

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

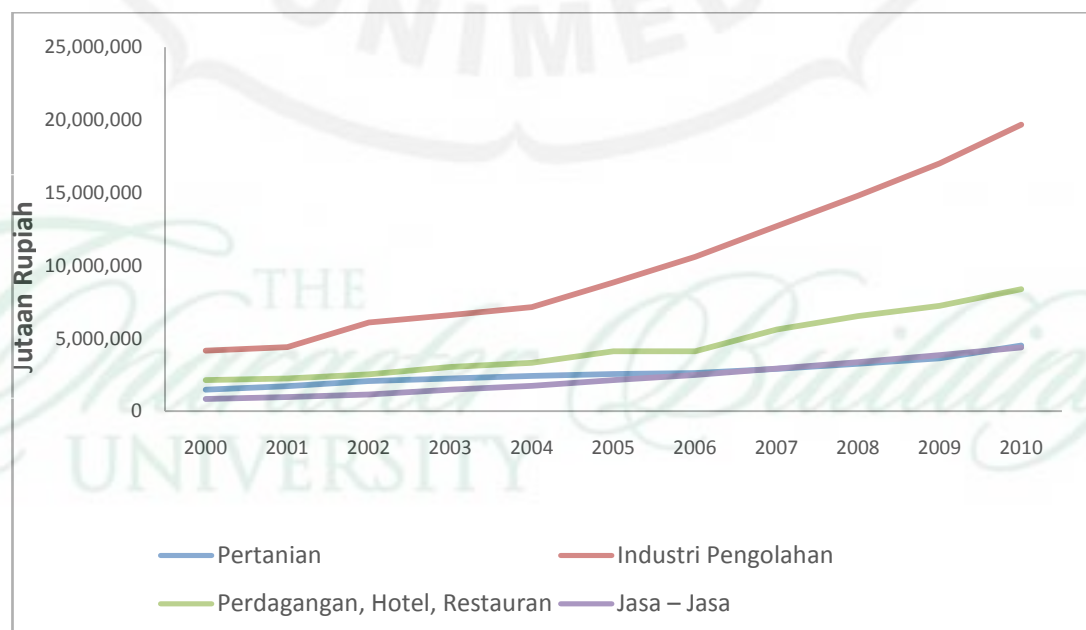
Indonesia merupakan negara agraris dengan basis perekonomiannya berasal dari sektor pertanian. Hal ini disadari karena perkembangan pertanian merupakan prasyarat industrialisasi yang akan menjadi tulang punggung perekonomian nasional yang tangguh. Sektor pertanian telah memberikan sumbangan besar dalam pembangunan nasional, seperti peningkatan ketahanan nasional, penyerapan tenaga kerja, peningkatan pendapatan masyarakat, peningkatan pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB), perolehan devisa melalui ekspor-impor, dan penekanan inflasi. Pembangunan ekonomi Indonesia yang semakin membaik dan menuju ke arah struktur perekonomian yang seimbang antara sektor pertanian dengan sektor non pertanian merupakan suatu proses perubahan struktur ekonomi.

Menurut Mubyarto (1972:45) pertanian di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua macam seperti dilansir dalam bukunya, yaitu : Pertama adalah pertanian dalam arti luas yang meliputi : 1). Pertanian rakyat atau disebut pertanian dalam arti sempit, 2). Perkebunan, 3). Kehutanan, 4). Peternakan, 5). Perikanan. Kedua adalah pertanian dalam arti sempit atau pertanian rakyat yaitu usaha pertanian keluarga dimana diproduksi bahan makanan utama seperti beras, palawija, dan tanaman-tanaman hortikultura seperti sayuran dan buah-buahan. Di Provinsi Sumatera Utara sendiri sektor pertanian dapat dikatakan menjadi salah satu penggerak utama dari roda perekonomian. Bahkan Provinsi Sumatera Utara menjadi salah satu sentra produksi padi di Indonesia. Hal ini dapat

kita pahami karena wilayah ini mempunyai lahan pertanian yang luas serta memiliki tingkat kesuburan yang tinggi jika dibandingkan daerah lainnya.

