

## BAB I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan salah satu negara dengan jumlah penduduk yang cukup besar. Pertumbuhan penduduk menimbulkan banyak akibat yaitu meningkatnya kebutuhan sandang, pangan dan papan serta kebutuhan lainnya. Thomas Robert Malthus mengungkapkan suatu teori bahwa pertambahan penduduk akan mengikuti deret ukur dan pertambahan makanan akan mengikuti deret hitung (pertambahan penduduk lebih cepat dari pertambahan bahan makanan). Menurut Malthus, jumlah penduduk akan melebihi ketersediaan pangan karena keterbatasan kapasitas lahan untuk memproduksi pangan dan pertumbuhan penduduk yang pesat. Sumber daya lahan bersifat tetap, sementara permintaan terhadap lahan terus berkembang bersamaan dengan peningkatan jumlah penduduk.

Pangan merupakan kebutuhan dasar bagi masyarakat. Tercukupinya kebutuhan pangan merupakan salah satu indikator kesejahteraan masyarakat. Dalam perencanaan pembangunan kebijakan mengenai pangan selaras dengan salah satu tujuan SDGs (*Sustainable Development Goals*) “zero hunger” yaitu mengakhiri kemiskinan dengan segala bentuknya, memberantas kelaparan, mencapai ketahanan pangan, meningkatkan gizi dan mempromosikan pertanian berkelanjutan (Ragil, 2017).

Pencapaian ketahanan pangan nasional akan menjadi lebih menantang di masa depan karena kebutuhan pangan akan terus meningkat. Peningkatan jumlah permintaan yang tidak seimbang dengan output pangan, pasokan pangan lokal belum mampu memenuhi kebutuhan pangan nasional. Masalah pertanian terkait erat dengan lahan yang merupakan salah satu variabel penting dalam pembangunan pertanian. Sektor pertanian harus mengatasi masalah lahan pertanian yang dihancurkan oleh aktifitas ekonomi manusia, terutama untuk masyarakat, pembangunan infrastruktur dan sektor industri. Perkembangan sektor industri, pembangunan dan pengembangan infrastruktur serta pertumbuhan penduduk mengakibatkan sejumlah besar lahan pertanian dialihkan ke tujuan non

pertanian apalagi di wilayah metropolitan, kasus alih fungsi menjadi semakin luas (Supriyatno, 2019).

Menurut kajian Badan Perencanaan Pembangunan Nasional tahun 2015, konversi lahan sebagian besar dilatarbelakangi oleh pertimbangan ekonomi. Petani sering menggunakan pendapatan dari penjualan tanah mereka untuk kebutuhan hidup lainnya, termasuk sebagai haji ke Mekah, warisan, dan pembelian tanah baru di daerah pedesaan sehingga kemampuan lahan pertanian semakin berkurang untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduk. Berdasarkan data dari Kementerian Pertanian Republik Indonesia tahun 2020, lahan sawah semakin berkurang setiap tahun dengan perkiraan kurang lebih sebanyak 60.000 hektar per tahun. Menurut Supriyatno (2019) hal ini akan berdampak pada penurunan produksi pangan khususnya padi yang akan berdampak pada produksi pangan lokal yang semakin tidak mampu memenuhi tekanan permintaan pangan yang meningkat. Akibatnya, pemerintah akan mengimpor komoditas pangan, sehingga menimbulkan efek domino berupa peningkatan anggaran belanja pemerintah untuk pembelian pangan impor atau pengeluaran sumber daya modal di luar negeri. Selain itu, dampak yang lebih luas seperti hilangnya lapangan kerja, kerugian ekologis seperti banjir, penurunan permukaan tanah, dan gangguan keseimbangan ekosistem juga dapat terjadi, yang dapat membahayakan stabilitas politik, ekonomi, dan sosial.

Penyebab alih fungsi lahan adalah pertumbuhan penduduk dan tingkat produktivitas lahan (Wunarlan dan Syaf, 2019), tingginya permintaan lahan untuk penggunaan non-pertanian, dan rendahnya pengembalian ke produksi pertanian tradisional (Agus, 2006) sedangkan alih fungsi lahan dipengaruhi oleh lokasi lahan, biaya produksi dan kemampuan untuk membayar sewa lahan/*bid rent* (Yuzri, 2017), Luas lahan, B/C ratio usaha tani padi dan kondisi jalan (Kusumastuti, 2018), tingkat pendapatan petani, harga lahan, kegiatan ekonomi, akses lahan, infrastruktur yang mendukung di sekitar lahan, tingkat permintaan lahan, kesuburan lahan dan produktifitas lahan (Benu, 2013) Selain itu nilai ekonomi lahan juga turut andil mempengaruhi alih fungsi lahan. Nilai ekonomi lahan mempengaruhi keputusan petani untuk menjual atau tidak menjual lahan pertanian mereka. Umumnya petani lebih mementingkan keuntungan jangka

pendek, saat nilai lahan pertanian nilainya lebih rendah dibandingkan dengan lahan non pertanian maka kemungkinan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian akan tinggi dan sebaliknya (Rondhi, et al 2018).

Kajian empiris tentang nilai ekonomi lahan yang telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya menunjukkan bahwa nilai ekonomi lahan secara signifikan mempengaruhi keputusan petani untuk menjual atau tidak menjual lahan mereka untuk tujuan non-pertanian. Pada negara Eropa ada suatu program yang dinamakan *Common Agricultural Policy (CAP)* yaitu suatu program yang diberlakukan Uni Eropa untuk menciptakan kebijakan yang seragam dan terpadu dalam bidang pertanian. Tujuan utama kebijakan ini adalah memberikan kehidupan yang layak untuk petani serta pasokan pangan yang konsisten, aman, dan murah dengan menerapkan sistem subsidi pertanian. Kebijakan ini meningkatkan nilai lahan pertanian sekaligus mencegah petani menjualnya untuk penggunaan non-pertanian (Kilian, et al, 2012). Sebaliknya peningkatan nilai ekonomi lahan karena urbanisasi di Bangladesh membuat real estate dan pengembang individu berspekulasi dan mengembangkan bangunan di kawasan terlarang, termasuk lahan pertanian produktif (Alam, 2018). Di Indonesia, urbanisasi yang cepat meningkatkan permintaan akan perumahan, yang mengakibatkan tingginya permintaan untuk lahan untuk pembangunan perumahan, sehingga meningkatkan nilai lahan pertanian untuk penggunaan non-pertanian (Pribadi and Pauleit, 2015).

Pemerintah Indonesia membuat regulasi untuk menekan laju alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). LP2B dapat dikatakan sebagai penggunaan lahan untuk usaha pertanian pangan yang dilakukan secara kontiniu dengan tidak melakukan perubahan penggunaan lahan seperti untuk penggunaan lahan sawah menjadi lahan perumahan, lahan industri dan lain lain. Berdasarkan undang-undang tersebut, Peraturan Pemerintah (PP) mengenai rencana tata ruang wilayah nasional mengatur tentang penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan nasional sedangkan penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan tingkat propinsi diatur dengan Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah provinsi dan penetapan tingkat kabupaten

diatur dalam peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Masing-masing Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Hampir seluruh provinsi di Indonesia sudah mempunyai Peraturan Daerah tentang LP2B tak terkecuali Provinsi Sumatera Barat dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selanjutnya untuk mengatur mengenai pemberian insentif dan disinsentif diterbitkan peraturan Gubernur/Walikota/Bupati yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Kabupaten Pesisir Selatan belum mempunyai peraturan yang secara detail mengatur tentang insentif ini. Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus terintegrasi dalam Rencana Detail Tata Ruang tetapi dari kajian yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) tahun 2015, masih banyak kabupaten/kota yang belum melaksanakannya. Hasil kajiannya menyebutkan pemerintah kabupaten/kota hanya mengintegrasikan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah).

Menurut Noer (2016) perlu perencanaan wilayah yang matang untuk mencapai ketahanan pangan dan pembangunan pertanian berkelanjutan dan menurut Yossyafra, et al (2018) diperlukan koordinasi dan integrasi perencanaan perumahan dan pertanian agar pembangunan perumahan dapat memenuhi kebutuhan rumah dan di lain pihak kebutuhan pangan (beras) dapat terus diproduksi tanpa harus mengurangi lahan pertanian.

