

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ketahanan pangan menjadi salah satu dari isu strategis yang berkembang pada penyusunan RPJMD Kabupaten Sleman tahun 2016 – 2021 dan juga di RPJMD Kabupaten Bantul tahun 2016 – 2021. Isu strategis di sektor ketahanan pangan dan pertanian itu antara lain meliputi ketersediaan dan cadangan pangan dalam rangka mewujudkan stabilitas ketahanan pangan. Guna memenuhi stabilitas ketahanan pangan, diperlukan produksi pangan tetap berjalan dengan baik, sehingga diperlukan lahan untuk pertanian tanaman pangan, yang produktif dan berkesinambungan. Sedangkan di sisi lain, alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian semakin berkembang serta belum efektifnya kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

Tingkat alih fungsi lahan pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta tergolong tinggi. Alih fungsi lahan pertanian produktif menjadi non pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta, seperti yang disampaikan oleh Kepala Dinas Pertanian Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu mencapai lebih dari 250 hektar per tahun (www.republika.co.id, 12 Maret 2019). Alih fungsi lahan banyak terjadi di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul. Areal lahan persawahan

banyak yang berubah fungsi menjadi penggunaan lahan non pertanian, seperti menjadi perumahan, ruko, perdagangan dan jasa serta menjadi fasilitas lain selain pertanian. Alih fungsi dari lahan pertanian menjadi lahan non pertanian ini juga menjadi salah satu isu strategis di bidang lingkungan hidup saat ini.

Alih fungsi lahan pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta yang terbesar terjadi di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, yaitu sebesar 185,96 Ha untuk Kabupaten Sleman dan 125,29 Ha untuk Kabupaten Bantul. Data ini berdasarkan survei alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian, yang dilakukan oleh tim penyiapan data Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tahun 2018. Tim penyiapan data Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terdiri dari beberapa instansi terkait antara lain Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta, Dinas Pertanian Daerah Istimewa Yogyakarta, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta, Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Dinas PUP dan ESDM Daerah Istimewa Yogyakarta, yang dipelopori oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan data tersebut pula diketahui bahwa alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian tersebut sebagian

besar adalah untuk perdagangan dan jasa, permukiman, sarana pendidikan, pergudangan, dan untuk pariwisata (Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta, 2018).

Wilayah-wilayah di Daerah yang mengalami konversi lahan sawah menjadi non sawah ini juga dikuatkan dengan adanya data perkembangan lahan sawah di Daerah Istimewa Yogyakarta dari Dinas Pertanian Daerah Istimewa Yogyakarta selama kurun waktu dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2016, seperti dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1. 1 Konversi Sawah di DIY Tahun 2002 – 2016

Kabupaten	Total Sawah yang Hilang (Ha)	Keterangan
Sleman	1.562	-
Bantul	1.160	-
Kulon Progo	520	-
Yogyakarta	78	-
Gunungkidul	-	Luas sawah di Gunungkidul bertambah 245 Ha

Sumber : Dinas Pertanian Daerah Istimewa Yogyakarta, Tahun 2018

Alih fungsi lahan sawah di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2002 s.d. 2016 sebesar 3.320 Ha atau rerata berkurang sekitar : 237,14 Ha/tahun atau setara dengan 0,65 Ha/hari. Wilayah yang mengalami konversi sawah terbesar adalah di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul. Selama kurun waktu tahun 2002 sampai dengan 2016 di Kabupaten Sleman kehilangan sawah sebesar 1.562 Ha dan di Kabupaten Bantul kehilangan sawah sebesar 1.160 Ha. Konversi lahan

sawah yang tinggi di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul ini menjadi sebuah ironis karena di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul ini merupakan basis lahan sawah produktif.

Melihat dari sisi yang lain bahwa tingginya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian tersebut tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah tentang perlindungan LP2B, lebih khusus terhadap penetapan LP2B yang saat ini sedang menjadi pembincangan yang hangat di lingkungan pemangku kebijakan dalam hal ini adalah pemerintah.

Melihat pada peraturan tentang pengendalian alih fungsi lahan dan perlindungan lahan pertanian secara nasional dan provinsi sudah ada regulasi yang mengatur tentang alih fungsi lahan pertanian ini. Sebagai contoh, apabila secara nasional adalah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sedangkan regulasi yang mengatur hal tersebut di tingkat daerah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Ruang lingkup yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang “Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tersebut meliputi:

perencanaan, penetapan, pengembangan, pemanfaatan, pembinaan, pengendalian, pengawasan, perlindungan dan pemberdayaan petani, pembiayaan dan peran serta masyarakat”. Dalam penelitian ini secara lebih spesifik akan membahas mengenai penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan tersebut.

Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian yang sangat penting dalam upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, karena tahapan penetapan lahan ini menjadi kunci utama bagaimana lahan tersebut nantinya akan dikembangkan dan dimanfaatkan, serta bagaimana membina, mengendalikan, mengawasi dan memberdayakan petani dan peran serta masyarakat. Hal ini menjadi menarik karena begitu pentingnya penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan tersebut mendukung dan mempengaruhi tahapan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan selanjutnya, serta studi-studi tentang lahan pertanian dan data mengenai luasan lahan pertanian sangat banyak, bahkan setiap instansi pemerintah yang terkait dalam penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan tersebut mempunyai data mengenai luasan lahan pertanian, tetapi sampai dengan saat ini Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman belum menetapkan lokasi atau wilayah dimana akan digunakan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dan luasannya. Fakta ini

menjadikan pertanyaan mengapa Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman belum menetapkan lokasi atau wilayah dimana akan digunakan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dan luasannya, kendala apa yang dihadapi oleh pemerintah daerah untuk mewujudkan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan tersebut.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan yang legal untuk pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan secara umum sebagai pelaksanaan dari perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dimungkinkan bisa mendukung ketahanan pangan. Namun, dalam peraturan tersebut belum diatur secara rinci dan belum disebutkan wilayah mana saja yang akan ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) serta belum dilampiri dengan peta yang menunjukkan lokasi yang akan dijadikan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dalam peraturan ini hanya menyebutkan luasan sampai dengan tingkat kabupaten saja dan luasan tersebut belum dilampiri peta yang menunjukkan lokasi secara detail wilayah yang akan ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan

berkelanjutan, sehingga diperlukan peraturan turunan di bawahnya yang lebih operasional di bidang penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Sejak ditetapkan pada tanggal 20 Oktober 2011 di Yogyakarta sampai dengan saat ini, perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang meliputi 10 (sepuluh) ruang lingkup tersebut, pelaksanaan dan penerapannya masih jauh dari yang diharapkan. Sampai dengan kurun waktu selama lebih kurang 6 (enam) tahun ini, baik di Kabupaten Bantul maupun di Kabupaten Sleman belum ada peraturan yang menetapkan tentang luas dan sebaran lokasi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Secara jelas dicantumkan dalam perda bahwa lahan pangan berkelanjutan yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah paling kurang seluas 35.911,59 hektar, dengan perincian Kabupaten Sleman paling kurang seluas 12.377,59 hektar, Kabupaten Bantul paling kurang seluas 13.000 hektar, Kabupaten Kulon Progo paling kurang seluas 5.029 hektar, dan Kabupaten Gunungkidul paling kurang seluas 5.505 hektar. Luasan tersebut merupakan lahan inti yang harus dilakukan optimalisasi.

Walaupun sudah ada ketentuan luasan yang harus dipenuhi oleh masing-masing kabupaten, peraturan daerah tersebut belum diiringi

dengan informasi spasial/peta yang menunjukkan bahwa lahan tersebut ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Oleh karena itu, diperlukan suatu peraturan daerah yang menetapkan luas dan sebaran lokasi sebagai obyek lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Permasalahan yang timbul sebagai akibat belum adanya aturan yang dapat dijadikan landasan hukum yang menetapkan bahwa suatu lahan dengan batasan kepemilikan tertentu tersebut menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan, muncul fenomena bahwa masyarakat saat ini cenderung untuk mengalihfungsikan lahan mereka untuk penggunaan non pertanian sebab dipandang lebih mendatangkan nilai ekonomis. Berdasarkan dari hasil analisis Dinas Pertanian Daerah Istimewa Yogyakarta dan instansi terkait dalam suatu forum rapat pembahasan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan, kecenderungan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian ini juga disebabkan oleh belum adanya insentif yang jelas dan pasti kepada masyarakat ketika masyarakat yang bersangkutan mempertahankan lahannya untuk pertanian. Sosialisasi yang kurang mengena terhadap masyarakat mengenai lahan pertanian pangan berkelanjutan dan belum adanya kepastian jaminan harga untuk hasil panen masyarakat, juga menyebabkan kecenderungan masyarakat untuk mengalihfungsikan lahan pertanian. Selain itu, fenomena saat ini di beberapa daerah bahwa

jumlah petani penggarap lebih banyak daripada petani pemilik lahan. Dengan kata lain bahwa pemilik lahan kebanyakan adalah berprofesi bukan sebagai petani tetapi mempunyai profesi atau pekerjaan utama diluar sektor pertanian.

Implementasi kebijakan yang berupa “Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan” dalam kajian ini membatasi pada Implementasi Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan kompleksitasnya. Sampai dengan saat ini belum ada penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di tingkat kabupaten yang diantaranya disebabkan oleh belum adanya kesepakatan dan kesepakatan antara Pemerintah Daerah terkait tentang penetapan tersebut. Instansi pemerintah sendiri ada yang mendukung dan tidak atau kurang mendukung terhadap kebijakan tersebut, sehingga terjadi pro dan kontra mengenai kebijakan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai upaya untuk perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam kajian ini adalah hendak membandingkan antara implementasi kebijakan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman. Diambilnya 2 (dua) kabupaten ini disebabkan adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian yang tinggi dan pesatnya perkembangan serta

pembangunan di kedua kabupaten tersebut. Selain itu, sebagian wilayah dari Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman merupakan wilayah penyangga Kota Yogyakarta sehingga perkembangannya cenderung menuju ke non agraris.

Melihat permasalahan yang ada, implementasi kebijakan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tersebut, yang sampai dengan saat ini belum ada peraturan yang pasti dimana lokasi yang akan ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terutama di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman, maka penting untuk dilakukan penelitian mengenai Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan LP2B di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman Tahun 2019.

1.2 Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang ada, rumusan permasalahan dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman?

2. Apakah faktor pendukung dan penghambat implementasi penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman; dan
2. Mengetahui hal-hal yang menjadi pendukung dan penghambat dalam penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesuai dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis :

Memberikan sumbangan terhadap ilmu pemerintahan, khususnya di bidang implementasi kebijakan dan faktor yang menjadi kendalanya.

2. Manfaat Praktis

Memberikan masukan dan gambaran tentang implementasi kebijakan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman.