

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pangan merupakan komoditas penting dan strategis bagi bangsa Indonesia mengingat pangan adalah kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi oleh pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama seperti diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan. Dalam UU tersebut disebutkan Pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan, sementara masyarakat menyelenggarakan proses produksi dan penyediaan, perdagangan, distribusi serta berperan sebagai konsumen yang berhak memperoleh pangan yang cukup dalam jumlah dan mutu, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli mereka. Dalam pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Tentang Pangan juga menyatakan bahwa pemerintah dan masyarakat bertanggung jawab mewujudkan ketahanan pangan

Perwujudan Ketahanan Pangan Nasional, dimulai dari pemenuhan pangan di wilayah terkecil yaitu perdesaan. Desa sebagai basis kegiatan pertanian. Basis Pembangunan perdesaan bertujuan untuk mewujudkan ketahanan pangan dalam satu wilayah yang mempunyai keterpaduan sarana dan prasarana dalam aspek ketersediaan, distribusi dan konsumsi serta hubungan antar lembaga formal maupun informal dalam pertanian. M

Sekjen Deptan, tahun 2008 terbentuk 10 ribu desa aksi Mandiri Pangan, sedangkan tahun 2009 akan berkembang 11 ribu desa dan tahun 2010 akan berkembang lagi 10 ribu desa. Sehingga diharapkan tahun 2011 seluruh desa akan menjadi desa mandiri pangan.

Menurut Kadinas Pertanian Provinsi DIY Ir. Nanang Suwandi MMA, dari jumlah penduduk yang ada, menurut data statistik terdapat 275.110 KK atau 942.129 jiwa termasuk kategori penduduk miskin dengan sebaran di Kabupaten Gunung Kidul 34,80 %, Kabupaten Bantul 23,40 %, Kabupaten Kulon Progo 15,39 %, Kabupaten Sleman 19,26 % dan Kota Yogyakarta 7,15 %. Dari total keluarga miskin tersebut sebesar 51,30 % bermata pencaharian utama di sektor pertanian khususnya komoditi padi dan palawija. Dengan melihat data tersebut, maka upaya pengembangan pertanian di Provinsi DIY bertujuan meningkatkan pendapatan pertanian. Seperti Program Aksi Desa Mandiri Pangan, berimplikasi pada penanggulangan masalah kemiskinan. Laporan kegiatan Desa Mandiri Pangan di Balai Desa Mertelu Gunung Kidul, mengatakan sektor pertanian masih memberikan kontribusi PDRB terbesar. Sehingga patut terus didorong untuk mampu memberikan peningkatan pendapatan. Pada tahun 2006/2007 ada kenaikan produksi padi sebesar 19 persen, surplus beras sebanyak 41 ribu ton. Tahun 2007/2008 dengan ada penerapan teknologi dan bantuan bibit unggul ternyata produksinya meningkat lebih dari 20 persen dengan surplus 61 ribu ton.

Dengan peran sector pertanian yang sedemikian besar tersebut, maka sudah selayaknya pemerintah mempertahankan eksistensi dan mengembangkan kapasitas sector pertanian kedepan melalui berbagai kebijakan promosi maupun proteksi yang diimplementasikan dalam berbagai bantuan pemerintah diantaranya bantuan teknologi, subsidi benih, subsidi pupuk, modal dan bantuan lainnya.<sup>1</sup> Selain itu peran dan kerjasama dari dinas pertanian selaku lembaga resmi dari pemerintah dan kelompok-kelompok tani sangat dibutuhkan agar sector pertanian dapat berkembang sehingga dapat terwujud ketahanan pangan di daerah Gunung Kidul yang sebagian besar lahan pertanahannya adalah merupakan lahan kering.

Era otonomi daerah telah memberi kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah kabupaten/kota dalam mengatur daerahnya, termasuk dalam sector pertanian/ pangan. Untuk ketahanan pangan, misalnya, daerah dimungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang sesuai dengan pertimbangan lokal. Dalam hal ini, daerah dapat merencanakan pengembangan ketahanan pangan berdasarkan sumber daya dan kearifan local yang berakar dalam masyarakat.

Di Kabupaten Gunungkidul arah utama kebijakan pembangunan adalah pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat yang meliputi pangan/ pertanian, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan keamanan serta ketertiban masyarakat. Sedangkan tujuan umum pembangunan pertanian diarahkan

---

<sup>1</sup> Http:// Analisa kebijakan capital Sumberdaya lahan dan air

kepada peningkatan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat petani-nelayan melalui peningkatan dan pematapan produksi pertanian untuk mendukung ketahanan pangan, peningkatan produksi pertanian untuk mendukung ketahanan pangan, peningkatan produksi pertanian yang berdaya saing tinggi untuk mengisi pasar domestik dan ekspor, pelestarian sumber daya alam untuk kegiatan usaha tani melalui konservasi tanah dan air, peningkatan lapangan kerja di sector pertanian dengan produktivitas tinggi dan kesempatan berusaha produktif serta peningkatan kemandirian industrialisasi yang berbasis pedesaan. Program utama pertanian dibagi dalam dua program besar, yaitu Program Peningkatan Ketahanan Pangan dan Program Peningkatan agribisnis.

