

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Tinjauan Pustaka

##### 1. Pemburu Rente (*Rent Seeking*)

Studi tentang pemburu rente (*rent seeking*) berawal dari pemikiran ahli ekonomi Gurdon Tullcok dan Anne Kruger pada 1967-an. Kata *rent seeking* pertama kali digunakan oleh Anee Kruger. Peletak dasar konseptual tentang *rent seeking* dilakukan oleh Tullcok (Saleh dan Perdana, 2019).

Konsep dasar *rent seeking* oleh Tullcok berasal dari bantahan bahwa harga komoditas hanya ditentukan *welfare cost* seperti pajak, upah, dan biaya produksi. Menurut Tullcok (1967), biaya sosial (*sosial cost*) seperti suap dan biaya keamanan bagian dari *welfare cost* menentukan harga komoditas. Terdapat tiga faktor utama yang menentukan biaya sosial yaitu (1) pelaku usaha melakukan monopoli usaha agar posisinya tidak terganggu; (2) proses perizinan yang ketat dan cenderung membutuhkan waktu yang panjang; serta (3) terdapat para *negosiator* atau makelar perizinan untuk mempermudah dan mempersingkat prosedur izin.

Menurut Anne Kruger (1974), praktek *rent seeking* dapat diamati dalam proses izin impor. Pemerintah menetapkan izin impor yang ketat sebagai pembatasan impor. Proses izin impor yang ketat memberikan peluang suap, korupsi, penyelundupan, dan *black market* karena para pengusaha membentuk relasi yang tidak sehat kepada penguasa agar mempermudah proses izin dan mendapatkan keuntungan. Proses izin memiliki nilai ekonomi karena kebutuhan pelaku usaha untuk memperlancar izin impor kepada penguasa.

Pelaku usaha dinilai sebagai pelaku *rent seeking* atau bukan dibedakan melalui tulisan Buchanan (1980). Tulisan Buchanan memberikan batasan antara *rent seeking* dan *profit seeking*. Praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh pelaku usaha merupakan usaha untuk memperoleh hak istimewa dari negara. Hak istimewa ditujukan untuk memperoleh keuntungan yang lebih dari penyediaan barang dan jasa

tertentu melalui lobi dan suap kepada penguasa. Tindakan *rent seeking* cenderung mengalihkan nilai dari pada menghasilkan nilai dari barang dan jasa. Pelaku usaha *profit seeking* merupakan pelaku usaha yang memaksimalkan keuntungan melalui peluang pasar. Tindakan *profit seeking* cenderung mendorong pelaku usaha untuk meningkatkan kualitas dari barang dan jasa guna meningkatkan pendapatan dari peluang pasar.

Batasan perilaku *rent seeking* dan *profit seeking* yang dilakukan oleh Buchanan masih berpusat pada perilaku pelaku usaha (pengusaha). Sedangkan tulisan Kruger dan Tullock mengungkapkan, relasi pengusaha dan penguasa untuk memperoleh hak istimewa menjadi peluang relasi *rent seeking*. Kekurangan konsep Buchanan dilengkapi oleh Michel L. Ross (1999).

Konsep Michel L. Ross membagi *rent seeking* menjadi tiga bentuk. *Pertama*, *rent creation* merupakan pengusaha memperoleh keuntungan dari proyek negara melalui suap kepada politisi dan birokrat. *Kedua*, *rent extraction* merupakan tindakan politisi dan birokrat mengancam pengusaha untuk keuntungan pribadi melalui berbagai regulasi yang ditetapkan. *Ketiga*, *rent seizing* merupakan tindakan birokrat atau aktor-aktor negara memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok dari hak istimewa yang dimiliki institusi-institusi negara.

Kesimpulan dari literatur ekonomi politik yang telah diuraikan, konsep *rent seeking* dinilai sebagai perilaku negatif. Asumsi yang dibangun adalah setiap kelompok memiliki kepentingan untuk memperoleh keuntungan ekonomi sebesar-besarnya dengan usaha sekecil-kecilnya. Sumber daya yang dimiliki kelompok atau individu perilaku *rent seeking* digunakan untuk lobi. Hasil lobi tersebut akan berdampak besar pada kebijakan. Menurut Yustika (2006), kebijakan yang dipengaruhi perilaku *rent seeking* cenderung proses pengambilan keputusan berjalan sangat lambat dan ekonomi tidak bisa merespon secara cepat terhadap perubahan-perubahan dan teknologi baru.

Menurut Solihah (2016) perilaku pemburu rente dapat diamati pada 3 kalangan dan 3 faktor yang mendukung. Kalangan *pemburu rente* terdiri

dari (1) birokrat memperoleh keuntungan dari wewenang untuk memberi lisensi; (2) sektor swasta yang mendapat perlindungan oleh regulasi dan bebas dari kompetisi; serta (3) orang-orang yang berkuasa dan memiliki akses kepada barang dan jasa yang digunakan untuk membantu dan melestarikan kekuasaan kepada individu atau fraksi politik tertentu. Faktor-Faktor yang mendukung situasi itu terdiri dari (1) Pasar regulasi yang terbentuk dari kekuasaan untuk memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok tertentu; (2) Kepentingan kelompok yang mempengaruhi di bidang ekonomi; serta (3) Kepentingan nasionalisme yang bercampur dengan politik dan cenderung tidak ada batasan.

