

## **BAB II**

### **TINJAUAN TEORI**

#### **II.1 Kajian Pustaka**

Tinjauan pustaka mengemukakan beberapa penelitian terdahulu yang masih bersangkutan dengan tema kajian yang akan diteliti, dengan tujuan untuk memberikan gambaran perbedaan fokus atau tema, metode penelitian, pendekatan analisis, waktu maupun tempat penelitian sebelumnya dengan penelitian yang akan dilakukan penulis. Berikut adalah beberapa penelitian tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terdahulu :

*Pertama*, Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Magelang, penulis Mf. Anita Widhy Handari tahun 2012. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan metode gabungan (*mixed methods*). Adapun variabel dan indikator dalam implementasi kebijakan meliputi sosialisasi, petugas, dana, respon implementor, pemahaman terhadap kebijakan, peraturan pendukung, SOP, koordinasi antar instansi, tingkat pendidikan, usia, kepemilikan lahan, persepsi masyarakat dan komitmen pelaksana. Hasil penelitiannya adalah implementasi kebijakan PLP2B di Kabupaten Magelang baru sampai pada proses identifikasi lahan. Kegiatan identifikasi yang dilakukan meliputi identifikasi potensi dan permasalahan lahan secara umum yang diambil dari data sawah lestari dari Kementerian Pertanian, sebaran lahan sawah dari

Badan Pertanahan Nasional, RTRW Kabupaten Magelang tahun 2010-2030, studi interpretasi citra satelit Kabupaten Magelang tahun 2010, dan hasil survey tahun 2012. Namun belum ada aturan daerah yang menetapkan tentang perlindungan lahan pertanian berkelanjutan, akibatnya tidak ada kejelasan mengenai lahan yang dilindungi, sanksi pelanggaran maupun insentif yang akan diterima masyarakat jika tidak melakukan atau melakukan perlindungan lahan pertanian yang dimilikinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi adalah sosialisasi, petugas, dana, respon implementor, pemahaman terhadap kebijakan, peraturan pendukung, SOP, koordinasi antar instansi, tingkat pendidikan, usia, kepemilikan lahan, alasan konversi, dukungan publik dan komitmen pelaksana, menunjukkan hasil yang tidak signifikan. Sedangkan alternatif strategi yang menjadi prioritas dalam perlindungan lahan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Magelang adalah dari aspek ekologi.

*Kedua, Analisis Prioritas Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Magelang. Yang ditulis oleh MF. Anita Widhy Handari, Aziz Nur Bambang, Hartuti Purnaweni tahun 2012. Metode dalam penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif yang bersifat deskriptif. Untuk menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi digunakan analisa regresi menggunakan software SPSS versi 16 dan penentuan strategi dalam mencapai perlindungan lahan pertanian pangan*

berkelanjutan digunakan analisa expert choice. Hasil penelitiannya adalah implementasi kebijakan PLP2B masih sampai pada proses identifikasi lahan. Faktor-faktor yang mempengaruhi menunjukkan hasil yang tidak signifikan, hal ini disebabkan karena kemungkinan implementasi PLP2B baru sampai pada tahap identifikasi lokasi dan belum ada suatu Perda yang mengatur tentang hal tersebut. Sedangkan yang menjadi prioritas adalah aspek ekologi dengan alternatif konservasi tanah dan air. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan lahan pertanian berkelanjutan sangat berkaitan dengan kelestarian lingkungan.

*Ketiga*, Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Mengatasi Alih Fungsi Lahan (Studi di Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat) oleh Dessy Nugraharani, Engkus Kusnadi Wikarta tahun 2014. Metode yang digunakan pendekatan kualitatif, teknik yang digunakan adalah studi kasus (*case studi*). Hasil implementasi yang dilakukan sudah mencapai pembuatan peraturan desa, dengan presentase pencapaian implementasi sebesar 1,91%. Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah dana, petugas, sosialisasi, peraturan pendukung, koordinasi antar instansi, pemahaman kebijakan, luas lahan sawah, dan komitmen-komitmen pemerintah.

*Keempat*, Kesesuaian Sosial Ekonomi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Kuningan oleh Danang Pramudita, Arya

Hadi Dharmawan dan Baba Barus tahun 2015. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kuantitatif dengan menggunakan statistik deskriptif dan model dinamik. Hasil terhadap sembilan kriteria faktual sosial ekonomi yaitu; tingkat konversi lahan, neraca pangan, ketimpangan pendapatan usahatani dan non usahatani, jumlah rumah tangga pertanian, jumlah tenaga kerja pertanian, status kepemilikan lahan, kelompok tani dan kebijakan RTRW terdapat perbedaan kesesuaian sosial ekonomi, bila Kecamatan Cibingbin mempunyai kesesuaian paling tinggi sehingga termasuk kategori perlindungan rendah. Kecamatan Cilimusdan dan Kecamatan Ciawigebang dengan empat kriteria yang sesuai termasuk kategori perlindungan tinggi yang akan membutuhkan upaya perlindungan besar. Dari kriteria persepsi, petani mempunyai persepsi yang positif dengan mendukung dan merasa perlu pelaksanaan program LP2B.

