

Rekomendasi Kebijakan Mengatasi Dampak LP2B di Sleman Suatu Studi Kasus di Kapanewon Seyegan, Sleman

Suci Iriani Sinuraya¹⁾*

¹⁾ Program Studi Administrasi Publik,
Universitas 'Aisyiyah Yogyakarta.

* Korespondensi Penulis. E-mail:
suciirianisinuraya@unisayogya.ac.id

Abstrak

Tulisan ini mengkaji tentang efektivitas kebijakan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) dengan pengendalian alih fungsi lahan sawah yang diterapkan di Kabupaten Sleman. Studi ini menggunakan studi kualitatif untuk mendeskripsikan latar belakang berjalannya kebijakan, efektivitas dan dampaknya. Metode pengumpulan data meliputi wawancara, observasi dan focus group discussion (FGD) serta pengumpulan data dari beberapa instansi. Hasil penelitian membuktikan bahwa kebijakan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang diterapkan di Kabupaten Sleman memperburuk masalah kemiskinan di wilayah tersebut. Masalah ini akan menjadi ancaman besar bagi pemerintah daerah dalam melindungi kebijakan dan menerima kepatuhan petani dari mereka menjual akta tanah mereka di bawah tangan dan pemilik tanah baru menolak untuk menanam padi di tanah mereka. Rekomendasi kebijakan yang disarankan untuk fenomena tersebut, yaitu: (1) Pemerintah Daerah perlu memberikan insentif berupa keringanan pajak kepada petani yang lahannya termasuk dalam peruntukan lahan untuk pertanian pangan berkelanjutan (LP2B); (2) Pemerintah Daerah perlu mendorong percepatan atau pemantapan kegiatan pertanian dengan sektor lain untuk menghindari ketidaktaatan petani dan tetap mempertahankan penetapan sebagai lumbung pangan daerah dan sebagai daerah tangkapan air.

Kata kunci: kebijakan penetapan lahan untuk pertanian pangan berkelanjutan (LP2B), rekomendasi kebijakan, subsidi pajak dan kebijakan terpadu

Policy Recommendations Addressing the Impact of LP2B in Sleman: A Case Study in Kapanewon Seyegan, Sleman

Abstract

This paper examines the effectivity of the policy of determination of land for sustainable food agriculture (LP2B) by controlling the conversion of paddy fields applied in Sleman Regency. This study employed a qualitative study to describe backgrounds of the policy running, its effectiveness and impacts. The data collecting methods included interviews, observations and focus group discussion (FGD) as well data collecting from several instance. The research proved that the policy of determination of land for sustainable food agriculture applied in Sleman Regency worsening the poverty problem in the region. This problem will be a big threat for local government in protecting the policy and receive the farmer's obedience from they sell their land deed under the hand and the new land's owner refused to plant paddy in their land. Policy recommendation suggested for these phenomenon, that are: (1) Local Government need to give incentives for instance tax subsidies to the farmer whose land include to the assignation of land for sustainable food agriculture (LP2B); (2) Local Government need to push acceleration or prorated agricultural activities with another sector to avoid disobedience of the farmer and still keep the assignation to be regional food barn and as the cathchment area.

Keywords: *policy of determination of land for sustainable food agriculture (LP2B), policy recommendation, tax subsidies and integrated policy*

A. PENDAHULUAN

Diduga ada interaksi timbal balik antara kurang sejahteranya masyarakat petani dengan status LP2B di wilayah Sleman. Hal ini karena dengan adanya penetapan suatu wilayah sebagai LP2B maka wilayah tersebut tidak boleh dialihfungsikan atau dikonversi menjadi usaha lain di luar pertanian. Sementara kecepatan pertumbuhan sektor pertanian (agribisnis) relatif lebih lambat dibanding perkembangan sektor-sektor lain (pariwisata, jasa, konstruksi, komunikasi dan informasi, dll). Indikasinya nampak dari sumbangan sektor pertanian terhadap PDRB Kabupaten Sleman yang meskipun positif namun lebih rendah dibanding sumbangan yang diberikan sektor lain. Selama 4 tahun (dari tahun 2016-2019) sumbangan sektor pertanian terhadap PDRB Sleman rata-rata hanya 1,27% sementara sektor lain seperti industri rata-rata memberikan sumbangan sebesar 5,44%, perdagangan memberikan sumbangan 5,45%. Akomodasi dan makan minum memberikan sumbangan 6,99%, serta komunikasi dan informasi rata-rata menyumbang sebesar 7,16 kepada PDRB Kab Sleman (Perda Kabupaten Sleman Nomor: 3 tahun 2021 tentang RPJMD Kabupaten Sleman 2021-2026). Indikasi lain dari rendahnya kesejahteraan petani juga tampak dari rendahnya Nilai Tukar Petani (NTP) di Sleman. Selama 6 tahun (2014-2019) rata-rata NTP Sleman hanya sebesar 112,52 (Bappeda Sleman, 2020). Di lain pihak, penetapan sejumlah wilayah sebagai daerah LP2B ini dapat difahami karena Sleman juga mengemban fungsi sebagai daerah tangkapan air (catchment area) (Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 4 tahun 2014 tentang Pengelolaan Air Tanah dan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 tahun 2016 tentang

Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) dan juga merupakan salah satu lumbung pangan regional sehingga konversi atau alih fungsi lahan yang cepat akan mengganggu 2 fungsi yang diemban Sleman tersebut.

Kapanewon (kecamatan) Seyegan merupakan salah satu dari 16 kapanewon yang menjadi lokasi dari penetapan LP2B di Kabupaten Sleman. Kapanewon Seyegan terletak di bagian Barat wilayah Sleman yang bersama 2 kapanewonlain, yaitu Minggir dan Moyudan terkenal sebagai daerah basis agraria Kabupaten Sleman. Kapanewon Seyegan dipilih sebagai lokus studi kasus karena termasuk dalam salah satu kapanewon dengan luasan LP2B cukup besar (diatas 1000 Ha) mayoritas penduduknya hidup dari pertanian, dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Sleman. Kapanewon Seyegan mempunyai Luas wilayah: 26,63 Km² dan secara administratif terdiri dari 5 kalurahan, yaitu: Margoluwih, Margodadi, Margokaton, Margomulyo dan Margoagung; dengan jumlah padukuhan 67, jumlah RW 149 dan jumlah RT 378 rumah tangga. Jumlah Penduduk Kapanewon Seyegan (Desember 2020) adalah: 52.752 orang dengan kepala keluarga (KK) berjumlah: 18.664. Kalurahan yang paling padat penduduknya adalah Margomulyo dengan jumlah penduduk 13.314 diikuti oleh kalurahan Margoluwih dan Margoagung (BPS, Kecamatan Seyegan dalam Angka, 2020)

Kapanewon Seyegan termasuk daerah dengan status kawasan lumbung pangan dan kawasan resapan air Kabupaten Sleman. Luas baku lahan sawah: 1.214 Ha; luas tegalan /kebun:552 Ha; Luas Hutan rakyat: 15 Ha; Luas Kolam Ikan: 122Ha; Luas lahan non pertanian: 760 Ha. Perkiraan Luas LP2B:1.180,87Ha. (Data diolah data BPS dan data dari Dinas

Pertanian dan Tata Ruang Kabupaten Sleman, 2021). Terdapat sejumlah permasalahan sosial di Kapanewon Sayegan: a) persentase penduduk miskin di Kapanewon Seyegan paling tinggi dibandingkan kapanewonlain, yaitu: 13,92% (2020) naik 0,71% dari kondisi sebelumnya pandemi Covid dan b) jumlah penganggur cukup banyak. Pada saat pandemi Covid jumlah penganggur di Seyegan meningkat sebanyak 290 orang sehingga menjadi 2.241 orang (paparan Camat Seyegan Februari 2021)

Tulisan berikut akan menganalisis latar belakang, efektivitas, dan dampak kebijakan LP2B dan LPC2B terhadap kesejahteraan petani di daerah penetapan di Kab. Sleman dengan lokus sampel Kapanewon Seyegan. Data-data sekunder dari berbagai instansi yang mendukung hipotesis tersebut kemudian digabungkan dengan temuan di lapangan untuk selanjutnya diolah sebagai dasar penyusunan rekomendasi kebijakan yang diusulkan untuk mengeliminir dampak buruk dari kebijakan program LP2B di Seyegan maupun wilayah lain yang ditetapkan sebagai LP2(C)B di Kabupaten Sleman namun dengan tetap memperhatikan fungsi yang diemban wilayah, yaitu sebagai daerah tangkapan air serta lumbung pangan regional. Dengan demikian pertanyaan penelitian dalam riset ini adalah Bagaimana hubungan antara penetapan suatu wilayah sebagai daerah LP2B dengan kemiskinan suatu daerah (dengan mengambil studi kasus Kapanewon Seyegan) serta bagaimana upaya yang dapat dilakukan Pemerintah untuk mengeliminir dampak tersebut.

