20/44160 44160

CC BY NC ND

# TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN LEBONG

UNIVERSITAS TERBUKA

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**ARSAN NURROKHMAN**

**NIM. 500763405**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**JAKARTA**

**2020**

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# ABSTRACT

## THE IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE FOOD AGRICULTURE LAND POLICY IN LEBONG REGENCY

ARSAN NURROKHMAN
Universitas Terbuka
arsannur@gmail.com

The purpose of this study is to describe and analyze the process of implementing the policy of Law Number 41 of 2009 in Lebong Regency, Bengkulu, as well as supporting aspects and barriers. The study was conducted with a qualitative method and used an implementation model introduced by Van Meter and Van Horn (1975) and Grindle (1980).

The study found that the implementation of the law about the Protection of Sustainable Food Agriculture Land in Lebong Regency had poor performance or failed. Of the 6 implementation process variables, only 2 variables are resources and communication between organizations that meet the standards of successful implementation. Resources that are still minimal as well as non-aligned policy standards and targets are the initial reasons that this policy has not been successfully implemented. The policy has not been reduced to the Detailed Spatial Plan (Rencana Detail Tata Ruang) and more detailed regulations have made the criminal law mechanism against the perpetrators of the conversion of paddy fields unable to be implemented.

Supporting aspects of the implementation of Law 41/2009 in Lebong Regency are: (1) Food crop agriculture is a mainstay of the Lebong Regency community, so that the contribution of food agriculture to gross regional domestic income (GRDP) is highest compared to other sectors; (2) The existence of irrigation infrastructure which the majority is still functioning properly; (3) Traditions of people who are still agrarian so that people try as much as possible about the need for rice not to buy. Whereas the aspect of the slime barrier is: (1) The contents of Law 41/2009 policy and its derivatives have not touched the fundamental problems related to land or land. Land continues to shift functions to follow market mechanisms, but policies to prevent land conversion are precisely biased with activities to increase agricultural productivity; (2) Determination procedures tend to be complicated, do not mention the implementor in detail and ignore existing agricultural land; (3) Population settlements cluster in flat areas which are actually rice fields; (4) There is a myth about rats which makes the rice planting season only be done once a year.

**Keywords**: policy implementation, food agriculture, land conversion, paddy fields.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# ABSTRAK

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN LEBONG

ARSAN NURROKHMAN
Universitas Terbuka
arsannur@gmail.com

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis proses implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 di Kabupaten Lebong, Bengkulu, serta aspek-aspek pendukung dan penghambatnya. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif dan menggunakan model implementasi yang dikenalkan Van Meter dan Van Horn (1975) serta Grindle (1980).

Penelitian menemukan bahwa Implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Lebong memiliki kinerja yang buruk atau mengalami kegagalan. Dari 6 variabel proses implementasi, hanya 2 variabel yaitu sumberdaya dan komunikasi antar organisasi yang memenuhi standar keberhasilan implementasi. Sumberdaya yang masih minim serta standar dan sasaran kebijakan yang tidak selaras menjadi sebab awal kebijakan ini belum berhasil diimplementasikan. Belum diturunkannya kebijakan ke Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan peraturan yang lebih rinci membuat mekanisme penegakan hukum terhadap pelaku alihfungsi lahan sawah belum bisa dilaksanakan.

Aspek pendukung implementasi UU/41 2009 di Kabupaten Lebong adalah: (1) Pertanian tanaman pangan pangan adalah andalan masyarakat Kabupaten Lebong, sehingga sumbangsih pertanian pangan terhadap pendapatan domestik regional bruto (PDRB) tertinggi dibandingkan sektor lainnya; (2) Adanya infrastruktur irigasi yang mayoritas masih berfungsi dengan baik; (3) Tradisi masyarakat yang masih agraris sehingga masyarakat berusaha sebisa mungkin mengenai kebutuhan beras tidak perlu membeli. Sedangkan aspek-apek penghambatnya adalah: (1) Isi kebijakan UU/41 2009 dan turunannya belum menyentuh masalah fundamental terkait tanah atau lahannya. Lahan terus beralih fungsi mengikuti mekanisme pasar, namun kebijakan mencegah alih fungsi lahan justeru bias dengan kegiatan peningkatan produktivitas pertanian; (2) Prosedur penetapannya cenderung rumit, tidak menyebut implementor dengan rinci dan mengabaikan lahan pertanian yang telah ada; (3) Permukiman penduduk mengelompok di wilayah dataran yang notabene adalah wilayah persawahan; (4) Adanya mitos tentang tikus yang membuat musim tanam sawah hanya bisa dilakukan sekali dalam setahun.

**Kata kunci**: implementasi kebijakan, pertanian pangan, alih fungsi lahan, lahan sawah.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# UNIVERSITAS TERBUKA
# PROGRAM PASCASARJANA
# MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

## PERNYATAAN

TAPM yang berjudul Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Lebong adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta, 26 September 2019

Yang Menyatakan




Arsan Nurrokhman

NIM. 500763405



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

# UNIVERSITAS TERBUKA
# PROGRAM PASCASARJANA
# PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

## PERSETUJUAN TAPM

| | | |
|---|---|---|
| Judul TAPM | : | Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Lebong |
| Penyusun TAPM | : | Arsan Nurrokhman |
| NIM | : | 500763405 |
| Program Studi | : | Magister Administrasi Publik |
| Hari/Tanggal | : | Kamis, 26 September 2019 |

Menyetujui:

| Pembimbing II | Pembimbing I |
|---|---|
| Dr. Darmanto, M.Ed. | Dr. Iqbal Miftakhul Mujtahid, S.I.P, M.Si. |
| NIP. 195910271986031003 | NIP. 198206062008121001 |

Penguji Ahli

Prof. Dr. A. Aziz Sanapiah, M. P. A.

Mengetahui,

| Ketua Pascasarjana Hukum, Sosial dan Politik | Dekan Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik |
|---|---|
| Dr. Darmanto, M.Ed. | Dr. Sofjan Arpin, M.Si. |
| NIP. 195910271986031003 | NIP. 196606191992031002 |

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# UNIVERSITAS TERBUKA
# PROGRAM PASCASARJANA
# PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

## PENGESAHAN

Nama : Arsan Nurrokhman

NIM : 500763405

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Lebong

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal : Kamis, 26 September 2019

W a k t u : 9.30 – 12.00 WIB

Dan telah dinyatakan LULUS.

**Panitia Penguji TAPM**

| | Tanda Tangan |
|---|---|
| Ketua Komisi Penguji<br>Dr. Darmanto, M.Ed. | ..... |
| Penguji Ahli<br>Prof. Dr. A. Aziz Sanapiah, M. P. A. | ..... |
| Pembimbing I<br>Dr. Iqbal Miftakhul Mujtahid, S.I.P, M.Si. | ..... |
| Pembimbing II<br>Dr. Darmanto, M.Ed. | ..... |

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa atas segala kuasa dan nikmat-Nya sehingga Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini bisa diselesaikan. Penulis ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam studi di Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka (MAP UT) dan penyelesaian TAPM ini. Para dosen yang telah memberikan ilmunya, semoga ilmu yang diajarkan menjadi amal jariyah. Pembimbing penulis, Dr. Iqbal Miftakhul Mujtahid dan Dr. Darmanto tentu harus disebut khusus karena peran beliau berdua yang besar dalam menuntun penulis untuk runut berpikir serta "memberi nyawa" terhadap ilmu Administrasi Publik sehingga menjadi sangat menarik bagi penulis. Juga Prof. Dr. A. Aziz Sanapiah yang memberi koreksi akhir dalam penulisan TAPM ini. Bagi para guru tersebut, penulis sampaikan terima kasih dan doa, semoga sehat dan berkah dalam semua aktivitasnya.

Tak lupa penulis sampaikan terima kasih kepada para staf UPBJJ UT Bengkulu, Ibu Lina Asnamawati yang banyak memberi petunjuk pendaftaran ke program ini. Juga kepada kakak angkatan saya, Mas Warsita Raharja yang meskipun jauh dari Bangka Belitung bersedia berbagi kiat belajar. Demikian pula teman-teman sesama mahasiswa MAP UT yang meski tidak pernah berjumpa tetapi saling mendukung dan menyemangati.

Kepada istri dan anak-anak penulis, Lina Herlinawati, Nadia Muna Mumtaza, Faiq Zaidan Alfaruq dan Salma Mufida Salasika, karya ini penulis persembahkan.

Jakarta, 26 September 2019

Penulis,

Arsan Nurrokhman



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# RIWAYAT HIDUP

Nama : Arsan Nurrokhman, S.Si.
NIM : 19800925 200604 1 006
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Tempat, Tgl Lahir : Lampung Tengah, 25 September 1980
Riwayat Pendidikan :

- Lulus SD Muhammadiyah Nyukang Harjo di Padang Ratu , Lampung Tengah, pada tahun 1992.
- Lulus SMP Muhammadiyah Nyukang Harjo, di Padang Ratu, Lampung Tengah, pada tahun 1995.
- Lulus SMU Negeri 2 Metro, Lampung Tengah, pada tahun 1998.
- Lulus S-1 di Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, pada tahun 2005.

Riwayat Pekerjaan :

- Tahun 2006-2007 sebagai staf di Badan Pertanahan Nasional, Jakarta.
- Tahun 2007-2013 sebagai staf dan Kepala Subseksi Tematik dan Potensi Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Mukomuko, Bengkulu.
- Tahun 2013-2017 sebagai Kepala Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan/Infrastruktur Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Lebong, Bengkulu.
- Tahun 2018 – sekarang sebagai staf di Pusat Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Jakarta, 26 September 2019

Penulis,

Arsan Nurrokhman



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# DAFTAR ISI

ABSTRACT ..... ii
ABSTRAK ..... iii
PERNYATAAN ..... iv
LEMBAR PERSETUJUAN ..... v
LEMBAR PENGESAHAN ..... vi
KATA PENGANTAR ..... vii
RIWAYAT HIDUP ..... viii
DAFTAR ISI ..... ix
DAFTAR TABEL ..... xii
DAFTAR GAMBAR ..... xiii