Praktek *rent seeking* tersebut dapat menyuburkan korupsi dan memunculkan praktik *shadow state*. Konsep *shadow state* memiliki ciri suatu sistem pemerintahan yang dikendalikan oleh aparatur negara yang bertindak berdasarkan kepentingan kelompok bisnis atau aktor-aktor eksternal lainnya di luar institusi negara (Agustino dan Yusoof, 2010). Praktek *shadow state* cenderung menimbulkan monopoli di dalam penguasaan sumber-sumber utama ekonomi. Monopoli tersebut terbentuk dari peran para elit politik yang mempengaruhi setiap pengambilan keputusan dan perencanaan negara untuk kepentingan kelompok atau aktor-aktor tertentu. Selain monopoli sumber daya ekonomi, praktek *shadow state* memperlebar kemiskinan. Orang yang tidak memiliki akses sumber daya ekonomi cenderung jatuh pada kemiskinan.

Fenomena *shadow state* berkembang di lingkungan birokrat telah dijelaskan oleh Reno (1995) dan Hidayat (2002). Menurut Reno, elit pemerintah formal yang tidak memiliki kekuatan untuk menghadapi kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi, dan politik yang didominasi oleh elit luar struktur pemerintah formal akan memberkikan konsekuensi praktek *shadow state*. Otoritas di luar struktur pemerintahan formal memiliki kendali bagi pemerintahan dalam otoritas formal. Sedangkan menurut Hidayat dalam penelitian tentang karakteristik bisnis dan politik di Jawa Barat (Bandung Utara) menemukan bahwa elit pemerintah formal cenderung memiliki motif pribadi dalam melaksanakan kebijakan otonomi

daerah. Terdapat tiga motif pribadi dari elit pemerintah formal, yaitu: kepentingan ekonomi; pengembangan karir; dan sponsor politik.

Motif individu dalam kebijakan otonomi daerah diungkapkan oleh Syarif Hidayat selaras dengan Istiqomah (2017). Istiqomah mengamati fenomena tersebut pada implementasi otonomi daerah di Kota Tegal. Otonomi daerah memberikan ruang bagi individu dari elit pemerintah formal untuk melakukan legitimasi motif pribadi atau kelompok tertentu dalam pelaksanaan otonomi daerah. Motif pribadi atau kelompok tertentu yang berlandung pada legalitas otonomi daerah memiliki kekuatan politik daerah. Kekuatan tersebut ditandai dengan kebijakan pemerintah daerah tidak dapat dibatalkan sepihak oleh Pemerintah Pusat. Aturan tersebut terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah.

## 2. Alih Fungsi Lahan Sawah

Lahan merupakan salah satu faktor produksi untuk menghasilkan produk pertanian. Sektor pertanian memiliki kaitan erat terhadap ketersediaan lahan untuk menghasilkan produk pertanian. Bagi sektor pertanian, luas lahan pertanian memiliki peran dalam jumlah produksi dan perhitungan skala usahatani (Mubyarto, 1989).

Lahan pertanian terutama sawah sangat rentan mengalami perubahan penggunaan lahan atau konversi lahan. Konversi lahan pertanian dari aspek ekonomi akan mengurangi produksi pertanian (Harini, Susilo, dan Nurjani, 2015). Konversi lahan pertanian memiliki status sangat rentan karena lahan sawah memiliki karakteristik yang dibutuhkan untuk pemukiman dan prasarana penunjang ekonomi lainnya (Hossaimah dan Subari, 2017).

Dari sisi aktor ekonomi, perubahan fungsi (konversi) lahan pertanian dapat dilakukan oleh petani dan pihak lain. Konversi lahan pertanian yang dilakukan oleh petani memiliki dampak yang kecil terhadap kapasitas produksi pangan karena petani melakukan perubahan pada lahan yang dimilikinya. Sedangkan, konversi lahan oleh pihak lain memiliki dampak yang lebih besar terhadap penurunan kapasitas produksi pangan karena proses konversi lahan mencakup hamparan lahan yang cukup luas, terutama ditujukan untuk pembangunan kawasan perumahan (Irawan, 2005).

Beberapa ahli mengamati variabel-variabel penentu alih fungsi lahan. Kasus alih fungsi lahan pertanian menarik menjadi bahan kajian peneliti karena ketika alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan non pertanian terjadi di lahan beririgasi dengan produktivitas tinggi maka hal ini merupakan ancaman bagi ketersediaan pangan khususnya bahan makanan pokok penduduk seperti beras.