*Kelima*, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta) oleh Gesthi Ika Janti, Edhi Martono, Subejo tahun 2015. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif analisis. Variabel penelitian difokuskan pada aspek alih fungsi lahan, kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, dan ketahanan pangan wilayah. Hasil penelitian menunjukkan Pemkab Bantul belum serius dalam mempersiapkan regulasi kebijakan PLP2B atau masih

dilakukan beberapa studi sebagai dasar penyusunan regulasi. Kendala utama terletak pada kebijakan penataan ruang yang telah disusun sebelumnya, pelanggaran hukum regulasi penataan ruang wilayah, alokasi anggaran perencanaan regulasi, *interest groups*, kesediaan petani dan ketersediaan lahan pertanian. Untuk memperkokoh ketahanan pangan wilayah, Pemerintah Kabupaten Bantul melakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan penataan ruang, penegakkan hukum regulasi penataan ruang, pengalokasian anggaran, penetapan regulasi PLP2B, pemberian insentif, serta melakukan kegiatan optimasi lahan, sertipikat tanah petani dan sinkronisasi data lahan pertanian. Secara umum kondisi ketahanan pangan wilayah di Kabupaten Bantul dikategorikan sedang.

**Tabel II.I : Ringkasan Penelitian Terdahulu**

| No | Peneliti  | Judul Penelitian   | Hasil Penelitian   |
|----|---|--|--|
| 1  | Mf. Anita Widhy Handari. (2012). Program Pasca Sarjana, Magister Ilmu Lingkungan, Universitas Diponegoro Semarang | Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Magelang | Implementasi kebijakan PLP2B di Kabupaten Magelang baru sampai pada proses identifikasi lahan. Belum ada aturan daerah berakibat tidak ada kejelasan mengenai lahan yang dilindungi, sanksi pelanggaran, maupun insentif yang akan diterima masyarakat. Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah sosialisasi, petugas, dana, respon implementor, pemahaman terhadap kebijakan, peraturan pendukung, SOP, koordinasi antar instansi, tingkat pendidikan, usia, kepemilikan lahan, alasan konversi, dukungan publik dan komitmen pelaksana, menunjukkan hasil yang tidak signifikan. Alternatif strategi |

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
|   |   |  | yang menjadi prioritas adalah aspek ekologi.  |
| 2 | MF. Anita Widhy Handari, Aziz Nur Bambang, Hartuti Purnaweni. (2012). Jurnal EKOSAINS   Vol. IV   No. 3   November 2012 | Analisis Prioritas Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Magelang   | Implementasi kebijakan PLP2B masih sampai pada proses identifikasi lahan. Faktor-faktor yang mempengaruhi menunjukkan hasil yang tidak signifikan, hal ini disebabkan karena kemungkinan implementasi PLP2B baru sampai pada tahap identifikasi lokasi dan belum ada suatu Perda yang mengatur tentang hal tersebut. Sedangkan yang menjadi prioritas adalah aspek ekologi dengan alternatif konservasi tanah dan air. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan lahan pertanian berkelanjutan sangat berkaitan dengan kelestarian lingkungan. |
| 3 | Dessy Nugraharani, Engkus Kusnadi Wikarta. (2014). Agric. Sci. J. – Vol. I (4) : 122-132 (2014)                         | Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Mengatasi Alih Fungsi Lahan (Studi di Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat) | Hasil implementasi yang dilakukan sudah mencapai pembuatan peraturan desa, dengan presentase pencapaian implementasi sebesar 1,91%. Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah dana, petugas, sosialisasi, peraturan pendukung, koordinasi antar instansi, pemahaman kebijakan, luas lahan sawah, dan komitmen pemerintah.  |
| 4 | Danang Pramudita, Arya Hadi Dharmawan dan Baba Barus. (2015). Jurnal Sosiologi Pedesaan                                 | Kesesuaian Sosial Ekonomi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Kuningan  | Hasil terhadap sembilan kriteria faktual sosial ekonomi yaitu; tingkat konversi lahan, neraca pangan, ketimpangan pendapatan usahatani dan non usahatani, jumlah rumah tangga pertanian, jumlah tenaga kerja pertanian, status kepemilikan lahan, kelompok tani dan kebijakan RTRW terdapat perbedaan kesesuaian sosial ekonomi, bila Kecamatan Cibingbin mempunyai kesesuaian paling tinggi sehingga termasuk kategori   |

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   | Agustus 2015, hal 125-134  |   | perlindungan rendah. Kecamatan Cilimusdan dan Kecamatan Ciawigebang dengan empat kriteria yang sesuai termasuk kategori perlindungan tinggi yang akan membutuhkan upaya perlindungan besar. Dari kriteria persepsi, petani mempunyai persepsi yang positif dengan mendukung dan merasa perlu pelaksanaan program LP2B.  |
| 5 | Gesthi Ika Janti, Edhi Martono, Subejo. (2015). Jurnal Ketahanan Nasional, Vol. 22, No 1, April 2016: 1-21 | Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta) | Pemkab Bantul belum serius dalam mempersiapkan regulasi kebijakan PL2B atau masih dilakukan beberapa studi sebagai dasar penyusunan regulasi. Kendala utama terletak pada kebijakan penataan ruang yang telah disusun sebelumnya, pelanggaran hukum regulasi penataan ruang wilayah, alokasi anggaran perencanaan regulasi, <i>interest groups</i> , kesediaan petani dan ketersediaan lahan pertanian. Untuk memperkokoh ketahanan pangan wilayah, Pemerintah Kabupaten Bantul melakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan penataan ruang, penegakkan hukum regulasi penataan ruang, pengalokasian anggaran, penetapan regulasi PL2B, pemberian insentif, serta melakukan kegiatan optimasi lahan, sertipikat tanah petani dan sinkronisasi data lahan pertanian. Secara umum kondisi ketahanan pangan wilayah di Kabupaten Bantul dikategorikan sedang. |