**BAB I PENDAHULUAN** ..... 1
A. Latar Belakang ..... 1
B. Perumusan Masalah ..... 12
C. Tujuan Penelitian ..... 12
D. Manfaat Penelitian ..... 12

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA** ..... 13
A. Kajian Teori ..... 13
1. Paradigma Administrasi Publik ..... 13
2. Kebijakan Publik ..... 14
3. Implementasi Kebijakan Publik ..... 16
4. Tata Guna Tanah dan Tata Ruang ..... 25
B. Penelitian Terdahulu ..... 29
C. Kerangka Berpikir ..... 37
D. Operasionalisasi Konsep ..... 39

**BAB III METODOLOGI PENELITIAN** ..... 41
A. Desain Penelitian ..... 41



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan ..... 42
C. Fokus Penelitian ..... 43
D. Instrumen Penelitian ..... 46
E. Prosedur Pengumpulan Data ..... 47
1) Pengumpulan data dengan dokumentasi. ..... 47
2) Pengumpulan data dengan wawancara. ..... 47
3) Pengumpulan data dengan observasi. ..... 48
F. Metode Analisis Data ..... 48
G. Lokasi Penelitian ..... 49
**BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN** ..... 50
A. Deskripsi Wilayah ..... 50
1. Sumberdaya Alam ..... 55
2. Kependudukan ..... 57
3. Kondisi Pendidikan dan Ekonomi ..... 61
4. Kondisi Pemerintahan ..... 63
B. Hasil Wawancara, Telaah Dokumen dan Observasi ..... 69
1. Standar dan Sasaran Kebijakan ..... 70
2. Sumberdaya ..... 76
3. Komunikasi dan Aktivitas Pelaksanaan Antar Organisasi ..... 78
4. Karakteristik Agen Pelaksana ..... 83
5. Kondisi Lingkungan Sosial, Politik dan Ekonomi ..... 88
6. Sikap Para Pelaksana ..... 91
7. Isi Kebijakan ..... 92
8. Lingkungan Kebijakan ..... 103
C. Analisis terhadap Hasil Penelitian ..... 112
1. Proses Implementasi Kebijakan ..... 112



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

c. Komunikasi dan Aktivitas Pelaksanaan Antar Organisasi ..... 119
d. Karakteristik Agen Pelaksana ..... 121
e. Kondisi Lingkungan Sosial, Politik dan Ekonomi ..... 124
f. Sikap Para Pelaksana ..... 126
2. Aspek Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan ..... 127
a. Isi Kebijakan ..... 129
b. Lingkungan Kebijakan ..... 136
3. Analisis Kritis Secara Umum ..... 143

**BAB V SIMPULAN DAN SARAN** ..... 148
A. Simpulan ..... 148
B. Saran ..... 149

**DAFTAR PUSTAKA** ..... 151
Lampiran 1 : Keterangan Kesesuaian Ruang ..... 156
Lampiran 2 : Surat Keterangan Penggantian Lahan ..... 158
Lampiran 3 : Hasil Wawancara ..... 159



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Luas dan Pertumbuhan Lahan Sawah Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu Tahun 2011-2015 ..... 7
Tabel 1.2. Luas Lahan Sawah Irigasi per Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu Tahun 2015 (Hektar) ..... 9
Tabel 2.1. Indikator Implementasi Kebijakan ..... 21
Tabel 2.2. Determinan Implementasi Kebijakan Publik ..... 21
Tabel 4.1. Luas Wilayah Kabupaten Lebong berdasarkan Kemiringan Lahan ..... 52
Tabel 4.2. Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Lebong Tahun 2012-2016 ..... 58
Tabel 4.3. Kepadatan Penduduk Kabupaten Lebong 2016 ..... 59
Tabel 4.4. Rangkuman Hasil Penelitian dengan Indikator Proses Implementasi dari Van Meter dan Van Horn ..... 112
Tabel 4.5. Rangkuman Hasil Penilaian dengan Indikator Merilee S. Grindle .... 127



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Perkembangan Harga Beras di Indonesia Tahun 2009-2018.....3
Gambar 2.1. Model Proses Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn...23
Gambar 2.2. Model Implementasi Merilee S. Grindle.....24
Gambar 2.3. Kerangka Berpikir Penelitian .....38
Gambar 3.1. Komponen-komponen Analisis Data: Model Interaktif.....48
Gambar 4.1. Peta Administrasi Kabupaten Lebong.....51
Gambar 4.2. Peta Rencana Pola Ruang Kabupaten Lebong.....53
Gambar 4.3. Foto Wilayah Pusat Permukiman di Kabupaten Lebong.....54
Gambar 4.4. Citra Satelit Wilayah Permukiman Kecamatan Topos .....60
Gambar 4.5. Kutipan SOP tentang Izin Perubahan Penggunaan Tanah.....82
Gambar 4.6. Perbandingan Kompetensi DPTMSP Kabupaten di Indonesia.....87
Gambar 4.7. Pengolahan Emas di Kabupaten Lebong .....90
Gambar 4.8. Tangkapan Layar Citra Satelit Kecamatan Bingin Kuning .....96
Gambar 4.9. Tangkapan Layar Citra Satelit Kecamatan Lebong Tengah .....97
Gambar 4.10. Diagram Alir Penetapan LP2B .....99
Gambar 4.11. Pembangunan Perumahan di Kabupaten Lebong .....103
Gambar 4.12. Permukiman dan Sarana Irigasi di Kabupaten Lebong.....109
Gambar 4.13. Peta Citra Satelit Kabupaten Lebong.....110
Gambar 4.14. Bagan Faktor Penentu Alih Fungsi Lahan.....141



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Alih fungsi lahan pertanian merupakan masalah serius di Indonesia. Serius karena lahan yang beralih fungsi demikian luas dan menyangkut kebutuhan pangan penduduk yang terus bertambah. Meskipun sudah ada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, namun data yang disampaikan oleh berbagai pihak menunjukkan bahwa laju alih fungsi lahan pertanian tidak menjadi surut setelah ada undang-undang tersebut.

Data yang disampaikan oleh media dari berbagai sumber menyatakan bahwa lahan yang beralih fungsi berada dalam kisaran 50.000 – 110.00 hektar/tahun. Harian *Kompas* (15/9/2014) memberitakan pernyataan Menteri Pertanian Suswono bahwa setiap tahun sekitar 110.000 hektar lahan pertanian produktif beralih fungsi atau terkonversi. Suswono dalam berita tersebut juga menyatakan bahwa alih fungsi lahan pertanian menurunkan produksi pangan dan mengancam ketahanan pangan nasional. Selain itu, Dekan Fakultas Ekologi Manusia Institut Pertanian Bogor yang juga Ketua Umum Perhimpunan Sarjana Pertanian Indonesia, Arif Satria, sebagaimana disampaikan oleh *Harian Pikiran Rakyat* dalam situs webnya (13/6/2016), mencatat bahwa setidaknya 50.000 hingga 100.000 hektar lahan sawah hilang setiap tahun. Ia juga meragukan UU No. 41/2009 dapat diterapkan dengan baik.

Tidak kurang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga menyorot dan melakukan kajian terhadap masalah ini. Dimuat oleh laman *Kompas.com*, Deputi Pencegahan KPK, Pahala Nainggolan mengatakan, terjadi penyusutan lahan



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

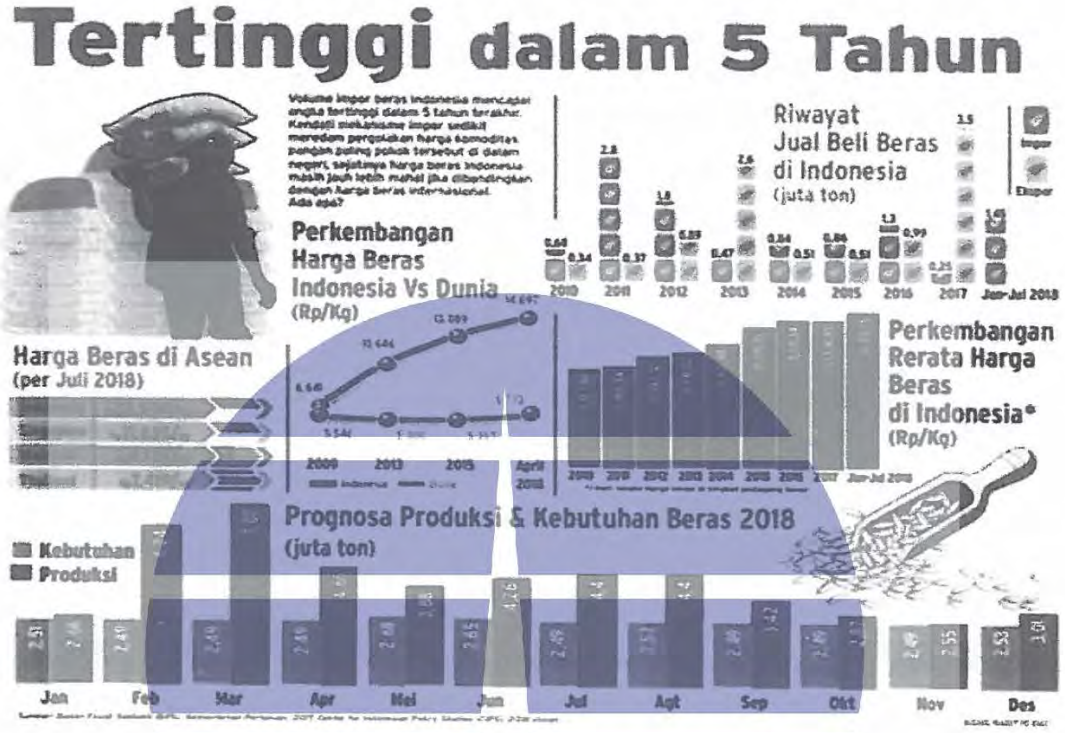
pertanian. Setiap tahun, kata dia, terjadi alih fungsi sawah sekitar 50-60 (ribu) hektare. "Itu ekuivalen dengan 300.000 ton beras. Sementara pemerintah ingin swasembada beras, ternyata lahan pertanian menyusut di berbagai daerah," kata Pahala di gedung KPK, Jakarta, Kamis (10/11/2016).

