pokok bagi ketahanan dan kedaulatan pangan Nasional.

Kebutuhan pangan terus naik dari tahun ke tahun. Tahun² 2020 diperkirakan perlu 9,3 juta hektar sawah untuk mencukupi kebutuhan beras nasional. Saat ini luas sawah hanya 8,11 juta hektar dan 45 persen di antaranya ada di Jawa dan Bali. Dari tahun ke tahun bukan perluasan yang terjadi, tetapi justru luas sawah semakin menyusut. Konversi lahan tidak hanya berpengaruh terhadap produksi pangan, tetapi juga hilangnya investasi untuk membangun irigasi dan prasarana lainnya. Diperkirakan nilai investasi per hektar sawah tahun 2000 lebih dari 25 juta dan tahun 2004 mencapai 42 juta per hektar.

Jika biaya pemeliharaan sistem irigasi dan pengembangan kelembagaan pendukung juga diperhitungkan, investasi untuk mengembangkan ekosistem sawah akan mencapai lima kali lipat dari angka tersebut. Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 77

² Ibid., hlm. 35.

Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi, Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1).

Elly Roosita, hlm. 2.

Undang-Undang Nomor 77 Tahun 2001 Tentang Irigasi, Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (3).

Tahun 2001 Tentang Irigasi, menyebutkan: irigasi adalah usaha penyediaan dan pengaturan air untuk menunjang pertanian, yang jenisnya meliputi irigasi air permukaan, irigasi air bawah tanah, irigasi pompa, dan irigasi tambak. Pasal 5 ayat (1), menyebutkan: untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan irigasi yang efektif serta dapat memberikan manfaat yang sebenar-benarnya kepada masyarakat petani, pengelolaan irigasi dilaksanakan dengan mengoptimalkan pemanfaatan air permukaan dan air bawah tanah secara terpadu.³

Belum lagi kerugian ekosistem bagi sawah di sekitarnya akibat konversi sebagian lahan, antara lain hilangnya hamparan efektif untuk menampung kelebihan air limpasan yang bisa membantu mengurangi banjir. Kerugian itu masih bertambah dengan hilangnya kesempatan kerja dan pendapatan bagi petani penggarap, buruh tani, pengilingan padi, dan sektor-sektor pedesaan lainnya. Sektor pertanian terutama padi, merupakan sektor yang paling banyak menyediakan lapangan kerja. Pasal 28 D ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan: setiap warga Negara berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Selama ini 56-60 persen produksi padi bertumpuh pada sawah-sawah yang subur di Jawa. Didukung irigasi teknis, sawah di Jawa memiliki produktivitas tinggi (51,87 kuintal/hektar) ketimbang di luar Jawa (39,43 kuintal/hektar).

³ Elly Roosita, *loc.cit.*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Amandemennya, 2002, Surakarta, Pustaka Mandiri.

Jika konversi lahan tidak terkendali, surplus beras di Jawa tidak akan terjadi. Tenaga kerja disektor pertanian *jobless* (kehilangan pekerjaan), jumlah penganggur meningkat. Arus urbanisasi tidak terbendung lagi. Dan berbeda lagi dengan Kabupaten Gunung Kidul yang selama ini kita ketahui bahwa kawasan ini merupakan kawasan yang tandus dan berkapur namun tidak terpengaruh pada krisis pangan, namun sebaliknya kawasan ini menyediakan pangan yang berlimpah seperti padi dan tiwul bahkan terdapat pabrik tiwul yang berdiri di kawasan bukit patuk ini yang bernama PT. SINAR SUKSES SENTOSA⁴ (Food Diversity in Quality) berada di Jl. Sudirman, Munggi, Semanu. Dapat kita telusuri, bahwa pendapatan kotor usaha tani sekitar 5,2 juta per hektar per musim.

Sementara biaya produksi per hektar per musim 2,3 juta, sekitar 45 persen untuk ongkos tenaga kerja. Dengan konversi, berarti petani kehilangan peluang pendapatan 2,9 juta per hektar per musim, dan buruh tani kehilangan 1,05 juta per musim.