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada fokus atau tema, metode penelitian, pendekatan analisis, waktu maupun tempat penelitian sebelumnya dengan penelitian yang akan dilakukan penulis. Meskipun ada persamaan tentang tema penelitian, seperti yang dilakukan oleh Mf. Anita Widhy Handari (2012) dan Dessy Nugraharani, Engkus Kusnadi

Wikarta (2014), namun tempat penelitiannya berbeda dan pendekatan dalam penelitian juga berbeda. Sedangkan penelitian yang lain memiliki tema penelitian yang sama yaitu masalah perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan namun memiliki perbedaan fokus dalam penelitiannya. Penelitian ini memosisikan sebagai pembaharuan dari penelitian-penelitian yang terkait sebelumnya. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan juga materi baru dalam kajian bidang keilmuan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

## **II.2 Kerangka Teori**

### **II.2.1 Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas untuk kemudian diputuskan. Implementasi dapat diartikan sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otorisasi terhadap suatu kebijakan, program atau output tertentu. Implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan dan non-tindakan oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan (Ekowati *at al*, 2009).

Van Meter dan Horn (Wibawa *at al*, 1994) berpendapat bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Winarno, 2002). Implementasi kebijakan sebagai langkah setelah sebuah kebijakan telah ditetapkan, merupakan langkah yang dapat diartikan sebagai bidang administrasi ataupun politik.

Terdapat tiga pendekatan model teoritis yang berbeda untuk melihat implementasi kebijakan: 1) Model top-down yang menekankan pada kemampuan pengambil keputusan ‘untuk menghasilkan tujuan kebijakan tegas dan mengendalikan tahap implementasi’; 2) Model bottom-up yang melihat birokrat lokal sebagai aktor utama dalam pelaksanaan kebijakan dan lebih memahami pelaksanaan, proses-proses negosiasi dalam lingkup pelaksana; 3) Teori Hybrid mencoba untuk mengatasi kesenjangan antara pendekatan top-down dan bottom-up dengan memasukkan unsur keduanya dan model teoritis lainnya (Fischer *at al*, 2007).

Implementasi kebijakan dapat dipandang dalam perspektif proses dan perspektif hasil (Akib, 2010). Pada perspektif proses, program pemerintah

dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain tata cara atau prosedur pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dinilai berhasil manakala programnya membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya. Dengan kata lain, implementasi kebijakan dapat dianggap berhasil ketika telah nampak konsistensi antara proses yang dilalui dengan hasil yang dicapai.

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran implementasi kebijakan publik tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi, atau proses. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi, atau proses tersebut.

Bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu satu dengan yang lainnya. Komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan publik, terdiri atas : (1) program (kebijakan) yang dilaksanakan; (2) *target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan; (3) unsur pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan

pengawasan dari proses implementasi tersebut; dan (4) faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) (Tachjan, 2006).

Soren Winter dalam Riant Nugroho (2007), mengidentifikasi empat variable kunci yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu (1) Proses formasi kebijakan, (2) Perilaku Organisasi implementasi, (3) Prilaku birokrat pelaksana ditingkat bawah (*street-level bureaucrats*), (4) Respon kelompok target kebijakan dan perubahan dalam masyarakat.

Patton dan Savicky mengalisa kegagalan implementasi kebijakan kedalam dua jenis; *pertama*, kegagalan program yaitu kegagalan yang disebabkan kebijakan tidak dapat diimplementasikan; *kedua*, kegagalan teori, yaitu jika kebijakan dapat dilaksanakan tetapi tidak dihasilkan manfaat sebagai yang dikehendaki (Dwijowijoto dan Nugroho, 2006). Menurut Sunggono (1994), implementasi kebijakan menjadi terhambat karena : isi kebijakan kurang terperinci, kurangnya informasi, tidak cukup dukungan, pembagian potensi atau wewenang.

Pada kesempatan lain Korten (1980) menyatakan bahwa suatu kebijakan akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas

yang dipersyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program. Keefektifan kebijakan atau program menurut Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni: (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar (Akib dan Taringan, 2008).

Tidak jauh berbeda dengan pendapat James Anderson (Wahab, 2001), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan : (1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-

keputusan badan-badan pemerintah; (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan; (3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan; (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi; Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

Dari penjelasan diatas, implementasi kebijakan juga harus didukung dan diterima oleh masyarakat, apabila anggota masyarakat mengikuti dan mentaati sebuah kebijakan maka sebuah implementasi kebijakan akan lebih mudah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Ripley dan Franklin (Akib dan Taringan, 2008) memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan; dan (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat

banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan; dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Menurut Quade dalam (Akib dan Taringan, 2008), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pelaksana, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya.

Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan; (2) Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru

melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya; (3) Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan (4) Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Akib dan Taringan, 2008).

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang mengembangkan “kerangka kerja analisis implementasi” (Wahab, 1991). Peran penting analisis implementasi kebijakan ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel implementasi diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: (1) mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap; (2) kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya; dan (3) pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: (i) kesukaran teknis; (ii) keragaman perilaku kelompok sasaran; (iii) persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk; dan (iv) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup: (i)

kejelasan dan konsistensi tujuan; (ii) ketepatan alokasi sumber daya; (iii) keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana; (iv) aturan keputusan dari badan pelaksana; (v) rekrutmen pejabat pelaksana; dan (vi) akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (i) kondisi sosial ekonomi dan teknologi; (ii) dukungan publik; (iii) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok; (iv) dukungan dari pejabat atasan; dan (v) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16). Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup: (i) output kebijakan badan pelaksana; (ii) kesediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan; (iii) dampak nyata output kebijakan; (iv) dampak output kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan; dan (v) perbaikan.

