

**EFEKTIVITAS PERAN DINAS PERTANIAN PROVINSI DALAM
MENENTUKAN KEBIJAKAN MENGENAI PRODUKTIVITAS
PERTANIAN UNTUK Mendukung KETAHANAN PANGAN
NASIONAL**

**(STUDI IMPLEMENTASI PASAL 13 AYAT 1 PERATURAN
PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 68 TAHUN 2002
TENTANG KETAHANAN PANGAN DI DINAS PERTANIAN PROVINSI
JAWA TIMUR)**

Eric Putradiyanto, Dr. Iwan Permadi,SH.,MH, Lutfi Effendi,SH.,M.Hum.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email : putradiyantoeric@gmail.com

Abstrak

Pangan merupakan kebutuhan pokok manusia yang paling dasar, semua negara berupaya mencukupi kebutuhan pangan seluruh warganya dan harus menyimpan untuk cadangan pangan nasional. Negara harus mandiri artinya negara harus mampu memproduksi pangan sendiri tanpa harus impor dari luar negeri. Laju pertumbuhan penduduk yang tinggi menjadi salah satu tantangan utama dalam permasalahan pangan di Indonesia. Dengan jumlah penduduk yang terus bertambah, maka permintaan pangan pun terus meningkat. Tingkat pertumbuhan penduduk tidak boleh dianggap enteng. Hal ini merupakan sesuatu yang krusial dan perlu mendapatkan perhatian khusus. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar yang mengatakan bahwa pangan bukan lagi menjadi hal yang strategis dan pokok, tetapi menjadi hak asasi manusia. Kalau kemudian pangan tidak dipenuhi oleh negara, maka negara melanggar hak asasi manusia. Berkaitan juga dengan perubahan iklim, bahwa saat ini dampak anomali iklim semakin sulit diprediksi. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian produksi, seperti adanya gagal panen. Selain itu kerawanan pangan transien pun semakin besar. Kelangkaan dan kompetisi pemanfaatan sumber daya (lahan dan air) pun terus berlanjut, mengakibatkan produksi pangan semakin sulit. Ketahanan pangan juga merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang berkualitas, mandiri, dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Propinsi Jawa Timur juga berperan sebagai lumbung padi nasional, yang pada kenyataannya tiap tahun terjadi penyusutan lahan pertanian mencapai 1000 hektar lebih. Hal ini disebabkan banyak pengembang mengalih fungsikan lahan tersebut dengan mendirikan bangunan pemukiman atau pusat perbelanjaan.

Kata kunci : Ketahanan Pangan

**EFFECTIVENESS OF THE ROLE OF THE DEPARTMENT OF
AGRICULTURAL PROVINCE IN DETERMINING THE POLICY
AGRICULTURAL PRODUCTIVITY TO SUPPORT NATIONAL FOOD
SECURITY**

**(STUDYIMPLEMENTATION ARTICLE 13 PARAGRAPH 1 OF THE
GOVERNMENT REGULATION NO. 68 2002 ON FOOD SECURITY IN
AGRICULTURAL DEPARTMENT OF EAST JAVA PROVINCE)**

Eric Putradiyanto, Dr. Iwan Permadi,SH.,MH, Lutfi Effendi,SH.,M.Hum.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email : putradiyantoeric@gmail.com

Abstract

Food is a basic human needs of the most basic, all countries seek to meet food needs of all citizens and must keep to the national food reserves. Country should be independent means that the country should be able to produce their own food without having to import from abroad. High population growth rate became one of the main challenges in food issues in Indonesia. With a growing population, the demand for food continues to increase. Population growth rates should not be taken lightly. This is something that is crucial and needs special attention. In accordance with the mandate of the Constitution which says that food is no longer a strategic and fundamental thing, but being human rights. If then food is not met by the state, then the state is violating human rights. Also related to climate change, that the current impact of climate anomalies increasingly unpredictable. This could potentially lead to uncertainty in production, such as the presence of crop failure. In addition, transient food insecurity even bigger. Scarcity and competition utilization of resources (land and water) was continued, resulting in food production more difficult. Food security is also a very important factor in the framework of national development for the quality of Indonesian human form, independent, and prosperous through the realization of adequate food availability, safety, quality, nutritious and varied and spread evenly in all parts of Indonesia and affordable by power public purchasing. East Java province also serves as a national granary, which in fact occurred depreciation each year up to 1000 hectares of agricultural land more. This is due to many developers enable transfer my land with residential building or shopping center.

