

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pertanian adalah hal penting yang harus diperhatikan oleh pemerintah, terutama pemerintah Indonesia. Sebuah Negara dinilai makmur atau tidaknya salah satunya dilihat dari ketahanan pangan nasionalnya, Indonesia merupakan Negara yang terkenal dengan potensial lahannya yang sangat berlimpah, sektor pertanian merupakan sektor yang mempunyai peranan strategis dalam struktur pembangunan perekonomian nasional. Kendatipun demikian sektor ini merupakan sektor yang tidak mendapatkan perhatian secara serius dari pemerintah dalam pembangunan bangsa. Program-program pembangunan pertanian yang tidak terarah tujuannya bahkan semakin menjerumuskan sektor ini pada kehancuran. Perjalanan pembangunan pertanian Indonesia hingga saat ini masih belum dapat menunjukkan hasil yang maksimal jika dilihat dari tingkat kesejahteraan petani Indonesia dan kontribusinya pada pendapatan nasional. Ada beberapa hal yang mendasari mengapa pembangunan pertanian di Indonesia mempunyai peranan penting, antara lain : potensi SDA yang besar dan beragam, pangsa terhadap pendapatan nasional yang cukup besar, besarnya pangsa terhadap ekspor nasional, besarnya penduduk Indonesia yang menguntungkan hidupnya pada sektor ini, perannya dalam penyediaan pangan masyarakat dan menjadi basis pertumbuhan di pedesaan. Potensi pertanian Indonesia yang besar namun pada kenyataannya sampai saat ini sebagian

besar petani kita masih banyak yang termasuk golongan miskin. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah kurang memperdayakan petani tetapi juga terhadap sektor pertanian secara keseluruhan.

Selain permasalahan di atas, hal yang menghambat pembangunan pertanian di Indonesia seperti pembaharuan agraria (konversi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian) yang semakin tidak terkendali lagi, kurangnya penyediaan benih bermutu bagi petani, kelangkaan pupuk pada saat musim tanam datang, swasembada beras yang tidak meningkatkan kesejahteraan petani dan kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Petani, tentunya hal ini sangat menuntut pemerintah untuk dapat lebih serius lagi dalam upaya penyelesaian masalah pertanian tersebut.

Masalah pertanian yang sangat mendasar adalah masalah lahan pertanian yang kian sempit karena alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian. Pada kurun waktu 2008-2009, luas sawah di Sleman menyusut 81,94 hektar. Sedangkan pada tahun 2009-2010, penyusutan lahan bertambah menjadi 87,66 hektar¹. Hal ini menjadi permasalahan yang serius yang dihadapi DIY dan juga di Kabupaten Sleman. Secara garis besar isu yang menjadi latar belakang ditetapkannya Peraturan Daerah Pemprov DIY Nomer 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bahwa selama ini berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah pengendalian alih fungsi lahan pertanian, utamanya sawah. Namun demikian, implementasinya tidak efektif karena tidak didukung oleh data dan sikap

¹ Joewono, *Tiap Tahun Luas Lahan di Sleman Menyusut*, 2011, dalam <http://regional.kompas.com>.

proaktif yang memadai dari pemangku kepentingan. Setidaknya terdapat tiga kendala mendasar yang menjadi alasan mengapa peraturan pengendalian konversilahan sulit terlaksana, yaitu : kendala koordinasi kebijakan, kendala pelaksanaan kebijakan dan kendala konsistensi perencanaan. Disisi lain kerugiana kibat konversi lahan sawah cenderung bias kebawah (*under estimate*). Dampak negatif konversi lahan sawah tidak dianggap sebagai persoalan yang perlu ditangani secara serius dan konsisten. Kompetensi untuk melakukan pengendalian alih fungsi lahan sawah masih rendah.

Di Indonesia masalah perlahanan sawah, dalam kurun waktu 30 tahun terakhir ada peningkatan luas lahan sawah karena setiap tahunnya ada penambahan. Namun beberapa segmen tahun terakhir neraca lahan sawah malah negatif karena alih fungsi lahan. Data *time series* menunjukkan bahwa luas lahan sawah tahun 1981, 1999, dan 2003 adalah berturut-turut 7.050.000 ha, 8.652.469 ha, dan 8.228.782 ha (Agus dan Irawan, 2004). Selama kurun waktu 1981-1999, tercatat penambahan sawah 3.222.163 ha, namun pada saat yang sama yang beralih guna 1.627.514 (neraca +1.593.649 ha), sedangkan pada tahun 1999-2003 penambahan hanya 139.302 ha dan yang beralih guna 563.159 ha (disini neraca -423.857 ha). Luas keseluruhan lahan yang sesuai (berpotensi) untuk sawah adalah 24,54 juta ha (Ritung dkk., 2004) dengan luas lahan sawah yang ada yakni 8.228.782 ha, maka potensi pengembangan kedepan tersedia seluas 16,3 juta ha².

² Sumbangan Baja, *Perencanaan Tata Guna Lahan Dalam Pengembangan Wilayah*, Andi Yogyakarta, 2012, hal 346-347.

Luas lahan pertanian secara keseluruhan saat ini (sawah dan lahan kering) adalah 40,5 juta ha, dan yang memproduksi secara optimal hanya sekitar 50%. Sementara, laju konversi lahan pertanian ke non-pertanian mencapai 110 ribu ha/ tahun [Ditjen PLA, 2009]. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010, jumlah penduduk saat ini 237.556.363 jiwa. Dengan pertumbuhan 1,49%, maka tahun 2050 penduduk akan berjumlah 497.656.000 jiwa. Jika diasumsikan 70% penduduk adalah petani, dan jika laju konversi lahan 110 ribu pertahun terus terjadi, dan tidak ada penambahan lahan pertanian serta pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian, maka rasio perkapita lahan pertanian produktif tahun 2050 adalah 0.0455 atau 455 m persegi (setara dengan luas dua kapling perumahan sederhana). Tentunya kondisi ini akan memperburuk lahan pertanian kita secara keseluruhan³.

Pencegahan alih fungsi lahan juga menjadi permasalahan serius di Kabupaten Sleman. Berdasarkan jalur lintas daerah, kondisi wilayah Sleman dilewati jalur jalan Negara yang merupakan jalur ekonomi yang menghunungkan Sleman dengan kota pelabuhan (Semarang, Surabaya, Jakarta). Jalur ini melewati wilayah Kecamatan Prambanan, Kalasan, Depok, Mlati, Gamping juga dilalui jalan lingkar yang merupakan jalan arteri primer. Untuk wilayah-wilayah Kecamatan tersebut merupakan wilayah yang cepat berkembang, yaitu dari lahan pertanian menjadi industri, perdagangan, perumahan dan jasa.

³ *Ibid*, hal 347.

Berdasarkan karakteristik sumber daya yang ada, wilayah Sleman terbagi menjadi 4 wilayah, yaitu :

1. Kawasan lereng Gunung Merapi, dimulai dari jalan yang menghubungkan Kecamatan Tempel, Turi, Pakem dan Cangkringan sampai dengan puncak gunung merapi. Wilayah ini merupakan sumber daya air dan ekowisata yang berorientasi pada kegiatan gunung merapi dan ekosistemnya.
2. Kawasan Timur, meliputi Kecamatan Prambanan, sebagian Kecamatan Kalasandan Berbah. Wilayah ini merupakan tempat peninggalan purbakala (candi) yang merupakan pusat wisata budaya dan daerah lahan kering.
3. Wilayah Tengah yaitu wilayah aglomerasi Kota Yogyakarta yang meliputi Kecamatan Mlati, Sleman, Ngaglik, Ngemplak, Depok dan Gamping. Wilayah ini merupakan pusat pendidikan, perdagangan dan jasa.
4. Wilayah Barat, meliputi Kecamatan Godean, Minggir, Seyegan, dan Moyudan merupakan daerah pertanian lahan basah yang tersedia cukup air dan sumber bahan baku kegiatan industri kerajinan mendong, bambo dan gerabah.

Berdasarkan keputusan Gubernur Pemerintah Provinsi DIY dalam Penetapan pada Bab III (PASAL 8-10) PERDA DIY NOMER 1 TAHUN 2010 menetapkan paling kurang 35.911, 59 ha sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan, dengan pembagian pada tabel 1.1 ini :

Tabel 1.1

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di DIY Tahun 2010

KABUPATEN	LUAS (HA)
Kab. Sleman	12.377, 59
Kab. Bantul	13.000
Kab. Kulon Progo	5.029
Kab. Gunung Kidul	5.505

Sumber : (perda DIY nomer 10 tahun 2010)

Luas Kabupaten Sleman yaitu 57.482 hektar atau 18 persen dari luas wilayah DIY. Dari ketetapan diatas kita bisa melihat lahan pertanian di Kabupaten Sleman cukup luas. Oleh karena itu perlu dilakukan perencanaan yang sistematis untuk masalah penggunaan lahan tersebut. Lahan pertanian di Sleman juga mengalami penyusutan setiap tahunnya susut 90-100 hektar area. Lahan tersebut susut umumnya dikarenakan berkembangnya pemukiman juga dikarenakan kebutuhan dan pengembangan sarana dan prasarana perekonomian⁴.

Seiring dengan makin meningkatnya jumlah penduduk maka makin meningkat pula kebutuhan akan lahan untuk tempat tinggal, fasilitas olah raga maupun faslitas untuk jalan umum. Luas lahan pertanian dan non pertanian di Propinsi DIY pada tahun 2010 dapat dideskripsikan dalam tabel 1.2.

⁴ Perda DIY Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pembagian Lahan Persawahan Untuk Masing-masing Kabupaten

Tabel 1.2
Luas Penggunaan Lahan di DIY Tahun 2010 – 2012

No.	Jenis Lahan	Luas Lahan (ha)				
		KP	BTL	GK	SLM	YK
Tahun 2010						
A.	Lahan Pertanian (A1+A2)	45.331	29.093	111.982	39.462	272
A1	Sawah	10.304	15.465	7.865	22.819	85
A2	Bukan Sawah	35.027	13.628	104.117	16.643	187
1.	Tegal/kebun	15.692	6.757	66.717	6.197	4
2.	Ladang/huma	0	0	0	0	0
3.	Perkebunan	590	0	110	0	0
4.	Ditanami pohon/hutan rakyat	5.699	3.447	25.339	1.553	0
5.	Tambak	44	15	0	0	0
6.	Kolam	48	109	104	451	7
7.	Padang rumput	0	0	0	0	0
8.	Sedang tidak diusahakan	483	0	535	0	0
9.	Bukan sawah lainnya	12.471	3.300	11.312	8.442	176
B.	Lahan Bukan Pertanian	13.296	21.592	36.554	18.020	2.978
Tahun 2011						
A.	Lahan Pertanian (A1+A2)	45.331	28.895	111.982	39.410	270
A1	Sawah	10.304	15.453	7.865	22.786	83
A2	Bukan Sawah	35.027	13.442	104.117	16.624	187
1.	Tegal/kebun	15.241	6.733	66.694	6.154	4
2.	Ladang/huma	0	0	0	0	0
3.	Perkebunan	590	0	133	0	0
4.	Ditanami pohon/hutan rakyat	6.150	3.447	25.539	1.550	0
5.	Tambak	43	15	0	0	0
6.	Kolam	57	118	104	536	7
7.	Padang rumput	0	0	0	0	0
8.	Sedang tidak diusahakan	696	0	335	2	0
9.	Bukan sawah lainnya	12.250	3.129	11.312	8.382	176
B.	Lahan Bukan Pertanian	13.296	21.790	36.554	18.072	2.980
Tahun 2012						
A.	Lahan Pertanian (A1+A2)	45.326	29.611	125.700	39.341	264
A1	Sawah	10.299	15.482	7.865	22.642	76
A2	Bukan Sawah	35.027	14.129	117.835	16.699	188
1.	Tegal/kebun	15.241	6.734	66.689	5.932	4
2.	Ladang/huma	0	0	0	0	0
3.	Perkebunan	590	0	187	37	0

No.	Jenis Lahan	Luas Lahan (ha)				
		KP	BTL	GK	SLM	YK
4.	Ditanami pohon/hutan rakyat	6.150	3.447	25.542	1.629	0
5.	Padang rumput	0	0	0	0	0
6.	Sedang tidak diusahakan	483	0	312	0	0
7.	Bukan sawah lainnya	12.563	3.948	25.105	9.101	184
B.	Lahan Bukan Pertanian	13.301	21.074	22.836	18.141	2.986

Sumber : BPS, DIY, kabupaten Sleman 2012

Apabila melihat tabel di atas, maka dapat dianalisis alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan bukan pertanian dalam tabel 1.3.

Tabel 1.3
Alih Fungsi Lahan Pertanian menjadi Lahan Bukan Pertanian di DIY
Tahun 2010 - 2012

Kabupaten	2011		2012	
	Luas (ha)	%	Luas (ha)	%
Kulon Progo	0	0,0	5	0,01
Gunung Kidul	0	0,0	(13.716)	(12,25)
Sleman	52	0,13	69	0,18
Yogyakarta	2	0,74	6	2,22

Keterangan : tanda kurung menunjukkan peningkatan lahan pertanian
Sumber : Data Luas Penggunaan Lahan dari BPS, diolah, 2014

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2011 luas lahan di Kulon Progo dan Gunung Kidul tidak mengalami perubahan dibanding tahun 2011. Di Kabupaten Sleman terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian sebesar 52 ha (0,13%), dan di Kota Yogyakarta sebesar 2 ha (0,74%). Pada tahun 2012 terjadi peningkatan lahan pertanian di Kabupaten Gunung kidul, yaitu sebesar 13.716 ha (12,25%). Hal ini dikarenakan alih fungsi lahan non pertanian menjadi lahan pertanian bukan sawah. Adapun di Kabupaten Kulon Progo, Sleman, dan Kota Yogyakarta terjadi peningkatan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian. Di Kabupaten Kulon Progo terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian sebesar 5 ha (0,01%),

di Sleman sebesar 69 ha (0,18%), dan di di Kota Yogyakarta sebesar 6 ha (2,22%). Adapun data di Kabupaten Bantul tidak dapat diperbandingkan dikarenakan terjadi perbedaan metodologi pengukuran⁵.