Penerapan kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) kedepan dinilai sebagai salah satu langkah untuk menanggulangi fenomena alih fungsi lahan pertanian dan menjaga ketahanan pangan baik daerah maupun nasional. Namun dalam pelaksanaan LP2B kedepannya terdapat hal yang kontradiktif yaitu mengenai larangan dan hukuman bagi yang mengalihfungsikan lahan pertanian yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian LP2B. Larangan

dan hukuman tersebut juga diperuntukkan bagi pemangku kebijakan yang memberi izin untuk dilakukan alih fungsi lahan pertanian.

Berdasarkan hal tersebut di atas diketahui bahwa pelaksanaan LP2B tidak terlepas dari aspek petani sebagai pelaku utama dan pemerintah daerah selaku pemangku kebijakan. Penerapan LP2B ini berkaitan dengan persepsi petani dan pemangku kebijakan itu sendiri terhadap LP2B. Persepsi memberikan gambaran sejauh mana petani dan pemangku kebijakan dan stakeholder terkait seperti lembaga adat dan kepala desa memahami tentang LP2B. Dalam pelaksanaan kebijakan LP2B, petani adalah pelaku utama sehingga persepsi petani tentang kebijakan LP2B perlu untuk dikaji. Begitupun dengan pemangku kebijakan, mereka adalah orang yang akan berperan penting untuk menerapkan kebijakan LP2B. Tokoh masyarakat seperti pengurus lembaga adat dan kepala desa juga perlu untuk dimintai informasi karena mereka adalah orang yang lebih mengetahui permasalahan tentang lahan di tingkat desa.

Topik tentang lahan pertanian pangan berkelanjutan penting untuk dikaji pada studi perencanaan pembangunan karena kebijakan mengenai LP2B ini merupakan salah satu solusi mengatasi rawan pangan yang harus terintegrasi dalam perencanaan pembangunan daerah. Tantangan pembangunan berkelanjutan sektor pertanian adalah sulitnya memenuhi permintaan lahan yang semakin meningkat baik untuk penggunaan pertanian maupun non pertanian karena jumlah penduduk akan terus bertambah. Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian pun tak bisa dielakkan. Nilai ekonomi lahan merupakan salah satu faktor pendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian, untuk itu perlu dilakukan kajian secara ilmiah. Pentingnya melakukan analisis persepsi petani terhadap perlindungan LP2B adalah sebagai informasi utama yang menunjukkan kesediaan petani untuk mempertahankan lahan sawahnya. Persepsi pemangku kebijakan, tokoh masyarakat dan developer juga penting untuk dianalisis karena merupakan stakeholder yang berkaitan dengan kebijakan LP2B.

## **B. Rumusan Masalah**

Program LP2B di Kabupaten Pesisir Selatan diakomodir oleh Dinas Pertanian Kabupaten Pesisir Selatan. Tahapan kegiatan yang sudah dilakukan adalah melakukan pemetaan kawasan LP2B dan sudah mensahkan peraturan daerah namun belum mensosialisasikan peraturan tersebut kepada masyarakat khususnya petani. Kabupaten Pesisir Selatan merupakan salah satu lumbung padi di Provinsi Sumatera Barat dengan jumlah produksi padi paling tinggi yaitu 187.124,75 Ton tahun 2018 dan 200.179,84 ton tahun 2019 (BPS, 2020) namun luas lahan sawah semakin berkurang tiap tahunnya. Merujuk pada data dari Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Pesisir Selatan luas lahan sawah tahun 2018 adalah 30.416 Ha dan setelah dilakukan pemetaan lahan sawah di Kabupaten Pesisir Selatan didapatkan luas lahan sawah sebesar 25.219,20 Ha tapi belum ada data pendukung terkait dengan pengalokasian penurunan luas lahan sawah ini. Data yang ada di Dinas Pertanian Kabupaten Pesisir Selatan hanya data kasus alih fungsi yang tercatat dari tahun 2018 sampai juni 2021. Berdasarkan data tersebut, kasus yang paling sering terjadi adalah alih fungsi lahan sawah menjadi perumahan (lampiran 2). Penurunan luas lahan pertanian khususnya sawah akan mengancam ketahanan pangan apalagi Kabupaten Pesisir Selatan adalah salah satu kabupaten di Sumatera Barat sebagai sentra penghasil padi.