Bagi pemilik lahan, mengkonversi lahan pertanian untuk kepentingan non pertanian saat ini memang lebih menguntungkan. Secara ekonomis, lahan pertanian, terutama sawah, harga jualnya tinggi karena biasanya berada di lokasi berkembang. Misalnya, banyak lahan sawah di lokasi Bantul dengan

⁴ Khudori, "Lahan Pertanian Abadi", *Kompas*, 30: 2, Agustus 2007.

Sunarno dan Nasrullah, 2007, "Hasil Penelitian Pengembangan Model Kebijakan Ketahanan Pangan Berbasis Kearifan Lokal Melalui Kebijakan Program Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan" (Kompetisi Hibah Penelitian Program Hibdah Kompetisi A-2 Bach III Universitas Muhammadiyah Yogyakarta).

Dwi, 2007, "Proposal Pengembangan Kebijakan Penyediaan Lahan Pertanian Berkelanjutan di Kabupaten Tegal Universitas Muhammadiyah Yogyakarta".

rela diubah menjadi petak-petak kontrakan dari pada tetap untuk di tanami palawija. Alasannya, dengan tiga petak rumah yang di bangun diatas tanah 150 meter², setiap bulan mereka akan memperoleh pendapatan dari kontrakan rumah sekitar Rp 750.000,- perbulan.

Sementara bila di tanami padi untuk satu petak paling tidak dapat 3 karung gabah belum digiling, bila sudah digiling mungkin harganya hanya Rp 324.000,- dengan harga beras biasa per kilo Rp 4500,- dan harus menunggu 4 bulan untuk menunggu padi itu disianggi atau masak, apabila dibandingkan dengan mengontrakan rumah dan kos-kosan tentu saja keuntungannya akan sangat berbeda. Dan ditambah lagi harus memikirkan beli pupuk urea, bibit, dan tenaga yang harus dikeluarkan, ujar warga kampung Ambarbinangun, Desa Kali Pakis Kasihan Bantul.

Namun, bagi petani penggarap dan buruh tani, konversi lahan menjadi bencana karena mereka tidak serta merta dapat beralih pekerjaan. Mereka terjebak pada sempitnya kesempatan kerja akan muncul masalah sosial yang pelik. Dan jika terjadi suatu lokasi konversi lahan pertanian, segera lahan-lahan di sekitarnya akan terkonversi dan sifatnya cenderung progresif. Karena sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan dan industri, akses ke lokasi tersebut akan semakin baik. Ini mendorong naiknya permintaan lahan oleh investor lain, atau sepikul tanah, sehingga harganya semakin tinggi, membuat petani pemilik lahan lain menjual lahannya.

Menurut Ketua Program Studi Sosiologi Pedesaan Pascasarjana IPB MT Felix Sitorus, konversi lahan pertanian untuk kepentingan non pertanian

terkait paradigma pertanahan penguasa. Di era kolonialisme Inggris (1811-1816), paradigmanya adalah tanah untuk Negara, semua tanah milik raja atau pemerintah, petani wajib membayar pajak dua perlima dari hasil tanah garapannya. Masa tanam paksa (1830-1870), paradigmanya tetap tanah, dan kepala desa yang meminjam tanah itu, selanjutnya di pinjamkan kepada petani. Petani tidak membayar pajak, tetapi seperlima dari lahannya harus di tanami komoditas tertentu yang hasilnya diserahkan kepada pemerintah Belanda. Paradigma bergeser pada era kapitalisme kolonialisme (1870-1900), yaitu tanah untuk Negara dan swasta, pemerintah memberikan hak *erpacht* 75 tahun kepada pemodal. Di era pemerintah Presiden Soekarno, paradigma diubah menjadi tanah untuk rakyat dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960, yang diikuti *Landreform* (1963-1965) soal penetapan luas tanah pertanian. Tetapi hanya sebentar, sebelum terimplementasi dengan baik, pemerintah Soeharto mengembalikan paradigma, yaitu tanah untuk Negara dan swasta, dan itu berlangsung sampai kini, apalagi adanya Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.⁵

Krisis paradigma pertanahan yang berlangsung lama di Indonesia terlihat setidaknya dari banyaknya kasus sengketa tanah antara rakyat dan pemerintah atau pengusaha. Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) tahun 2002 mencatat ada 1.920 kasus sengketa tanah, yang melibatkan 1.284.557

⁵Elly Roosita, *op. cit.* hlm. 4.