B. TEORI (Literature Review)

Terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan dengan thema LP2B di

sejumlah wilayah. Misalnya yang dilakukan oleh Barus, dkk (2015) terkait dengan Sistem Informasi Data Spasial dan Kelembagaan LP2B; sementara itu penelitian Prasada dan Priyanto (2020) dengan mengambil lokus Propinsi Jawa Barat membahas dampak implementasi Perda LP2B dengan membandingkan luas konversi lahan sawah sebelum dan sesudah kebijakan tersebut diterapkan dan membandingkan ketersediaan dan ketahanan pangan penduduk sebelum dan sesudah kebijakan tersebut diimplementasikan. Penelitian yang dilakukan oleh Al-fajar, dkk (2018) membahas tentang dampak alih fungsi lahan terhadap tingkat kesejahteraan petani padi sawah dengan lokus di Kelurahan Kersanagara, Kecamatan Cibeureum, Kota Tasikmalaya, Propinsi Jawa Barat. Sementara itu Janti, Martono dan Subejo (2016) melakukan penelitian di Bantul, DIY guna mengidentifikasi dan menganalisis perencanaan kebijakan LP2B, kendala yang dihadapi serta strategi pemecahannya dalam upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan wilayah tersebut. Dibandingkan dengan penelitian yang dilakukan penulis maka ada beberapa kesamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah karena mengangkat thema besar tentang LP2B. Hal ini dapat difahami, karena pembahasan tentang LP2B cukup menarik untuk dikaji dari berbagai aspek. Namun penelitian ini berbeda lokus dengan penelitian terdahulu. Penelitian terdahulu (Al Fajar, dkk, 2018) meskipun juga membahas tentang dampak namun justru yang dibahas adalah meningkatnya kesejahteraan petani ketika terjadi konversi lahan dari semula masuk wilayah penetapan kemudian dikonversi untuk kegiatan lain. Hal ini berbeda dengan tujuan penelitian ini yaitu bagaimana

mengoptimalkan kesejahteraan petani di daerah penetapan LP2B dengan intensifikasi dan optimalisasi peluang yang ada namun dengan mengeliminir konversi lahan agar fungsi Sleman sebagai daerah penyangga pangan dan tangkapan air tetap terjaga. Temuan awal peneliti berdasar pada data sekunder yang ada dimana petani padi relatif kurang sejahtera dibanding masyarakat lain yang bekerja di sektor usaha lain atau jika dibanding orang lain yang bisa mengusahakan lahannya secara bebas. Karenanya penelitian ini berusaha untuk menggali informasi dengan melakukan wawancara serta melakukan *focus group discussion* kepada sejumlah pihak terkait untuk memperkuat atau justru untuk menegaskan temuan awal dari analisis data sekunder terkait dengan hubungan antara tingkat kesejahteraan petani dengan status penetapan LP2B untuk kemudian memberikan rekomendasi kebijakan agar petani Sleman menjadi lebih sejahtera namun fungsi yang diemban oleh Kabupaten Sleman sebagai daerah tangkapan air dan lumbung pangan regional tetap terjaga. Beberapa konsep yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain sebagai berikut:

1. Petani Milenial

Menurut Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Sleman, Heru Saptono, Petani Milenial adalah petani yang berusia 19-30 tahun, yang memiliki jiwa muda, sehingga meski usianya lebih dari 39 tahun namun jika masih memiliki jiwa dan semangat milenial masih bisa dikategorikan sebagai petani milenial. Kementerian Pertanian memberikan pembekalan dan bimbingan teknis (bimtek) sesuai dengan bidang pertanian yang ditekuninya dalam rangka menyiapkan petani milenial sebelum turun ke lapangan. Bimtek diselenggarakan untuk meningkatkan kapasitas, keterampilan,

sikap dan pengetahuan petani, mengubah pola pikir dan meningkatkan kapasitas petani ke arah yang lebih modern, dan kemudian mereka juga diberi modal bantuan usaha. Selanjutnya Kementerian Pertanian melalui berbagai institusinya dan petugasnya (petugas penyuluh lapangan/PPL) di daerah mendampingi petani milenial di lapangan guna peningkatan produksi dan produktivitas pertanian, termasuk melatih penggunaan alsintan. Kementan mengharapkan semangat milenial yang fasih mengadopsi teknologi dan melakukan terobosan inovasi dalam beragam aspek bisnis akan membawa pembaruan dalam pembangunan pertanian ke depannya, karena petani milenial di samping menguasai bidang pertanian juga menguasai teknologi informasi. Saat ini di Sleman sudah terdapat 294 petani milenial dan ditargetkan akan terbentuk sebanyak 1000 petani milenial pada tahun 2024. Optimalisasi dan intensifikasi pertanian dapat dilakukan dari mulai hulu sampai dengan hilir termasuk mengadopsi kebijakan petani milenial untuk ikut menggarap lahan padi di Sleman agar semangat milenial dan penggunaan teknologi pertanian dan teknologi pendukung terbaru bisa membantu optimalisasi tersebut.

2. Kebijakan Publik

Kay (2006) mengatakan bahwa kebijakan itu menyangkut sejumlah tujuan atau keinginan, tetapi ada keterbatasan dalam implementasi karena menyangkut masalah kondisi (kebijakan) yang telah ada dan juga terkait dengan firasat tentang suatu hal akan berhasil (atau gagal). Lasswell dan Kaplan dalam bukunya *Power and Society* (dalam Thomas R. Dye, 1972) mendefinisikan kebijakan sebagai program tujuan, nilai, dan praktik yang

diproyeksikan. Selanjutnya Aminullah dalam Muhammadi (2001) mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan strategis jangka panjang dan menyeluruh untuk memengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan.

David Easton (dalam Dye, 1972) mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai kewenangan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat. Sementara itu, Thomas R. Dye (1972) sendiri mengatakan bahwa kebijakan publik atau public policy sebagai apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan publik merupakan apapun pilihan pemerintah (terkait dengan suatu hal atau issue) untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tindakan. Definisi tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, dan kebijakan publik tersebut menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah serta sifat keputusannya mengikat masyarakat.

Lebih lanjut, Merilee S. Grindle (1980) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tergantung dipengaruhi oleh isi (*content*) kebijakan dan konteks (*context*) kebijakannya. Isi yang dapat memengaruhi implementasi kebijakan setidaknya ada 6 (enam) hal, yaitu: (1) kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program (jika tidak banyak menimbulkan kerugian di suatu pihak, kebijakan itu akan mudah diimplementasikan); (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan (kebijakan yang memberi manfaat kolektif lebih mudah mendapat dukungan dan mudah diimplementasikan); (3) jangkauan perubahan yang diinginkan (semakin terbatas jangkauan perubahan yang diinginkan akan semakin mudah implementasinya); (4) kedudukan

pengambil keputusan (semakin terpusatnya kedudukan pengambil keputusan akan semakin mudah implementasinya); (5) pelaksana program (jika pelaksana program mendukung kebijakan dan mempunyai kemampuan yang cukup untuk mengimplementasikan, maka semakin mudah program diimplementasikan); (6) sumber daya yang disediakan (jika sumber daya yang dibutuhkan cukup tersedia untuk mendukung kebijakan, maka program akan mudah diimplementasikan). Grindle juga mengatakan ada 3 (tiga) variabel yang mempengaruhi lingkungan implementasi, yaitu: (1) besarnya kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi; (2) karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Dalam kasus kebijakan LP2B di Sleman, tujuan dari kebijakan LP2B sangat jelas, yaitu perlindungan lingkungan hidup sebagaimana diamanatkan dalam Perda Nomor 1 tahun 2016. Implementasi kebijakan LP2B di Kabupaten Sleman setidaknya dipengaruhi oleh dua hambatan yang menonjol pada aspek isi (*content*), yaitu: (1) kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program dan (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan; sedangkan pada aspek *context* (lingkungan) hambatan berada pada tingkat kepatuhan serta responsivitas kelompok sasaran. Pada aspek isi, implementasi kebijakan mendapat tantangan yang cukup besar baik dari kelompok sasaran maupun aparat terkait karena dengan ditetapkannya suatu wilayah menjadi kawasan LP(C)2B maka wilayah tersebut tidak boleh dialihfungsikan untuk kegiatan lain kecuali pertanian. Ketika luas wilayah maupun jumlah petani yang terdampak program

LP(C)2B cukup banyak sementara hasil yang didapatkan petani dari pengusahaan di sektor pertanian tersebut rendah (dianggap kurang menggembirakan dibanding jika lahan digunakan untuk usaha lain) -dengan indikator nilai tukar petani (NTP) dan sumbangan sektor pertanian terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)- maka petani cenderung tidak mendukung (baik terbuka maupun diam-diam) program tersebut, karena program tersebut tidak memberi kemanfaatan optimal terhadap aset yang dimilikinya. Demikian juga aparat atau perangkat baik di dusun, desa maupun kapanewon. Hal ini karena ketika banyak lahan di wilayahnya yang masuk dalam penetapan LP(C)2B sedangkan NTP yang didapat petani rendah maka aparat akan mempunyai sejumlah pekerjaan rumah (PR) karena mempunyai banyak warga (hampir) miskin yang perlu diurus. Adapun pada aspek *context* (lingkungan) hambatan berada pada tingkat kepatuhan serta responsivitas kelompok sasaran. Hal ini wajar difahami karena ketika masyarakat terdesak dan tidak mempunyai banyak pilihan untuk mendapatkan uang cair saat menghadapi kebutuhan yang mendadak dan segera, sementara aset yang tersedia hanya lahan maka menjual atau menggadaikan aset seperti tanah atau sawah menjadi pilihan satu-satunya. Sehingga meskipun tanah tersebut masuk dalam kategori daerah penetapan LP(C)2B, transaksi di bawah tangan dimungkinkan tetap terjadi.

Pada evaluasi kebijakan, evaluasi dilakukan untuk mendapatkan informasi terkait dengan kinerja kebijakan yang diharapkan dan yang dihasilkan. Menurut William N. Dunn (2018), evaluasi akan memberikan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan,

juga memberi konfirmasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang digunakan sebagai dasar pengambilan kebijakan. Dengan kata lain, jika hasil evaluasi negatif maka evaluasi dapat menyumbang pada pemikiran alternatif kebijakan baru atau revisi kebijakan disertai dengan rasionalitas dan penjelasan kenapa kebijakan lama perlu untuk dihapus, direvisi atau diganti. Dunn (2003) menyampaikan ada 6 kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur atau sebagai alat evaluasi, yaitu efisiensi, efektivitas, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan. Efektivitas, responsivitas dan ketepatan adalah 3 hal yang bisa digunakan dalam penelitian ini untuk membantu mengevaluasi penerapan kebijakan program LP(C)2B di Kabupaten Sleman, khususnya dengan studi kasus di Kapanewon Seyegan. Sementara itu, Lester dan Stewart (dalam Winarno, 2012) mengatakan evaluasi kebijakan dapat dibedakan menjadi dua. Pertama, untuk menentukan konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya dan faktor penyebabnya, seperti kesalahan merumuskan kebijakan atau faktor yang lain. Kedua, untuk menilai keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, evaluasi dimaksudkan untuk mengukur tingkat keberhasilan program dan kepatuhan masyarakat terhadap program LP(C)2B. Terkait dengan evaluasi ini, Dean Karlan dan Nathanael Goldberg mengatakan bahwa bagaimana kehidupan para peserta berbeda dibandingkan dengan bagaimana seandainya program, produk, layanan, atau kebijakan tidak diimplementasikan? Dengan demikian ketika banyak warga pemilik lahan di lokasi penetapan maupun pamong setempat yang

mengeluh atau tidak puas terhadap kebijakan yang ada maka responsivitas negatif dari target sasaran kebijakan menjadi jelas, sehingga ketepatan dan efektivitas kebijakan dapat dipertanyakan.

Pada rekomendasi kebijakan, rekomendasi kebijakan adalah saran bahwa beberapa tindakan harus diambil oleh seseorang untuk meningkatkan kesehatan: perilaku harus diadopsi, saran harus diberikan, kampanye pendidikan publik harus dimulai, produk harus dibeli, undang-undang harus diberlakukan, dan seterusnya. Merujuk pengertian di atas yang dimaksud dengan rekomendasi kebijakan di sini adalah saran tindakan yang sebaiknya diambil (pemerintah) dalam rangka mengatasi eksekusi kebijakan LP2B di Sleman di satu pihak serta mengoptimalkan peluang yang mungkin sambil tetap menjaga agar fungsi menjaga lingkungan hidup yang diemban Sleman tetap terpelihara.

3. Alih Fungsi Lahan

Lestari (2009) mendefinisikan alih fungsi lahan atau lazim disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.

4. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B)

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dibentuk dengan maksud perlunya pemerintah menetapkan suatu wilayah memiliki Lahan Pertanian Berkelanjutan (LP2B) dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B) guna melindungi lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan; karena perkembangan penggunaan lahan sering mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Adapun yang dimaksud dengan LP(C)2B di atas sebagai berikut: a) Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional, b) Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B) adalah lahan potensial yang dilindungi pemanfaatannya agar kesesuaian dan ketersediaannya tetap terkendali untuk dimanfaatkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada masa yang akan datang. Di Sleman LP2B tersebar di 16 kapanewon dari 17 kapanewon yang ada, kecuali Kapanewon Depok yang tidak masuk dalam wilayah penetapan, sedangkan LCP2B hanya terdapat di Kapanewon Cangkring dengan luasan sebesar 534,50 Ha.

Posisi Sleman yang berada di utara memangku Gunung Merapi menjadikan Sleman sebagai daerah "*up-land*" di antara kabupaten kota lain di Daerah Istimewa

Yogyakarta. Sesuai ketentuan perundangan, wilayah dengan ketinggian 100 sampai 2.500 m di atas permukaan laut menjadi wilayah daerah yang mengemban fungsi sebagai kawasan resapan air guna menjamin pasokan air daerah disekitarnya. Fungsi ini menjadi salah satu pertimbangan penting dalam upaya pengelolaan lingkungan hidup di daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang diimplementasikan melalui LP2B.

C. METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan analisis studi kasus. Sebagai penelitian kasus (case study), penelitian ini mempelajari latar belakang, efektivitas, dan dampak sesudah kebijakan LP2B dan LPC2B diterapkan di Kab. Sleman. Lokus Penelitian di Sleman, dengan focus studi di Kapanewon Seyegan. Data dikumpulkan baik dari studi literasi, produk organisasi perangkat daerah di kabupaten Sleman maupun dari indepth interview dan Focus Group Discussion (FGD) yang dilakukan dedengan sejumlah pemangku kepentingan dan kebijakan. John W. Creswell (1998) mengatakan terdapat 3 fokus dalam penelitian studi kasus, yaitu studi kasus intrinsik; studi kasus kolektif dan studi kasus instrumental. Penelitian ini merupakan studi kasus instrumental karena menggunakan kasus hubungan antara penetapan suatu wilayah sebagai daerah LP2B dan LPC2B dengan tingkat kemiskinan di Kecamatan Seyegan yang tinggi sebagai sampel instrumen untuk menggambarkan suatu isu dampak Program LP2B dan LPC2B terhadap kerentanan kemiskinan petani di suatu daerah sebagai suatu evaluasi kebijakan.