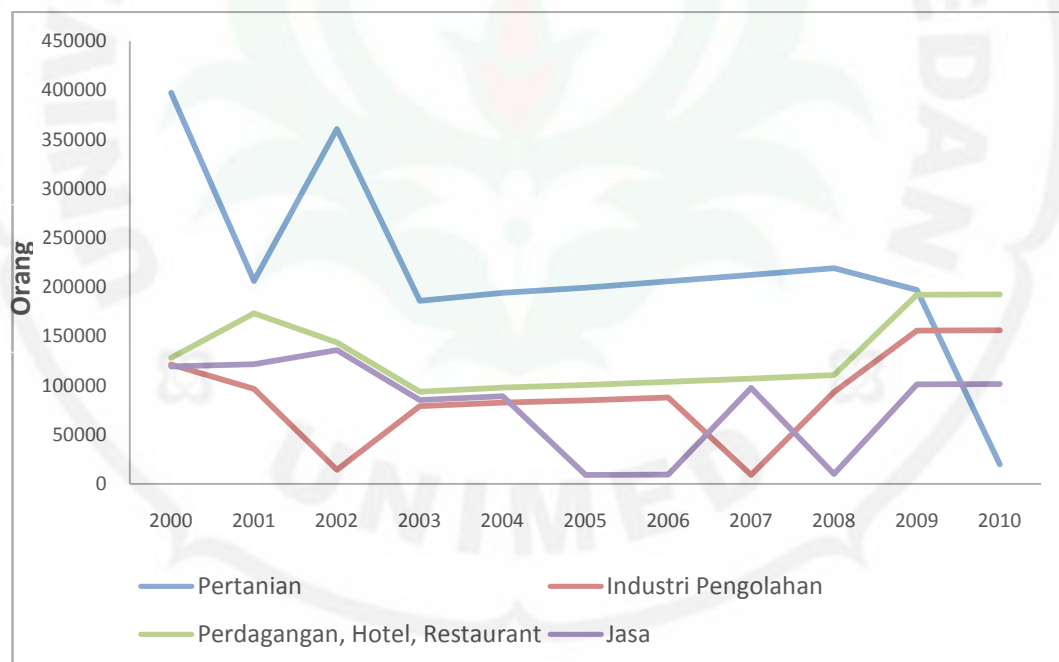
Pemerintah Propinsi Sumatera Utara telah menetapkan 3 (tiga) prioritas utama pembangunan daerah dalam Propeda 2001-2005, yaitu (1) sektor pertanian sebagai tulang punggung perekonomian daerah, (2) sektor Industri, terutama agroindustri, dan (3) sektor pariwisata. Sektor pertanian merupakan sektor utama dalam pembangunan daerah dan sebagai penggerak pembangunan perekonomian daerah.

Deli serdang merupakan salah satu kabupaten di Sumatera Utara dan dikenal sebagai lumbung padi di Propinsi ini. Menurut data BPS dari tahun 2000 – 2010, sektor pertanian memiliki kontribusi penyumbang nilai tambah terbesar ketiga terhadap PDRB Deli Serdang. Hal ini dapat dilihat pada table 1.1 berikut ini :



**Gambar 1.1. PDRB Menurut Lapangan Usaha Atas Harga Berlaku di Kab. Deli Serdang Tahun 2000 – 2010 (Jutaan Rupiah)**

Perkembangan sektor pertanian di Kabupaten Deli Serdang tidak terlepas dari faktor tenaga kerja. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi sektor pertanian terhadap pendapatan daerah dan kemampuan menyerap angkatan kerja. Sektor pertanian masih merupakan penyerap tenaga kerja terbesar di Kabupaten Deli Serdang. Pada tabel 1.2 terlihat bahwa sektor pertanian merupakan sektor yang paling banyak menyerap tenaga kerja, selanjutnya diikuti sektor perdagangan, industri pengolahan dan diikuti oleh sektor jasa – jasa.