Keyword : Food Security

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Ketahanan pangan juga merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang berkualitas, mandiri, dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Sesuai dengan penjelasan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan bahwa ketahanan pangan merupakan hal yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang berkualitas, mandiri, dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.¹

Terutama pada pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang berisi tentang Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa melaksanakan kebijakan dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing, dengan memperhatikan pedoman, norma, standar, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.²

Sektor pertanian merupakan sektor yang mempunyai peranan strategis dalam struktur pembangunan perekonomian nasional. Pembangunan pertanian merupakan salah satu bagian yang pada akhirnya harus dilaksanakan secara keseluruhan dan berkelanjutan karena menyangkut berbagai aspek seperti ekonomi, ekologi, lingkungan pengembangan wilayah dan banyaknya tenaga kerja yang terlibat serta menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian sehingga berdampak pada kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Beberapa alasan yang mendasari pentingnya sektor pertanian diantaranya : (1) potensi sumberdayanya yang besar dan beragam, (2) pangsa terhadap pendapatan nasional cukup besar,

¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

(3) besarnya penduduk yang menggantungkan hidupnya pada sektor ini, dan (4) menjadi basis pertumbuhan di pedesaan. Selain itu, pembangunan pada sektor pertanian selalu diidentikkan dengan ketersediaan pangan atau ketahanan pangan. Ketersediaan pangan juga menjadi salah satu indikator berhasil tidaknya program pembangunan pertanian, sehingga ketahanan pangan harus menjadi prioritas utama pembangunan pada bidang pertanian, mengingat luas wilayah, keanekaragaman komoditas pangan dan sumberdaya manusia masih memungkinkan untuk berswasembada.

Dalam struktur perekonomian khususnya provinsi Jawa Timur, sektor pertanian mempunyai peran yang sangat penting, dapat dilihat dari kontribusi sektor pertanian yang dominan dan mengingat bahwa daya serap lapangan kerja sektor pertanian masih tinggi, maka sektor pertanian masih merupakan tulang punggung perekonomian di Jawa Timur. Provinsi Jawa Timur mempunyai potensi sumberdaya alam yang relatif lebih baik dan juga teknologi pertanian relatif cukup maju untuk melakukan budidaya pertanian.

Propinsi Jawa Timur juga berperan sebagai lumbung padi nasional, yang pada kenyataannya tiap tahun terjadi penyusutan lahan pertanian mencapai 1000 hektar lebih. Hal ini disebabkan banyak pengembang mengalih fungsikan lahan tersebut dengan mendirikan bangunan pemukiman atau pusat perbelanjaan.³

Permasalahan yang dialami Dinas pertanian propinsi Jawa Timur di lapangan adalah dalam menentukan kebijakan terkait produktivitas pertanian karena terjadinya alih fungsi lahan pertanian produktif menjadi pemukiman penduduk yang dapat menurunkan produktivitas pertanian dan tidak adanya dukungan pemerintah dalam membuat peraturan perundangan agar tidak terjadi alih fungsi lahan pertanian produktif menjadi pemukiman dalam mendukung terlaksananya Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan.

1. Rumusan Masalah

³ <http://www.jatimprov.go.id/site/alih-fungsi-lahan-pertanian-susut-hingga-100-ribu-hektar-pertahun/#>

Berdasarkan uraian diatas, perumusan masalah sekaligus merupakan pembahasan permasalahan yang akan diteliti adalah Faktor-faktor apa yang menjadi hambatan Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur dalam menentukan kebijakan terkait produktivitas pertanian di Jawa Timur untuk mendukung ketahanan pangan nasional sesuai dengan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan dan bagaimana upaya penyelesaiannya? Dan bagaimana efektivitas Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan di Jawa Timur?

2. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan, tujuan yang hendak dicapai yaitu sebagai berikut : Mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi hambatan yang dialami Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur dalam menentukan kebijakan terkait produktivitas pertanian di Jawa Timur untuk mendukung ketahanan pangan nasional sesuai dengan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan dan upaya penyelesaiannya. Mengetahui efektivitas Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan di Jawa Timur.

B. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁴ Dalam metode penelitian hukum dikenal ada dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum empiris dan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum terhadap identifikasi hukum dan efektifitas hukum, sedangkan penelitian hukum normatif adalah penelitian yang membahas doktrin-doktrin atau asas-asas ilmu hukum. Dengan menggunakan jenis penelitian

⁴ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.

yuridis empiris maka penulis menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis yaitu meninjau masalah yang diteliti dan mengkaitkan dengan kenyataan yang ada di dalam Implementasinya.⁵ Disini penulis akan menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, dengan melakukan analisa tentang peran dinas pertanian provinsi jawa timur dalam dalam menentukan kebijakan terkait produktivitas pertanian di jawa timur untuk mendukung ketahanan pangan. Peneliti hendak meneliti bagaimana peran dinas pertanian provinsi jawa timur dan dalam meningkatkan produktivitas pertanian di jawa timur untuk mendukung ketahanan pangan.

2. Metode Pendekatan

Penulis akan melakukan pendekatan penelitian dengan menggunakan pendekatan secara yuridis sosiologis.⁶ Dalam hal ini pendekatan bertujuan untuk melakukan analisis dan mendeskripsikan upaya peran dinas pertanian provinsi jawa timur dalam dalam menentukan kebijakan terkait produktivitas pertanian di jawa timur untuk mendukung ketahanan pangan. Peneliti hendak meneliti bagaimana peran dinas pertanian provinsi jawa timur dalam menentukan kebijakan terkait produktivitas pertanian di jawa timur untuk mendukung ketahanan pangan sesuai dengan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis Data yang akan digunakan dan diperoleh dalam penelitian ini adalah: Data Primer, yaitu Data dan informasi yang diperoleh atau diterima dari hasil penelitian atau narasumber dengan melakukan studi di lapangan.⁷ Data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian berupa hasil wawancara yang dilakukan dengan informan yang dianggap penulis, orang yang mengerti tentang isi permasalahan tentang peran dinas pertanian provinsi jawa timur dan dalam menentukan kebijakan terkait produktivitas pertanian di jawa timur untuk

⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, **Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998. hlm.65.

⁶ Ronny Hanitijo, **Metode Pendekatan Hukum**, Cetakan IV, Ghalia Indonesia. Jakarta, 1998. Metode Pendekatan Yuridis Sosiologis yaitu membahas permasalahan yang ada berdasarkan peraturan hukum yang berlaku kemudian dikaitkan dengan fakta-fakta

⁷ Joko P, **Metode Penelitian Dalam Teori Dan Praktek**, Rineke Cipta, Jakarta, 1997. hlm.34.

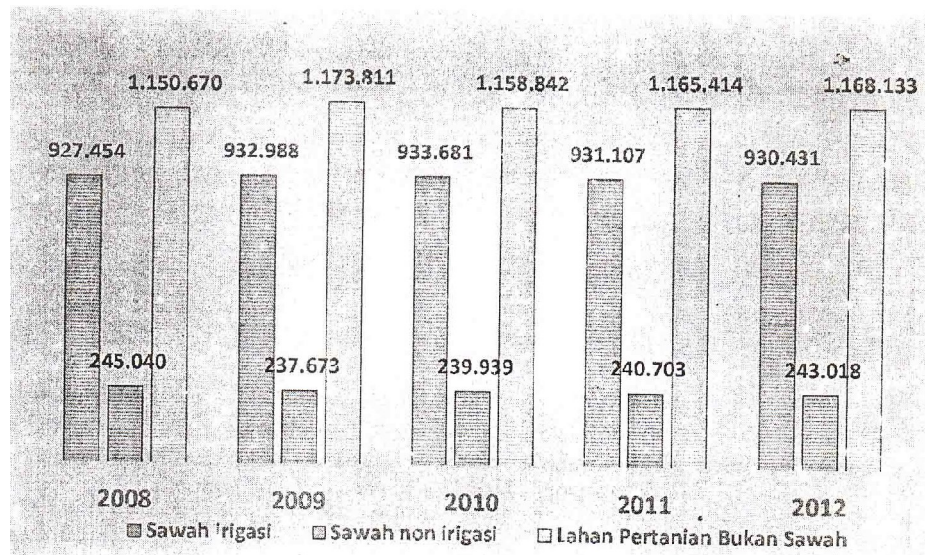
mendukung ketahanan pangan. Data Sekunder, yaitu Data atau masukan-masukan sekitar masalah objek yang disoroti melalui penelitian yang bersumber pada literatur, peraturan perundangan undangan dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas.⁸ Data sekunder mendukung data primer yang ada di lapangan yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan pengumpulan data dari berbagai sumber yang berkaitan dengan mengenai peran dinas pertanian provinsi jawa timur dalam menentukan kebijakan terkait produktivitas pertanian di jawa timur untuk mendukung ketahanan pangan.

C. Pembahasan

1. Efektivitas Pasal 13 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Terkait Dengan Peran Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur Dalam Menentukan Kebijakan Mengenai Produktivitas Pertanian Untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional

Selama ini, pertumbuhan produksi pertanian jawa timur masih berbasis pada ketersediaan lahan, pertumbuhan produktivitas masih mengalami peningkatan yang cenderung melambat, sehingga kontribusi pertanian jawa timur terhadap perekonomian nasional semakin menurun. Penyebab utamanya adalah, alih fungsi lahan pertanian dari beberapa kegiatan ekonomi yang masih terus berlangsung sehingga perkembangan luasan lahan pertanian setiap tahun berubah peruntukannya. Dinas Pertanian provinsi Jawa Timur berkewajiban melakukan koordinasi dan pengawasan untuk meningkatkan produktivitas pertanian di Provinsi Jawa Timur mulai dari tingkat Provinsi, Kabupaten atau Kota, serta di tingkat desa di seluruh wilayah Provinsi Jawa Timur sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan di bidang pertanian sehingga ketahanan pangan nasional dapat diwujudkan dengan terealisasinya produktivitas pertanian di Wilayah Provinsi Jawa Timur.

⁸ Soerjono Soekanto dan Siti Mamuji, **Penelitian Hukum Empiris Suatu Tinjauan Singkat**, Rajawali Pers, Jakarta, 1982. hlm.14.



Gambar 2.2. Penggunaan Lahan Pertanian Jawa Timur, 2008 – 2012
(Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2013)

Perkembangan potensi lahan pertanian di Jawa Timur menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jawa Timur tahun 2012 seluas 2.343.594 hektar yang jenis pemanfaatannya meliputi lahan sawah dan lahan kering. Lahan pertanian secara fisik dapat ditanami padi dengan sistem genangan dan palawija / tanaman pangan lainnya.

Luas lahan sawah Jawa Timur 1.173.449 hektar terdiri dari sawah irigasi teknis, setengah teknis, sederhana, desa/non PU dan tadah hujan serta sawah lainnya (pasang surut, lebak dan polder). Sedangkan lahan pertanian bukan sawah seluas 1.168.133 hektar. Luas areal lahan sawah beririgasi selama lima tahun tertinggi pada tahun 2010 dan mengalami penurunan pada tahun 2011 dan tahun 2012. Salah satu upaya pemerintah untuk mengendalikan perubahan jenis sawah melalui undang-undang (UU) nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (Lahan irigasi 803.845,45 ha, lahan tidak beririgasi 214.402,53 Ha Total 1.017.887,98 Ha).

Dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah Provinsi Jawa Timur tahun 2014-2019 dijelaskan bahwa potensi pertanian di Jawa Timur menurut RTRW Provinsi Jawa Timur tahun 2011-2031 meliputi pertanian lahan basah, pertanian lahan kering, dan hortikultura dengan total luas rencana sawah seluas 1.806.272 hektar dengan rencana penggunaan lahan untuk pertanian lahan basah

berupa sawah beririgrasi teknis dengan luas sekurang-kurangnya 957.239 hektar atau 20,03% dari luas Jawa Timur dengan peningkatan jaringan irigasi semi teknis dan sederhana menjadi irigasi teknis yang tersebar di masing-masing wilayah sungai. Rencana pengembangan pertanian lahan kering di wilayah provinsi Jawa Timur ditetapkan dengan luas sekurang-kurangnya 849.033 hektar atau 17,76% dari luas Jawa Timur yang diarahkan pada daerah-daerah terlayani oleh jaringan irigasi.

1. Substansi Hukum

Bebicara masalah produktivitas pertanian di Jawa Timur guna mendukung ketahanan pangan nasional pada tahun 2014-2019 ini, berarti kita harus berbicara tentang substansi aturan perundang-undangan yang mengatur perencanaan pembangunan pertanian kedepan yang disusun atas dasar Undang-Undang Nomor : 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, Undang-Undang Nomor : 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional dan peraturan pemerintah Nomor : 40 Tahun 2006 Tentang tata cara penyusunan rencana pembangunan Nasional dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah serta surat edaran bersama menteri negara perencanaan pembangunan nasional/kepala Bappenas dan Menteri dalam Negeri Nomor : 0259/M.PPN/1/2006 yang mengamanatkan adanya penyempurnaan sistem perencanaan dan penganggaran daerah, baik pada aspek proses dan mekanisme maupun tahapan musyawarah perencanaan pusat dan daerah.⁹

Namun, kebijakan yang dikeluarkan Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur untuk pembangunan pertanian kurang mendapat dukungan oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur tentang perlindungan alih fungsi lahan pertanian produktif yang pada kenyataannya tiap tahun terjadi penyusutan lahan pertanian mencapai 1000 hektar lebih. Hal ini bertolak belakang dengan penjelasan didalam pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang berisi tentang Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa melaksanakan kebijakan dan

⁹ Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Sungram Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur tanggal 22 November 2014

bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing, dengan memperhatikan pedoman, norma, standar, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Ditingkatan Substansi hukum menurut saya kurang efektif pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dikarenakan kurangnya dukungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur terhadap Dinas Pertanian didalam perlindungan alih fungsi lahan pertanian yang secara otomatis mengganggu produktivitas pertanian.