Mekanisme pengendalian alih fungsi lahan pertanian yaitu memberikan insentif kepada petani yang bersedia mempertahankan lahan LP2B dan memberlakukan disinsentif kepada petani yang mengalihfungsikan lahan sawah yang sudah ditetapkan sebagai lahan LP2B. Secara spesifik, rancangan bentuk insentif perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah :

1. Pembangunan atau rehabilitasi jaringan irigasi
2. Pembangunan atau rehabilitasi jalan usaha tani
3. Bantuan pupuk
4. Penyuluhan sebagai sarana informasi
5. Bantuan benih unggul
6. Bantuan alsintan
7. Pelatihan
8. Bantuan keringanan PBB

9. Bantuan penerbitan sertifikat tanah
10. Piagam penghargaan bagi petani berprestasi.

Rancangan bentuk disinsentifnya adalah :

1. Memberikan pajak yang tinggi terhadap lahan pangan
2. Pembatasan infrastruktur
3. Pengenaan sanksi atau denda berupa hukuman penjara serta pembayaran denda berupa uang
4. Pengetatan penerbitan sertifikat lahan.

Kecenderungan perubahan lahan pertanian (sawah) yang teridentifikasi di Kabupaten Pesisir Selatan adalah perubahan penggunaan untuk perumahan terutama di Kecamatan IV Jurai yang merupakan kecamatan tempat ibu kota kabupaten dan menjadi pusat perekonomian dan pemerintahan. Salah satu faktor pendorong terjadinya alih fungsi suatu lahan pertanian (sawah) adalah nilai ekonomi lahannya. Saat nilai ekonomi lahan sawah lebih rendah dibandingkan nilai ekonomi lahan saat dialihfungsikan menjadi bentuk lain maka peluang terjadinya alih fungsi lahan sawah akan semakin besar. Hal ini merupakan suatu hal yang menarik untuk dikaji mengingat pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan sedang merancang kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan (sawah) dimana dalam kebijakan tersebut lahan sawah produktif dilarang untuk dialih fungsikan. Bagaimana nilai ekonomi lahan sawah calon LP2B dan bagaimana pula nilai ekonomi lahan sawah yang sudah beralih fungsi menjadi lahan perumahan? Selanjutnya lahan sawah yang sudah ditetapkan nantinya menjadi lahan LP2B akan diberikan insentif dan bagi yang melanggar ketentuan dengan tetap melakukan alih fungsi menjadi lahan pertanian non pangan akan diberikan disinsentif. Kebijakan ini tidak hanya melibatkan petani tetapi juga *stakeholder* lain pemangku kebijakan, tokoh masyarakat, tokoh adat dan developer. Mengingat Pemangku kebijakan berkaitan dengan kewenangan terhadap insentif dan disinsentif. Berkaitan dengan hal ini, perlu juga dikaji bagaimana persepsi petani dan stakeholder terkait mengenai kebijakan LP2B khususnya mengenai insentif dan disinsentif.

Berdasarkan uraian di atas maka pertanyaan penelitian ini adalah :

1. Bagaimana nilai ekonomi lahan sawah calon LP2B dan bagaimana nilai ekonomi lahan sawah yang sudah beralih fungsi ke perumahan?
2. Bagaimana persepsi petani, pemangku kebijakan, tokoh masyarakat dan developer terhadap kebijakan LP2B?
3. Bagaimana rekomendasi kebijakan untuk mendukung kebijakan LP2B?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis nilai ekonomi lahan sawah calon LP2B dan nilai ekonomi lahan sawah yang sudah beralih fungsi ke perumahan
2. Menganalisis persepsi petani, pemangku kebijakan, tokoh masyarakat dan developer terhadap kebijakan LP2B
3. Merekomendasikan kebijakan untuk mendukung penerapan LP2B

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis  
Temuan penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan gagasan sebagai upaya ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan, sehingga mampu menambah khazanah pengetahuan khususnya di bidang ekonomi pertanian.
2. Manfaat Praktis
  - a. Temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan pemerintah daerah dalam rangka penerapan kebijakan mengenai LP2B di masa yang akan datang.
  - b. Bagi petani sebagai ilmu pengetahuan untuk dapat mengimplementasikan kebijakan LP2B.
  - c. Temuan penelitian ini dimaksudkan untuk digunakan sebagai referensi dan wawasan dalam penelitian selanjutnya oleh peneliti.