Menurut Goggin *et al* dalam (Akib, 2010), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah dapat diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: 1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal; 2) kapasitas pusat/negara, dan 3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dimata daerah maka semakin besar kredibilitasnya,

begitu pula sebaliknya. Oleh karena itu, untuk mengukur kekuatan isi atau substansi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui: a) besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan, semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan, dan b) bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan kewenangan yang dimiliki, bagaimana hubungan antara pelaksana dengan struktur birokrasi yang ada, dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip oleh (Wahab, 2001), yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;

- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- g. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- h. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- i. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Menurut Merilee S. Grindle (Subarsono, 2005) yang memandang implementasi kebijakan dari sisi proses administrasi dan politik, terdapat dua variabel besar yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of policy*). Disebutkan oleh Subarsono (2005), variable-variabel yang mempengaruhi diantaranya :

Variabel isi kebijakan, yang mencakup (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Selanjutnya model Grindle ini dijelaskan lebih detail oleh Suwitri (2008) tentang indikator yang terdapat pada variable variable tersebut. Variabel isi kebijakan diperinci lagi ke dalam 6 unsur yang mempengaruhinya, yaitu:

a. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi (*interest affected*)

Jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap berbagai macam kegiatan politik, ekonomi dan sebagainya. Dengan demikian, apabila kebijakan publik dimaksudkan untuk menimbulkan perubahan-perubahan dalam hubungan sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya, akan dapat merangsang munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan publik tersebut.

b. Jenis manfaat yang dapat diperoleh (*type of benefits*)

Program yang memberikan manfaat secara kolektif atau terhadap banyak orang akan lebih mudah untuk memperoleh dukungan dan tingkat kepatuhan yang tinggi dari target groups atau masyarakat

banyak.

- c. Jangkauan perubahan yang dapat diharapkan (*extent of change envisioned*)

Program yang bersifat jangka panjang dan menuntut perubahan perilaku masyarakat dan tidak secara langsung atau sesegera mungkin dapat dirasakan manfaatnya bagi masyarakat (*target groups*) cenderung lebih mengalami kesulitan dalam implementasinya.

- d. Kedudukan pengambil keputusan (*site of decision making*)

Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam implementasi kebijakan publik, baik secara geografis maupun organisatoris, akan semakin sulit pula implementasi program. Karena semakin banyak satuan-satuan pengambil keputusan yang terlibat di dalamnya.

- e. Pelaksana-pelaksana program (*program implementors*)

Kemampuan pelaksana program akan mempengaruhi keberhasilan implementasi program tersebut. Birokrasi yang memiliki staff yang aktif, berkualitas, berkeahlian dan berdedikasi tinggi terhadap pelaksanaan tugas dan sangat mendukung keberhasilan implementasi program.

- f. Sumber-sumber yang dapat disediakan (*resources committed*)

Tersedianya sumber-sumber secara memadai akan mendukung

keberhasilan implementasi program atau kebijakan publik.

Di samping variable lingkungan, keberhasilan implementasi kebijakan publik juga ditentukan oleh variabel lingkungan. Variabel ini meliputi 3 unsur, yaitu :

- 1) Kekuasaan, minat dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat (*power, interest and strategies of actors involved*)

Strategi, sumber dan posisi kekuasaan dari implementor akan menentukan keberhasilan implementasi suatu program. Apabila kekuatan politik merasa berkepentingan terhadap suatu program, mereka akan menyusun strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi, sehingga output suatu program akan dapat dinikmatinya.

- 2) Karakteristik rejim dan institusi (*institution and regime characteristics*)

Implementasi suatu program tentu akan mendatangkan konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Penyelesaian konflik akan menentukan *who gets what* atau ‘siapa mendapatkan apa’.

- 3) Kesadaran dan sifat responsif (*compliance and responsiveness*)

Agar tujuan program dalam lingkungan khusus dapat tercapai maka para implementor harus tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dari

beneficiaries. Tanpa daya tanggap yang cukup dalam implementasi, implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi.

Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran. Model Grindle lebih melihat implementasi kebijakan dari segi implementator dan penerima kebijakan, dan melihat adanya konflik kepentingan dari antar instansi atau antara pemerintah dan masyarakat.

Dalam penelitian ini menggunakan beberapa variabel yang diambil dari teori Marilee S. Grindle dalam (Subarsono, 2005). Variable-variabel yang digunakan adalah 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan; 2) Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; 3) Kekuasaan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; 4) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Kemudian untuk menentukan indikator dari setiap variabel, diperlukan adanya penggabungan antara kebijakan yang berlaku dengan teori

yang ada ataupun hasil dari penelitian terdahulu. Kebijakan dalam perlindungan lahan pertanian pangan yang berlaku saat ini adalah UU No.41 Tahun 2009 dan Perda DIY No.10 Tahun 2011.

Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam sebuah kebijakan merupakan sebuah bentuk perlindungan dari pemerintah terhadap kelompok sasaran yang akan menjadi objek kebijakan perlindungan lahan pertanian. Kelompok sasaran dalam kebijakan perlindungan lahan pertanian adalah para petani, untuk melindungi petani dan memberikan pemberdayaan dapat dilakukan dengan a) mewujudkan kedaulatan dan kemandirian petani dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan dan kehidupan yang lebih baik; b) menyediakan prasarana dan sarana pertanian yang dibutuhkan dalam pengembangan usaha tani; c) memberikan kepastian usaha tani, melindungi petani dari fluktuasi harga, praktek ekonomi biaya tinggi dan gagal panen; d) meningkatkan kemampuan dan kapasitas petani serta kelembagaan petani dalam menjalankan usaha tani yang produktif, maju, modern, dan berkelanjutan; dan e) menumbuhkembangkan kelembagaan pembiayaan pertanian yang melayani kepentingan usaha tani ([http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdf/files/prosiding\\_2016/rekomendasi\\_kebijakan.pdf](http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdf/files/prosiding_2016/rekomendasi_kebijakan.pdf)). Dalam Perda DIY No.10 tahun 2011 perlindungan terhadap petani terdapat pada pasal 38. Dapat disimpulkan untuk melihat kepentingan kelompok petani dalam kebijakan perlindungan lahan dapat dilihat dari indikator perlindungan petani

dari fluktuasi harga atau harga komoditi yang menguntungkan dan perlindungan saat gagal panen.

Kebijakan PLP2B sudah seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan bagi para petani terkena dampak kebijakan. Karenanya pemerintah memberikan mekanisme insentif ekonomi sebagai salah satu manfaat yang dapat dirasakan oleh para petani dan sebagai pendukung kebijakan LP2B. Rachman *at al* (2012) menyatakan bahwa pilihan insentif yang ditawarkan pemerintah untuk petani berupa 1) infrastruktur pertanian; 2) bantuan sporadic; 3) bantuan alsintan; 4) keringanan PBB; 5) penerbitan sertifikat; 6) jaminan harga out atau harga penjualan produk pertanian. Sedangkan penelitian terdahulu yang dilakukan Pramudita (2015), insentif yang digunakan dari kebijakan PLP2B berupa pengurangan pajak untuk lahan sawah, pantuan sporadik, dan bantuan infrastruktur. Sedangkan dalam Perda DIY No.10 tahun 2011 insentif yang akan diberikan pemerintah kepada petani terdapat pada pasal 21. Dalam penelitian ini, manfaat yang diterima kelompok sasaran berupa insentif ekonomi diukur dengan adanya insentif berupa keringanan pajak bumi dan bangunan, pengembangan infrastruktur, bantuan sporadik atau bantuan sarana dan prasarana produksi pertanian, penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis.

Sedangkan strategi yang dapat diterapkan dalam implementasi

kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan, pada penelitian sebelumnya yang dilakukan Janti *at al* (2016) dapat berupa 1) feview kebijakan penataan ruang; 2) penegakan hukum terhadap regulasi penataan ruang; 3) dukungan pengalokasian anggaran; 4) penetapan kawasan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan 5) penyusunan regulasi pemberian insentif bagi petani. Namun dalam penelitian ini, strategi yang digunakan dalam penerapan kebijakan adalah penegakan hukum terhadap regulasi penatan ruang.

Salah satu variabel yang mempengaruhi implementasi menurut Winter (Nugroho, 2007) adalah respon kelompok target kebijakan dan perubahan dalam masyarakat. Responsif merupakan sifat penerimaan dari kelompok sasaran kebijakan terhadap suatu kebijakan. Menurut Akib dan Taringan (2007), kelompok sasaran dapat menerima kebijakan salah satunya dikarenakan adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran, kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan dibuat secara sah. Respon untuk menerima kebijakan perlindungan lahan adalah sikap menerima atau tidaknya petani terhadap kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan.

## **II.2.2 Manajemen Lahan dan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Manajemen lahan adalah serangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan Negara (Mertokusumo, 1998). Kemudian Rustiadi *et al* (2011) menjelaskan bahwa manajemen lahan merupakan upaya aktif manusia untuk mengubah pola dan struktur pemanfaatan lahan dari satu keseimbangan menuju kepada suatu keseimbangan baru yang lebih baik. Manajemen lahan merupakan usaha untuk menyeimbangkan antara sumberdaya lahan yang tersedia dengan kebutuhan penggunaan lahan yang akan digunakan.

Terdapat dua pendekatan yang dapat digunakan dalam penentuan manajemen lahan, seperti manajemen lahan ditentukan oleh kondisi fisik lahan, dan berdasarkan kekuatan ekonomi (Mather, 1986). Dalam pertimbangan yang lebih luas pemanfaatan lahan dapat dipengaruhi oleh faktor potensi lahan, sosial-ekonomi dan produk legal formal (Gunawan, 2005). Pertimbangan kondisi fisik ataupun potensi lahan melihat dari keberadaan lahan dari potensi yang terkandung maupun kondisi dataran lahan. Pertimbangan ekonomi lebih melihat dari potensi ekonomi yang akan dihasilkan bila menggunakan lahan yang tersedia. Sedangkan produk legal

formal adalah pertimbangan penggunaan lahan dengan melihat hukum yang ada dan berlaku untuk sebuah lahan.