2. Struktur Hukum

Dalam efektifitas penegakan hukum, maka struktur hukum menjadi hal yang penting, karena struktur dalam hal ini adalah mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum. Penegak hukum tidak hanya dibatasi pada kalangan yang berkecimpung dalam penegak hukum yang tidak hanya *law enforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*. Maka peran Dinas Pertanian provinsi Jawa Timur dalam menentukan kebijakan sebagai perencanaan pembangunan pertanian guna meningkatkan produktivitas pertanian untuk mendukung ketahanan pangan nasional sesuai dengan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan menurut penulis menjadi efektif ketika ada ketegasan dari aparaturnya penegak hukum khususnya peranan Dinas Pertanian dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur di dalam pengendalian perubahan jenis sawah.¹⁰

Upaya yang dilakukan oleh penegak hukum didalam menegakkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan menurut hasil wawancara adalah berupa Undang-Undang (UU) nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

3. Kultur Hukum atau Budaya Hukum Masyarakat

¹⁰ Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Sungram Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur tanggal 22 November 2014

Faktor selanjutnya di dalam efektivitas peningkatan produktivitas pertanian guna mendukung ketahanan pangan nasional adalah faktor kultur hukum atau budaya hukum masyarakat, kultur hukum atau budaya hukum masyarakat adalah kebudayaan hukum di masyarakat pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianut) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

Maka jika berbicara kultur hukum atau budaya hukum masyarakat pertanian menurut penulis efektivitas penerapan pembangunan pertanian guna meningkatkan produktivitas pertanian untuk mendukung ketahanan pangan nasional menjadi belum optimal disebabkan keterbatasan kuantitas dan kualitas sumberdaya manusia. Sumberdaya manusia pertanian terdiri : aparat pemerintah termasuk petugas lapangan (penyuluh, pengamat organisme pengganggu tumbuhan dan pengawas benih) dan pelaku usaha pertanian.¹¹

- a) Jumlah aparat dinas pertanian provinsi jawa timur pada tahun 2013 sebanyak 1.100 orang. Berdasarkan tingkat pendidikan, terdapat lulusan pasca sarjana (S2) sebanyak 61 orang, sarjana (S1) 392 orang, sarjana muda/DIII dan DII sebanyak 13 orang, diploma I sebanyak 260 orang, SLTA sebanyak 318 orang, SLTP sebanyak 27 orang dan lulusan SD sebanyak 29 orang. komposisi pegawai terdiri dari pejabat struktural 43 orang yang terdiri orang Eselon III (13 orang), Eselon IV terdiri (29 orang), sedangkan jumlah pejabat fungsional sebanyak 589 orang terdiri :
pengawas benih tanaman (PBT) sebanyak 102 orang yang tersebar hampir keseluruh Kabupaten termasuk analisis benih di Provinsi, pengamat organisme pengganggu tumbuhan (POPT) sebanyak 468 orang yang tersebar di 30 kabupaten se jawa timur dan 7 laboratorium (Pasuruan, Mojokerto, Pamekasan, Madiun, Jember, Tuban, Tulungagung), Widyaiswara sebanyak 6 orang serta rencana sebanyak 2 orang dan fungsional PMHP sebanyak 10 orang;

¹¹ Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Sungram Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur tanggal 22 November 2014

- b) Penyuluh pertanian jawa timur pada tahun 2012 tercatat tenaga penyuluh pertanian PNS sebanyak 2.449 orang menjadi 2.502 orang pada tahun 2013 yang tersebar dalam 530 BPP se jawa timur, sedangkan penyuluh di provinsi banyak 39 orang dan tenaga bantu penyuluh pertanian (THL-TBPP) sebanyak 2.609 orang berkurang menjadi 2.585 orang;
- c) Petugas pertanian kecamatan (Mantri Pertanian) juga merupakan petugas yang berintegrasi dengan petani beserta kelompoknya. Perkembangan jumlah petugas pertanian kecamatan (mantri pertanian sampai dengan akhir tahun 2013 sebanyak 650 orang);
- d) Jumlah rumah tangga usaha pertanian tahun 2013 sebanyak 4,98 juta rumah tangga, subsector tanaman pangan 3,67 juta rumah tangga,
- e) Hortikultura 2,22 juta rumah tangga, perkebunan 1,58 juta rumah tangga, peternakan 3,34 juta rumah tangga, perikanan 0,19 juta rumah tangga, dan kehutanan 1,45 juta rumah tangga;
- f) Jumlah rumah tangga petani gurem di jawa timur tahun 2013 sebanyak 3,76 juta rumah tangga atau turun 23,25 persen dibandingkan tahun 2003.
- g) Jumlah petani yang bekerja disektor pertanian sebanyak 6,18 juta orang, terbanyak di subsector tanaman pangan sebesar 4,36 juta orang dan terkecil di subsector perikanan kegiatan penangkapan ikan sebesar 80,55 ribu orang.
- h) Rata-rata luas lahan yang dikuasai per rumah tangga usaha pertanian seluas 0,39 Ha, terjadi peningkatan sebesar 80, 87 persen dibandingkan tahun 2003 yang hanya sebesar 0,22 Ha.