**Gambar 1.2 Penduduk Berumur 10 Tahun Keatas Yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha Di Kabupaten Deli Serdang Tahun 2000 – 2010**

Kabupaten Deli Serdang memiliki sumber daya alam yang cukup potensial, khususnya dalam bidang pertanian. Kabupaten Deli Serdang mampu mencukupi kebutuhan pangan untuk penduduknya pada umumnya dan menjadi salah satu lumbung padi Sumatera Utara untuk memenuhi pasokan beras ke beberapa daerah yang produksi berasnya tidak mencukupi kebutuhan penduduknya. Dengan kata lain, jumlah penduduk yang semakin bertambah

idealnya harus juga dibarengi dengan peningkatan produksi bahan pangan. Seperti yang ditunjukkan dalam tabel berikut :

**Tabel 1.1. Banyaknya Penduduk Diperinci Menurut Jenis Kelamin di Kabupaten Deli Serdang Tahun 1995 – 2011**

<b>Tahun</b>	<b>Laki – Laki</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Jumlah</b>
1995	367 500	889 870	1 791 198
1996	384 962	899 767	1 826 200
1997	397 305	933 171	1 851 949
1998	410 044	951 035	1 878 062
1999	423 192	954 271	1 904 542
2000	436 785	981 668	1 956 996
2001	452 085	1 007 050	2 002 678
2002	332 906	734 878	1 461 823
2003	320 619	747 276	1 486 094
2004	336 178	774 231	1 539 697
2005	343 399	795 610	1 582 213
2006	356 794	821 352	1 634 115
2007	371 446	847 799	1 686 366
2008	382 732	870 289	1 738 431
2009	393 714	895 593	1 788 351
2010	420 305	901 915	1 790 431
2011	426 634	910 375	1 807 173

Sumber : BPS Kabupaten Deli Serdang 1995 - 2011, (data diolah)

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa jumlah penduduk yang ada di Kabupaten Deli Serdang cenderung mengalami kenaikan dari tahun ketahunnya. Jumlah penduduk Kabupaten Deli Serdang termasuk jumlah penduduk paling banyak di Provinsi Sumatera Utara. Hal ini dapat dilihat dari angka jumlah penduduk di atas 1 juta dan cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Turunnya jumlah penduduk sebanyak 27 persen pada tahun 2002 merupakan dampak dari lahirnya kabupaten baru yakni Kabupaten Serdang Bedagai pada tahun tersebut.

Dengan peningkatan jumlah penduduk dari tahun ke tahun yang terjadi di Sumatera Utara menuntut jumlah produksi pangan yang semakin

meningkat pula. Sementara di sisi lain pertumbuhan ekonomi menuntut adanya permintaan jumlah lahan untuk pembangunan infrastruktur. Disini faktor lahan pertanian mempunyai pengaruh yang sangat penting, sehingga jika keberadaanya menurun maka akan mengganggu jumlah produksi pangan yang ada. Menurut Susanto (2008:65) mengatakan lahan sawah beririgasi mempunyai peran utama dalam menjaga stabilitas suplai pangan khususnya beras, meningkatkan fungsi ekologis, menciptakan aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat pedesaan, wahana pembentuk peradaban masyarakat berbasis agraris.

**Tabel 1.2. Luas Lahan dan Produksi Padi Sawah Kabupaten Deli Serdang Tahun 2000 – 2010**

Tahun	Luas Lahan (Ha)	Produksi Padi (Ton)
2000	79071	402281
2001	81425	408983
2002	68361	344947
2003	72304	388603
2004	68126	371331
2005	69889	358887
2006	74237	383540
2007	74322	386542
2008	73369	381955
2009	74736	388595
2010	70422	364454

Sumber : BPS Kabupaten Deli Serdang 2000 – 2010, (data diolah)

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan fisik yang terus berkembang memberikan konsekuensi terhadap kabupaten Deli Serdang, yakni berupa tingginya kebutuhan kawasan perekonomian dan pemukiman beserta seluruh fasilitas umum dan fasilitas sosial pendukungnya. Salah satu dampak yang terjadi akibat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan adalah semakin

bertambahnya lahan terbangun untuk mawadahi kebutuhan aktifitas perekonomian dan pemukiman yang mengakibatkan perubahan mutasi lahan dari pertanian menjadi pemukiman dan daerah perekonomian, hal ini dapat dilihat dengan banyaknya Surat Izin Mendirikan Bangunan yang dikeluarkan oleh Bappeda :

**Tabel 1.3. Status Pemilikan Tanah Dirinci Menurut Jenis Hak Kab. Deli Serdang Tahun 1995 – 2011**

Tahun	Hak milik	Hak guna bangunan	Hak pakai	Hak pengelola	Hak guna usaha
1995	83110	14316	807	11	126
1996	97456	16357	930	7	137
1997	111802	18398	1053	5	148
1998	126148	20439	1176	-	159
1999	140494	22480	1299	8	170
2000	68764	12275	684	10	115
2001	40072	19470	561	13	104
2002	28648	810	258	12	111
2003	7286	668	320	19	120
2004	6129	-	409	-	1486
2005	8584	2041	725	-	5505
2006	5587	886	41	-	5
2007	5587	886	41	-	-
2008	7706	346	197	-	-
2009	1016	78	-	-	-
2010	4121	76	8	-	-
2011	12897	2645	11	-	2

**Sumber :** Data olahan, SUDA 1995-2011

Dalam menghadapi pembangunan, sektor pertanian masih terdapat banyak persoalan besar yang harus diselesaikan, salah satu diantaranya adalah permasalahan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian yang saat ini terus mengalami peningkatan. Di dalam perkembangannya sektor ini terus mengalami penurunan terutama dari segi produksi maupun luas lahan yang dimanfaatkan. Salah satu permasalahan tersebut antara lain disebabkan oleh semakin berkurangnya lahan-lahan produktif pertanian yang beralih fungsi ke

lahan nonpertanian. Selain itu juga karena kurang konsistennya pelaksanaan berbagai kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam pelaksanaan tata guna tanah, terutama pada lahan-lahan produktif. Perubahan alih fungsi lahan dari pertanian ke nonpertanian ini lebih dirasakan pada kepentingan jangka pendek dari sisi ekonomi tanpa mempertimbangkan dampak yang diakibatkannya dalam jangka panjang bagi kelangsungan perkembangan sektor pertanian dan upaya dalam menjaga kelangsungan program ketahanan pangan. Menurut Utomo (1992:45) Alih fungsi lahan atau konversi lahan adalah berubahnya satu penggunaan lahan ke penggunaan lahan lainnya. Banyak faktor baik *internal* maupun *eksternal* yang mempengaruhi terjadinya alih fungsi lahan.

Alih fungsi lahan pertanian sebenarnya bukan masalah baru. Sejalan dengan adanya peningkatan jumlah penduduk serta meningkatnya kebutuhan infrastruktur seperti, perumahan, jalan, industri, perkantoran, dan bangunan lain menyebabkan kebutuhan akan lahan meningkat. Selain itu, pertumbuhan ekonomi yang tinggi menyebabkan pertumbuhan yang sangat cepat di beberapa sektor ekonomi. Pertumbuhan tersebut juga membutuhkan lahan yang lebih luas sehingga terjadi peningkatan kebutuhan lahan untuk pembangunan, sementara ketersediaan lahan relatif tetap menyebabkan persaingan dalam pemanfaatan lahan. Kebanyakan lahan yang dialihfungsikan umumnya adalah lahan-lahan pertanian karena *land rent* (sewa lahan). Menurut Barlowe, sewa ekonomi lahan (*land rent*) mengandung pengertian nilai ekonomi yang diperoleh oleh satu bidanglahan bila lahan tersebut digunakan untuk kegiatan proses produksi.