Keluaran yang diharapkan dari penelitian ini bisa memberikan rekomendasi kebijakan guna mengeliminir dampak bagi petani di Kabupaten Sleman yang lahannya termasuk dalam wilayah penetapan LP(C)2B.

Guba (dalam Creswell, 1998) mengatakan bahwa struktur studi kasus terdiri atas masalah, konteks, isu, dan pelajaran yang dipelajari. Dalam studi ini, permasalahan yang diangkat adalah kebijakan LP2B dan LPC2B di Kabupaten Sleman dan dampaknya terhadap kesejahteraan petani. Kemudian konteksnya adalah kebijakan tersebut di satu pihak dimaksudkan untuk menjaga keberadaan Kabupaten Sleman sebagai lumbung pangan dan daerah tangkapan air (catchmen area) sehingga pemerintah melakukan pengaturan dan pembatasan tata guna dan alih fungsi lahan di sejumlah wilayah di Sleman. Namun, kebijakan tersebut mempunyai dampak negatif yaitu masyarakat menjadi terikat pada suatu mata pencaharian tertentu dan kurang bisa mengoptimalkan asset (lahan) yang dimilikinya untuk keperluan/pemanfaatan /fungsi lain di luar pertanian. Jika hasil yang didapat dari sektor pertanian tidak secepat dibanding pemanfaatan untuk kegiatan ekonomi di luar sektor pertanian, maka akan terjadi masalah pada implementasi kebijakan terhadap program tersebut. Dengan demikian, isunya adalah kebijakan LP2B dan atau LP2CB berdampak pada kurang sejahteranya masyarakat yang tinggal di wilayah penetapan. Terkait dengan dugaan tersebut itu, perlu dilakukan evaluasi atas implementasi kebijakan LP(C)2B dengan melihat efektivitas kebijakan, dampaknya serta menguji atau menilai kembali dasar tujuan kebijakan dan metode atau alat yang dipakai dalam

mengimplementasikan kebijakan dan selanjutnya melakukan tinjauan: apakah program akan diteruskan seperti apa adanya saat ini, program akan dilakukan revisi untuk tetap mengoptimalkan hasil ataukah program akan diterminasi dan diganti program yang baru sama sekali. Creswell (1998) juga mengatakan bahwa metode studi kasus sering digunakan untuk penelitian yang bersifat evaluatif, yaitu untuk menjawab pertanyaan *how* (bagaimana) dan *why* (mengapa).

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kapanewon Seyegan mempunyai Luas wilayah: 26,63 Km², secara administratif terdiri dari 5 kalurahan, yaitu: Margoluwih, Margodadi, Margokaton, Margomulyo dan Margoagung; jumlah padukuhan 67; jumlah RW 149 dan jumlah RT 378 rumah tangga. Jumlah Penduduk Kapanewon Seyegan (Desember 2020) adalah: 52.752 orang dengan kepala keluarga (KK) berjumlah: 18.664. Kalurahan yang paling padat penduduknya adalah Margomulyo dengan jumlah penduduk 13.314 diikuti oleh Kalurahan Margoluwih dan Margoagung. Kapanewon Seyegan termasuk daerah Sleman Barat, yaitu kawasan yang didominasi pertanian dengan status kawasan lumbung pangan dan kawasan resapan air di Sleman. Luas baku lahan sawah di Kapanewon Seyegan: 1.214 Ha; luas tegalan /kebun:552 Ha; Luas Hutan rakyat: 15 Ha; Luas Kolam Ikan: 122Ha; Luas lahan non pertanian: 760 Ha. Perkiraan Luas LP2B:1.180,87Ha (Kecamatan Seyegan Dalam Angka, 2020). Mata pencaharian penduduknya kebanyakan adalah bertani. Terdapat sejumlah permasalahan sosial di Kapanewon Sayegan: a) persentase penduduk miskin di Kapanewon Seyegan paling tinggi dibandingkan kapanewon lain,

yaitu: 13,92% (2020) naik 0,71% dari kondisi sebelumnya pandemi Covid dan b) jumlah penganggur cukup banyak dan meningkat sebanyak 290 orang pada saat pandemi Covid sehingga menjadi 2.241 orang (Paparasi Panewu Seyegan, 2021). Tulisan berikut akan mencoba menganalisis hubungan antara penetapan LP2B Kecamatan Seyegan dengan status tingkat kemiskinan yang paling tinggi di antara kapanewon se Kabupaten Sleman serta rekomendasi kebijakan yang diusulkan untuk mengeliminir dampak buruk dari kebijakan program LP2B di Seyegan maupun berbagai wilayah lain di Kabupaten Sleman.

Tulisan ini mengadopsi saran Winarno (2012) yang mengusulkan untuk menggunakan batasan dari Anderson untuk memahami kebijakan yang diambil pemerintah terkait dengan penetapan suatu wilayah masuk sebagai LP(C)2B, yaitu kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah karena adanya implikasi berikut: pertama, kebijakan publik pasti mempunyai maksud atau tujuan tertentu dan bukan merupakan perilaku serampangan. Kedua, kebijakan publik mempunyai arah atau pola tindakan dan bukan keputusan yang tersendiri. Ketiga, kebijakan publik merupakan kebijakan tentang apa yang dilakukan dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. Keempat, kebijakan publik bentuknya dapat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan publik adalah tindakan pemerintah untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan itu merupakan keputusan oleh pejabat pemerintah untuk tidak mengambil tindakan atau melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan

keterlibatan pemerintah. Dikaitkan dengan kebijakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang dimaksud: (1) sebagai kebijakan pembaruan agraria yang berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria perlu perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; (2) hal ini terkait dengan tugas bahwa negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan; (3) ada kekhawatiran bahwa makin meningkatnya pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan; maka pemerintah menetapkan perlunya menetapkan suatu wilayah memiliki Lahan Pertanian Berkelanjutan (LP2B) dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B).

Setiap kebijakan ketika dirumuskan pasti bertujuan baik, yaitu untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat atau peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat. Namun demikian ketika kebijakan diimplementasikan, baru kemudian tampak beberapa efek atau dampak yang muncul. Demikian juga ketika kebijakan LP(C)2B diterapkan diketahui kemudian kebijakan tersebut membawa beberapa efek atau dampak kepada masyarakat, karena masyarakat menjadi terikat tidak boleh sembarangan menjual lahannya karena sudah ditetapkan menjadi lokasi penyangga LP2B di suatu wilayah. Sehingga meskipun

secara yuridis formal lahan tersebut masih milik si petani Fulan dan ada peluang untuk mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi jika lahan tersebut digunakan untuk alih fungsi kegiatan ekonomi yang lain di luar sektor pertanian, namun secara teoritis hal tersebut tidak bisa dilakukan. Luas lahan yang digunakan untuk LP2B di Kabupaten Sleman adalah 17.947,54 Ha dan LCP2B adalah seluas 534,50 Ha sehingga total luas lahan yang digunakan untuk LP2B adalah 18.482,04 Ha yang tersebar di 16 kapananewon di Kabupaten Sleman (Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman, 2021). Praktis hanya Kapananewon Depok yang tidak ada LP2B maupun LCP2Bnya. Adapun wilayah yang mempunyai LCP2B hanya Kecamatan Cangkringan.