Beberapa kasus alih fungsi lahan pertanian menunjukkan jika suatu lokasi terjadi alih fungsi lahan, maka dalam waktu yang tidak lama lahan sekitarnya beralih fungsi secara progresif. Kondisi ini terjadi disebabkan oleh dua faktor. *Pertama*, efek domino pembangunan kawasan perumahan atau industri. Pembangunan perumahan atau industri suatu lokasi memberikan kemudahan aksesibilitas lokasi tersebut untuk mendukung lokasi pembangunan kawasan perumahan atau industri. Kemudahan aksesibilitas akan meningkatkan harga lahan dan meningkatkan permintaan lahansekitarnya. *Kedua*, harga jual yang lebih tinggi. Peningkatan harga lahan dapat menarik perhatian pemilik lahan atau petani untuk menjual lahannya (Irawan, 2005).

Menurut Rhina dan Susi (2012), variabel-variabel penentu alih fungsi lahan pertanian terdiri dari peningkatan jumlah penduduk, perkembangan struktur perekonomian, dan peningkatan kebutuhan lahan untuk kegiatan non-pertanian.

Menurut Nuryaman (2017), terdapat 6 faktor penentu alih fungsi lahan pertanian yaitu; faktor internal, kependudukan, kebutuhan lahan untuk non pertanian, ekonomi, sosial budaya, dan kebijakan pemerintah. Beberapa faktor penentu tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Faktor internal terdiri dari karakteristik petani seperti umur, tingkat pendidikan, jumlah tanggungan keluarga, luas lahan yang dikuasai, jumlah generasi penerus pertanian.
- b) Faktor kependudukan berkaitan dengan jumlah penduduk yang menyebabkan peningkatan permintaan tanah untuk perumahan, jasa, industri, dan fasilitas umum.



- c) Kebutuhan lahan untuk non pertanian berkaitan dengan pembangunan kawasan industri, perdagangan, dan jasa-jasa lainnya.
  - d) Faktor ekonomi berkaitan dengan nilai sewa tanah (*land rent*) yang lebih tinggi diperoleh dari aktivitas sektor non pertanian dan pertumbuhan ekonomi daerah.
  - e) Kebijakan Pemerintah berkaitan dengan peran pemerintah daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), penciptaan lapangan kerja, pengangguran, kemiskinan, dan pertumbuhan ekonomi daerah agar mampu melaksanakan otonomi daerah.
3. Dasar Hukum Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan telah diatur sebagai hak asasi manusia (HAM) untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Alih fungsi lahan sebagai HAM diatur dalam Pasal 28 H ayat 1 UUD 1945. Pasal 28 H ayat 1 UUD 1945 mengatur tentang seseorang berhak untuk hidup sejahtera yang ditunjukkan dengan kepemilikan akses untuk tempat tinggal, lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta pelayanan kesehatan. HAM yang mengatur alih fungsi lahan untuk akses ekonomi terdapat pada Pasal 33 ayat 4 UUD 1945. Pasal 33 ayat 4 UUD 1945 mengatur bahwa alih fungsi lahan harus memperhatikan asas keadilan, demokrasi, dan berkelanjutan agar dapat menjaga stabilitas sosial dan meningkatkan ekonomi nasional.

Pasal 24 dan Pasal 33 UUD 1945 menunjukkan bahwa pemerintah memiliki peran dalam mengatur alih fungsi lahan agar dapat mewujudkan asas keadilan dan demokrasi bagi masyarakat. Keadilan dan demokrasi yang dimaksud berupa akses lahan bagi masyarakat. Akses lahan tersebut dapat diatur oleh Pemerintah melalui penataan ruang. Peran pemerintah tersebut dipertegas dalam Pasal 20 ayat 1 UU No.24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Tujuan dari penataan ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, kelestarian lingkungan hidup, keamanan, dan meningkatkan ekonomi daerah atau nasional.

Tujuan penataan ruang telah ditambahkan dalam pasal 6 ayat 1 UU No. 26 Tahun 2007. Tujuan penataan ruang juga harus memperhatikan sumber daya manusia, kondisi geografi daerah, budaya lokal, ilmu

pengetahuan yang berkembang, dan teknologi tepat guna. UU No.26 tahun 2007 menunjukkan bahwa daerah memiliki wewenang dalam penataan ruang. Kewenangan daerah dalam penataan ruang memberi ruang bagi daerah untuk mengatur tata ruang wilayah yang sesuai kondisi ekonomi, sosial, hukum, dan politik daerah.

Kebijakan pengaturan alih fungsi lahan juga ditujukan untuk mencegah ketimpangan antar sektor ekonomi terutama sektor ekonomi pertanian dan non pertanian. Kebijakan tersebut diatur dalam UUPA pada Pasal 1, Pasal 2, Pasal 6, Pasal 10, Pasal 14, dan Pasal 15. Ketentuan perubahan fungsi lahan dari UUPA dipertegas lagi dalam Surat Menteri Negara Agraria/KBPN No.460-1594 tentang Pencegahan Konversi tanah sawah irigasi teknis menjadi tanah kering. Surat tersebut menghimbau agar masyarakat tidak menutup saluran-saluran irigasi pada sawah irigasi teknis milik pribadi, tidak mengeringkan sawah irigasi teknis milik pribadi untuk bangunan, serta mengembalikan fungsi lahan yang tidak sesuai perizinan.