Pesatnya pertumbuhan perekonomian di Kabupaten Deli Serdang menuntut pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, bangunan industri dan pemukiman. Sebagai kabupaten yang mempunyai lokasi strategis, maka pembangunan berbagai fasilitas – fasilitas pendukung sangat diperlukan di Kabupaten Deli Serdang.

**Tabel 1.4.** Jumlah Industri Kabupaten Deli Serdang Tahun 1995-2011  
(Tabulasi Normal Dalam Perusahaan)

OBS	Jumlah Industri	Persentase
1995	360	-
1996	350	-3
1997	322	-8
1998	304	-6
1999	309	2
2000	315	2
2001	299	-5
2002	294	-2
2003	282	-4
2004	290	3
2005	293	1
2006	350	19
2007	417	19
2008	376	-10
2009	350	-7
2010	344	-2
2011	349	1

**Sumber:** BPS Provinsi Sumut 1995-2011 (Data Diolah)

Kabupaten Deli Serdang adalah salah satu Kabupaten yang dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir terus mengalami konversi lahan, khususnya lahan pertanian. Konversi ini mengakibatkan luas lahan pertanian di Kabupaten Deli Serdang cenderung mengalami penurunan. Lahan yang paling banyak terkonversi adalah jenis lahan sawah, yang beralih fungsi menjadi lahan kering, dan menjadi



lahan non pertanian, yaitu seperti pemukiman, pusat bisnis, dan industri. Berikut merupakan perkembangan alih fungsi lahan tiap tahun yang terjadi di Kabupaten Deli Serdang dari tahun 1995-2011 :

**Tabel 1.5.** Alih Fungsi Lahan Pertanian Kab. Deli Serdang Tahun 1995-2011  
(Tabulasi Normal Dalam Hektar)

OBS	Alih Fungsi Lahan	Persentase
1995	1.229	-
1996	1.176	-4
1997	1.167	-1
1998	1.023	-12
1999	1.317	29
2000	1.886	43
2001	1.524	-19
2002	1.258	-17
2003	725	-42
2004	623	-14
2005	784	26
2006	743	-5
2007	997	34
2008	802	-20
2009	532	-34
2010	765	44
2011	1.115	46

**Sumber:** Dinas Pertanian Kab. Deli Serdang

Dari tabel 1.5. di atas kita melihat bahwa perkembangan alih fungsi lahan di Deli Serdang dari tahun 1995-2011 tergolong cukup tinggi. Alih fungsi lahan yang terjadi di Kabupaten Deli Serdang juga diakibatkan oleh adanya celah pada peraturan pemerintah. Kebanyakan pemerintah kurang memberikan sanksi yang tegas terhadap alih fungsi lahan tersebut.

Pada dasarnya konversi lahan tidak dapat dihindari dalam pelaksanaan pembangunan, namun perlu dikendalikan. Peningkatan kebutuhan lahan akibat dari

semakin tingginya aktivitas perekonomian secara langsung maupun tidak langsung telah menyebabkan terjadinya pengurangan luas lahan pertanian. Kasus alih fungsi lahan sawah ke penggunaan non pertanian dalam pelaksanaan pembangunan, menunjukkan masih lemahnya pelaksanaan peraturan perundang-undangan tentang pertanahan, (dan) masih belum adanya sinkronisasi dalam pembuatan kebijaksanaan yang berkaitan dengan tanah antara instansi terkait (Harsono,1992:34).

