

ANALISIS KEBIJAKAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN TERHADAP KETAHANAN PANGAN DI KOTA PROBOLINGGO TAHUN 2021

Imam Sucahyo¹, Verto Septiandika², Bobby Maulana³

Universitas Panca Marga

Maulanaishakboby@gmail.com

Abstract

Probolinggo City is one of the north coast cities where this city is a transit city. With this, making this city a transit city and increasing the number of immigrants due to development from an economic perspective, this has resulted in many conversions of agricultural land functions into residential and industrial areas, every year the City of Probolinggo experiences conversion of agricultural land reaching 25-40 hectares per year. With that it is necessary to prevent the conversion of agricultural land in Probolinggo City. This type of research is descriptive qualitative, namely research that intends to describe or describe a situation or event. From the results of the research that has been done, there is a decrease in the amount of agricultural land in Probolinggo City. The decrease in the amount of agricultural land in Probolinggo City was caused by the land owners themselves and external needs such as the construction of housing and other infrastructure.

Keywords: Land Function Transfer, Food Security, Development

Pendahuluan

Pertumbuhan jumlah penduduk kota tersebut tidak terlepas dari aspek lingkungan, aspek sosial, kependudukan, ekonomi, lingkungan hingga aspek politik. Perkembangan inilah yang menuntut adanya pemenuhan sarana infrastruktur yang baik bagi keberlangsungan aktivitas perkotaan. Sehingga permintaan jumlah lahan untuk melakukan aktivitas pembangunan juga akan semakin bertambah. Namun, pemenuhan lahan pada pembangunan cenderung mengikuti permintaan pasar yang pada akhirnya dapat menimbulkan dampak negatif.

Hal tersebut akan membawa dampak besar terhadap kegiatan sosial ekonomi pada masyarakat. Selain permasalahan ekonomi sosial yang terjadi dimasyarakat maka permasalahan seperti diperlukannya jumlah lahan untuk melakukan aktifitas juga akan semakin bertambah. Dari lokasi yang dimiliki Kota Probolinggo yang menjadi jalur penghubung antara Kota Surabaya dan Pulau Bali tersebut maka akan menjadi daya tarik untuk mendatangkan penduduk yang berasal dari luar daerah Kota Probolinggo untuk berkunjung, bahkan bukan hanya untuk berkunjung melainkan untuk menetap di Kota Probolinggo. Hal tersebut akan memicu adanya

persaingan dalam penggunaan tanah yang tak terhindarkan.

Berdasarkan penjelasan dari Kepala Dinas Pertanian, Ketahanan Pangan dan Perikanan (DPKPP) Kota Probolinggo Bpk Aris Santoso mengatakan dalam setiap tahunnya Kota Probolinggo mengalami alih fungsi lahan pertanian mencapai 25-40 hektare per tahun. Beliau mengatakan banyaknya area sawah menjadi alih fungsi menjadi aneka fungsi. Dalam pengalihan fungsinya tersebut sebagian besar menjadi fungsi perumahan. Angka tersebut didasari untuk memenuhi kebutuhan masyarakat

Sementara itu, berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pertanian, Ketahanan Pangan dan Perikanan (DPKPP) Kota Probolinggo luas lahan pertanian Kota Probolinggo pada Tahun 2020 mencapai 2.374 hektare sedangkan pada Tahun 2015 luas lahan pertanian Kota Probolinggo berkurang menjadi 50.456 hektare. Dengan berkurangnya lahan pertanian yang signifikan diatas maka, Walikota Habib Hadi mengakui bahwa adanya konversi lahan pertanian untuk dijadikan lahan non pertanian yang mengakibatkan berkurangnya jumlah lahan pertanian.

Berdasarkan keterangan Kepala Dinas Pertanian, Ketahanan Pangan dan Perikanan (DPKPP) mengatakan bahwa Lahan pertanian pangan di Kota Probolinggo terus menyusut setiap tahunnya. Lahan pertanian pangan di Kecamatan Kedopok dan Mayangan, dua kecamatan yang selama ini menjadi sentra produksi pangan di Kota Probolinggo menyempit lebih cepat dibandingkan wilayah lain seperti Kanigaran dan Wonoasih. Penyusutan tersebut disebabkan oleh alih fungsi lahan pertanian pangan yang semakin tidak terkendali. Umumnya, lahan tersebut dialihfungsikan menjadi pertokoan, hunian, perkantoran. Sebagai akibatnya, produksi padi di Kota Probolinggo pun terus menurun dan jika hal tersebut tidak segera diatasi, maka pada 2035 nanti Kota Probolinggo terancam mengalami krisis pangan. Sementara itu, kebutuhan pangan di Kota Probolinggo begitu besar.