Ketentuan alih fungsi lahan juga harus mempertimbangkan tata ruang wilayah. Ketentuan tersebut berkaitan dengan perizinan dan perencanaan wilayah sebagai pelaksanaan Surat Menteri Negara Agraria/KBPN No.460-3346/MK/10/1994 tentang mekanisme izin lokasi. Mekanisme izin lokasi untuk perubahan fungsi lahan harus mempertimbangkan RTRW yang telah ada dan kebutuhan luas sawah beririgasi teknis.

Tanah pertanian terutama tanah sawah beririgasi dapat beralih fungsi menjadi non pertanian melalui mekanisme perencanaan tata ruang. Kebijakan perubahan ini tidak dianggap melanggar ketentuan yang telah ditetapkan tentang pelarangan alih fungsi sawah beririgasi teknis untuk kegiatan non pertanian. Mekanisme tersebut diatur dalam Surat Menteri Agraria/KBPN No.410-1851 tentang pencegahan penggunaan tanah sawah irigasi teknis untuk tanah non pertanian melalui penyusunan RTR (Rencana Tata Ruang). Kebijakan tersebut juga dilakukan oleh Bappenas dengan mengeluarkan Surat Menteri Bappenas No.53334/MK/1994 yang mengatur mengatur mekanisme penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan agar tidak mengurangi luas tanah sawah beririgasi teknis.

Ketentuan perubahan fungsi lahan pertanian untuk keperluan industri non pertanian juga mendapat perhatian dari Kementerian Dalam Negeri. Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No.5 Tahun 1974. PMDN tersebut memberikan syarat untuk pendirian industri non pertanian dihindari tidak mengurangi areal tanah pertanian yang subur dan mencegah pencemaran lingkungan hidup.

Kementerian Dalam Negeri juga mengeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.590/11108/SJ. Surat tersebut berisi tentang alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian yang ditujukan kepada semua Gubernur Kepala Daerah Tingkat I di seluruh Indonesia. Isi surat edaran tersebut meliputi (1) instansi Pemerintah Daerah harus saling berkoordinasi untuk mencegah perubahan fungsi tanah pertanian subur yang dapat mengganggu produksi pangan; (2) Bappeda melakukan inventarisasi tanah pertanian subur yang telah diubah untuk non pertanian di daerah; (3) instruksi kepada Instansi Agraria, Pertanian, dan PU melakukan monitoring perubahan status tanah sawah beririgasi dan subur di daerah; (4) instruksi kepada Pemerintah Daerah untuk menerbitkan Peraturan Daerah tentang penggunaan tanah pertanian dan penyuluhan-penyuluhan kepada pemilik tanah pertanian; dan (5) Instruksi kepada Pemerintah Daerah agar mempersiapkan langkah-langkah penyaluran tenaga kerja pertanian ke non pertanian.

Kementerian Agraria memberikan perhatian untuk monitoring perubahan fungsi tanah pertanian di daerah. Kementerian Agraria mengeluarkan Surat Menteri Agraria (Kepala Badan Pertanahan Nasional) No.460-3346 sebagai pedoman teknis kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penanganan izin lokasi, peninjauan RTRW, dan efisiensi penggunaan tanah. Surat Edaran dari beberapa Kementerian tentang monitoring perubahan fungsi tanah pertanian di daerah diperkuat dengan Undang-Undang No.41 tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 2012.

Undang-Undang No.41 tahun 2009 mengatur tentang pedoman penetapan tanah pertanian subur sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan yang harus ditetapkan dan dievaluasi melalui Peraturan



Daerah mengenai RTRW. Pedoman tersebut bertujuan Pemerintah Daerah memperhatikan luas tanah sawah beririgasi dan subur melalui peraturan daerah tentang RTR. Kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 2012 sebagai bentuk dukungan kepada petani yang tidak merubah fungsi tanah melalui insentif. Insentif yang diberikan berupa peningkatan infrastruktur tanah sawah, bantuan keringanan pajak, penyediaan sarana produksi pertanian, dan penghargaan bagi petani berprestasi.

Pemerintah Kabupaten Sukoharjo telah mengeluarkan Peraturan Daerah No.14 Tahun 2011. Peraturan daerah tersebut mengatur status penggunaan lahan untuk kawasan strategis dan RTR untuk periode 2011 hingga 2031. Kemudian Peraturan Daerah tersebut dievaluasi dengan mengeluarkan Peraturan Daerah No.1 Tahun 2018. Peraturan tersebut sebagai dasar bagi Pemerintah Kabupaten Sukoharjo dalam perizinan lokasi untuk status penggunaan tanah.