Selain penyusutan lahan sawah, tata kelola impor beras yang buruk ditengarai menjadi sebab harga beras Indonesia menjadi paling mahal se-Asia Tenggara selama lima tahun terakhir. Koran *Bisnis Indonesia* edisi Kamis (16/8/2018) yang juga dimuat di situs onlinenya (bisnis.com), memberitakan bahwa meskipun impor beras Indonesia melonjak setelah Kementerian Perdagangan menerbitkan izin impor 2 juta ton pada tahun 2018, namun besarnya kuota izin impor tersebut tidak lantas membuat harga beras menjadi turun. Menurut Ketua Umum Bank Benih dan Teknologi Tani Indonesia (AB2TI) Dwi Andreas Santosa, impor memang bukanlah solusi jitu untuk meredam atau menurunkan harga beras. Menurutnya, tata kelola beras Indonesia terlampau buruk yang berdampak pada tingginya harga produksi. Ekonom INDEF Rusli Abdullah juga menilai bahwa amburadulnya tata kelola pertanian nasional dan banyaknya mata rantai distribusi beras, membuat harga beras akan terus naik. Padahal kenaikan harga pangan jamak diketahui di Indonesia sebagai faktor paling berpengaruh terhadap laju inflasi.

Gambar 1.1 berikut menunjukkan bahwa Indonesia menjadi negara dengan harga beras paling mahal se-Asia Tenggara dan memiliki perbedaan yang terus melebar dengan harga acuan beras dunia. Grafik dalam gambar berikut menurut *Bisnis.com* diolah berdasarkan data dari *Center for Indonesian Policy Studies* (CIPS) dan World Bank.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka




*Sumber: http://industri.bisnis.com*

**Gambar 1.1. Perkembangan Harga Beras di Indonesia Tahun 2009-2018**

Gambar di 1.1. menunjukkan bahwa semakin melebarnya perbedaan harga beras Indonesia dengan harga acuan beras dunia tetap terjadi meskipun Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah terbit pada tahun 2009. Laju alih fungsi lahan pertanian ternyata berjalan seiring dengan kenaikan harga beras, meskipun bukan satu-satunya penentu.

KPK menemukan hasil studi di lapangan bahwa pemerintah daerah mendapatkan pendapatan lebih besar bila lahan pertanian beralih fungsi. Jika menjadi perumahan pemerintah daerah mendapatkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) lebih besar dan pendapatan dari izin konstruksi. Kemudian fakta lain, baru terdapat 180 Kabupaten/Kota yang telah memiliki Peraturan Daerah (Perda) tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (*Kompas.com*, 10/11/2016).



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Laju alih fungsi yang masih demikian massif tersebut membuat implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi patut dipertanyakan. Rachman dkk. (2013) menyatakan bahwa pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) sangat tergantung pada partisipasi masyarakat. Program sosialisasi merupakan langkah dasar yang penting dalam pelaksanaan PLP2B. Namun dalam temuan penelitiannya, dengan sampel enam kabupaten, terungkap bahwa sosialisasi PLP2B tidak dilakukan secara optimal. Di Provinsi Jawa Barat, petani yang mengetahui adanya PLP2B cukup rendah, yaitu mulai dari 22 persen (Kabupaten Majalengka) sampai 40 persen (Kabupaten Tasikmalaya).

Penelitian tersebut juga menemukan bahwa dukungan aspek kelembagaan yang demikian penting mendukung keberhasilan implementasi PLP2B ternyata juga belum optimal dan lambat. Hasil rekapitulasi status UU PLP2B per April 2012 menunjukkan bahwa dari total 33 provinsi, hanya 11 provinsi yang telah menetapkan Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Sementara di 22 provinsi lainnya masih merupakan proses diskusi yang sedang berlangsung. Rendahnya penetapan Perda RTRW di tingkat provinsi berdampak pada pembentukan Perda RTRW di tingkat kabupaten/kota. Tercatat dari 99 kota, hanya 33 kota yang telah mengatur Perda RTRW. Sementara itu, 96 kabupaten telah menetapkan Perda-RTRW, dan 303 kabupaten belum menetapkan Perda RTRW sejauh ini. Karena Perda RTRW adalah arah kebijakan lapangan operasional, rendahnya pendiriannya akan menyebabkan ketidak-optimalan atau keterlambatan dalam pelaksanaan kegiatan PLP2B (Rachman dkk, 2013).



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Penelitian Rachman dkk (2013) tersebut juga menjelaskan paling tidak ada tiga aspek dasar yang mempengaruhi kesulitan pengendalian konversi lahan, yaitu koordinasi kebijakan, implementasi, dan konsistensi. Dalam hal koordinasi kebijakan, di satu sisi pemerintah melarang konversi lahan pertanian, namun di sisi lain pemerintah mendorong konversi lahan pertanian melalui kebijakan pertumbuhan industri dan sektor nonpertanian dengan menggunakan lahan pertanian. Sejalan dengan implementasi kebijakan, UU hanya mengatur sanksi bagi perusahaan atau badan hukum sedangkan konversi lahan perorangan tidak tersentuh dan diperkirakan akan meluas. Berkaitan dengan konsistensi kebijakan, dicatat bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) didirikan sebagai instrumen utama untuk mengendalikan konversi lahan. Namun demikian, banyak RTRW yang merencanakan konversi lahan pertanian bukan untuk tujuan pertanian saja. Tidak ada kekhususan tentang otorisasi penentuan dan pengendalian serta penerapannya membuat undang-undang ini lemah dalam implementasinya.