4. Fasilitas sebagai pendukung terlaksananya kaidah atau aturan hukum

Faktor efektivitas yang terakhir adalah Fasilitas sebagai pendukung kaidah atau aturan hukum yang apabila tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut meliputi tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan lain-lain. Didalam

pelaksanaan pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan fasilitas sebagai pendukung terlaksananya kaidah atau aturan hukum fasilitas yang dapat dimanfaatkan oleh aparatur untuk menunjang pembangunan pertanian masih terbatas terutama bagi aparat di unit pelaksana teknis (UPT) dinas pertanian. Pada UPT poteksi tanaman pangan dan hortikultura jawa timur memiliki 8 unit laboratorium hama terdiri 1 buah laboratorium pestisida dan 7 buah laboratorium PHTPH di jawa timur yang tersebar di kabupaten Pasuruan, Mojokerto, pamekasan, Madiun, Jember, Tuban dan Tulungagung.

Sarana prasarana pada UPT. pengawasan dan sertifikasi benih tanaman pangan dan hortikultura memiliki laboratorium benih seluas 1.590 m² terdiri 1 laboratorium utama dan 5 laboratorium pembantu yang tersebar di kabupaten Banyuwangi, Jember, malang, Kediri dan Madiun.

Dalam mendukung pelayanan kepada masyarakat, asset yang dimiliki dinas pertanian beserta UPT berupa asset tanah yang dikelola dinas pertanian provinsi jawa timur seluruhnya seluas 8.456.246 m² yang meliputi 254 bidang tanah dengan 235 bidang bersertifikat, 17 bidang belum bersertifikat, 2 bidang dalam proses BPN. Luas asset tanah masing-masing unit kerja adalah sebagai berikut: dinas pertanian provinsi jawa timur seluas 35,244 m², UPT. Pengembangan benih padi 4.528.567 m², UPT. Pengembangan benih palawija seluas 1.873.723 m², UPT. Pengembangan Agribisnis TPH seluas 224.490 m², UPT. Proteksi TPH seluas 100.211 m², UPT. pengawasan dan sertifikasi benih TPH seluas 762 m². adapun luas dan jumlah bangunan yang dikelola antara lain : kantor 15.981 m² (59 unit), rumah dinas 17.150 m² (153 unit), asrama 2.148 m² (14 unit), wisma 842 m² (3 unit), gudang 15.731 m² (99 unit), gedung pertemuan 1.223 m² (7 unit), lantai jemur 3.682 m² (17 unit), ruang kelas 715 m² (3 unit).¹²

Sehingga sudah seharusnya pelaksanaan pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

¹² Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Sungram Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur tanggal 22 November 2014

belum sepenuhnya efektif dikarenakan masih terbatasnya fasilitas atau sarana dan prasarana yang dimiliki Dinas pertanian beserta UPT.

2. Faktor-Faktor Yang Menjadi Hambatan Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur Dalam Menentukan Kebijakan Terkait Produktivitas Pertanian Di Jawa Timur Untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional Sesuai Sengan Pasal 13 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan Dan Upaya Penyelesaiannya

Faktor-faktor yang dapat menghambat Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur dalam menentukan kebijakan terkait produktivitas pertanian di Jawa Timur untuk mendukung ketahanan pangan nasional, faktor-faktor yang menghambat adalah sebagai berikut:¹³

1. Tingkat kehilangan hasil yang masih cukup tinggi;
2. Masih rendahnya daya saing produk-produk pertanian terhadap produk impor;
3. Lemahnya kemampuan akses petani terhadap teknologi, informasi, pasar dan permodalan serta perlindungan usaha tani;
4. Belum optimalnya pelayanan pada sektor perbenihan dan pengawasan tanaman;
5. Terbatasnya penerapan alsintan;
6. Belum optimalnya kelembagaan petani;
7. Tingginya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian;
8. Rendahnya pendapatan usahatani;
9. Belum optimalnya infrastruktur pertanian;
10. Belum optimalnya pemanfaatan lahan;

¹³ Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Sungram Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur tanggal 22 November 2014

11. Rendahnya pemanfaatan teknologi alsintan;
12. Menurunnya daya dukung sumber daya alam;
13. Lingkungan yang dieksploitasi berlebihan, anomali iklim dan degradasi lahan.

Persoalan ancaman dan kerawanan pangan dunia beberapa tahun terakhir selain Berkaitan sangat erat dengan pertumbuhan penduduk juga sensitif terhadap perubahan iklim global. Ketidak stabilan ketahanan pangan, cenderung memicu terjadinya ketidakstabilan ekonomi maupun gejolak politik. Dalam hal ini, krisis pangan akan terjadi manakala tidak ada upaya-upaya yang serius untuk memperbaiki struktur produksi pangan. Isu Strategis harus dikedepankan dalam perencanaan pembangunan tanaman pangan dan hortikultura daerah mengingat beberapa permasalahan yang belum dapat diselesaikan pada priode lama tahun sebelumnya akan menjadi dampak yang signifikan bagi pertumbuhan ekonomi. Beberapa isu strategis yang mendesak untuk ditangani :¹⁴

- 1) Upaya pemenuhan ketersediaan pangan melalui peningkatan produksi pangan di Jawa Timur masih rentan terhadap isu pemanasan global yang berdampak terjadinya perubahan iklim;
- 2) Tingginya alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian serta terjadinya degradasi sumberdaya alam;
- 3) Kelembagaan petani yang masih lemah , yang disebabkan masih relatif rendahnya kualitas sumber daya manusia petani;
- 4) Lemahnya akses petani terhadap permodalan, dan terbatasnya ketersediaan sarana dan prasarana produksi pertanian (benih, pupuk, pestisida, alsinta) pendukung pengembangan sistem agribisnis;
- 5) Fluktuasi harga produk pertanian akibat ketersediaan bahan pangan tidak kontinyu sepanjang tahun serta lemahnya tata niaga produk pertanian dan panjangnya rantai distribusi produk pertanian;

¹⁴ Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Sungram Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur tanggal 22 November 2014

- 6) pengelolaan usaha tani yang berorientasi pasar regional dan internasional.

Langkah-langkah atau upaya-upaya yang dilakukan oleh Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur dalam mengatasi faktor penghambat efektifitas Pasal 13 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Terkait Dengan Peran Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur Dalam Menentukan Kebijakan Mengenai Produktivitas Pertanian Untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional adalah sebagai berikut :

- 1) Arah kebijakan pembangunan tahun pertama (2015), di fokus kan pada upaya untuk meningkatkan produksi dan produktivitas melalui optimalisasi pengelolaan lahan dan air untuk peningkatan indeks pertanaman, peningkatan nilai tambah dan daya saling produk terutama menghadapi untuk ASEAN Economic community (AEC) atau pasar bebas ASEAN 2015;
- 2) Arah kebijakan pembangunan tahun kedua (2016), pada tahun kedua merupakan lanjutan dari upaya mempertahankan swasembada kedelai dan tanaman pangan utama lainnya seperti cabai dan bawang merah serta pengembangan kawasan;
- 3) Arah kebijakan pembangunan tahun ke tiga (2017), dilaksanakan untuk memastikan kesinambungan upaya-upaya yang telah dilakukan dalam periode pembangunan tahun pertama dan kedua dengan tetap menekankan pada perbaikan dan penyempurnaan pengembangan agroindustri pedesaan berbasis tanaman pangan dan hortikultura ;
- 4) Selanjutnya pada tahun keempat (2018), arah kebijakan pembangunan dilaksanakan untuk memantapkan capaian pembangunan tanaman pangan dan hortikultura yang telah dilakukan tahun-tahun sebelumnya dengan terus melakukan perbaikan dan penyempurnaan upaya menciptakan daya saing tidak hanya pada sisi produk , namun juga kualitas sumber daya manusia;

- 5) pada tahun kelima rencana strategis dinas pertanian yang mengacu RPJMD provinsi jawa timur tahun 2014 – 2019 merupakan tahap konsolidasi pencapaian sasaran sesuai dengan target yang ditetapkan sehingga arah kebijakan pembangunan tahun kelima tetap difokuskan pada upaya meningkatkan nilai tambah dan daya saing produk tanaman pangan dan hortikultura.
- 6) Mempertahankan swasembada padi dan jagung serta secara berkelanjutan dan mewujudkan swasembada kedelai dan tanaman pangan utama lainnya;
- 7) Perluasan areal tanam padi serta optimalisasi pemanfaatan lahan dan air melalui JITUT / JIDES;
- 8) Pengamanan produksi tanaman pangan dan hortikultura;
- 9) penanganan pasca panen dan pengolahan hasil tanaman pangan dan hortikultura;
- 10) peningkatan mutu produk tanaman pangan dan hortikultura berbasis sumberdaya lokal yang berkelanjutan;
- 11) peningkatan kualitas SDM petani, kelembagaan petani untuk meningkatkan akses petani terhadap faktor produksi, teknologi, informasi, pemasaran maupun akses permodalan.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Didalam penulisan skripsi ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Efektivitas peningkatan produktivitas yang dilakukan Dinas Pertanian untuk mendukung ketahanan pangan nasional menurut pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dirasa kurang efektif karena dilihat dari empat faktor teori efektivitas yaitu Substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum, serta fasilitas sebagai pendukung terlaksananya kaidah atau aturan hukum

hanya dari faktor substansi dan struktur hukum saja yang cukup efektif. Ketiga faktor yang lain masih belum efektif.