Berdasarkan hukum yang telah dijelaskan, pemerintah daerah memberikan izin perubahan status penggunaan lahan dengan berbagai pertimbangan. Pelaksanaan izin alih fungsi tanah mempertimbangkan (1) fungsi tanah yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang daerah; (2) letak tanah dalam wilayah ibu kota Kecamatan bersangkutan; (3) letak tanah berbatasan langsung dengan permukiman yang telah ada dan daerah pertumbuhan permukiman; (4) letak tanah memiliki aksesibilitas umum jalan dan fasilitas umum; (5) tanah sudah bersertifikat; dan (6) tanah bukan termasuk tanah sawah beririgasi teknis dan subur.

#### 4. Konsep Otonomi Daerah

Era kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah dimulai setelah penetapan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 1 dan Undang-Undang No 22 Tahun 1999. Kebijakan ini memberikan dampak terhadap perluasan wewenang Pemerintah Daerah mengelola pemerintahan dan sumberdaya yang dimiliki daerah untuk pengembangan ekonomi daerah kecuali keamanan dan pertahanan, kebijakan luar negeri, kebijakan moneter dan fiskal, hukum dan masalah keagamaan. Harapan pelaksanaan otonomi

daerah, Pemerintah Daerah mempunyai inisiatif untuk membuat kebijakan publik yang lebih tepat dengan kondisi daerah.

Elemen utama dalam pelaksanaan kebijakan otonomi daerah adalah (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur wewenang serta tanggungjawab politik dan administrasi Pemerintah Pusat, Kota dan Kabupaten dalam struktur yang terdesentralisasi, dan (2) Undang-Undang No 25 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2014 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dasar hukum bagi desentralisasi fiskal dengan menetapkan aturan baru tentang pembagian sumber-sumber pendapatan dan transfer antar pemerintah.

Sektor pertanian memiliki peran penting dalam pembangunan daerah, namun dalam pandangan perencanaan pembangunan daerah tidak termasuk urusan wajib. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007 pasal 7 ayat 4 dan Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014, urusan pilihan dalam perencanaan pembangunan daerah meliputi: kelautan dan perikanan; pertanian dan perkebunan; kehutanan; energi dan sumberdaya mineral; pariwisata; industri; perdagangan dan transmigrasi. Pemahaman ini berdampak pada alokasi anggaran pembangunan daerah untuk sektor pertanian. Sektor pertanian tidak punya daya saing dalam anggaran pembangunan daerah.

Tujuan desentralisasi untuk meningkatkan PAD; kemandirian daerah; dan pembangunan ekonomi sesuai kebutuhan daerah (Ndaparoka; Rantelobo; dan Samadara, 2018). Anggaran daerah yang bersumber dari PAD akan meningkatkan keberhasilan Kebijakan desentralisasi. Berdasarkan UU No.33 Tahun 2004, sumber-sumber penerimaan daerah dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berdasarkan UU 33/2003, PAD adalah pendapatan yang diperoleh dari hasil pemungutan berdasarkan Peraturan Daerah sesuai

dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan sumber utama dari daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan daerah. Jika PAD meningkat maka daerah mempunyai kemandirian keuangan dan mampu melaksanakan desentralisasi.

b. Dana Perimbangan

Dana perimbangan digunakan untuk memperkuat kemampuan keuangan daerah. Dana perimbangan digunakan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pusat ke daerah (vertikal) dan daerah ke daerah (horizontal); menjaga standar pelayanan minimal setiap daerah; mengatasi masalah perbedaan atas pelayanan publik; serta menciptakan stabilitas modal dari proses transfer dana pemerintah pusat ke daerah. Ketimpangan fiskal antar daerah dapat terjadi karena terdapat perbedaan karakter setiap daerah baik dari luas wilayah; jumlah dan kualitas penduduk; kondisi geografis dan potensi sumberdaya alam (Saragih, 2003). Unsur-unsur dari dana perimbangan terdiri dari:

- 1) Dana Bagi Hasil (DBH) memiliki fungsi sebagai pengurang ketimpangan fiskal antar pusat dengan daerah (vertikal) dan memperkuat kemampuan fiskal daerah berupa pajak pusat dan pajak dari Sumber Daya Alam dibagi ke daerah dengan formula tertentu. Dalam Peraturan Pemerintah no. 55 Tahun 2005, daerah yang lebih banyak menghasilkan akan mendapat DBH yang lebih besar.
- 2) Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki fungsi sebagai pengurang ketimpangan fiskal secara vertikal dan horizontal serta menjaga standar pelayanan minimal daerah
- 3) Dana Alokasi Khusus (DAK) memiliki fungsi sebagai dana transfer untuk tujuan tertentu. DAK memiliki syarat tertentu dalam penggunaannya dan berbeda di setiap daerah

5. Beras

Beras jenis komoditas pokok yang berasal dari kelompok padi-padian. Menurut Nurjayanti (2011), beras merupakan isi dari gabah yang telah dibersihkan kulitnya dengan digiling serta disosoh melalui *huller* dan

*polisher*. Penduduk dunia mengkonsumsi beras sebagai komoditas pokok sebesar 50% dari populasi dunia untuk kebutuhan kalori sebesar 20% (Kementerian Pertanian, 2019).

Negara Cina; India; Indonesia; Bangladesh; Vietnam; dan Jepang produksi dan konsumsi beras lebih dari 90% untuk kebutuhan kalori. Pada tahun 2019, beras memiliki kecenderungan meningkat dalam produksi dan ekspor di negara-negara asia. Konsumsi beras memiliki korelasi negatif dengan kesejahteraan masyarakat dan urbanisasi. Konsumsi per kapita beras menurun di negara-negara Asia Tengah dan berpenghasilan tinggi seperti Jepang. Konsumsi beras per kapita berkorelasi positif dengan Negara Asia yang tergolong miskin dan akses terbatas pada beras seperti Afghanistan (Kementerian Pertanian, 2019).

Beras merupakan makanan pokok bagi 90% penduduk Indonesia. Total pengeluaran pendapatan rumah tangga sebesar 30% digunakan untuk membeli beras. Dari sisi produksi, beras menciptakan lapangan kerja sebesar 34% dari penduduk Indonesia yang bekerja di sektor pertanian (Supriana dan TC Pane, 2018). Dari aspek sosial dan politik, beras mempunyai peranan strategis dalam stabilitas sosial dan politik. Kerawanan pangan mudah menimbulkan keresahan masyarakat. Pada tahun 1960 dan 1972-1973, terjadi kerusuhan masyarakat akibat inflasi disebabkan krisis stok beras di dalam dan luar negeri. Dari aspek budaya banga, beras menjadi bagian dari kegiatan kebudayaan seperti syukuran (nasi tumpeng) dan rasa gotong royong saat panen raya padi (Purna, 2019). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa ketersediaan beras menjadi sasaran strategis pembangunan pertanian.

Peran strategis beras mendorong pemerintah untuk aktif dalam pengendalian produksi, stok, harga, dan konsumsi beras melalui berbagai kebijakan perberasan. Kebijakan pemerintah terkait perberasan mulai dari Keputusan Presiden No.114/U/Kep/1976 pada tanggal 10 Mei 1967 tentang pembentukan Badan Urusan Logistik (Bulog). Badan ini dibentuk sebagai lembaga pembeli tunggal untuk beras (Kepres No. 272/1967). Sedangkan

Bank Indonesia ditetapkan sebagai penyanggah dana tunggal untuk beras sesuai Inpres No 1 Tahun 1968.

Bulog sebagai LPND memiliki fungsi untuk penyedia kebutuhan *primer* seperti beras. Tugas utamanya untuk menjaga harga 7 (tujuh) komoditas *primer* setimbang. Fungsi Bulog tercatat pada Keppres RI No 50 Tahun 1995. Pada era Orde Baru, Bulog menyerahkan laporan kinerja secara langsung kepada Presiden dan berada di bawah Kementerian Sekretariat Negara.

Fungsi Bulog berganti sebagai Badan Usaha Milik Negara setelah krisis keuangan pada tahun 1998. Perubahan peran dan wewenang Bulog atas dasar UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN. Setelah Bulog berubah menjadi BUMN, peran Bulog berubah dari penyangga pangan pokok khusus beras menjadi stabilitas harga pangan dan memiliki orientasi *profit* (Saragih, 2016:169). Kemudian peran Bulog masa Presiden Jokowi berdasarkan Peraturan Presiden (PerPres) No. 48 Tahun 2016 memiliki tugas pokok menjaga ketersediaan pangan serta harga pangan tetap setimbang.

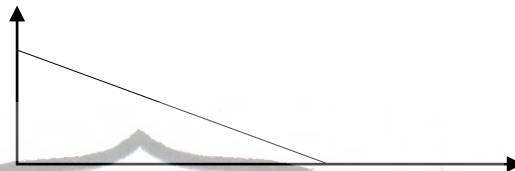
Dari segi produksi beras, Pemerintah melalui Kementerian Pertanian melakukan beberapa strategi untuk meningkatkan produktivitas padi sawah. Terdapat 8 strategi yang dilakukan pemerintah. Menurut Kementerian Pertanian (2018:31), strategi menaikkan jumlah produksi melalui 1) subsistem agribisnis yang terpadu; 2) mempermudah akses modal, teknologi, dan pasar pada petani; 3) diversifikasi komoditas; 4) partisipasi aktif stakeholder; serta 5) pemberdayaan kelembagaan petani.

#### 6. Teori Permintaan Mikro

Permintaan merupakan jumlah barang yang ingin dibeli dan mampu dibeli konsumen. Permintaan terdiri dari jumlah dan harga barang. Jumlah barang memiliki hubungan terbalik dengan harga barang. Kondisi ini membentuk hukum permintaan. Hukum permintaan menyebutkan harga barang berkorelasi negatif dengan permintaan barang saat variabel lain *ceteris paribus* (Mankiw *et al.*, 2014:64).



Permintaan barang terjadi pada kondisi pasar. Pasar merupakan titik keseimbangan yang terjadi dari transaksi antara produsen dan konsumen atas barang-barang ekonomi. Hubungan jumlah barang dan harga barang yang diminta pada suatu pasar dapat digambarkan dengan kurva permintaan pasar barang. Kurva permintaan pasar barang tersaji pada grafik 2.1



Sumber: Mankiw *et al.*, 2014:65

Grafik 2.1 Kurva Permintaan Pasar Barang

Permintaan pasar barang terjadi karena beberapa faktor. Menurut Rahmanta (2018), beberapa variabel yang menentukan permintaan pada kondisi faktor lain dianggap tetap (*ceteris paribus*) terdiri dari harga barang yang bersangkutan; harga barang lain (substitusi atau komplementer); tingkat pendapatan; dan jumlah penduduk. Sedangkan Mankiw *et al.*, (2014), variabel-variabel permintaan meliputi pendapatan, harga barang terkait, selera, ekspektasi, dan jumlah pembeli.

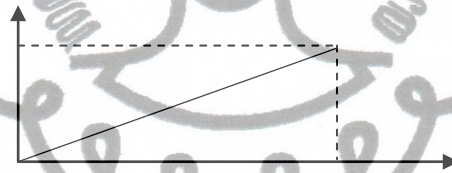
- a. Harga barang terkait. Maksud dari harga barang terkait, permintaan barang tertentu dipengaruhi oleh permintaan dari barang lain yang bersifat normal, inferior, substitusi, dan komplementer.
- b. Selera merupakan variabel yang mempengaruhi permintaan. Selera merupakan pilihan konsumen karena faktor adat, tingkat pendidikan atau lainnya. Variabel ini sulit diukur.
- c. Jumlah penduduk. Jumlah penduduk akan mempengaruhi jumlah barang yang dikonsumsi. Perbedaan struktur umur dari penduduk akan berdampak pada konsumsi.
- d. Peningkatan penghasilan mempengaruhi jumlah dan kualitas barang yang dikonsumsi. Misal, sebelum terjadi pertambahan pendapatan, beras IR yang kualitas kurang baik banyak dikonsumsi. Setelah terjadi pertambahan pendapatan, konsumsi beras IR menurun dan konsumsi

beras Rojo Lele meningkat karena Rojo Lele memiliki kualitas yang lebih baik dari IR.

## 7. Teori Penawaran Mikro

Penawaran merupakan jumlah barang yang bersedia untuk dijual oleh produsen dan produsen mampu untuk menghasilkan barang tersebut. Penawaran terdiri dari jumlah barang dan harga barang yang diproduksi oleh produsen. Jumlah barang memiliki hubungan yang searah dengan harga barang yang diproduksi. Hukum penawaran menyebutkan bahwa harga barang berkorelasi positif dengan *supply* barang ketika variabel lain *ceteris paribus* (Mankiw et al., 2014).

Penawaran barang terjadi pada kondisi pasar. Pasar merupakan titik keseimbangan yang terjadi dari transaksi antara produsen dan konsumen atas barang-barang ekonomi. Hubungan jumlah barang dan harga barang yang ditawarkan pada suatu pasar dapat digambarkan dengan kurva penawaran pasar barang. Kurva penawaran pasar barang tersaji pada grafik 2.2.



Sumber: Mankiw et al., 2014

Grafik 2.2 Kurva Penawaran Pasar Barang

Beberapa variabel yang mempengaruhi penawaran pasar barang. Menurut Ahman dan Rohmana (2009), variabel-variabel yang mempengaruhi penawaran terdiri dari harga pasar; biaya produksi; keuntungan yang diharapkan; teknologi produksi; persaingan; dan kebijakan pemerintah. Sedangkan menurut Mankiw et al., (2014), beberapa variabel yang mempengaruhi penawaran terdiri dari harga input/ bahan baku; teknologi; perkiraan; dan jumlah penjual.

- a. Harga *input* barang berbanding terbalik dengan jumlah barang yang dijual. Jika harga bahan baku naik, maka produksi barang turun.
- b. Teknologi memiliki pengaruh terhadap efisiensi biaya operasional produksi, efisiensi biaya operasional produksi berbanding lurus dengan

keuntungan yang diharapkan produsen. Keuntungan yang diharapkan produsen berbanding lurus dengan penawaran barang.

- c. Perkiraan merupakan perhitungan proyeksi produksi suatu barang untuk kejadian yang akan datang. Misal, ketika produsen memperkirakan harga bahan baku naik tahun depan, produsen melakukan penghematan bahan baku yang dimiliki. Sehingga penawaran barang akan berkurang.
- d. Jumlah penjual merupakan jumlah produsen yang menghasilkan barang. Ketika jumlah produsen turun, penawaran barang akan turun.

Sedangkan menurut Pardian et al., (2016: 151), perubahan penawaran sektor pertanian berbeda pada produksi sektor industri. Perubahan lingkungan dan organisme pengganggu mempengaruhi produksi pertanian.