Konsep dasar pemanfaatan lahan merupakan sebuah rencana atau upaya pemanfaatan lahan sesuai dengan daya dukung atau kemampuan yang dimiliki lahan. Konsep ini harus didukung oleh produk legalitas yang jelas, agar lahan dapat dimanfaatkan dengan melihat potensi yang dimiliki lahan. Unsur –unsur dalam tata manajemen lahan menurut Mertokusumo (1998) adalah sebagai berikut:

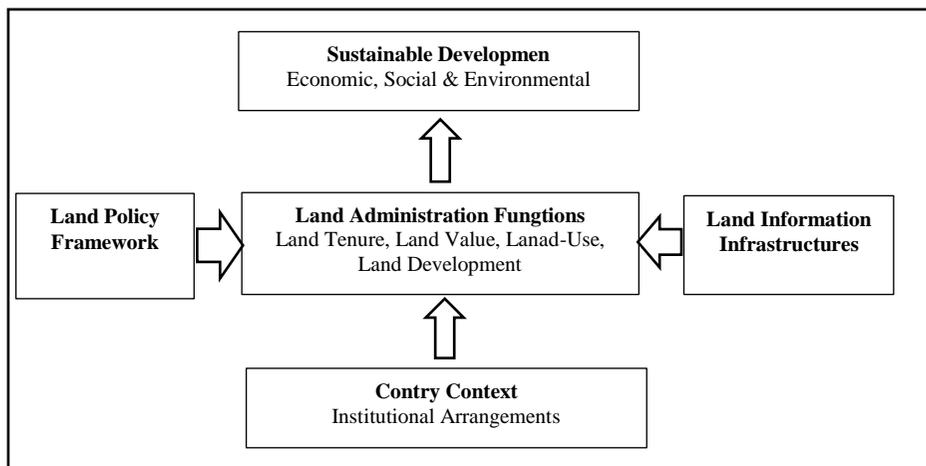
1. Peruntukan : kegiatan peruntukan lebih cenderung pada pembuatan rencana penggunaan lahan, yaitu proses menentukan kegiatan di suatu wilayah.
2. Penggunaan : kegiatan ini sudah merupakan realisasi dimana tanah tersebut sudah mulai ditempati, diatur, dan ditaati.
3. Persediaan : merupakan suatu proses yang berkesinambungan untuk mengatur persediaan tanah untuk semua kebijakan.

Menurut Tomić dan Rastislav (2010), manajemen lahan dapat digunakan sebagai alat untuk mengkoordinasikan pembangunan sosial ekonomi melalui pencegahan munculnya masalah lingkungan dan secara simultan melindungi lingkungan alami dan budaya. Tantangan dalam manajemen lahan adalah bagaimana menjamin penggunaan lahan yang terbatas secara efisien dan menjamin keseimbangan pembangunan bisnis

regional dan penggunaan sumber daya termasuk sumberdaya alam dan lanskap, tanah, air dan udara.

Manajemen lahan mencakup semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan lahan dan sumber daya alam yang dibutuhkan dengan tujuan mencapai pembangunan berkelanjutan. Dalam konteks negara, kegiatan manajemen lahan dapat dijelaskan oleh tiga komponen: kebijakan lahan, infrastruktur informasi lahan, dan infrastruktur administrasi pertanahan dalam mendukung pembangunan berkelanjutan (Enemark *et al*, 2005). Gambar dibawah merupakan paradigman manajemen lahan menurut Enemark *et al* (2005) :

**Gambar II.1 : Paradigma Manajemen Lahan**

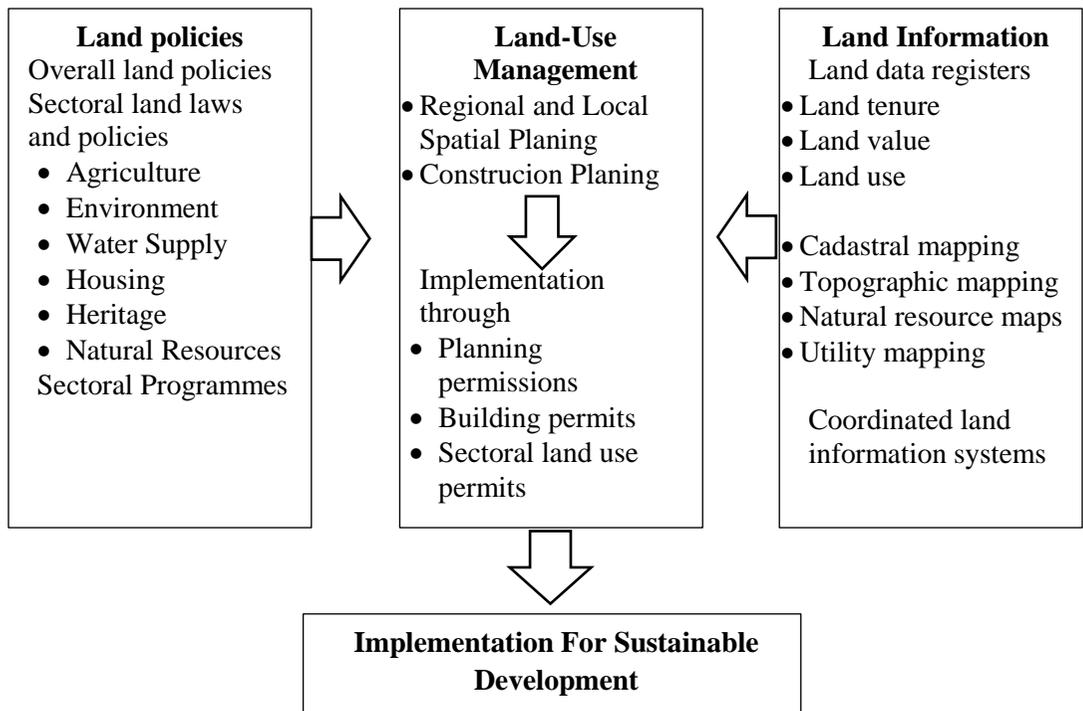


Kebijakan Lahan adalah bagian dari kebijakan nasional dengan tujuan keberlanjutan lingkungan, pembangunan ekonomi, keadilan sosial dan keadilan, dan stabilitas politik. Fungsi administrasi pertanahan yang menjamin pengelolaan yang baik, pembatasan, tanggung jawab dan risiko dalam

kaitannya dengan bangunan, tanah dan sumber daya alam. Administrasi tanah berfungsi didasarkan pada dan difasilitasi oleh infrastruktur informasi lahan yang tepat yang mencakup kadaster dan dataset topografi dan menyediakan akses keinformasi yang lengkap dan *up-to-date* tentang lingkungan yang dibangun dan alami.