Melihat permasalahan itu tentunya menjadi pertanyaan tentang peran Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian yang semakin besar tersebut. Karena jika tidak dilakukan pencegahan dan pengendalian maka dapat dipastikan lahan pertanian di Kabupaten sleman akan hilang dikemudian hari dan beralih fungsi menjadi non-pertanian.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, Bagaimana Peran Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Kabupaten Sleman tahun 2010-2012 ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Dengan adanya permasalahan pertanian yaitu pengalihan fungsi lahan yang semakin meningkat, tentunya yang akan menjadi pertanyaan adalah bagaimana upaya pencegahan hal tersebut kepada dinas terkait yaitu Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman, sehingga tujuan dari penelitian ini adalah :

⁵ Luas Penggunaan Lahan dan Alat-alat Mesin Pertanian DIY Tahun 2012, BPS, halaman 10.

1. Untuk mengetahui peran Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Kabupaten Sleman.
2. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat peran Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Kabupaten Sleman.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini saya lakukan tentunya memiliki suatu manfaat. Beberapa manfaat yang bisa diambil dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat teoritis

Didalam proses penelitian ini ada beberapa teori yang bisa dijadikan acuan untuk menyusun isi penelitian ini, yaitu :

1. Peran
2. Pemerintah Daerah
3. Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan
4. Alih fungsi lahan

2. Manfaat praktis

Manfaat praktis merupakan keuntungan yang didapatkan secara nyata yang di rasakan dalam kehidupan masyarakat.

a. Masyarakat

Masyarakat dalam hal ini yaitu masyarakat umum, dan khususnya adalah para petani. Setelah mengetahui permasalahan pertanian masyarakat diharapkan untuk lebih berwawasan dalam menjaga lahan pertaniannya.

b. Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman

Sebagai salah satu instansi pemerintah yang tugasnya mengurus dan wewenang dalam masalah pertanian dan lahan tentunya permasalahan lahan yang kian susut, diharapkan menjadikan bahan pertimbangan untuk perbaikan program pertanian yang akan datang, serta mencari solusi permasalahan perlahanan di Kabupaten Sleman.

E. KERANGKA TEORI

Kerangka teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian mengenai teori-teori yang muncul dalam proses penelitian. Teori berkenaan dengan konsep, asumsi dan generalisasi yang logis, berfungsi untuk mengungkapkan, menjelaskan dan memprediksi perilaku yang memiliki keteraturan, sebagai stimulan dan panduan untuk mengembangkan pengetahuan⁶.

Seorang peneliti membutuhkan teori yang menjadi dalil bagi dasar-dasar pijakan penelitian. Teori dapat menjadi dasar dan rangka suatu ilmu pengetahuan. Teori yang ilmiah adalah teori yang dapat dijadikan pijakan

⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi Dilengkapi Dengan Metode R&D*, Alfabeta, Bandung, 2010, hal. 55.

untuk melakukan pengolahan data, mulai sistem pengumpulan data sampai dengan penilaian data itu sendiri, sehingga data yang dimaksudkan akan diketahui relevansinya dengan teori atau sebaliknya bertentangan dengan teori. Teori ini merupakan semacam tolok ukur realitas yang sedang diteliti⁷.

1. Peran

a. Pengertian Peran

Peran (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peranan⁸. Suatu peran paling sedikit mencakup 3 hal, yaitu :

- 1) Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat.
- 2) Peran adalah suatu konsep ikhwal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat.
- 3) Peran dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat⁹.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka disimpulkan bahwa peranan adalah aspek dinamis yang berhubungan dengan kedudukan (*status*) individu di masyarakat berupa perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

⁷ Saebani, B. A., *Metode Penelitian*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2008, hal. 81.

⁸ Soekanto, S., *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hal. 212.

⁹ Narwoko dan Suyanto, *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan*, Kencana, Jakarta, 2006, hal 159.

b. Jenis-jenis Peran

Berdasarkan pelaksanaannya peranan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) Peranan yang diharapkan (*expected roles*): cara ideal dalam pelaksanaan peranan menurut penilaian masyarakat. Masyarakat menghendaki peranan yang diharapkan dilaksanakan secermat-cermatnya dan peranan ini tidak dapat ditawar dan harus dilaksanakan seperti yang ditentukan. Peranan jenis ini antara lain peranan hakim, peranan protokoler diplomatik, dan sebagainya; dan
- 2) Peranan yang disesuaikan (*actual roles*), yaitu cara bagaimana sebenarnya peranan itu dijalankan. Peranan ini pelaksanaannya lebih luwes, dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi tertentu. Peranan yang disesuaikan mungkin tidak cocok dengan situasi setempat, tetapi kekurangan yang muncul dapat dianggap wajar oleh masyarakat¹⁰.

2. Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰ Ibid., hal 160.

Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Munculnya UU No. 22/1999 dan 25/1999 yang disempurnakan dengan UU No. 32/2004 dan 33/2004 mengenai Pemerintah Daerah merupakan jawaban atas berbagai pertanyaan seputar rekonstruksi hubungan pusat – daerah. Produk-Produk hukum tersebut menjadi suatu formulasi yang akan memberi warna baru dalam upaya memperbaiki hubungan pemerintah pusat daerah sebagaimana dijabarkan sebagai berikut :

- a. Mengubah simbolisasi pada nama daerah otonom dengan dihapuskannya istilah Daerah Tingkat (Dati) I dan II dan digantikan dengan istilah yang lebih netral yakni propinsi, kabupaten dan kota. Hal ini juga untuk menghindari citra bahwa Dati I lebih tinggi dan lebih berkuasa dibandingkan Dati II.
- b. Melepaskan intervensi yang kuat pada kabupaten dan kota, sehingga tidak terjadi rangkap jabatan sebagai daerah otonom (*local self-government*) dan kepala wilayah administratif (*field-administration*).
- c. Pemilihan bupati dan walikota secara mandiri dan jauh dari campur tangan propinsi maupun pusat.

- d. Mengkenalkan Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa.
- e. Memberikan keleluasaan kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah otonom selain politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, fiskal dan moneter agama serta 'kewenangan bidang lain'.
- f. Kewajiban bagi pemerintah pusat untuk memberikan alokasi anggaran kepada daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) yang besarnya sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri APBN.
- g. Semangat pemerataan antar-daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Darurat yang besarnya sesuai dengan kondisi keuangan tahunan¹¹.

Otonomi dan desentralisasi yang berjalan di Indonesia memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi dan potensi daerahnya. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada pasal 1 ayat 3 menyatakan bahwa pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Adapun pada Pasal 120 ayat (2) dinyatakan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

¹¹ Pratikno, "Desentralisasi: Pilihan yang Tidak Pernah Final", dalam Abdul Gaffar Karim (editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 42 – 45.

Agar pemerintahan daerah berjalan dengan baik, maka perangkat daerah dipecah menjadi berbagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) saling berkoordinasi sebagai pelaksana fungsi eksekutif. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman, Pasal 2 menyatakan bahwa perangkat daerah terdiri dari:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Dinas Kesehatan;
- d. Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga;
- e. Dinas Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan;
- f. Dinas Tenaga Kerja dan Sosial;
- g. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil;
- h. Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan;
- i. Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika;
- j. Dinas Sumber Daya Air, Energi, dan Mineral;
- k. Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi;
- l. Dinas Pasar;
- m. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata;
- n. Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah;
- o. Dinas Pendapatan Daerah;
- p. Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
- q. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
- r. Badan Kepegawaian Daerah;
- s. Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak;
- t. Badan Penanggulangan Bencana Daerah;
- u. Satuan Polisi Pamong Praja
- v. Inspektorat Kabupaten;
- w. Rumah Sakit Umum Daerah Sleman;
- x. Rumah Sakit Umum Daerah Prambanan;
- y. Kantor Lingkungan Hidup;
- z. Kantor Penanaman, Penguatan, dan Penyertaan Modal;
- aa. Kantor Pelayanan Perizinan;
- bb. Kantor Perpustakaan Daerah;
- cc. Kantor Arsip Daerah; Kantor Kesatuan Bangsa
- dd. Sekretariat Dewan Pengurus Korps Pegawai Republik Indonesia; dan
- ee. Kecamatan yang terdiri dari:

- 1) Kecamatan Gamping;
- 2) Kecamatan Godean;
- 3) Kecamatan Moyudan;
- 4) Kecamatan Minggir;
- 5) Kecamatan Seyegan;
- 6) Kecamatan Mlati;
- 7) Kecamatan Depok;
- 8) Kecamatan Berbah;
- 9) Kecamatan Prambanan;
- 10) Kecamatan Kalasan;
- 11) Kecamatan Ngemplak;
- 12) Kecamatan Ngaglik;
- 13) Kecamatan Sleman;
- 14) Kecamatan Tempel;
- 15) Kecamatan Turi;
- 16) Kecamatan Pakem; dan
- 17) Kecamatan Cangkringan.

3. Dinas Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan

Pasal 11 Peraturan Daerah Nomor 29 tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan di tindaklanjuti dengan peraturan Bupati nomer 29 tahun 2009 Pemerintah Kabupaten Sleman ayat 1) menyatakan bahwa Dinas Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Pada ayat 2) dinyatakan bahwa Dinas Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pertanian tanaman pangan dan hortikultura, perkebunan, peternakan, ketahanan pangan, perikanan, dan kehutanan.

Pada ayat 3) dinyatakan bahwa) Dinas Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan teknis bidang pertanian tanaman pangan dan hortikultura, perkebunan, peternakan, ketahanan pangan, perikanan, dan kehutanan;
- 2) Pelaksanaan tugas bidang pertanian tanaman pangan dan hortikultura, perkebunan, peternakan, ketahanan pangan, perikanan, dan kehutanan;
- 3) Penyelenggaraan pelayanan umum bidang pertanian tanaman pangan dan hortikultura, perkebunan, peternakan, ketahanan pangan, perikanan, dan kehutanan;
- 4) Pembinaan dan pengembangan pertanian tanaman pangan dan hortikultura, perkebunan, peternakan, ketahanan pangan, perikanan, dan kehutanan;
- 5) Penyelenggaraan penyuluhan bidang pertanian tanaman pangan dan hortikultura, perkebunan, peternakan, ketahanan pangan, perikanan, dan kehutanan; dan
- 6) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Daftar pegawai menurut pendidikan tahun 2013 di Dinas Pertanian,

Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman Tabel 1.4

No	Unit Kerja	Pendidikan						Jumlah
		S2	S1	D-III	SLTA	SL TP	SD	
1	Kepala dinas	1	-	-	-	-	-	1
2	Sekretariat	3	12	1	12	4	1	33
3	Bidang TPH	2	9	2	9	-	-	22
4	Bidang peternakan	1	8	1	11	-	-	21
5	Bidang perikanan	2	9	1	4	-	-	16
6	Bidang kehutanan & perkebunan	3	11	-	7	-	-	19
7	Bidang ketahanan pangan & penyuluhan	3	4	-	5	-	-	19
8	UPT pasar hewan & RPH	-	4	-	7	-	-	11
9	UPT Pelayanan Kesehatan Hewan	2	4	3	3	-	-	12
10	UPT terminal Agribisnis	-	1	-	2	-	-	6
11	UPT PBP Perikanan	-	2	1	10	1	3	17
12	UPT BP3K Wilayah I	1	1	-	1	-	-	3
13	UPT BP3K Wilayah II	-	2	-	4	-	-	6
14	UPT BP3K Wilayah III	-	1	2	2	-	-	5
15	UPT BP3K Wilayah IV	-	2	-	2	-	-	4
16	UPT BP3K Wilayah V	1	2	-	1	1	-	5
17	UPT BP3K Wilayah VI	1	1	-	2	-	-	4

No	Unit Kerja	S2	S1	D-111	SLTA	SL TP	SD	Jumlah
18	UPT BP3K Wilayah VII	-	1	-	1	-	-	2
19	UPT BP3K Wilayah VIII	-	2	2	2	-	--	6
20	Fungsional	4	76	52	21	-	-	154
Jumlah		24	160	66	106	6	4	366

4. Alih Fungsi Lahan

a. Pengertian Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri¹².

b. Dampak Negatif Alih Fungsi Lahan

Dampak negatif terjadinya alih fungsi lahan diantaranya yaitu :

- 1) Lahan pertanian semakin habis
- 2) Berkurang bahkan hilangnya penghasilan padi para petani
- 3) Krisis pangan
- 4) Pengangguan
- 5) Kekeringan, alih fungsi lahan juga memerlukan air yang banyak misalnya untuk pemukiman.
- 6) Limbah (air, tanah, udara) berpotensi tercemar

¹² Mustopa dan Santoso, *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Demak*. 2012, dalam <http://eprints.undip.ac.id>.

7) Perubahan sosial, wilayah kecamatan atau desa yang biasanya tenang dan tentram akan menjadi bising, bisa memunculkan emosi yang bisa memancing suatu konflik, dan tentunya retaknya hubungan sosial antar masyarakat.

Alih fungsi lahan umumnya terjadi di wilayah perkotaan [urban] maupun perdesaan [rural]. Ruang-ruang terbuka berupa lahan hijau dan produktif saat ini terus mengalami penyusutan akibat pembangunan kota [urban sprawl] untuk pemukiman, industri, komersil, dan peruntukan lainnya. Di wilayah perkotaan, alih fungsi lahan telah menjadi permasalahan sosial, karena banyak lahan/ruang publik hijau dikonversi menjadi ruang komersil. Daerah resapan semakin berkurang. UU. No. 26 tahun 2007 mengatur dengan tegas bahwa proporsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) pada wilayah kota minimal 30% dari luas wilayah, namun pelaksanaannya masih mengalami kendala akibat pengendalian kebijakan spasial yang tidak sungguh-sungguh.¹³

c. Teori Lokasi dan Alih Fungsi Lahan

Penggunaan lahan merupakan resultante dari interaksi berbagai macam faktor yang menentukan keputusan perorangan, kelompok, ataupun pemerintah. Oleh karena itu proses perubahan penggunaan lahan sifatnya sangat kompleks. Mekanisme perubahan itu melibatkan

¹³ Baja, *op. cit.*, hal 346

kekuatan-kekuatan pasar, sistem administratif yang dikembangkan pemerintah, dan kepentingan politik¹⁴.

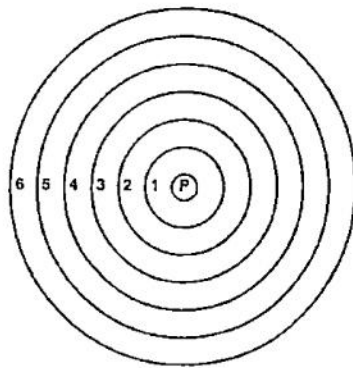
Konsep von Thunen pada dasarnya menjelaskan bahwa penggunaan lahan sangat ditentukan oleh biaya angkut produk yang diusahakan yang pada akhirnya menentukan sewa ekonomi tanah (*land rent*). Kesimpulan penting yang dapat diambil dari pengembangan teori von Thunen adalah: (1) kecenderungan semakin menurunnya keuntungan akibat makin jauhnya lokasi produksi dari pasar, namun terdapat perbedaan laju penurunan (gradien) antarkomoditas, dan (2) jumlah pilihan-pilihan menguntungkan yang semakin menurun dengan bertambahnya jarak ke kota/pusat pasar¹⁵.