Sesuai dengan karakteristik wilayah Kabupaten Gunungkidul, peran sector pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, perikanan, dan kehutanan) masih merupakan sector andalan. Hal ini tercermin dari mata pencaharian masyarakat Gunungkidul yang 69% bertumpu pada sector pertanian serta dilihat dari kontribusi sector pertanian terhadap PDRB paling tinggi bila dibandingkan dengan sector-sektor lainnya yaitu 37,87%. Sector pertanian berperan cukup besar dalam pembangunan daerah kabupaten Gunungkidul, baik peran langsung terhadap pembentukan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), penyediaan lapangan kerja, sumber pendapatan masyarakat, dan peningkatan ketahanan pangan, maupun peran tidak langsung

melalui penciptaan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan pembangunan dan hubungan sinergis dengan subsektor dan sector lain.<sup>2</sup>

## **B. Perumusan masalah**

1. Bagaimana peran lembaga formal dan informal dalam pengembangan pertanian untuk tercapainya ketahanan pangan di kabupaten gunung kidul?
2. Apa sajakah hambatan-hambatan dan faktor pendorong dalam mewujudkan ketahanan pangan di wilayah Gunung Kidul?

## **C. Tujuan penelitian**

1. Untuk mengetahui peran lembaga formal dan informal dalam pengembangan pertanian untuk tercapainya ketahanan pangan di Kabupaten GunungKidul.
2. Untuk megetahui hambatan-hambatan dan faktor pendorong dalam mewujudkan ketahanan pangan di wilayah Gunung Kidul.

## **D. Manfaat penelitian**

Berdasarkan dari pokok permasalahan tersebut diatas, maka manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis, untuk mengetahui pelaksanaa atau penerapan hukum di masyarakat dalam pengembangan ilmu pengetahuan demi tegaknya keadilan

---

<sup>2</sup> Anon. "Potensi Wilayah Kabupaten Gunung Kidul" <http://www.gunungkidulkab.go.id>

dan Implementasi suatu kebijakan yang responsive terhadap permasalahan strategi bangsa, khususnya ketahanan pangan.

2. Manfaat Praktis, untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah khususnya Gunungkidul dalam pengembangan kebijakan pertanian.

## **E. Tinjauan Pustaka**

### **1. Kelembagaan**

Lembaga formal yang terlibat dalam pengurusan dan pengelolaan hutan dan pertanian pada saat ini meliputi Departemen Kehutanan dan departemen Pertanian.

Kelompok tani merupakan kelembagaan tani yang langsung mengorganisir para petani dalam mengembangkan usahatani. Kelompok tani ini merupakan organisasi yang dapat dikatakan berfungsi dan ada secara nyata. Di samping berfungsi sebagai wahana penyuluhan dan penggerak kegiatan anggotanya, beberapa kelompok tani juga mempunyai kegiatan lain, seperti gotong royong, usaha simpan pinjam dan arisan kerja untuk kegiatan usahatani.<sup>3</sup>

### **2. Sinergi Potensi Pengelolaan Hutan**

#### **a. Kondisi pengelolaan hutan**

---

Pelaksanaan pengelolaan hutan yang menitik beratkan pada pemanfaatan secara ekonomi dengan kebijakan yang sentralistik mengalami kegagalan dan hal ini telah menyadarkan banyak pihak untuk tidak mengulangi kesalahan yang oleh karena itu upaya pengelolaan hutan saat ini dan dimasa datang mulai ke arah pemberdayaan masyarakat melalui proses partisipatif

Pada tataran kebijakan, perubahan mendasar telah dilakukan dengan disahkannya UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Yang pada penjelasan pasal 5 dan 7 memberikan alternatif pengelolaan hutan untuk pemberdayaan masyarakat. Sedangkan pengembangan peran serta masyarakat diatur lebih lanjut pada pasal 68.

b. Kelembagaan masyarakat

Organisasi masyarakat pendukung kegiatan kehutanan jumlahnya sudah banyak di desa. Namun organisasi kemasyarakatan tersebut belum disiapkan untuk mengelola sumberdaya hutan dalam jangka panjang.

Organisasi yang ada biasanya beranggotakan petani-petani kecil dalam kelembagaan yang informal dengan kondisi yang tidak saja lemah dalam asset dan permodalan tetapi juga dalam penguasaan teknologi dan pemasaran produk, masyarakat dijadikan obyek, wahana untuk mencapai tujuan pembangunan kehutanan. Dengan demikian

dalam pengembangannya diperlukan dukungan modal, inovasi teknologi, bimbingan teknis dan manajerial serta jaminan pemasaran bagi produk yang dihasilkan serta dukungan peraturan dan fasilitasi oleh berbagai pihak sehingga masyarakat dapat menjadi subyek dari pembangunan itu sendiri.

c. Kelembagaan pengelolaan hutan

Sejalan dengan perubahan paradigma dalam pengelolaan hutan yang mengikuti penerapan kebijakan otonomi daerah maka jajaran Departemen Kehutanan telah memulai melaksanakan program pengembangan Hutan Kemasyarakatan (HKm). Dengan HKm masyarakat desa hutan merupakan mitra Pemerintah dalam menjaga, memelihara dan memanfaatkan sumber daya hutan secara lestari.

d. Sinergi Pengurusan dan Pengelolaan Hutan

1. Lembaga masyarakat yang mandiri sebagai subyek pembangunan hutan dengan net workingnya.
2. Restrukturisasi organisasi dan manajemen kehutanan yang dapat bermitra dengan Lembaga masyarakat mandiri dengan supervisinya.
3. Fasilitasi dalam permodalan khususnya dari Pemerintah.
4. Sistem silvikultur yang produktif dan efektif terhadap gangguan

maupun penjarahan lahan.

5. Sterilisasi perijinan (semua ijin yang berkaitan dengan pungutan-pungutan dihapuskan kecuali yang berkaitan dengan kemitraan dan ijin usaha Hutan Kemasyarakatan/HKm).
6. Pembagian hasil
7. Untuk meningkatkan penghasilan petani bisa dikembangkan upaya tindak lanjut dari pemanfaatan lahan yaitu industri rumah tangga