Rumusan masalah

Sesuai pemaparan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Analisis Kebijakan alih fungsi lahan pertanian terhadap ketahanan pangan di Kota Probolinggo Tahun 2021?

Manfaat Penelitian

Diharapkan Penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi Dinas Pertanian, Pangan, dan Pangan Kota Probolinggo dan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan terpadu Kota Probolinggo dalam mengatasi permasalahan adanya konversi lahan pertanian menjadi non pertanian.

Tinjauan Pustaka Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik di era saat ini, sering dan kerap sekali dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah yang sering sekali dimaknai sebagai tindakan politik. Kata kebijakan sendiri berasal dari kata bijak yang berarti selalu menggunakan akal budinya pandai ataupun mahir. Sedangkan kebijakan berarti kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Hal ini sesuai dengan konsep kebijakan dari Freidrich (2001:3) yang mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan

tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan serta kesempatan-kesempatan terkait pelaksanaan usulan kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan. Oleh karena itu, kebijakan publik mengandung minimal tiga komponen dasar yaitu tujuan yang jelas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut.

Menurut Edward III (2001:19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Dari pendapat ini, kebijakan publik yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan yang sedang dihadapi oleh masyarakat untuk dicarikan jalan keluar baik melalui peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan pejabat birokrasi dan sebagainya.

Alih Fungsi Lahan

Menurut Siswanto (2006) mengatakan bahwa perubahan penggunaan lahan adalah bertambahnya suatu penggunaan lahan dari satu sisi penggunaan yang lainnya yang diikuti dengan berkurangnya tipe penggunaan lahan yang lain dari suatu waktu ke waktu berikutnya, atau berubahnya fungsi suatu lahan pada kurun waktu yang berbeda. Perubahan penggunaan lahan dalam pelaksanaan pembangunan tidak dapat dihindari. Perubahan tersebut terjadi karena dua hal, yang pertama adanya keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin meningkat jumlahnya dan yang kedua berkaitan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.

Menurut Fauziah (2005) mengatakan permasalahan konversi lahan di Indonesia muncul tidak hanya disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang kurang baik dalam hal ketentuan yang kurang tegas serta jelas, serta adanya pemberian izin yang dilakukan oleh pejabat yang memiliki wewenang dalam menggunakan lahan. Hal lainnya yaitu disebabkan oleh sektor pertanian yang kurang menarik sulit mendapatkan pupuk dan mahalnya peralatan yang diperlukan dalam produksi pertanian tersebut. serta diperkuat dengan harga hasil pertanian yang tidak sesuai dengan biaya perawatan perkebunan, hal ini mengakibatkan ketertarikan penduduk terhadap sektor pertanian menjadi menurun.

Menurut Lestari (2009) mengatakan ada tiga faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, yaitu :

a. Faktor eksternal

Hal ini terjadi akibat ekonomi dan demografi serta pertumbuhan yang terus terjadi pada perkotaan.

b. Faktor internal

Hal ini disebabkan oleh adanya perubahan didalam keadaan ekonomi dan sosial rumah tangga pertanian penggunaan lahan.

c. Faktor peraturan pemerintah

Hal ini mengenai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah yang memiliki kaitannya dengan pemanfaatan lahan pertanian. Dalam hal ini kelemahan yang ditemukan yaitu dapat berupa lemahnya kekuatan hukum, hukuman bagi pelanggar, dan ketepatan pada larangan lahan untuk di alih fungsikan

Ketahanan Pangan

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Didalam Undang-Undang tersebut pembangunan pangan ada pada cara ketahanan pangan (*food security*). cara tersebut di ambil dari FAO yang di artikan berdasarkan bagaimana sebuah negara mampu memenuhi kebutuhan pangan dari masyarakatnya. Didalamnya memiliki empat pilar, yaitu : aspek konsumsi, stabilitas, keterjangkauan dan aspek ketersediaan.

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Ketahanan Pangan bahwa ketahanan pangan merupakan tercukupinya pangan bagi negara sampai perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik dari jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, hal itu dengan tujuan untuk menunjang hidup yang sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Dari penjelasan di atas dapat kita pahami bahwa ketahanan pangan merupakan suatu kemampuan pemerintah dalam memenuhi

kebutuhan pangan masyarakatnya. Pangan yang disediakan oleh pemerintah harus meliputi empat aspek yaitu : aspek konsumsi, stabilitas, keterjangkauan dan aspek ketersediaan. Dengan memenuhi ke empat aspek tersebut maka pemerintah juga harus memperhatikan bagaimana kondisi dari pangan yang disediakan harus menjamin mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, hal itu dengan tujuan untuk menunjang hidup yang sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Menurut Burhan dalam Nasution (2011 : 25) mengatakan penelitian deskriptif analisis adalah jenis penelitian mengenai data yang di kumpulkan dari gambar, kata-kata, laporan penelitian yang menggunakan kutipan atau bisa juga memberi gambaran dalam penyajian laporan tersebut.

Dalam penelitian ini terfokus pada Analisis Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap ketahanan Pangan di Kota Probolinggo pada Tahun 2021. Faktor hambatan dan faktor pendukung apa yang ditemukan di lokasi penelitian.

Hasil Dan Pembahasan

Sampai Tahun 2021 akibat dari alih fungsi lahan berpengaruh terhadap penurunan jumlah hasil produksi pertanian dan menurunnya jumlah ketersediaan pangan di Kota Probolinggo. Jumlah produksi hasil pertanian di Kota Probolinggo masih mencukupi Kebutuhan pangan di Kota Probolinggo, bahkan hasil Produksi pertanian di Kota Probolinggo masih memenuhi kebutuhan pangan.

Dengan keseluruhan permasalahan yang terjadi diatas maka Maka dari itu diperlukan adanya kebijakan dari pemerintah untuk mengatasi masalah alih fungsi ini. Dari hasil penelitian, implikasi kebijakan yang seharusnya dilakukan adalah sebagai berikut

1. Aspek Ekonomi

Membangun instrumen kebijakan salah satunya adalah dengan memberikan insentif kepada petani. Pemberian insentif dibutuhkan para petani sebagai upaya agar petani menjaga

sawah yang dimiliki. Insentif yang diberikan berupa subsidi pupuk dan benih yang ditunjukkan untuk mengurangi biaya produksi, sehingga mampu meningkatkan keuntungan usaha tani. Adanya keringanan dalam membayar pajak sawah juga akan meringankan beban petani sehingga petani akan mempertahankan sawah yang dimiliki dibanding melakukan alih fungsi lahan pertanian yang dimiliki. Pemberian insentif diatur dalam UU No.41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

2. Membuat asuransi pertanian

Asuransi pertanian merupakan salah satu bentuk pembiayaan untuk melindungi petani dari berbagai risiko usaha pertanian. Salah satu syarat untuk menjadi peserta asuransi pertanian, petani bersepakat membayar iuran sejumlah tertentu sebagai premi asuransi. Besaran premi asuransi sebesar 2,5 persen – 3,5 persen dari harga pertanggungan yang ditetapkan berdasarkan biaya produksi sesuai jenis komoditas masing-masing. Mekanisme pelaksanaan pembayaran ganti rugi adalah Petani/Poktan/Gapoktan dapat mengajukan klaim ke penanggung konsorsium melalui broker asuransi. Penanggung konsorsium akan meneliti dokumen dan survei lapangan. Persyaratan yang telah dipenuhi kemudian disetujui dan pembayaran klaim dilakukan kepada petani/ poktan/ gapoktan (Kementerian Pertanian, 2012).

Pengenaan pajak progresif pada pembelian lahan sawah lebih aplikatif. Upaya pencegahan alih fungsi lahan sawah sulit dilakukan, upaya yang dapat dilakukan hanya bersifat pengendalian. Pengenaan pajak pada pembelian sawah harus disertai dengan peraturan yang tegas agar pengenaan pajak dapat diterapkan secara optimal. Sehingga dana penerimaan pajak tersebut dapat digunakan untuk pencetakan sawah baru serta perbaikan irigasi.