Setiap daerah mempunyai kewenangan untuk mengumpulkan informasi tentang penggunaan lahan dan perubahannya melalui perizinan. Berikut adalah gambar pengelolaan manajemen lahan menurut Enemark (2004).

**Gambar II.2 : Pengelolaan Manajemen Lahan Terpadu**



Sumber : *Integrated land-use management for sustainable development* (Enemark : 2004).

*“In the Land-Use Management System (the Planning Control System) the various sectoral interests are balanced against the overall development objectives for a given location and thereby form the basis for regulation of future land-use through planning permissions, building permits and sectoral land use permits according to the various land-use laws (Enemark , 2004).”*

Dibutuhkan adanya pengelolaan lahan terpadu, didasarkan pada kebijakan pertanahan yang ditetapkan dalam kebijakan pertanahan seperti Undang-Undang agraria dan UU perencanaan tata ruang wilayah. Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bentuk perencanaan Negara dengan manajemen lahan dalam bentuk kebijakan publik dengan tujuan mencapai pembangunan yang berkelanjutan. Rencana perlindungan lahan pertanian agar tidak dialih fungsikan menjadi lahan non pertanian yang selanjutnya disebut sebagai lahan pertanian abadi.

Pada dasarnya lahan pertanian abadi adalah penetapan suatu kawasan sebagai daerah konservasi, atau perlindungan, khusus untuk usaha pertanian. Alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian dilarang dengan suatu ketetapan peraturan perundang-undangan. Jika dapat dilaksanakan secara efektif maka pastilah konversi lahan di kawasan konservasi tersebut tidak akan terjadi. Secara teoritis, dengan asumsi dapat diefektifkan, opsi kebijakan inilah yang paling ampuh untuk mencegah konversi lahan pertanian (Simatupang dan Irawan, 2003).

Rencana perlindungan lahan pertanian agar tidak dialih fungsikan menjadi lahan non-pertanian atau disebut lahan abadi pertanian pernah digagas oleh pemerintah dengan luas lahan yang direncanakan menjadi lahan pertanian abadi seluas 15 juta hektar lahan beririgasi dan 15 juta hektar lahan kering (Syahyuti, 2006).

### **II.2.3 Konversi Lahan**

Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan pesatnya pertumbuhan ekonomi non pertanian menyebabkan terjadinya peningkatan permintaan akan lahan sebagai tempat tinggal maupun pusat ekonomi, hingga terjadi alih fungsi lahan yang dulu digunakan sebagai lahan pertanian. Perubahan pemanfaatan lahan yang semula digunakan untuk kegiatan pertanian ke pemanfaatan lahan di luar pertanian seperti perkarangan, kawasan perdagangan, kawasan industri dan seterusnya disebut sebagai konversi lahan (Irawan, 2005).

Konversi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan fungsi lahan pertanian untuk penggunaan ke sector lain yang disebabkan oleh faktor-faktor secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik (Rustiadi dan Reti, 2008). Secara singkat, konversi lahan dapat diartikan sebagai betuk alih fungsi lahan pertanian ke sektor non pertanian. Alih fungsi lahan pada dasarnya merupakan hal yang wajar terjadi,

namun konversi lahan menjadi masalah ketika terjadi di lahan pertanian yang produktif untuk produksi pangan dan tanpa ada pertimbangan untuk membuka lahan baru.

Faktor-faktor yang menyebabkan konversi menurut Lestari (2005) bisa disebabkan oleh tiga faktor penting. Faktor-faktor tersebut ialah sebagai berikut :

- 1) Faktor eksternal merupakan faktor yang disebabkan oleh adanya dinamika pertumbuhan perkotaan, demografi maupun ekonomi;
- 2) Faktor internal merupakan faktor yang lebih melihat sisi yang disebabkan oleh kondisi sosial-ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan;
- 3) Faktor kebijakan merupakan aspek regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang berkaitan dengan perubahan fungsi lahan pertanian.

Sedangkan menurut Isa (2006) Faktor-faktor yang mendorong terjadi konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian antara lain :

- 1) Faktor kependudukan : peningkatan jumlah penduduk;
- 2) kebutuhan lahan kegiatan non-pertanian seperti *real estate*, kawasan industry, kawasan perdagangan, dan jasa-jasa lainnya yang memerlukan lahan luas;