Dampak LP(C)2B terhadap petani dimulai di wilayah yang sudah menjadi titik lokasi penetapan tersebut. Di daerah yang ditetapkan sebagai LP2B kesejahteraan masyarakatnya kurang bisa optimal dapat mengembangkan ekonominya sebagaimana terlihat dalam Nilai Tukar Petani dan sumbangan sektor pertanian terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang cenderung stagnan atau fluktuatif, naik turun. Namun ketika NTP naik, kenaikan tersebut tidak signifikan dibanding akselerasi yang terjadi di sektor lain. Hal ini karena perkembangan sektor pertanian (agribisnis) lebih lambat daripada perkembangan sektor lain sebagaimana nampak dalam sumbangan sektor pertanian terhadap pembentukan PDRB di Kabupaten Sleman selama beberapa tahun terakhir tampak dalam tabel di bawah ini. Di lain pihak secara alamiah ada kebutuhan yang makin berkembang akan lahan untuk perumahan atau kebutuhan komersil lain yang hasilnya lebih menjanjikan dibanding hasil yang

didapat dari pengusaha dari sektor pertanian, Namun masyarakat tidak boleh melakukan alih fungsi atau konversi lahannya untuk kegiatan lain di luar kegiatan pertanian sehingga yang terjadi adalah petani akan diam-diam melepaskan sawah atau kebun mereka (Wawancara dengan Panewu Seyegan Budi Pramono, 2021) dan atau petani akan meninggalkan kebun mereka dan bermigrasi ke kota untuk mencari pekerjaan lain yang dianggap lebih menantang dan memberi kesejahteraan lebih cepat dan lebih baik. Hal ini sesuai dengan adagium "*capital carry no flag*" yang maksudnya dimana ada peluang kesejahteraan atau keuntungan yang lebih baik maka ke situ orang akan menuju, dengan istilah lama dikenal 'ada gula ada semut'. Namun diduga banyak diantara para eks petani yang pergi merantau ke kota untuk mencari kehidupan yang lebih baik tersebut tidak disertai

dengan bekal ketrampilan yang cukup sehingga menyebabkan mereka tidak mampu bersaing dalam pasar tenaga kerja di kota akibatnya mereka tersingkir dari bursa pasar kerja dan membentuk serta menghuni kawasan kumuh di sudut-sudut perkotaan (*slump area and squatter settlement*) (permukiman kumuh dan liar) (Brum and William, 1983). Sebaliknya masyarakat yang patuh dan bertahan di wilayah penetapan serta tetap mengusahakan lahannya menjadi lahan pertanian, kondisinya menjadi lebih kurang sejahtera jika dibandingkan masyarakat yang bekerja di sektor lain dan atau yang lahannya terbuka untuk digunakan bagi berbagai kegiatan ekonomi lain, sehingga menyebabkan kemiskinan di daerah tersebut tinggi. Logika pemahaman tersebut di atas dapat dijelaskan dengan data, bagan dan grafik pada table 1:

Tabel 1. Data wilayah dengan LP2 B di Kabupaten Sleman

| Kapanewon | LCP2B | LP2B | Luas (ha) |
|-------------|--------|----------|-----------|
| Berbah | | 885,38 | 885,38 |
| Cangkringan | 534,50 | 1241,75 | 1776,25 |
| Gamping | | 310,43 | 310,43 |
| Godean | | 938,90 | 938,90 |
| Kalasan | | 1083,11 | 1083,11 |
| Minggir | | 1235,89 | 1235,89 |
| Mlati | | 371,43 | 371,43 |
| Moyudan | | 1074,79 | 1074,79 |
| Ngaglik | | 966,17 | 966,17 |
| Ngemplak | | 1449,65 | 1449,65 |
| Pakem | | 1408,01 | 1408,01 |
| Prambanan | | 1604,12 | 1604,12 |
| Seyegan | | 1188,98 | 1188,98 |
| Sleman | | 1133,09 | 1133,09 |
| Tempel | | 1371,70 | 1371,70 |
| Turi | | 1684,15 | 1684,15 |
| Luas (ha) | 534,50 | 17947,54 | 18482,04 |

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman (2021)

Data tabel 1 adalah daerah yang ditetapkan sebagai LP2B di Kabupaten Sleman yang diajukan ke Propinsi, namun masih menunggu keputusan Pemerintah DIY. Dari data di atas tampak ada 16 kapanewon (kecuali Depok) yang mendapat amanah sebagai penyangga LP2B di Kabupaten Sleman. Beberapa kapanewon mendapat amanah cukup luas sebagai penyangga LP 2 B (di atas 1000 Ha) berturut-turut adalah: Cangkringan (1.776,25), Turi (1.684,15); Prambanan (1.604,12); Ngemplak (1.449,65); Pakem (1.408,01), (Tempel (1.371,70); Minggir

(1.235,89); (Seyegan (1.188,98), Sleman (1.133,09); Kalasan (1.083,11); Moyudan (1.074,79). Data tersebut jika overlaykan dengan data kemiskinan per kapanewon di Kabupaten Sleman, dan mata pencaharian penduduk serta sumbangan per sektor lapangan usaha pada PDRB Kab Sleman maka beberapa nama kecamatan akan muncul secara konsisten, seperti terlihat dalam beberapa tabel data berikut:

Tabel 2. Persentase KK Miskin per Kecamatan Tahun 2016-2020 (%)

| No | Kecamatan | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020* |
|----|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. | Gamping | 7,68 | 7,85 | 7,64 | 7,44 | 8,16 |
| 2 | Godean | 11,67 | 10,71 | 10,21 | 9,67 | 10,35 |
| 3 | Moyudan | 13,66 | 10,97 | 10,44 | 9,74 | 10,45 |
| 4 | Minggir | 18,91 | 15,38 | 13,29 | 12,55 | 13,31 |
| 5 | Seyegan | 19 | 17,89 | 16,3 | 13,21 | 13,92 |
| 6 | Mlati | 9,6 | 8,81 | 8,38 | 7,89 | 8,55 |
| 7 | Depok | 3,22 | 3,17 | 3,11 | 2,88 | 3,56 |
| 8 | Berbah | 9,54 | 9,2 | 8,68 | 8,06 | 8,83 |
| 9 | Prambanan | 16,18 | 13,61 | 12,53 | 11,71 | 12,46 |
| 10 | Kalasan | 8,8 | 8,52 | 7,88 | 7,57 | 8,24 |
| 11 | Ngemplak | 7,61 | 7,06 | 6,61 | 6,25 | 7,01 |
| 12 | Ngaglik | 5,81 | 5,48 | 5,35 | 5,07 | 5,79 |
| 13 | Sleman | 14,37 | 11,34 | 9,91 | 8,78 | 9,53 |
| 14 | Tempel | 17,18 | 14,63 | 12,4 | 11,46 | 12,24 |
| 15 | Turi | 16,01 | 13,27 | 12,2 | 11,26 | 12,02 |
| 16 | Pakem | 7,46 | 6,74 | 6,44 | 6,1 | 6,97 |
| 17 | Cangkringan | 15,9 | 13,2 | 11,53 | 9,72 | 10,52 |

(Sumber: Rancangan awal RKPd Kab Sleman Tahun 2022. Data berasal dari Dinas Sosial tahun 2021 dan untuk data 2020 didasarkan pada basis data penduduk Kabupaten Sleman, semester 1 tahun 2020)

Tampak dari data di atas, bahwa kantong-kantong kemiskinan Kab Sleman terutama terdapat di wilayah pedesaan dimana mata pencaharian utama penduduk adalah bertani dan merupakan wilayah dengan penyumbang besar /yang ditetapkan sebagai wilayah LP2B, seperti tampak pada data tahun 2020: persentase KK Miskin di atas 10% terdapat di: Kecamatan Seyegan (13,92) Minggir, (13,31), Prambanan

(12,46); Tempel (12,24) Turi (12,02), Cangkringan (10,52) Moyudan (10,45), Godean (10,35). Dugaan ada hubungan antara penetapan suatu wilayah menjadi LP(C)2B dengan kemiskinan di suatu wilayah tersebut semakin terkonfirmasi ketika 2 data di atas dihipotesiskan dengan data sumbangan suatu sektor lapangan usaha terhadap PDRB seperti tampak pada PDRB Kab Sleman berikut:

Tabel 3. Laju Pertumbuhan PDRB Kabupaten Sleman berdasarkan Harga Konstan tahun 2010 Menurut Lapangan Usaha selama (5) Tahun 2016-2020

| Kategori | Uraian | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------|--|-------|------|-------|-------|-------|
| A | Pertanian, Kehutanan dan Perikanan | 0,67 | 1,17 | 1,53 | 1,67 | 5,05 |
| B | Pertambangan dan Pertambangan Penggalian | 0,43 | 0,20 | 8,93 | 5,78 | -8,77 |
| C | Industri Pengolahan | 4,47 | 5,72 | 5,60 | 5,96 | -3,78 |
| D | Pengadaan Listrik dan Gas | 15,75 | 3,93 | 2,27 | 5,83 | -1,26 |
| E | Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang | 2,40 | 3,26 | 4,93 | 8,34 | 0,51 |
| F | Konstruksi | 4,77 | 7,05 | 13,11 | 12,42 | -6,22 |
| G | Perdagangan Besar dan eceran, reparasi Mobil, dan sepeda Motor | 6,26 | 5,27 | 5,01 | 5,27 | -5,12 |
| H | Transportasi dan Pergudangan | 7,39 | 5,38 | 8,07 | -1,62 | -3,89 |
| I | Penyediaan akomodasi dan makan Minum | 5,98 | 6,10 | 6,77 | 9,12 | -8,08 |
| J | Informasi dan Komunikasi | 8,19 | 6,37 | 6,17 | 7,89 | 19,99 |
| K | Jasa Keuangan dan Asuransi | 5,04 | 2,82 | 7,17 | 8,72 | -0,05 |
| L | Real Estate | 5,52 | 5,02 | 5,10 | 5,96 | 1,36 |
| M,N | Jasa Perusahaan | 3,55 | 5,81 | 5,52 | 7,03 | -4,12 |
| O | Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib | 5,89 | 3,98 | 4,07 | 3,30 | -2,02 |
| P | Jasa Pendidikan | 3,98 | 5,72 | 6,00 | 6,82 | 5,52 |
| Q | Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial | 4,47 | 6,04 | 6,07 | 6,93 | 20,02 |
| R,S,T,U | Jasa lainnya | 5,24 | 5,58 | 4,85 | 5,83 | -4,98 |
| PDRB | | 5,25 | 5,34 | 6,42 | 6,48 | -3,91 |

(Sumber BPS Sleman tahun 2020, dikutip dari Perda Kabupaten Sleman Nomor: 3 tahun 2021 tentang RPJMD Kabupaten Sleman 2021-2026)

Dengan ‘mengabaikan’ data tahun 2020 dimana terjadi anomali situasi, maka ke-3 tabel data yang disajikan di atas dapat mengkonfirmasi kenapa masyarakat di wilayah penetapan LP2B tingkat kesejahteraan kurang dibanding di wilayah lain dengan mata pencaharian bebas lain atau yang wilayahnya tidak ditetapkan sebagai lahan LP2B yaitu karena sektor pertanian memberikan nilai tambah ‘sedikit’ (hanya sedikit memberi nilai di atas impas untuk kegiatan ekonomi yang

dilakukannya). Sektor pertanian hanya tumbuh 1,27 %, sementara sektor lain tumbuh di atas 5%, kecuali sektor transportasi dan pergudangan yang terkonstruksi, sementara sektor administrasi pemerintahan, pertahanan tumbuh 3,3%, bahkan sektor konstruksi bisa tumbuh di atas 12%. Sehingga rata-rata pertumbuhan ekonomi Kab Sleman tahun 2019 adalah 6,48%. Hal ini berarti pertumbuhan sektor pertanian jauh di bawah rata-rata pertumbuhan sektor-

sektor lain sehingga tidak dapat dipungkiri jika hal tersebut menjelaskan kurang sejahteranya masyarakat petani dan setidaknya menimbulkan kemiskinan relatif diantara warga masyarakat lain di

Sleman. Lebih jauh penjelasan kurang sejahteranya petani karena Nilai Tukar Petani (NTP) di Indonesia termasuk di Kabupaten Sleman relatif rendah, seperti tampak pada data dan grafik.

Tabel 4. Data Nilai Tukar Petani (NTP) di Kabupaten Sleman (%)

| Tahun | Persentase |
|-------|------------|
| 2014: | 112,57 |
| 2015 | 111,62 |
| 2016 | 108,06 |
| 2017 | 107,05 |
| 2018 | 119,02 |
| 2019 | 116,80 |
| 2020 | 112,53 |

(Sumber: Bidang Perekonomian Bappeda Sleman tahun 2021)

Tren dan fluktuasi NTP di Kabupaten Sleman sebagaimana dapat dilihat dalam table di atas adalah sebagai berikut: 2014: (112, 57); 2015: (111, 62); 2016: (108, 06); 2017: (107, 05); 2018: (119,02); 2019: (116,80); 2020: (112, 53). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa ketika NTP 100, maka petani hanya memperoleh impas dari nilai perolahan atas kegiatan yang diusahakannya dengan biaya operasional yang dikeluarkan. Nilai di atas 100 menunjukkan petani mendapat nilai lebih (keuntungan) dari kegiatannya di sektor pertanian, artinya petani tidak merugi ketika bekerja di sektor ini. Namun dari data yang tersaji di atas tampak bahwa NTP petani di Sleman hanya 112% atau sedikit di atas biaya operasional yang harus dikeluarkan untuk mengurusnya, 100. Nilai lebih rata-rata yang diperoleh pendapatan petani selama 7 tahun terakhir hanya disekitar angka 12% dari impas biaya operasional, artinya usaha (*effort*) yang dikeluarkan hanya bernilai di seputaran 12 %. Nilai NTP di atas 100 tentu saja cukup bagus, namun jika dibandingkan akselerasi pertumbuhan

sektor lain menjadi kurang cukup baik perkembangannya.

Secara khusus keadaan petani di Kapanewon Seyegan yang kurang sejahtera dibanding di kapanewon lain dapat dilihat dari data dan gambaran berikut: 1) Karena pertanian menjadi sumber utama penghidupan sedangkan sektor ini banyak tantangannya utamanya dari hama tanaman padi (Dwi Wiharyanti, FGD 2021). Sebetulnya tanah di Kapanewon Seyegan cukup subur dan irigasinya cukup baik. Sejumlah tanah di Kapanewon Seyegan (2.663 Ha) berada pada ketinggian antara 100-499 dpl dan sebanyak 2.187 Ha tanah di Kecamatan Seyegan berbentuk regosol. (http://www.slemankab.go.id/wp-content/file/rpjmd2011/BAB_II_GambaranUmum_KondisiDaerah.a.pdf). Tanah regosol adalah jenis tanah yang sangat subur karena terbentuk oleh material-material endapan letusan gunung berapi, sehingga kandungan unsur haranya sangat banyak. Dalam keadaan 'normal' jika serangan hama tidak parah produktivitas petani

Seyegan rata-rata lebih baik dibandingkan petani dari kapanewon lain, misalnya Ngemplak seperti terlihat dari perbandingan data berikut: Tahun 2014 luas tanam padi di Kapanewon Seyegan sebanyak 3.506 Ha dan produksi sebanyak 230.912 atau rata-rata produksi per tahun 65,6 Kw. Pada periode yang sama luas panen padi di Kapanewon Ngemplak adalah 3.794Ha dengan produksi 23910,4 atau rata-rata 63,02 Kw; Pada tahun 2017 luas panen padi Di Seyegan sebanyak 2.954Ha dengan produksi sebanyak 160.200Kw atau rata-rata 54,23Kw sementara pada periode yang sama luas tanam di Kapanewon Ngemplak adalah 39.127Ha dengan produksi 2.408.200Kw atau rata-rata 61,55 Kw. Pada tahun 2019 luas tanam di Kapanewon Seyegan 2.745Ha dengan produksi 157.705,7Kw sehingga rata-rata produksi perHa adalah 57,45. Sementara pada periode yang sama luas tanam di Kapanewon Ngemplak adalah 3.375Ha dengan produksi sebesar 18.219 Kw atau rata-rata 53,98 Kw per Ha. (Data diolah dari Buku Kecamatan Seyegan Dalam Angka tahun 2015,2018 dan 2020 serta Kecamatan Ngemplak Dalam Angka tahun 2015, 2018 dan 2020 terbitan BPS Sleman). 2) Kegiatan ekonomi dan mata pencaharian masyarakat Kapanewon Ngemplak lebih bervariasi, atau tidak murni dari pertanian. Hal ini tergambar dari banyaknya kegiatan ekonomi yang ada di Kapnewon Ngemplak disbanding di Kapanewon Seyegan. Di Ngemplak terdapat 17 unit lembaga keuangan, 4 unit diantaranya dari swasta.; juga terdapat 19 buah pertokoan (*shopping complex*) dan 7 buah pasar serta terdapat 486 warung/kedai makan, 3 hotel dan 21 losmen/wisma serta terdapat 2 tempat rekreasi (kolam renang) serta 7 tempat

wisata berbagai jenis (Kecamatan Ngemplak dalam Angka, 2020). Sementara itu kondisi di Kapanewon Seyegan hanya terdapat 5 unit cabang bank pemerintah, belum ada bank swasta yang membuka perwakilannya di Seyegan, yang artinya adalah bahwa kegiatan perekonomian di Seyegan belum layak (*feasible*) dan mendesak untuk didirikannya bank swasta. Sementara tempat rekreasi di Kapanewon seyega ada 4 buah berupa desa wisata/budaya (1 buah); kolam renang (2 buah) dan tempat pertunjukkan kesenian (1 buah). Sementara itu jumlah warung makan ada 149 buah, hotel tidak ada sementara jumlah losmen/wisma ada 3 buah, mini market 17 buah, warung kelontong 220 buah, kelompok pertokoan 4 buah, pasar 3 buah. Dari data ini tampak bahwa perekonomian di Kapanewon Ngemplak merupakan perekonomian campuran antara perekonomian primer (tradisional berbasis pertanian murni) dengan sekunder (barang dan jasa) yang menyebabkan ada sejumlah opsi yang bisa dipilih masyarakat untuk mendapat tambahan penghasilan bagi kehidupannya.