## **B. Penelitian Terdahulu**

1. Penelitian Sudiyono (2000) dengan pendekatan kualitatif dan studi literatur dari sumber data sekunder menunjukkan bahwa petani dapat melangsungkan hidupnya dengan menjaga keutuhan institusi-institusi lokal tradisional, seperti sistem bagi hasil derepan, bawon, penyakapan lahan, dan berbagai upacara adat. Pemilik lahan, mungkin bisa saja mengerjakan sawahnya sendiri dengan tenaga keluarga, atau mengupahkannya kepada buruh tani, tetapi karena ada semacam kewajiban-kewajiban moral tradisional untuk membagi sebagian pendapatannya kepada petani lain, maka terpaksa tidak dikerjakan sendiri. Keadaan seperti inilah yang oleh C. Geerts disebut sebagai “*Share Poferty*”, atau membagi kemiskinan. Karena itu betapun miskinnya petani di Jawa tidak akan pernah merasa terancam keamanan pangannya (food security), selagi tatanan-tatanan sosial yang ada masih tetap dipertahankan. Namun, modernisasi pertanian berdampak pada pengikisan pranata-pranata sosial tradisional, hal ini jelas telah mengakibatkan terganggunya keseimbangan sosial yang telah mapan. Petani miskin yang tidak punya kecukupan luas lahan usahatani terancam dalam pemenuhan kebutuhan pangan. Sisi positif dari modernisasi pertanian, terjadi peningkatan produksi tani dan peningkatan pendapatan di kalangan petani. Hal ini berdampak pada kesejahteraan petani.

2. Penelitian Firman (2000) dengan metode studi literatur menunjukkan selama periode booming tahun 1990-an terjadi konversi lahan yang berlebihan di area pinggiran kota dan pedesaan sebab pemberian izin oleh Badan Pertanahan Nasional pada pengembang properti berdampak pertumbuhan usaha tanah spekulatif. Usaha tanah spekulatif ini mendorong konversi lahan dan periode krisis ekonomi menyebabkan jumlah lahan yang tidak diusahakan meningkat karena kendala dana pembangunan properti.
3. Penelitian Sutanta (2010) dengan analisis deskriptif untuk melihat perkembangan Kawasan Industri Nguter melalui fisik lahan, aksesibilitas, ketersediaan prasarana, dan kebijakan pemerintah. Hasil penelitian, belum tersedia kebijakan pemerintah yang mendukung kecukupan aksesibilitas dan prasarana sesuai kebutuhan industri berdampak pada Kawasan industri Nguter tidak menarik bagi pelaku industri.
4. Penelitian Nurjayanti (2011) dengan analisis deskriptif (1) metode Box-Jenkins (ARIMA) melalui 4 tahap yaitu identifikasi, estimasi parameter, uji diagnostic, dan peramalan; (2) uji titik patah Chow (Chow) Breakpoint Test); dan (3) metode persamaan simultan menunjukkan bahwa data penawaran tahunan beras mempunyai pola fluktuatif dengan trend cenderung meningkat dan menjadi stasioner pada *differencing* pertama. Data permintaan tahunan beras memiliki trend meningkat secara linier. Otonomi daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap penawaran dan permintaan tahunan beras karena peran pemerintah daerah di sektor perberasan relatif kecil dan sebagian besar kebijakan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Hasil ramalan penawaran dan permintaan tahunan beras menunjukkan bahwa permintaan meningkat dan penawaran menurun pada tahun 2011-2015.
5. Rahmayana, L dan Handayani, W (2016) dengan analisis deskriptif kuantitatif mengungkapkan bahwa perkembangan Kawasan Solo Baru berdampak pada pertumbuhan pendapatan masyarakat lokal, penurunan luas lahan sawah, dan meningkatkan prasarana untuk kebutuhan aksesibilitas masyarakat lokal. Masyarakat lokal yang berprofesi sebagai pedagang

memperoleh manfaat berupa peningkatan pendapatan atas perkembangan Kawasan Solo Baru.

6. Penelitian Nurhidayah dan Karjoko (2017) dengan pandangan hukum normatif mengungkapkan bahwa penetapan Nguter sebagai Kawasan Industri tidak melibatkan masyarakat dalam pembahasannya. Penetapan Kawasan tersebut cenderung untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan tidak memperhatikan ketersediaan lahan pertanian, meskipun produksi padi meningkat dan bersamaan pertambahan jumlah penduduk. Kondisi tersebut menjadi ancaman bagi ketersediaan pangan.
7. Penelitian Pujianti (2020) dengan analisis regresi berganda OLS dan data sekunder *time series* dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Sukoharjo menunjukkan variabel panjang jalan dan jumlah perusahaan industri berpengaruh positif dan signifikan terhadap luas lahan. Variabel yang berpengaruh negatif dan signifikan terhadap luas lahan sawah yaitu Jumlah Penduduk dan PDRB Sektor Pertanian.