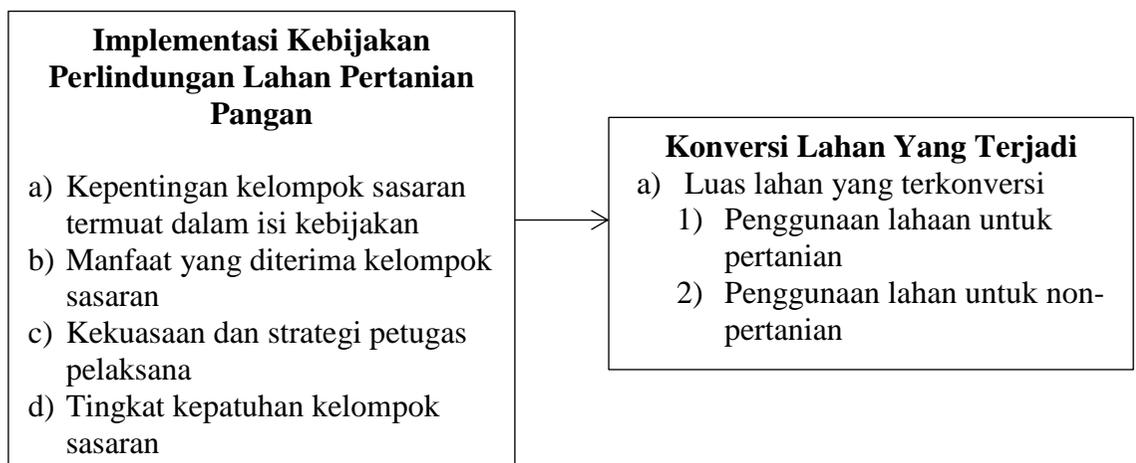
- 3) Faktor ekonomi : tingginya *land rent* yang diperoleh dari sector non-pertanian;
- 4) Faktor sosial budaya : seperti adanya hukum waris;
- 5) Degradasi lingkungan : penurunan kualitas tanah akibat dari musim, pestida dan pupuk;
- 6) Otonomi daerah : mengutamakan pembangunan sektor yang menjanjikan keuntungan jangka pendek lebih tinggi untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti tercermin dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), rendahnya kemauan politik dari pemerintah daerah untuk melaksanakan kebijakan terkait konversi lahan pertanian;
- 7) Lemahnya sistem perundang-undangan dan penegakan hukum.

Menurut Simantupan dan Irawan (2003), tahapan dalam proses konversi lahan pertanian pada umumnya adalah *pertama*, pelepasan hak kepemilikan lahan dari petani ke pihak lain atau swasta, *kedua*, pemanfaatan lahan pertanian tersebut untuk kegiatan non pertanian yang bisa dilakukan oleh petani maupun pihak lain seperti swasta. Sedangkan pola konversi lahan sawah dapat dibedakan menjadi dua tipe yaitu secara bertahap (*gradual*) adalah terjadi secara sporadis/terpencar yang dilakukan oleh perorangan dan secara seketika (*instant*) bersifat *massive*, yaitu terjadi dalam satu hamparan

luas dan terkonsentrasi yang dilakukan oleh proyek pembangunan baik oleh pihak swasta maupun pemerintah (Widjonarko *at al*, 2006).

Menurut Sumaryanto dan Suhaeti (1999) dalam Nurmanaf *at al* (2001), dampak konversi lahan dari aspek sosial ekonomi adalah kehilangan produksi pertanian dan nilai tambahnya, berkurangnya pendapatan dari sektor pertanian, hilangnya kesempatan kerja pertanian dan pendapatan kerja yang dihasilkannya, irigasi yang dibangun dengan biaya besar tidak difungsikan dengan semestinya, timbulnya pencemaran dan degradasi lingkungan, dan hancurnya beberapa kelembagaan lokal yang selama ini menunjang pembangunan pertanian. Sementara itu, manfaat ekonomi yang diperoleh tidak memadai khususnya bagi masyarakat setempat. Strategi pengendalian lahan dapat dilakukan dengan memperkecil peluang terjadinya konversi, mengendalikan kegiatan konversi, instrument pengendalian konversi lahan (Isa, 2006).

### II.3 Kerangka Konsep Penelitian



## **II.4 Definisi Konsepsional**

Definisi konsepsional yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

### **1) Implementasi kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otorisasi terhadap suatu kebijakan, program atau output tertentu. Dalam penelitian ini, implementasi kebijakan dilihat dari sudut kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan, manfaat yang diterima kelompok sasaran, kekuasaan dan strategi petugas pelaksana, tingkat kepatuhan kelompok sasaran.

### **2) Konversi lahan**

Konversi lahan adalah Perubahan pemanfaatan lahan yang semula digunakan untuk kegiatan pertanian ke pemanfaatan lahan di luar pertanian.

## **II.5 Definisi Operasional**

Definisi operasional dalam suatu penelitian bermanfaat untuk mengetahui pengukuran suatu variable, sehingga penelitian dapat mengetahui baik buruknya pengukuran. Adapun indikator – indikator yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

### **I. Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan**

- a) Kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan
  - i. Harga komoditi yang menguntungkan;
  - ii. Kompensasi akibat gagal panen.
- b) Manfaat yang diterima kelompok sasaran
  - i. Keringanan Pajak Bumi dan Bangunan;
  - ii. Pengembangan infrastruktur pertanian;
  - iii. Bantuan sarana dan prasarana pertanian;
  - iv. Jaminan penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis.
- c) Kekuasaan dan strategi petugas pelaksana
  - i. Penegakan hukum terhadap regulasi penataan ruang.
- d) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran
  - i. Sikap penerimaan petani terhadap kebijakan perlindungan lahan.

## II. Konversi lahan yang terjadi di Kabupaten Sleman

- a) Luas lahan yang terkonversi
  - i. Penggunaan lahan untuk pertanian
  - ii. Penggunaan lahan untuk non-pertanian