Pada masa Orde Baru, terkait dengan konversi penggunaaan tanah sawah, Sadyohutomo (2008) menyampaikan alasan mengapa pembangunan sektor nonpertanian mengancam sawah subur di Indonesia. *Pertama,* peningkatan kegiatan nonpertanian sebagian justeru berada di lokasi-lokasi yang sudah mulai berkembang sebelumnya, yaitu di Pulau Jawa dan di beberapa pusat pertumbuhan di luar Jawa. *Kedua,* walaupun sebagian besar penduduk bekerja di sektor pertanian, tetapi kontribusinya terhadap produk nasional bruto *(gross national product)* masih di bawah sektor nonpertanian. Ini sangat terkait dengan strategi pembangunan yang masih mengejar pertumbuhan ekonomi.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Dampaknya, setelah swasembada beras selama 9 tahun (1984-1993), Indonesia telah menjadi negara pengimpor beras. Penggunaan tanah persawahan beririgasi di sekitar wilayah perkotaan yang berubah menjadi perumahan, industri dan prasarananya menunjukkan angka yang mengejutkan. Luas wilayah persawahan berkurang dari 3.263.000 hektar (ha) pada tahun 1983 menjadi 3.200.000 pada tahun 1988 atau berkurang 12.600 ha setiap tahun. Setelah adanya kebijaksanaan pemerintah dalam pembatasan perubahan penggunaan tanah persawahan ke penggunaan nonpertanian pada akhir 1980-an baru menunjukkan penurunan laju perubahan tersebut. Hal ini berdasarkan data selama periode 1988-1993 telah terjadi penurunan luas tanah sawah melambat menjadi 8.255 ha per tahun (Sadyohutomo, 2008).

Fakta yang disampaikan oleh Sadyohutomo (2008) tersebut menunjukkan bahwa pernah ada cerita sukses kebijakan untuk menahan laju konversi tanah sawah di Indonesia. Jika sekarang ada lebih 50.000 hektar sawah per tahun beralih fungsi, maka perlu ada kajian yang serius terhadap masalah ini. Kajian untuk memahami fenomena tersebut dan menjadi rekomendasi untuk membuat kebijakan yang lebih efektif.

Dalam level lebih mikro, penelitian yang dilakukan oleh Krisdyatmiko (2015) di Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman, menemukan bahwa dalam proses perumusan kebijakan tata ruang, pemerintah daerah masih memegang kendali utama, sementara partisipasi desa hanya dalam tahap konsultasi dan sosialisasi. Desa tidak memiliki kontrol lebih kuat dalam tata ruang karena desa pun tidak memiliki perencanaan tata ruang. Dari tiga jenis pendekatan, massal, individu dan kelompok, ternyata hanya pendekatan massal



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

yang dilaksanakan. Di tingkat desa tidak terjadi komunikasi antara pemerintah desa dengan masyarakat dalam perencanaan tata ruang dan pengendalian lahan, pembahasan sektor pertanian hanya sebatas teknis produksi pertanian.

Menurut Krisdyatmiko, di tengah keterbatasan strategi komunikasi tersebut, meskipun banyak yang tidak mengetahui tata ruang wilayah, namun masyarakat mengetahui bahwa alih fungsi lahan harus dilakukan secara prosedural. Tetapi, sikap masyarakat terhadap alih fungsi lahan cenderung menyetujuinya, karena merupakan pilihan rasional di tengah daya dukung sektor pertanian yang melemah, ketidaktegasan pemerintah dalam menegakkan peraturan, dan perkembangan arus modernisasi yang terus menggempur Desa Sariharjo.

Untuk Provinsi Bengkulu, meskipun tekanan penduduk terhadap lahan tidak sekuat di Pulau Jawa, data dari tahun 2011-2015 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) berikut ternyata menunjukkan masalah alih fungsi lahan yang sama.