- b. Faktor-faktor yang dapat menghambat Dinas Pertanian dalam efektivitas peningkatan produktivitas yang dilakukan Dinas Pertanian untuk mendukung ketahanan pangan nasional yaitu, Tingkat kehilangan hasil yang masih cukup tinggi, Masih rendahnya daya saing produk-produk pertanian terhadap produk impor, Lemahnya kemampuan akses petani terhadap teknologi, informasi, pasar dan permodalan serta perlindungan usaha tani, Belum optimalnya pelayanan pada sektor perbenihan dan pengawasan tanaman, Terbatasnya penerapan alsintan, Belum optimalnya kelembagaan petani, Tingginya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian.
- c. Langkah-langkah atau upaya-upaya yang dilakukan oleh Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur dalam mengatasi faktor penghambat adalah sebagai berikut : Arah kebijakan pembangunan tahun pertama (2015) , di fokus kan pada upaya untuk meningkatkan produksi dan produktivitas melalui optimalisasi pengelolaan lahan dan air untuk peningkatan indeks pertanaman, peningkatan nilai tambah dan daya saling produk terutama menghadapi untuk ASEAN Economic community (AEC) atau pasar bebas ASEAN 2015

2. Saran

diharapkan Dinas Pertanian dan Pemerintah Propinsi Jawa Timur dapat mensinergiskan pembangunan pertanian khususnya di Jawa Timur dan juga diharapkan kepada seluruh stakeholder agribisnis khususnya di Jawa Timur , dengan mempertimbangkan optimalisasi pertanian. Selain itu, dengan memperhatikan kondisi serta permasalahan, perubahan sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi pelaksanaan.

Daftar Pustaka

Buku

Bambang Sunggono, **Metodelogi Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

Bambang Sunggono, 1994, **Hukum dan Kebijakan Publik**, Jakarta: Sinar Grafika.

Joko P, **Metode Penelitian Dalam Teori Dan Praktek**, Rineke Cipta, Jakarta, 1997.

Joko Widodo, **Analisis Kebijakan Publik**, Bayumedia Publishing, Malang.

Margono Sukardjo, **Metode Penelitian Pendidikan**, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.

M. Irfan Islamy, **Prinsip – Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara**, Bumi Aksara, Jakarta, 1997

Mustafa Lutfi, Lutfi J. Kurniawan, **Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik (Prespektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender)**, Setara Press, Malang, 2012

Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.

Ronny Hanitijo Soemitro, **Metode Penelitian Hukum dan jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.

Ronny Hanitijo, **Metode Pendekatan Hukum**, Cetakan IV, Ghalia Indonesia. Jakarta, 1998

Said Zainal Abidin, **Kebijakan Publik**, Salemba Humanika, Jakarta, 2012

Suharsimi Arikunto, **Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek**, Rineka cipta, Jakarta, 2002.

Solichin Abdul Wahab, **Pengantar Analisis Kebijakan Publik**, UMM Press, Malang.

Soewarno Handyaningrat, 1994, **Pengantar Studi Ilmu Hukum Administrasi dan Manajemen**, Bandung: Alumni.

Soerjono Soekanto dan Siti Mamuji, **Penelitian Hukum Empiris Suatu Tinjauan Singkat**, Rajawali Pers, Jakarta, 1982.

Soerjono Soekanto, 1983, **Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat**, Bandung: Alumni.

Soerjono Soekanto, 1996, **Sosiologi Suatu Pengantar**, Bandung: Rajawali Pers.

Soerjono Soekanto (III), 1985, **Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi**, Bandung: CV. Ramadja Karya.

Jurnal Kajian Lemhamnas RI, Edisi 15, 2003

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

Internet

jatim.litbang.deptan.go.id

<http://www.jatimprov.go.id/site/alih-fungsi-lahan-pertanian-susut-hingga-100-ribu-hektar-pertahun/#>.

Mulyono, 2008, **Teori Pengambilan Keputusan (Theory of Decision Making)** (online), www.muyono.staff.uns.ac.id. (3 Oktober 2014).