Analisis dan data-data statistik di atas terkonfirmasi dari FGD yang dilaksanakan pada tanggal 8 Oktober 2021 sebagai berikut: 1) Budi Pramono (mantan Penewu Seyegan, saat ini sebagai Kabag Organisasi Setda Sleman) menyampaikan bahwa kemiskinan di Kapanewon Seyegan terdiri dari 2, yaitu kemiskinan absolut dan relatif. Kemiskinan absolut lebih banyak dibanding kemiskinan relatif. Kemiskinan relatif lebih karena kultur, mereka tidak merasa tabu untuk dianggap miskin. Sikap ini terkait dengan upaya agar masyarakat tersebut bisa mudah mengakses berbagai bantuan dari

pemerintah seperti Program Keluarga Harapan (PKH) serta Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), dll sehingga upaya untuk mengeleminir perilaku ini dilakukan Panewu dan jajarannya dengan pendekatan ke tokoh masyarakat dan tokoh agama melalui ceramah-ceramah di majelis agama serta khutbah pada saat tiap ada acara di rumah ibadah. Dengan cara tersebut Seyegan sebelum pandemi Covid bisa menurunkan tingkat kemiskinan sampai 3% sementara kapanewon lain rata-rata hanya bisa menurunkan 0,5%. Pramono juga mengatakan bahwa LP2B ikut membentuk terjadinya kemiskinan absolut. Oleh sebab itu narasumber saran agar kebijakan LP2B dilonggarkan karena jika tidak ada kebijakanlain, maka riil di lapangan akan semakin banyak pelanggaran dilakukan oleh masyarakat yaitu jual beli lahan di bawah tangan. 2) Dwi Wiharyati, Kabid KB Dinas P3AP2Kab Sleman yang juga warga Seyegan mengatakan bahwa lahan pertanian di Kapanewon Seyegan sangat luas namun selama hampir 5 tahun terakhir petani tidak bisa panen dengan baik karena selama 3 tahun lahan terserang hama padi tikus dan selama 2 tahun terakhir petani mogok untuk menanam karena merasa usahanya justru rugi. Narasumber juga mengatakan mengatakan bahwa banyak penduduk hanya sebagai petani penggarap bukan pemilik, sehingga dapat dikatakan kemiskinan terjadi karena masyarakat yang bekerja di sektor pertanian tantangannya cukup banyak (diantaranya masalah hama padi) yang mengakibatkan banyak anak mudanya tidak mau/bangga menjadi petani. Di samping itu ada masyarakat yang miskin secara kultural (suka dianggap miskin agar bisa menerima kemanfaatan dari bantuan

program pemerintah), meski menurut narasumber saat ini jumlahnya semakin berkurang karena pengaruh pendidikan yang sudah lebih baik.

E. SIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Simpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah bahwa permasalahan atau penyebab kemiskinan di Kapanewon Seyegan cukup kompleks, namun program LP(C)2B dianggap ikut berkontribusi dan memperburuk permasalahan kurang sejahteranya masyarakat Seyegan. Sehubungan dengan hal tersebut terdapat 4 hal rekomendasi untuk mengurangi beban berat petani yang lahannya masuk dalam penetapan wilayah LP(C)2B atau untuk meningkatkan kesejahteraan petani di wilayah penetapan LP2B, yaitu: **Pertama**, bagaimana pemerintah bisa mendorong masyarakat untuk bisa mendapatkan penghasilan lebih baik dengan intensifikasi lahan yang dimilikinya sehingga produktivitas meningkat maupun dengan pengintegrasian kegiatan sektor pertanian dengan sektorlain (misalnya dengan sektor pariwisata yang memberikan kontribusi penghasilan lebih baik sebagaimana tampak dalam sumbangan PDRB sektor tersebut) sehingga masyarakat mendapatkan tambahan penghasilan baru. **Kedua**, pemerintah mengurangi beban masyarakat, misalnya dengan pemberian insentif, sebagai berikut: 1) Pemerintah Kabupaten Sleman perlu memberi insentif berupa keringanan pajak PBB baik untuk sawah maupun rumah petani untuk petani yang lahannya menjadi lokasi LP(C)2B; 2) Perlu ada akselerasi, intervensi atau integrasi dengan program lain agar petani yang lahannya menjadi lokasi LP(C)2B tetap

mau mempertahankan fungsi lahannya sebagai lahan pertanian sehingga fungsi Kabupaten Sleman sebagai daerah tangkapan air dan sebagai lumbung pangan dapat terjaga khususnya di wilayah yang telah ditetapkan sebagai LP2B karena petani di wilayah penetapan LP2B tetap bisa hidup layak dan sejahtera, terhindar dari keinginan melakukan urbanisasi atau menjual tanahnya atau enggan menggarap tanahnya lagi. Langkah tersebut antara lain bisa dilakukan dengan meningkatkan produktivitas melalui intensifikasi pertanian di lokasi LP2B dengan penggunaan teknologi di sektor pertanian agar didapat hasil yang lebih banyak yang lebih baik. Di hulu bisa dilakukan dengan penerapan *system rice intensification* (SRI) sehingga irigasi hanya dengan menggunakan sedikit air, pemilihan benih unggul, pemupukan, pengendalian hama tanaman dan pengolahan tanah yang baik. Kegiatan ini bisa dilakukan bekerjasama dengan BATAN, atau Balai Benih di Cimandi yang telah menemukan beberapa varian benih baru yang tahan hama penyakit serta umur tanaman lebih pendek, penggunaan air irigasi lebih sedikit. Di hilir bisa dilakukan dengan perbaikan sektor distribusi dan pemasaran, peningkatan kapasitas penyuluh pertanian, mengaktifkan pengembangan demplot dan sekolah lapang pertanian. bekerjasama dengan sejumlah Lembaga (termasuk Perguruan Tinggi) yang ada di DIY untuk pendampingan di lapangan melalui berbagai program pengabdian masyarakat yang dimiliki. Peningkatan produktivitas ini juga bisa disinergikan dengan penggerakan petani millennial di wilayah penetapan. Harapannya dengan ditangani orang muda, maka produktivitas pertanian meningkat dengan penggunaan

teknologi modern dan penerapan berbagai inovasi baru. Lebih lanjut, mensinergikan kegiatan pertanian dengan kegiatan ekonomi masyarakat lain, misalnya dengan sinergisitas antara pertanian dan pariwisata dan atau lingkungan (*agrotourism*) dan atau *ecotourism*. Sinergisitas usaha pertanian dan pariwisata seperti ini yang sudah dicobakembangkan di beberapa Desa Wisata dan sukses mendapat respon positif baik dari petaninya maupun wisatawan perlu direplikasi. Praktik baik tersebut bisa direplikasi di wilayah lain guna menambah kesejahteraan masyarakat petani khususnya di wilayah penetapan LP2B. Dua (2) desa wisata yang ada di Seyegan yaitu desa wisata Cibuk Kidul dan desa wisata Grogol di desa Margodadi. yang dapat dijadikan sebagai piloting pengembangan sinergisitas pertanian dengan pariwisata. Namun terkait pengintegrasian sektor pertanian dengan pariwisata ini masih ada sejumlah permasalahan atau pekerjaan rumah yang harus diselesaikan misalnya masalah kelembagaan yang harus dibenahi, pemaketan wisata dan juga produk-produk makanan khas daerah yang perlu didukung dengan serifikasi seperti PIRT, produk aman dan halal dari BPOM maupun MUI. Saran ini berlaku tidak hanya untuk pengembangan desa wisata di Kapanewon Seyegan tetapi juga wilayah lain di Sleman yang sedang mengembangkan wilayahnya sebagai daerah tujuan wisata melalui kegiatan desa wisata, misalnya di Kapanewon Minggir, Moyudan, Prambanan dll. Kolaborasi dan sinergisitas bisa dilakukan baik di tingkat individu petani, kelompok maupun lembaganya. Gagasan ini juga sejalan dengan usulan mantan Panewu Seyegan Budi Pramono yang

menyarankan agar dilakukan kegiatan campuran (*mix*) antara pertanian dengan program lain (tidak konvensional murni pertanian) guna menjaga Program LP2B tetap efektif.