3. Aspek Sosial

a) Memperbaiki sistem penataan kelembagaan di tingkat petani. Kelembagaan memegang peranan penting untuk menjamin suatu program dapat berjalan terus-menerus dan mencapai tujuan. Kelembagaan yang ada di petani adalah gapoktan. Perbaikan dalam

sistem penataan di gapoktan seperti pembelian pupuk secara terpusat, pemasaran hasil produksi padi akan membuat petani lebih diuntungkan. Hal ini akan membuat petani mempertahankan lahan sawahnya daripada melakukan alih fungsi lahan.

b) Pembatasan dan pengendalian luasan, jenis, dan lokasi alih fungsi. Penggunaan lahan dari lahan pertanian menjadi permukiman, kawasan bisnis, dan kawasan industri perlu dibatasi penggunaannya. Pembatasan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah seperti ditetapkan dalam sebuah peraturan daerah tentang kebijakan dalam penggunaan lahan pertanian. Pembatasan lahan dapat dilihat dari luasan, jenis, dan lokasi alih fungsi. Hal ini dilakukan agar laju alih fungsi lahan tidak terlalu tinggi, sehingga dampak negatif bagi ketahanan pangan dapat diminimalisir.

Mengadakan penyuluhan pertanian. Adanya penyuluhan pertanian mampu meningkatkan produktivitas pertanian, sekaligus meningkatkan pendapatan per kapita petani. Keberadaan para penyuluh, memberikan masukan ide dan pendidikan soal pertanian, baik dalam produksi dan pemasarannya. Kegiatan penyuluhan pertanian diharapkan mampu meningkatkan peran aktif para petani dan pelaku usaha pertanian lainnya melalui pendekatan partisipatif. Melalui kegiatan penyuluhan, petani dapat meningkatkan kemampuannya agar dapat mengelola usahanya dengan produktif, efisien dan menguntungkan, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan petani dan keluarganya. Hal ini dianggap menjadi salah satu faktor yang dapat meminimalisir terjadinya alih fungsi lahan.

Menurunnya jumlah lahan pertanian di Kota Probolinggo itu sendiri memiliki beberapa dampak negatif yang ditimbulkan, diantaranya dampak sosial dan dampak ketahanan pangan.

Dampak sosial yang terjadi yaitu adanya penolakan yang dilakukan oleh masyarakat dengan adanya pembangunan tersebut, dengan adanya pembangunan tersebut masyarakat menilai akan menyebabkan kerusakan lingkungan sekitar pembangunan tersebut. Dampak sosial lain yang ditimbulkan adalah adanya kesenjangan antara masyarakat asli dan masyarakat pendatang.

Dampak bagi ketahanan pangan di Kota Probolinggo itu dapat dilihat dari menurunnya hasil produksi pertanian Kota Probolinggo. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan bahwa menurunnya jumlah produksi pertanian berpengaruh terhadap ketersediaan pangan di Kota Probolinggo

Tabel Luas lahan pertanian di Kota Probolinggo

No				
	Tahun	Lahan persawahan	Non persawahan	Jumlah
1	2017	22.623	20.561	43.184
2	2018	22.233	20.905	43.138
3	2019	21.907	20.771	42.678
4	2020	21.842	20.603	42.445
5	2021	21.634	20.603	42.234

Tabel di atas menunjukkan bahwa terjadi perubahan jumlah penggunaan lahan pertanian baik pertanian sawah maupun non sawah di Kota Probolinggo. Luas penggunaan lahan pertanian sawah maupun non sawah terlihat berkurang dalam setiap tahunnya. Jumlah lahan pertanian sawah maupun non sawah dalam waktu 2017-2021 jumlahnya terlihat berkurang sebesar 950 ha. Melihat tabel diatas dapat disimpulkan tidak pernah terjadi adanya penambahan jumlah lahan pertanian sawah maupun non sawah, hal ini dikarenakan Kota Probolinggo tidak memiliki ruang atau tempat untuk menambah jumlah lahan pertanian mereka.

ada tahun 2020-2021 lahan pertanian non sawah jumlahnya tidak berkurang, sedangkan pada lahan pertanian sawah dalam setiap tahunnya terus mengalami penurunan jumlah luas lahannya. Dengan adanya penurunan jumlah lahan persawahan maupun non sawah, luas lahan pertanian di Kota Probolinggo berubah dari 43.184 ha pada tahun 2013 menjadi 42.445 ha pada tahun 2021.