Oleh karena itu Pemerintah sangat berkepentingan untuk memberlakukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, untuk menjadikan pertanian sebagai bagian ketahanan nasional. Selain itu, harusnya pemerintah memberlakukan beberapa peraturan kebijakan yang telah ditetapkan untuk membatasi dan/atau mencegah konversi tanah pertanian yang subur menjadi penggunaan nonpertanian seperti:

1. Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri dan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah bagi Pembangunan Kawasan Industri telah melarang pembangunan kawasan industri serta pencadangan atau pemberian ijin lokasi dan pembebasan tanahnya pada areal tanah pertanian subur.
2. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas Nomor 5334/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 tentang Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Nonpertanian.
3. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas kepada Menteri Dalam Negeri Nomor 5335/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 tentang Penyusunan RTRW Dati II.

4. Dalam rangka pelaksanaan PAKTO-23 dikeluarkan Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia Nomor 460-3346 tanggal 31 Oktober 1994 tentang perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Tanah Nonpertanian. Edaran ini melarang Aparat Pertanahan di daerah untuk mengeluarkan izin lokasi untuk lahan sawah irigasi bagi kepentingan nonpertanian, walaupun menurut Rencana Umum Tata Ruang Wilayah diperuntukkan bagi kegiatan nonpertanian.

Seiring dengan semakin besarnya aktivitas perekonomian di suatu wilayah, akan menyebabkan semakin meningkatnya permintaan terhadap sumberdaya lahan. Ketersediaan lahan yang relatif tetap akan menyebabkan tingginya kompetitif penggunaan lahan dalam berbagai alternatif penggunaannya seperti sektor industri, pemukiman, sektor perdagangan maupun untuk sektor pertanian yang pada akhirnya penggunaan lahan akan di prioritaskan pada penggunaan dengan nilai kompetitif yang paling besar.

Sebagai implikasinya permintaan lahan untuk kegiatan non pertanian meningkat, sehingga banyak lahan pertanian yang beralih fungsi. Sektor pertanian telah memberikan sumbangan besar dalam pembangunan nasional, seperti peningkatan ketahanan nasional, penyerapan tenaga kerja, peningkatan pendapatan masyarakat, peningkatan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB), perolehan devisa melalui ekspor-impor, dan penekanan inflasi. Alih fungsi lahan yang terjadi tanpa kendali dapat menimbulkan persoalan ketahanan pangan, lingkungan dan ketenagakerjaan (Syahyuti, 2007:43).

Fenomena alih fungsi lahan pertanian merupakan dampak dari transformasi struktur ekonomi (pertanian ke industri), dan demografi (pedesaan ke perkotaan) yang pada akhirnya mendorong transformasi sumberdaya lahan dari pertanian ke non-pertanian (Supriyadi 2004:23). Persoalan ini harus dicarikan solusi pemecahannya karena melihat juga dampak yang ditimbulkan dari alih fungsi lahan ini dapat merugikan petani khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Besarnya konversi lahan sawah yang terjadi di Kabupaten Deli Serdang sebagai dampak dari semakin majunya perekonomian dan besarnya laju pertumbuhan penduduk, akan menyebabkan kerugian dan ketimpangan pembangunan wilayah di daerah tersebut, seperti masalah ketahanan pangan dan kesejahteraan petani pada khususnya. Adanya alih fungsi lahan pertanian khususnya lahan sawah akan mempengaruhi produksi beras yang mana merupakan makanan pokok masyarakat Indonesia sehingga akan berpengaruh terhadap ketahanan pangan.

Sebenarnya tidak hanya kerawanan pangan yang akan diakibatkan oleh adanya alih fungsi lahan pertanian. Masalah lainnya antara lain akan terjadi penurunan kualitas lingkungan seperti penurunan kualitas air tanah, pencemaran dan lain sebagainya. Kabupaten Deli Serdang merupakan salah satu Kabupaten yang ada di Sumatera Utara yang memiliki sistem pertanian yang sudah baik. Hal ini dikarenakan selain jenis tanah yang subur untuk pertanian, jumlah lahan pertanian di Sumatera Utara tersebut cukup luas. Bahkan Kabupaten ini menjadi lumbung pangan untuk daerah Sumatera Utara khususnya untuk menyuplai daerah sekitarnya, bahkan mungkin bisa sampai ke luar Provinsi Sumatera Utara.

Alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian yang terjadi selama ini di Indonesia sebenarnya tidak menguntungkan bagi sektor pertanian. Adanya alih fungsi lahan justru menimbulkan dampak negatif karena dapat menurunkan hasil produksi pertanian dan daya serap tenaga kerja sehingga akan berpengaruh terhadap keberlanjutan hidup petani. Namun, potensi dampak yang akan terjadi kurang diperhatikan masyarakat ataupun pemerintah dan upaya untuk pengendalian terhadap alih fungsi lahan sepertinya diabaikan. Inilah yang menjadi konsentrasi pemerintah dan masyarakat Indonesia, khususnya di wilayah Sumatera Utara terutama di wilayah Kabupaten Deli Serdang.

Dampak alih fungsi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian menyangkut dimensi yang sangat luas. Hal itu terkait dengan aspek-aspek perubahan orientasi ekonomi, sosial, budaya, dan politik masyarakat. Arah perubahan ini secara langsung atau tidak langsung akan berdampak terhadap pergeseran kondisi ekonomi, tata ruang pertanian, serta prioritas-prioritas pembangunan pertanian wilayah dan nasional (Winoto, 1995 :56; Nasoetion dan Winoto, 1996:43).

Pemecahan lahan atau fragmentasi yang mempengaruhi konversi lahan pertanian, serta peraturan mengenai penataan pertanahan yang masih dangkal membuat celah terjadinya alih fungsi lahan. Masalah alih fungsi lahan dapat diatasi bila pemerintah daerah sangat ketat dalam hal penataan ruang. Pemerintah harus tegas dalam melarang pembangunan perumahan dan industri yang hendak menggunakan lahan di kawasan pertanian. Alih fungsi lahan dapat dicegah dengan menjadikan sektor pertanian sebagai lapangan usaha yang menarik dan bergengsi secara alami. Alih fungsi lahan yang terjadi tanpa kendali

dapat menimbulkan persoalan ketahanan pangan, lingkungan dan ketenagakerjaan (Syahyuti, 2007:52).

Berdasarkan uraian diatas, maka sangat penting untuk mengkaji faktor – faktor apa sajakah yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian tersebut. Oleh sebab itu perlu dilakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul “**Analisis Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian Di Kabupaten Deli Serdang**”.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Adanya alih fungsi lahan tersebut antara lain dikarenakan oleh peningkatan jumlah penduduk, jumlah industri serta peningkatan pertumbuhan ekonomi. Ketiga faktor tersebut akan mengurangi lahan pertanian yang ada di Kabupaten Deli Serdang. Oleh sebab itu penelitian perlu dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan di Kabupaten Deli Serdang. Pertanyaan penelitian ini adalah “Apakah berpengaruh peningkatan jumlah penduduk, jumlah industri, dan jumlah IMB terhadap besarnya alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Deli Serdang?”

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah: Untuk menganalisis pengaruh peningkatan jumlah penduduk, jumlah industri, dan jumlah IMB terhadap besarnya alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Deli Serdang.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Dapat digunakan sebagai penentu kebijakan oleh pemerintah baik itu melalui Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah), BPN (Badan Pertanahan Nasional), atau dinas pertanian akan pentingnya lahan pertanian yang bertujuan untuk menciptakan ketahanan pangan.
2. Sebagai alat bagi pemerintah agar lebih berhati-hati dalam memberikan izin kepada para pengusaha jika ingin mendirikan sebuah usaha.
3. Dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk penelitian – penelitian yang akan datang.