Usep Setiawan, 2007, "Lahan Abadi Pertanian dan Reforma Agraria" (I-mail, alumnus Jurusan Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung, hlm. 4.

keluarga dengan luas lahan 10, 512 juta hektar oleh karena itu pemerintah menyediakan lahan abadi pertanian seluas 15 juta hektar dan 15 juta hektar lahan kering abadi.

Luas lahan sawah di Indonesia saat ini sekitar 8,9 juta hektar. Luasan itu masih dibawah proyeksi kebutuhan lahan sawah yang mencapai 12,14 juta hektar. Pasal 1 ayat (2) Perpu Nomor⁶ 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, menyebutkan: dan mengingat keadaan daerah yang sangat khusus Menteri Agraria dapat menambah luas maksimal 20 hektar tersebut pada ayat (1) pasal ini dan paling banyak 5 hektar. Apabila tidak ada upaya penghentian konversi lahan, dari tahun ke tahun kesenjangan antara jumlah lahan yang tersedia dengan kebutuhan menjadi semakin lebar.

Solusi mencegah eksploitasi terdapat dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, menyebutkan: tiap-tiap warga Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik diri sendiri maupun keluarganya. Pasal 15, menyebutkan: setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Dan Pasal 10 ayat (1), menyebutkan: memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan

⁶ Perpu Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Pasal 1 ayat (2).

pihak ekonomi lemah. Dalam 3 tahun terakhir, konversi lahan pertanian ke non pertanian mencapai 110.164 hektar, usaha pertanian lainnya 77.556 dan lahan kering ke non pertanian 9.152 hektar permasalahan itu ditambah dengan sempitnya lahan pertanian perkapital, yakni hanya 360 m² per kapital.

Rancangan Undang-Undang lahan pertanian abadi tersebut merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, khususnya Pasal 48 ayat (2), menyebutkan: Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan Undang-Undang⁷.”

Di harapkan dengan adanya pasal ini pemerintah baik pusat, propinsi maupun kabupaten dapat mewujudkan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan produktif dan dapat memberikan insentif kepada petani antara lain kemudahan fiskal dan pajak bumi dan bangunan, sarana prduktif pembangunan sarana dan prasarana pertanian serta berbagai kemudahan lainnya. Pasal 26 huruf f Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, menyebutkan: ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zona, keterangan perizinan, ketentuan insentif dan disentif, serta arahan sanksi. Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis ingin mengetahui sejauh mana peran pemerintah dalam pelaksanaan program lahan pertanian abadi di kabupaten Bantul.

⁷ Antara News, *Menulis Referensi dari Internet*, 5 Juli 2007, http://www.kemeneppdt.go.id/berita_Asp?=376. PBHI, 2007, *Right to Food From Justicibility to Agrarian Reform*, Jakarta, University of Oslo-Norway, 311-312.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan dapat diambil intisari permasalahan antara lain :

1. Bagaimana peran pemerintah dalam pelaksanaan program lahan pertanian abadi ?
2. Apa saja hambatan pemerintah dalam pelaksanaan program lahan pertanian abadi ?
3. Bagaimana upaya pemerintah dalam pelaksanaan program lahan pertanian abadi ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peran pemerintah dalam pelaksanaan program lahan pertanian abadi.
2. Untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan program lahan pertanian abadi.
3. Untuk mengetahui upaya pemerintah dalam pelaksanaan program lahan pertanian abadi.

D. Manfaat Penelitian

1. Mendukung usaha pemerintah dalam mewujudkan sasaran program revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan (RPPK).
2. Usaha pemerintah melindungi kawasan lahan pertanian abadi.
3. Membantu petani mewujudkan kembali produksi pertanian produktif.