Jadi dengan keterangan di atas bahwa terus meningkatnya jumlah penduduk dan ekonomi yang semakin meningkat terjadi di Kota Probolinggo, maka semakin banyak juga tempat yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. dengan adanya jumlah pembangunan yang terjadi dalam

setiap tahunnya dan jumlah pembangunannya tersebut memiliki jumlah yang cukup besar maka dalam pembangunan di Kota Probolinggo akan berdampak pada jumlah lahan pertanian yang ada. Dengan adanya permasalahan tersebut maka diperlukannya perlindungan lahan pertanian supaya jumlah lahan pertanian di Kota Probolinggo tidak terus berkurang. jika lahan peratanian terus berkurang dalam setiap tahunnya maka akan berdampak pada jumlah hasil produksi pertanian di Kota Probolinggo. Menurunnya jumlah hasil produksi di Kota Probolinggo yang terjadi dengan adanya alih fungsi lahan pertanian tersebut maka akan berpengaruh pada ketersediaan pangan di Kota Probolinggo merupakan lumbung padi.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan pada dampak negatif alih fungsi lahan pertanian terhadap ketahanan panagan di Kota Probolinggo Tahun 2021. Dampak negatif yang ditimbulkan dengan adanya alih fungsi lahan pertanian terhadap ketahanan pangan adalah sebagai berikut:

1. Menurunnya jumlah produksi padi, dengan adanya alih fungsi lahan pertanian tersebut jumlah produksi padi di Kota Probolinggo mengalai penurunan dari rahun 2019-2021 mencapai 39.659 ton.
2. Menimbulkan konflik sosial, adanya penolakan masyarakat terhadap pengembang yang ingin melakukan pembangunan, masyarakat mengkhawatirkan pembangunan tersebut akan mengakibatkan berkurangnya ketersediaan tanah dan dapat menimbulkan kesenjangan antara penduduk sekitar dan pendatang

Terdapat dua faktor yang menyebabkan adanya alih fungsi lahan, yaitu faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal tersebut disebabkan adanya pembangunan bangunan baru yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Faktor internal tersebut disebabkan oleh pemilik lahan itu sendiri, pemilik lahan tersebut tidak memahami pentingnya lahan pertanian dan adanya tuntutan ekonomi pada pemilik lahan tersebut.

Saran

Adapun saran dalam penelitian yang telah dilakukan yaitu diperlukannya pembuatan kebijakan dan penerapan kebijak tentang perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sleman serta perlu pengawasan yang baik terhadap pembangunan baru yang ada di Kabupaten Sleman. Pemerintah juga perlu memperhatikan kesejahteraan para petani dan melakukan komunikasi dua arah antara Pemerintah dan Petani atau pemilik untuk mensosialisasikan wawasan terkait fungsi lahan dan pentingnya lahan pertanian.

Daftar Pustaka

- Bungin Burhan. (2003). Analisis Data Penelitian Kualitatif. Jakarta :PT Raja Grafindo Persada.
- Furchan, A. 2004. Pengantar Penelitian dalam Pendidikan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Herdiawan, D. (2012). *Ketahanan pangan & radikalisme*. Republika.Jatmika, S. (2016). *Skripsi Metodologi & Romantikanya*. Yogyakarta: Samudra Biru.
- Nurmandi, A. (2015). *Manajemen Perkotaan: Teori Organisasi, Perencanaan, Perumahan, Pelayanan dan Transportasi Mewujudkan Kota Cerdas*. JK School of Government UMY.
- Ruwiastuti, M. R. (2000). Sesat Pikir Politik Hukum Agraria. *Yogyakarta: Pustaka Pelajar*.
- Siswanto, Evaluasi Sumber Daya Lahan. Penerbit (Surabaya: UPNPress.2006)
- Waluyo, B. (1991). *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Sinar Grafika
- Sulistiyawati, D. A. (2014). Analisis dampak alih fungsi lahan pertanian terhadap ketahanan pangan di Kabupaten Cianjur (studi kasus: Desa Sukasirna, Kecamatan Cukaluyu).
- Sumaryanto dan Tahlim Sudaryanto. 2005. Pemahaman Dampak Negatif Konversi Lahan Sawah Sebagai Landasan Perumusan Strategi Pengendaliannya. Prosiding Seminar Penanganan Konversi Lahan dan Pencapaian Pertanian Abadi. LPPM IPB. Bogor.
- Suwarto et al. 2008. Pilihan Petani Pada Kelembagaan Lahan Usahatani Tanaman Pangan di Paranggupito Kabupaten Wonogiri. Universitas Negeri Surakarta. Surakarta.
- Widjanarko et al. 2006. Aspek Pertanahan dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (Sawah). Prosiding Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah. Badan Pertanahan Nasional. Jakarta.
- YP, N. M. S. (2008). Diversifikasi Konsumsi Pangan Pokok Berbasis Potensi Lokal dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan RumahTangga Pedesaan di Kecamatan Semin Kabupaten Gunung Kidul. *Economic Journal of Emerging Markets*, 13(1).