**Tabel 1.1 Luas dan Pertumbuhan Lahan Sawah Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu Tahun 2011-2015**

| Kabupaten/Kota | Luas Lahan Sawah (hektar) | | | | | Pertumbuhan (%) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 |
| -1 | -2 | -3 | -4 | -5 | -6 | -7 | -8 | -9 | -10 |
| 01 Bengkulu Selatan | 11.290 | 11.290 | 11.290 | 11.290 | 11.036 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -2,25 |
| 02 Rejang Lebong | 9.383 | 9.704 | 10.004 | 9.878 | 9.951 | 3,42 | 3,09 | -1,26 | 0,74 |
| 03 Bengkulu Utara | 15.429 | 15.300 | 16.309 | 14.521 | 11.757 | -0,84 | 6,59 | -10,96 | -19,03 |
| 04 Kaur | 7.867 | 7.870 | 8.034 | 8.132 | 8.099 | 0,04 | 2,08 | 1,22 | -0,41 |
| 05 Seluma | 20.150 | 20.150 | 19.862 | 18.130 | 18.118 | 0,00 | -1,43 | -8,72 | -0,07 |
| 06 Muko Muko | 10.205 | 9.418 | 9.130 | 9.544 | 9.469 | -7,71 | -3,06 | 4,53 | -0,79 |
| 07 Lebong | 11.593 | 10.270 | 9.629 | 9.605 | 9.605 | -11,41 | -6,24 | -0,25 | 0,00 |
| 08 Kepahiang | 5.237 | 5.287 | 5.287 | 5.287 | 5.287 | 0,95 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09 Bengkulu Tengah | 7.197 | 7.624 | 7.716 | 7.765 | 6.615 | 5,93 | 1,21 | 0,64 | -14,81 |
| 71 Bengkulu | 2.819 | 2.789 | 2.793 | 2.095 | 1.714 | -1,06 | 0,14 | -24,99 | -18,19 |
| **JUMLAH** | **101.170** | **99.702** | **100.054** | **96.247** | **91.651** | -1,45 | 0,35 | -3,80 | -4,78 |

*Sumber: Badan Pusat Statistik (2016)*



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Tabel 1.1 tersebut menunjukkan fakta bahwa untuk level Provinsi Bengkulu hanya tahun 2012-2013 yang menunjukkan pertumbuhan positif (0,35%), tahun lainnya menunjukkan pertumbuhan yang semuanya negatif dengan angka lebih besar. Sedangkan khusus untuk Kabupaten Lebong, tidak ada satu pun data yang menunjukkan pertumbuhan yang positif. Adanya angka yang sama pada tahun 2014 dan 2015 bisa jadi karena di lapangan terjadi stagnasi atau karena tidak ada pembaharuan data. Namun jika diakumulasi dalam 5 tahun berturut-turut itu, angka pertumbuhannya negatif secara signifikan.

Selama lima tahun (2011-2015), tidak ada ada penambahan luas lahan sawah di Kabupaten Lebong, yang ada justeru pengurangan. Data pada Tabel 1.1 tersebut mengonfirmasi pengamatan di lapangan tentang banyaknya lahan sawah yang dikonversi, ditimbun dan dijadikan perumahan.

Jika ekstensifikasi dengan cara perluasan lahan di Kabupaten Lebong menunjukkan pertumbuhan yang negatif, intensifikasi terhadap lahan sawah yang ada di Kabupaten Lebong pun ternyata bermasalah. Tabel 1.2 berikut ini menunjukkan fakta yang unik di Kabupaten Lebong dan berbeda sekali dengan kabupaten lain di Provinsi Bengkulu. Meskipun banyak sawah beririgasi di Kabupaten Lebong, namun sawah yang ditanami dua kali ternyata persentasenya sedikit sekali. Berdasarkan data pada Tabel 1.2, dari total 9.246 hektar lahan sawah beririgasi di Kabupaten Lebong, ternyata hanya 608 hektar yang ditanam 2 kali dalam satu tahun. Kemudian hanya 42 hektar yang ditanami dalam tiga kali dalam satu tahun. Berlimpahnya air di Kabupaten Lebong dengan irigasi yang mendukung ternyata tidak dimanfaatkan maksimal untuk meningkatkan produktivitas.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

**Tabel 1.2 Luas Lahan Sawah Irigasi per Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu Tahun 2015 (Hektar)**

| No. | Kabupaten/Kota | Ditanami Padi | | | Tidak Ditanami Padi | Sementara Tidak Diusahakan | Jumlah |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Satu kali | Dua kali | Tiga kali | | | |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| 1 | Bengkulu Selatan | 1.081 | 5.897 | 377 | 776 | - | 8.131 |
| 2 | Rejang Lebong | 477 | 5.009 | 3.138 | 60 | - | 8.684 |
| 3 | Bengkulu Utara | 71 | 7.164 | 970 | 163 | 73 | 8.441 |
| 4 | Kaur | 50 | 4.422 | - | - | 37 | 4.509 |
| 5 | Seluma | 4.379 | 5.487 | 260 | - | - | 10.126 |
| 6 | Mukomuko | 632 | 4.774 | 132 | 305 | 145 | 5.988 |
| 7 | Lebong*) | 8.586 | 608 | 42 | - | 10 | 9.246 |
| 8 | Kepahiang | 626 | 2.231 | 1.766 | 61 | - | 4.684 |
| 9 | Bengkulu Tengah | 298 | 3.239 | 150 | 35 | 9 | 3.731 |
| 10 | Bengkulu | 44 | 510 | - | - | - | 554 |
| | **Jumlah** | **16.244** | **39.341** | **6.835** | **1.400** | **274** | **64.094** |

*Sumber: Badan Pusat Statistik (2016)*

Data ini pada Tabel 1.2 menunjukkan fakta bahwa intensifikasi pertanian terhadap lahan sawah tidak dilakukan di Kabupaten Lebong, mengingat persentase sawah beririgasi yang ditanam dua kali hanya 6,57% dari total sawah beririgasi yang ada. Jika sawah tersebut adalah sawah tadah hujan mungkin faktor kekurangan air di saat musim kemarau menjadi penyebabnya. Namun jika sawah tersebut adalah sawah yang beririgasi maka pasti ada penyebab lain.