Tingkat sewa tanah paling mahal ada di pusat pasar dan makin rendah apabila makin jauh dari pasar. Berdasarkan perbandingan (selisih) antara harga jual dengan biaya produksi, masing-masing jenis produksi memiliki kemampuan yang berbeda untuk membayar sewa tanah. Makin tinggi kemampuannya untuk membayar sewa tanah, makin besar kemungkinan kegiatan itu berlokasi dekat ke pusat pasar¹⁶. Teori lokasi von Thunen dapat digambarkan dalam diagram sebagai berikut :

¹⁴ Direktorat Pangan dan Pertanian, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*, Direktorat Pangan dan Pertanian, Jakarta, 2006, hal 5.

¹⁵ Rustiadi dkk, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2009, hal. 66.

¹⁶ Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, PT. Bumi Aksara, 2005, hal. 94.



Keterangan:

- P = Pasar
- Cincin 1 = Pusat Industri/kerajinan
- Cincin 2 = Pertanian intensif (produksi susu dan sayur-sayuran)
- Cincin 3 = Wilayah hutan (untuk menghasilkan kayu bakar)
- Cincin 4 = Pertanian ekstensif (dengan rotasi 6 atau 7 tahun)
- Cincin 5 = Wilayah peternakan
- Cincin 6 = Daerah pembuangan sampah

Gambar 1.1
Diagram Cincin Von Thunen

Penggunaan tanah saat ini tidak lagi berkelompok persis seperti cincin dan isi masing-masing cincin juga tidak lagi sama seperti dalam diagram Von Thunen. Namun demikian, konsep Von Thunen bahwa sewa tanah sangat mempengaruhi jenis kegiatan yang mengambil tempat pada lokasi tertentu masih tetap berlaku dan hal ini mendorong terjadinya konsentrasi kegiatan tertentu pada lokasi tertentu. Von Thunen menggunakan contoh sewa tanah untuk produksi pertanian, tetapi banyak ahli studi ruang berpendapat bahwa teori itu juga relevan untuk sewa/penggunaan tanah di perkotaan dengan menambah aspek tertentu, misalnya aspek kenyamanan dan penggunaan tanah di masa lalu. Penggunaan tanah di perkotaan tidak lagi berbentuk cincin tetapi tetap terlihat adanya kecenderungan pengelompokan untuk penggunaan yang sama berupa kantong-kantong, di samping adanya penggunaan berupa campuran antara berbagai kegiatan. Penggunaan lahan memang berbeda antara satu kota dengan kota lainnya. Namun, kecenderungan saat ini adalah pusat kota umumnya didominasi oleh

kegiatan perdagangan dan jasa, sedikit ke arah luar diisi oleh kegiatan industri kerajinan (*home industry*) bercampur dengan perumahan sedang/kumuh. Perumahan elit justru mengambil lokasi lebih ke arah luar lagi (mengutamakan kenyamanan). Industri besar umumnya berada di luar kota karena banyak pemerintah kota melarang industri besar dan yang berpolusi mengambil lokasi di dalam kota¹⁷.

Teori lokasi von Thunen seperti dijelaskan di atas, dapat dipergunakan untuk menjelaskan terjadinya alih fungsi lahan pertanian yang terjadi di Kabupaten Sleman. Alih fungsi lahan sawah tidak terlepas dari situasi ekonomi di Kabupaten Sleman secara keseluruhan. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi menyebabkan beberapa sektor ekonomi tumbuh dengan cepat sehingga sektor tersebut membutuhkan lahan yang lebih luas. Lahan sawah yang terletak dekat dengan sumber ekonomi akan mengalami pergeseran penggunaan ke bentuk lain seperti pemukiman, industri manufaktur dan fasilitas infrastruktur. Hal ini terjadi karena *land rent* persatuan luas yang diperoleh dari aktivitas baru lebih tinggi daripada yang dihasilkan sawah.

d. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan

Faktor-faktor yang mendorong dan mempengaruhi alih fungsi lahan (konversi) dari lahan pertanian ke lahan non pertanian diantaranya adalah :

¹⁷Ibid., hal. 95 – 96.

- 1) Faktor kependudukan, pesatnya peningkatan jumlah penduduk telah meningkatkan permintaan tanah untuk perumahan, jasa, industri, dan fasilitas umum lainnya. Selain itu, peningkatan taraf hidup masyarakat juga turut berperan menciptakan tambahan lahan akibat peningkatan intensitas kegiatan masyarakat, seperti lapangan golf, tol, pusat pembelanjaan, tempat rekreasi dan sarana lainnya.
- 2) Kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian antara lain pembangunan real estate, kawasan industri, perdagangan, dan jasa-jasa lainnya yang memerlukan lahan yang luas, sbaian diantaranya berasal dari lahan pertanian termasuk sawah. Hal ini dapat di mengerti, mengingat lokasinya dipilih sedemikian rupa sehingga dekat dengan pengguna jasa yang terkonsentrasi di perkotaan dan wilayah disekitarnya (sub urban area). Lokasi di sekitar kota, yang sebelumnya didominasi oleh penggunaan lahan pertanian, menjadi sasaran pengembangan kegiatan non-pertanian mengingat harganya yang relatif murah serta telah di lengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang seperti jalan raya, listrik, telepon, air bersih dan fasilitas lainnya. Selain itu, terdapat keberadaan 'sawah kejepit' yakni sawah-sawah yang tidak terlalu luas karena daerah sekitarnya sudah beralih menjadi perumahan atau kawasan industri, sehingga petani pada lahan tersebut mengalami kesulitan mendapatkan untuk mendapatkan air, tenaga kerja, dan sarana

produksi lainnya, yang memaksa mereka untuk mengalihkan atau menjual tanahnya.

- 3) Faktor ekonomi, yaitu tingginya *land rent* yang diperoleh dari aktivitas sektor non pertanian dibandingkan sektor pertanian. Rendahnya insentif untuk berusaha tani disebabkan oleh tingginya biaya produksi, sementara harga hasil pertanian relatif rendah dan berfluktuasi. Selain itu, karena faktor kebutuhan keluarga petani yang terdesak oleh kebutuhan modal usaha atau keperluan keluarga lainnya (pendidikan, mencari pekerjaan non pertanian, atau lainnya), hal ini seringkali membuat petani tidak mempunyai pilihan selain menjual lahan pertaniannya.
- 4) Faktor sosial budaya, antara lain keberadaan hukum waris yang menyebabkan terfragmentasinya tanah pertanian, sehingga tidak memenuhi batas minimum skala ekonomi usaha yang menguntungkan.
- 5) Degradasi lingkungan, antara lain kemarau panjang yang menimbulkan kekurangan air untuk pertanian terutama sawah, penggunaan pupuk dan pestisida secara berlebihan yang berdampak pada peningkatan serangan hama tertentu akibat musnahnya predator alami dari hama yang bersangkutan, serta pencemaran air irigasi, rusaknya lingkungan sawah sekitar pantai mengakibatkan terjadinya intrusi (penyusupan) air laut ke daratan yang berpotensi meracuni tanaman padi.