Sejalan dengan masukan dari peserta *Focus Group Discussion* tanggal 8 Oktober 2021, maka diperlukan sejumlah langkah perbaikan kebijakan diantaranya adalah revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sehingga memungkinkan lahan pertanian yang berada di jalan arteri, jalan kolektor, jalan lokal serta jalan lingkungan kanan-kirinya (dengan luasan tertentu) dapat dimanfaatkan untuk usaha ekonomi lain. Selain itu, perlu memberikan bekal keterampilan kepada warga Seyegan agar bisa mendapatkan penghasilan lain di luar dari kegiatan pertanian. Sdr Dwi Wiharyati menyampaikan dalam FGD tanggal 8 Oktober 2021 bahwa masyarakat Seyegan tidak mempunyai ketrampilan lain yang menonjol di luar pengolahan pertanian, berbeda dengan tetangganya masyarakat di Kapanewon Minggir dan Moyudan dengan kondisi alam mirip, juga berada di wilayah Sleman Barat namun karena mereka mempunyai keterampilan turun menurun, yaitu menganyam maka mereka mempunyai sumber pendapatan lain di luar pertanian. Hal tersebut ikut menjelaskan mengapa kemiskinan di Minggir dan Moyudan meski tinggi namun tidak setinggi di Kapanewon Seyegan.

Saran

Dari analisis dan hasil FGD di atas bahwa permasalahan kemiskinan di Kapanewon Seyegan cukup kompleks, namun program LP(C)2B dianggap ikut berkontribusi dan juga memperburuk permasalahan kurang sejahteranya masyarakat Seyegan sehingga kebijakan tersebut perlu ditinjau dan diperbaiki agar

peran Kabupaten Sleman sebagai daerah resapan air ikut dan juga peran Sleman sebagai lumbung padi regional tetap terjaga namun kepentingan dan kesejahteraan petani tetap dapat terjaga.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik, Kecamatan Seyegan Dalam Agka Tahun 2014, 2015
- Badan Pusat Statistik, Kecamatan Seyegan Dalam Agka Tahun 2017, 2018
- Badan Pusat Statistik, Kecamatan Seyegan Dalam Agka Tahun 2019, 2020
- Badan Pusat Statistik, Kecamatan N Dalam Agka Tahun 2014, 2015
- Badan Pusat Statistik, Kecamatan Seyegan Dalam Agka Tahun 2017, 2018
- Badan Pusat Statistik, Kecamatan Seyegan Dalam Agka Tahun 2019, 2020
- Barus, Baba, dkk (2015), Pengembangan Sistem Informasi lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (SI-LP2B): Permasalahan Data Spasial dan Kelembagaan, Prosiding Seminar Nasional Peran Geografi Dalam Mendukung Kedaulatan Pangan.
- Creswell, John.W. 1998. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. London: Sage Publications.
- Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman, 2021
- Dinas Pariwisata Kabupaten Sleman, *Kajian Klasifikasi Desa Wisata Kabupaten Sleman*, 2021
- Dunn, William N. 2018, *Public Policy Analysis, An Integrated Approach*, Routledge, New York, Sixth Edition.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Fahrhan, Al-fajar, Trisna Insan Noor, Dede Sudradjat, *Dampak Alih Fungsi Lahan Terhadap Perubahan*

- Tingkat Kesejahteraan Petani Padi Sawah di Kelurahan Kersanagara, Cibeureum, Kota Tasikmalaya, Provinsi Jawa Barat.
- Janti, Gesthi Ika Janti, Martono, Edhi, Subejo, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta), Jurnal Ketahanan Nasional, Vol. 22, No 1, April 2016.
- Grindle, Merilee S. 1980. Politics and Policy Implementation in The Third World, Princnton University Press, New Jersey
- Karlan, Dean and Nathanael Goldberg. 2007. "Impact Evaluation for Microfinance, Review of Methodological Issues, Doing Impact Evaluation No.7. Poverty Reduction and Economic Management (PREM)", The World Bank, November
- Kay, Adrian Kay. 2006. The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence, New Horizons in Public Policy, March.
- Lestari, T. 2009. Dampak Konversi Lahan Pertanian Bagi Taraf Hidup Petani. Makalah Kolokium. Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat. Institut Pertanian Bogor.
- Prasada, I Made Yoga Prasada dan Priyanto, Moh Wahyudi, Dampak Implementasi Perda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B0 di Provinsi Jawa Barat. Jurnal Ilmu-Ilmu Petanian, Agritech, Vol 21 Nomor 2 tahun 2019.
- Perda Kabupaten Sleman Nomor 3/2021 tentang RPJMD Kabupaten Sleman 2021-2026
- Perda Kabupaten Sleman Nomor 1/2016 tentang Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Perda Kabupaten Sleman Nomor 4/2014 tentang Pengelolaan Air Limbah
- Putra, Fadillah 2001. Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik: Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset
- Rancangan Awal RKPD Kab Sleman Tahun 2022.
- Undang-Undang Nomor 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)
- Wawancara dengan Ibu Nunuk Hartati, Kabid Ekonomi Bappeda Sleman, 27/3/2021
- Wawancara dengan Sdr Imawan, Kabid PPL Dinas Pertanian Kabupaten Sleman, 25/11/2021
- Wawancara dengan Sdr Adi J, Staf Dinas Pertanian Kabupaten Sleman, 25/11/2021
- Wawancara dengan Sdri Rin, Kabid Dinas Pemukiman dan Tata Ruang Kabupaten Sleman 12/8/2021
- Winarno, Budi. 2012. Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus. Yogyakarta: Penerbit CAPS.
- FGD tanggal 8 Oktober 2021
- Paparan Panewu Seyegan dalam Acara Paparan Camatn Bappeda 11 Februari 2021
- [http://www.slemankab.go.id/wp-content/file/rpjmd2011/BAB II GambaranUmum KondisiDaerah.a.pdf](http://www.slemankab.go.id/wp-content/file/rpjmd2011/BAB%20II%20GambaranUmum%20KondisiDaerah.a.pdf) diunduh tanggal 25 November 2021

<https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=3746>
diunduh tanggal 30 Nopember
2021

<https://www.slemankab.go.id/18184/pa-nen-perdana-petani-milenial-sleman.slm> diunduh tanggal 30
Nopember 2021

<https://kbbi.kata.web.id/kebijakan/>
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2610554> diunduh tanggal 25
Nopember 2021

Info Publik, Portal Berita Info Publik,
Sumbang PAD CUKUP Besar, Bupati
Sleman Minta Sektor Pariwisata
Bangkit, Kamis, 18 Maret 2021
<https://infopublik.id/kategori/nusantara/519266/sumbang-pad-cukup-besar-bupati-minta-sektor-priwisata-bangkit-di-tahun-2021>
diunduh tanggal 2 desember 2021

<https://kbbi.kata.web.id/kebijakan/>
diunduh tanggal 20 Nopember
2021

http://www.unhabitat.org/downloads/docs/4625_51419_GC_21_What_are_slums.pdf. diunduh tanggal 2
desember 2021