- 6) Otonomi daerah yang mengutamakan pembangunan pada sektor menjanjikan keuntungan jangka pendek lebih tinggi guna meningkatkan PAD yang kurang memperhatikan kepentingan jangka panjang dan kepentingan nasional yang sebenarnya penting bagi masyarakat secara keseluruhan.
 - 7) Lemahnya sistem perundang-undangan dan penegakan hukum (*law enforcment*) dari peraturan-peraturan yang ada.¹⁸
- e. Upaya Untuk Mencegah dan Mengendalikan Alih Fungsi Lahan

Upaya untuk mencegah alih fungsi tanah pertanian dilakukan melalui kebijakan pemberian izin lokasi yang sudah terlanjur diberikan maupun yang belum diberikan, di samping perlu penyempurnaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di beberapa kabupaten yang terlanjur mencantumkan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan nonpertanian¹⁹.

Perencanaan tata ruang (*spatial planning*) merupakan istilah generik untuk semua sistem (perencanaan tata guna lahan, perencanaan kota, perencanaan pedesaan, atau perencanaan teritorial), yang telah mencakup berbagai aspek (fisik, ekonomi, dan sosial budaya) dan bahkan dipandang sebagai sistem perencanaan formal darat, laut, dan udara²⁰.

¹⁸ Definisi alih fungsi lahan, diunduh tanggal 3/4/2014 pukul 09.27 dari <http://elva-falesefa.blogspot.com/2013/04/alih-fungsi-lahan-elva-n-klp.html>

¹⁹ Sumardjono, *Kebijakan Pertanian Antara Regulasi dan Implementasi*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2001, halaman 30.

²⁰ Baja, *op. cit* halaman 8.

Secara lebih luas, perencanaan tata ruang menekankan berbagai aspek dan pandangan sebagai berikut :

- 1) Perencanaan tata ruang dilakukan dengan tujuan menciptakan organisasi teritorial pembangunan lahan yang lebih rasional, dan hubungan antara berbagai penggunaan lahan untuk menyeimbangkan tuntutan pembangunan dengan kebutuhan untuk melindungi lingkungan hidup dan untuk mencapai tujuan sosial dan ekonomi.
- 2) Perencanaan tata ruang mencakup langkah-langkah untuk mengkoordinasikan dampak spasial dari kebijakan sektor lainnya.
- 3) Diupayakan untuk mencapai pembangunan ekonomi antar daerah yang lebih merata (dan tidak hanya diserahkan pada kekuatan pasar).
- 4) Untuk mengatur konversi penggunaan lahan²¹.

Adapun dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dinyatakan bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- 1) terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- 2) terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- 3) terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam upaya untuk mengarahkan pembangunan dengan memanfaatkan ruang wilayah secara berdaya guna, berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan, melakukan pengaturan

²¹ Ibid., halaman 9.

pemanfaatan ruang wilayah. Agar upaya pemanfaatan ruang lebih bijaksana maka perlu dirumuskan penetapan struktur dan pola ruang wilayah, kebijakan dan strategi pengembangan serta pengelolaannya dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Rencana tata ruang wilayah tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

Pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman menyatakan bahwa kebijakan penataan ruang wilayah terdiri atas:

- 1) pengintegrasian dan pengembangan pusat kegiatan di luar kawasan bencana;
- 2) pengelolaan kawasan rawan bencana alam dan kawasan lindung geologi;
- 3) pemeliharaan kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- 4) pengembangan kawasan pertanian dalam rangka keamanan dan ketahanan pangan;
- 5) pengembangan kawasan pariwisata terintegrasi;
- 6) pengembangan kawasan pendidikan;
- 7) pengembangan industri menengah, kecil dan mikro yang ramah lingkungan;
- 8) pengembangan kawasan permukiman yang aman, nyaman, dan berwawasan lingkungan;
- 9) pemantapan prasarana wilayah; dan
- 10) peningkatan fungsi kawasan untuk pertahanan dan keamanan negara.

Adapun dalam Pasal 4 ayat (4) dinyatakan bahwa strategi pengembangan kawasan pertanian dalam rangka keamanan dan ketahanan pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf d meliputi:

- 1) mengendalikan alih fungsi lahan pertanian; dan
- 2) mengembangkan agropolitan dan minapolitan.

Secara semantik, istilah "pengendalian" mengandung makna "melakukan suatu tindakan tertentu dengan tujuan agar proses, output, dan outcomes" yang terjadi sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu secara normatif langkah-langkah yang harus dilakukan dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian mencakup lima aspek yaitu:

- 1) Penentuan cakupan, tujuan dan sasaran

Penentuan cakupan, tujuan, dan sasaran pengendalian lahan sangat penting dengan adanya kompetisi penggunaan lahan untuk tujuan konsumsi (perumahan), produksi dan pelestarian lingkungan sehingga diperlukan pengaturan yang ditujukan untuk menjamin ketersediaan lahan untuk berbagai penggunaan. Dengan demikian, pengendalian lahan juga berfungsi untuk mengamankan kepentingan publik. Mengingat pengendalian lahan bersifat spatial maka perlu adanya harmonisasi antar wilayah administrasi sehingga pengendalian lahan merupakan kebijakan berlingkup nasional.

- 2) Penentuan pendekatan dan metode

Pendekatan dan metode yang diterapkan untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian tergantung pada tiga aspek secara simultan yaitu: (1) cakupan, tujuan, dan sasaran pengendalian alih fungsi lahan pertanian itu sendiri, (2) permasalahan empiris yang terkait dengan penyebab, pola, dan dampak alih fungsi lahan pertanian, dan (3) sumberdaya yang dimiliki yang diperkirakan dapat dipergunakan untuk mendukung pendekatan atau metode pengendalian yang akan diterapkan. Pertimbangan untuk menentukan pendekatan dan metode yang akan diterapkan harus mengacu pada azas efisiensi dan efektivitasnya. Efisiensi mengacu pada seberapa banyak sumberdaya (waktu, tenaga, dana) yang diperlukan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan; sedangkan efektivitas mengacu pada sejauhmana sasaran dicapai dalam konteks cakupan, kualitas, dan peluang keberlanjutannya. Pearce and Turner (1990) dalam kasus wetland merekomendasikan tiga pendekatan secara bersamaan dalam pengendalian alih fungsi lahan

yaitu melalui regulasi, akuisisi dan manajemen serta insentif dan *charges*.

Pendekatan regulasi, pemerintah menetapkan aturan dalam pemanfaatan lahan yang ada, berdasarkan pertimbangan teknis, ekonomis dan sosial. Selain itu diperlukan mekanisme perizinan yang jelas dan transparan dengan melibatkan semua *stakeholder* yang ada dalam proses alih fungsi lahan. Dalam pendekatan *acquisition and management* pihak terkait perlu menyempurnakan sistem dan aturan jual beli lahan serta penyempurnaan *land tenure* yang ada, yang mendukung ke arah upaya mempertahankan keberadaan lahan pertanian. Sedangkan melalui *incentive and charges*, pemberian subsidi (insentif) kepada pe tani yang dapat meningkatkan kualitas lahan yang dimilikinya, serta penerapan pajak yang menarik bagi yang mempertahankan keberadaan lahan pertanian.

3) Identifikasi instrumen kebijakan

Pendekatan dan metode yang berbeda berimplikasi pada instrumen kebijakan yang akan diterapkan. Sebagai contoh, jika pendekatan yang ditempuh adalah regulasi dan metode yang akan diterapkan adalah zonasi, maka instrumen yang sesuai adalah peraturan perundang-undangan beserta kelembagaan pendukungnya, dana yang diperlukan untuk sosialisasi, kontrol terhadap pelaksanaan perundang-undangan, dan sebagainya. Jika pendekatan yang digunakan berupa *incentive and charges* dan metode yang diterapkan adalah peningkatan insentif kepada petani untuk mempertahankan usaha taninya. Penentuan instrumen kebijakan harus mempertimbangkan kelayakan teknis, ekonomi, sosial, dan politik.

4) Implementasi kebijakan

Jika langkah-langkah di atas telah dilaksanakan maka tahap paling krusial tentu saja implementasi dari strategi kebijakan yang telah ditentukan.

5) Evaluasi.

Evaluasi diperlukan untuk mengukur sejauhmana strategi kebijakan yang diterapkan tersebut mencapai sasarannya dan sangat diperlukan untuk memperoleh masukan yang bermanfaat penyempurnaan lebih lanjut. Hal ini mempertimbangkan bahwa secara empiris alokasi lahan merupakan hasil interaksi berbagai faktor yang sangat kompleks. Sejumlah perbaikan harus selalu dilakukan untuk meningkatkan efektivitasnya maupun dalam rangka mengantisipasi dinamika yang dihadapi di lapangan²².

²² Direktorat Pangan dan Pertanian, op. cit., hal. 7 – 8.

F. DEFINISI KONSEPTUAL

1. Peran adalah suatu konsep yang dipakai oleh sosiolog untuk mengetahui pola tingkah laku yang teratur dan relatif bebas dari orang-orang tertentu yang kebetulan menduduki berbagai posisi dan menunjukkan tingkah laku yang sosial dengan tuntutan peran yang dilakukan
2. Dinas Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.
3. Alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan penjelasan dari masing-masing variabel secara jelas, lengkap dan terperinci. Penelitian terhadap peran Dinas Pertanian Kabupaten Sleman dalam mencegah alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian ini memerlukan indikator-indikator sebagai berikut :

- A. Peran Dinas Kabupaten Sleman. Pembahasan akan difokuskan pada bagaimana rencana Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dalam merencanakan program mengendalikan alih fungsi lahan pertanian. Dengan program kerja :

1. Menetapkan tata kelola perijinan dengan koordinasi dengan SKPD lain seperti DPPD dalam alih fungsi lahan di Kabupaten Sleman.
 2. Meningkatkan produktivitas hasil panen pertanian.
 3. Bekerja sama dengan BPN untuk mengeluarkan Sertifikat tanah gratis kepada para petani yang memiliki lahan pertanian produktif.
 4. Melakukan pembinaan terhadap petani agar tidak melakukan alih fungsi lahan pertaniannya.
- B. Kendala atau tantangan yang menjadi permasalahan pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan.

H. METODE PENELITIAN

Sebuah penelitian dalam prosesnya melalui beberapa tahapan. Untuk menghasilkan penelitian yang baik, maka dalam sebuah penelitian memakai sebuah metode atau metodologi. Metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntunan berfikir yang sistematis agar dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Beberapa unsur yang masuk dalam metode penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis penelitian

Penelitian dalam penulisan skripsi ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang diarahkan untuk memberikan gejala-gejala, fakta-fakta, atau kejadian-kejadian secara sistematis dan akurat, mengenai sifat-sifat populasi atau daerah tertentu²³. Penelitian ini ingin mengetahui tentang peran Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil objek di Kabupaten Sleman tepatnya di Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman.

3. Data dan Sumber data

Didalam penelitian ini peneliti membutuhkan data dari berbagai sumber untuk menunjang hasil penelitian, diantaranya sebagai berikut.

a. Data Primer

Data primer adalah semua informasi mengenai konsep penelitian yang kita peroleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian. Data primer yang diperoleh secara langsung dari sumber data adalah wawancara dengan narasumber. Penelitian dilakukan secara langsung pada obyek penelitian dengan daftar pertanyaan kepada responden.

²³ Zuriah, N, *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan: Aplikasi – Teori*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, halaman 47.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah semua informasi yang kita peroleh secara tidak langsung, melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian didalam unit analisa yang dijadikan obyek. Data sekunder dapat diperoleh dari studi pustaka, sebagai landasan teori serta literatur yang berkaitan dengan penelitian ini. Seperti melalui media massa, internet, undang-undang serta dokumen terkait.

4. Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data merupakan cara pengmpulan data yang dilakukan oleh peneliti untuk mendukung penelitian. Dalam pembahasan ini akan dijelaskan cara-cara peneliti dalam mengumpulkan data sebagai dasar analisa dalam menentukan hasil penelitian, untuk memperoleh data yang relevan, peneliti menggunakan beberapa cara diantaranya :

a. Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu data tertentu²⁴. Wawancara dalam penelitian ini digunakan wawancara terstruktur. Wawancara terstruktur (*structured interview*), kadang-kadang disebut wawancara distandarisasi (*standarized interview*), memerlukan administrasi dari suatu jadwal wawancara oleh seorang pewawancara. Tujuan untuk semua yang diwawancara adalah untuk memberikan secara pasti konteks yang

²⁴ Saebani, *Metode Penelitian*, CV. Pustaka Setia, Bandung , 2008, halaman 100.

sama dari pertanyaan. Ini berarti bahwa tiap informan menerima secara pasti stimulus wawancara yang sama. Wawancara terstruktur dilakukan oleh peneliti bila dia mengetahui secara jelas dan terperinci apa informasi yang dibutuhkan dan memiliki satu daftar pertanyaan yang sudah ditentukan atau disusun sebelumnya yang akan disampaikan kepada informan. Pewawancara mengadakan wawancara atas dasar atau panduan pertanyaan yang telah disusun. Ketika informan merespons atau memberikan pandangannya atas pertanyaan yang diajukan, pewawancara mencatat jawaban tersebut. Kemudian, pewawancara melanjutkan pertanyaan lain yang sudah disusun atau disediakan. Pertanyaan yang sama kemudian akan ditanyakan kepada tiap orang informan dalam peristiswa yang sama²⁵. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan terhadap

1. Staff di Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, bagian Tanaman Pangan dan Holtikultura (TPH) yaitu bapak Sumarno dan 2 orang
2. Kepala Desa/lurah Nogotirto dengan bapak Faizin dan
3. Kepala Desa Trihanggo yaitu bapak Herman Budi Pramono (Momon) di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman.

²⁵ Silalahi, U, *Metode penelitian sosial*, PT. Refika Aditama, Jakarta, 2009, halaman 113.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, seperti arsip, termasuk juga buku tentang teori, pendapat, dalil atau hukum, dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian²⁶.

5. Unit analisis

Unit analisis adalah obyek analisis yang dijadikan obyek penelitian. Dalam hal ini peneliti menyusun kegiatan untuk mengumpulkan data dengan mengambil unit analisis yang telah ditentukan. Penelitian ini bertema tentang Peran Dinas Pertanian dalam mencegah alih fungsi lahan di Kabupaten Sleman, untuk itu peneliti dalam menyusun datanya dengan mewawancarai para anggota instansi terkait yaitu Kepala Dinas Pertanian atau Staff bidang pertanian agar dapat mendapatkan data yang relevan untuk di analisis.

6. Teknik analisa data

Analisis data merupakan proses menguraikan data secara berurutan dengan membuat suatu pola berdasarkan kelompok-kelompok tertentu agar mudah untuk dipahami. Penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini memakai jenis penelitian deskriptif kualitatif yang dilakukan berdasarkan kemampuan penalaran dari peneliti yang menghubungkan fakta-fakta, dan informasi yang didapat dengan mencoba memahami masalah paradigma yang muncul diantara masyarakat.

²⁶ Zuriyah, N, *Metodologi penelitian sosial dan pendidikan : teori – aplikasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, halaman 191.

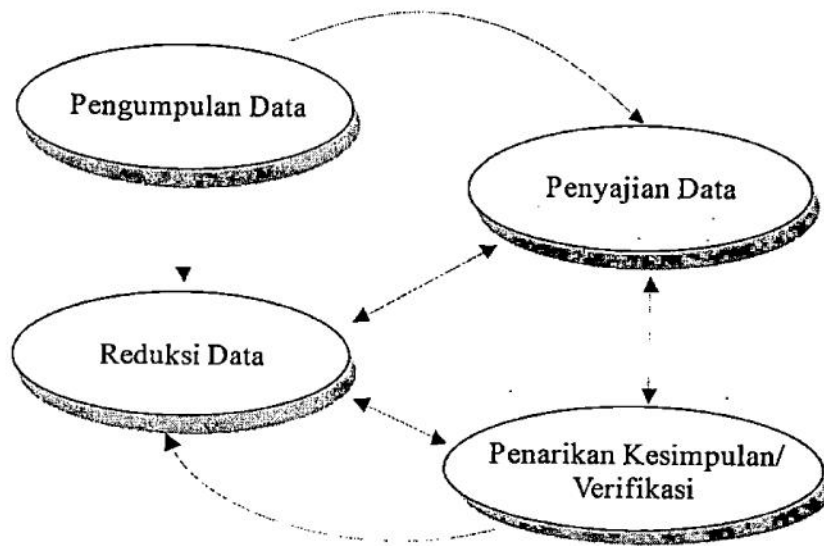
Penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif: ucapan atau tulisan dan perilaku yang dapat diamati dari orang-orang (subyek) itu sendiri²⁷. Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Makna adalah data yang sebenarnya, data pasti yang merupakan suatu nilai di balik data yang tampak. Oleh karena itu, penelitian kualitatif tidak menekankan generalisasi, tetapi lebih menekankan makna. Generalisasi dalam penelitian kualitatif dinamakan *transferability*, artinya hasil penelitian tersebut dapat digunakan di tempat lain, manakala tempat tersebut memiliki karakteristik yang tidak jauh berbeda²⁸.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan model analisis interaktif Miles dan Huberman. Model interaktif ini terdiri dari tiga hal utama, yaitu: (1) reduksi data; (2) penyajian data; dan (3) penarikan kesimpulan/verifikasi²⁹. Gambaran model analisis interaktif Miles dan Huberman adalah sebagai berikut :

²⁷ Furchan, A. *Pengantar Metoda Penelitian Kualitatif*, Usaha Nasional, Surabaya, 2000, halaman 21.

²⁸ Saebani, B. A. *Metode Penelitian*, CV. Pustaka Setia, Bandung, halaman 123.

²⁹ Idrus, M. *Metode Penelitian Ilmu Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*, Erlangga, Jakarta, 2009, halaman 147.



Gambar 1.1
Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman

a. Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian atau penyederhanaan, pengabstrakan, transformasi data kasar yang muncul dari catatan lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan meringkas hasil wawancara dan hasil observasi, kemudian mengelompokkan data-data tersebut sesuai dengan tema yang akan dibahas. Data hasil observasi dan wawancara yang kurang relevan dengan tema penelitian dan tidak sesuai masuk ke semua kelompok data, dihilangkan dan tidak digunakan untuk analisis data³⁰.

³⁰ Ibid., halaman 147 – 148.

b. Penyajian data

Penyajian data merupakan upaya penyusunan sekumpulan informasi ke dalam suatu matrik atau konfigurasi yang mudah dipahami. Konfigurasi yang demikian ini akan memungkinkan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Kecenderungan kognitif manusia adalah menyederhanakan informasi yang kompleks, ke dalam satuan bentuk yang dapat dipahami adalah cara utama untuk menganalisis data kualitatif yang valid. Penyajian data dalam penelitian ini dilakukan secara tekstual dan menggunakan grafik³¹.

c. Penarikan Kesimpulan

Dari permulaan pengumpulan data, peneliti mulai mencari makna dari data-data yang telah terkumpul. Selanjutnya peneliti mencari arti dan penjelasannya kemudian menyusun pola-pola hubungan tertentu ke dalam satu kesatuan informasi yang mudah dipahami dan ditafsirkan. Data yang terkumpul disusun ke dalam satuan-satuan, kemudian dikategorikan sesuai dengan perincian masalahnya. Data tersebut dihubungkan dan dibandingkan antara satu dengan yang lainnya sehingga mudah ditarik kesimpulan sebagai jawaban dari setiap permasalahan yang ada. Kegiatan analisis data merupakan proses siklus yang interaktif. Peneliti akan melakukan

³¹ Ibid., halaman 148.

reduksi data, penyajian dan kesimpulan secara bersamaan dan akan berlanjut dan berulang terus-menerus³².

7. Uji Keabsahan Data

Salah satu syarat bagi analisis data adalah dimilikinya data yang valid dan reliabel. Untuk itu, dalam kegiatan penelitian kualitatif pun dilakukan upaya validasi data. Objektivitas dan keabsahan data penelitian dilakukan dengan melihat reliabilitas dan validitas data yang diperoleh. Agar terpenuhinya keabsahan data penelitian kualitatif, dapat dilakukan dengan cara antara lain :

- a. Memperpanjang observasi.
- b. Pengamatan yang terus menerus.
- c. Triangulasi.
- d. Membicarakan hasil temuan dengan orang lain.
- e. Menganalisis kasus negatif.
- f. Menggunakan bahan referensi³³.

Keabsahan data dilakukan dengan triangulasi yaitu pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan waktu. Triangulasi dalam penelitian ini dilakukan dengan triangulasi sumber. Triangulasi sumber adalah cara meningkatkan kepercayaan penelitian adalah mencari data dari sumber yang beragam yang masih terkait satu sama lain. Peneliti perlu melakukan eksplorasi untuk mengecek kebenaran data dari berbagai sumber. Data yang diperoleh dari hasil wawancara dan telah dianalisis

³² Loc. cit.

³³ Ibid., halaman 145.

oleh peneliti menghasilkan kesimpulan dimintakan kesepakatan (*member check*) dengan semua sumber data dalam penelitian³⁴. Triangulasi sumber dalam penelitian ini dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara antara sumber data yang satu dengan sumber data yang lain. Apabila data hasil wawancara secara substansial sama, maka data penelitian dianggap kredibel (absah).

³⁴ Satori, D dan Komariah, A, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2009, halaman 170.