Laporan yang dibuat oleh Wibawa, dkk. (2009) dari Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Bengkulu menyatakan bahwa pada awalnya Kabupaten Lebong merupakan lumbung beras di Provinsi Bengkulu, tetapi kondisi sekarang sangat jauh berbeda. Sekitar 7.000 ha lahan sawah di Lebong hanya ditanami padi



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

satu kali setahun. Wibawa dkk. berdasarkan laporan Dinas Pertanian (2007) dan BIPPK (2007) menyatakan bahwa sawah yang hanya ditanami satu kali itu disebabkan terutama karena tingginya serangan hama tikus.

Jika laporan yang dibuat oleh Wibawa dkk. (2009) tersebut disandingkan dengan data dari BPS dalam Tabel 1.2, maka minimal sejak tahun 2007 sawah beririgasi di Kabupaten Lebong hanya ditanami satu kali dalam satu tahun. Padahal jika dibandingkan dengan kabupaten lain di Bengkulu, Kabupaten Lebong menduduki peringkat kedua dalam hal luas wilayah sawah beririgasi.

Memperhatikan data pada Tabel 1.2 di atas, pernyataan bahwa di masa lalu Kabupaten Lebong adalah lumbung beras bagi provinsi Bengkulu, sebagaimana disampaikan oleh Wibawa dkk (2009) juga pernyataan Gubernur Bengkulu pada situs http://www.rmolbengkulu.com (19/12/2016), cukup relevan. Jika Kabupaten Lebong bisa mengoptimalkan sawah irigasi yang ada maka produksi padinya akan meningkat dan bisa surplus. Mengingat luas sawah beririgasi di Lebong peringkat kedua di tingkat provinsi Bengkulu, sementara jumlah penduduknya terendah nomor dua (105.421 jiwa pada tahun 2013 berdasarkan data BPS).

Pertambahan luas sawah yang negatif dan intensifikasi lahan sawah yang belum signifikan di Kabupaten Lebong tersebut membuat kajian terhadap implementasi Undang-Undang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Lebong menarik untuk dilakukan. Beberapa indikasi yang ada menunjukkan bahwa pemerintah belum maksimal menjalankan program ini. Salah satu indikasinya adalah belum adanya payung hukum untuk memproses Izin



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) sebagai salah satu mekanisme kontrol terhadap alih fungsi lahan.

Tidak adanya aturan dan lembaga yang mengeluarkan izin tersebut di Kabupaten Lebong membuat beberapa kegiatan pemisahan atau pemecahan bidang tanah pertanian yang diajukan oleh masyarakat ke Kantor Pertanahan Kabupaten Lebong menjadi terhambat. Tindakan yang dilakukan agar permohonan masyarakat tetap bisa diproses, akhirnya cenderung hanya menyiasati syarat formal, tetapi secara substantif tidak selaras dengan maksud peraturan perundang-undangan.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Pengaturan Pertanahan mensyaratkan adanya Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) untuk permohonan pemecahan/pemisahan hak apabila terjadi perubahan penggunaan tanah. Namun ketika syarat itu diminta kepada masyarakat yang melakukan permohonan pemecahan sertifikat tanah, mereka tidak bisa memenuhinya karena tidak ada lembaga yang mengeluarkan izin tersebut di Kabupaten Lebong. Kebijakan yang ditempuh oleh Kantor Pertanahan akhirnya adalah tetap memproses pemecahan sertipikat tersebut tanpa mengubah penggunaannya (tetap tanah pertanian) padahal dalam kenyataannya di tanah tersebut telah berdiri bangunan.

Beberapa data, indikasi dan fenomena di lapangan tersebut menarik untuk diteliti. Bagaimanakah sebenarnya implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan tersebut berjalan di Kabupaten Lebong dan aspek apa saja yang mempengaruhinya? Sehingga untuk mengetahui dan menjawab berbagai pertanyaan tersebut lebih lanjut, penelitian ini mengambil tema: "Implementasi



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Lebong."

## B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Lebong?
2. Aspek-aspek apa sajakah yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 di Kabupaten Lebong?

## C. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Lebong.
2. Menganalisis aspek-aspek pendukung dan penghambat implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 di Kabupaten Lebong.

## D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritik; sebagai tambahan kajian dalam khazanah Ilmu Administrasi Publik, lebih khusus lagi dalam studi implementasi kebijakan publik.
2. Manfaat praktik; sebagai bahan evaluasi dan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Lebong, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lebong, Kantor Pertanahan (ATR/BPN) dan para aktor kebijakan publik lainnya yang terkait dalam perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

# BAB II TINJAUAN PUSTAKA

## A. Kajian Teori

### 1. Paradigma Administrasi Publik

Administrasi Negara atau Administrasi Publik mengalami banyak perkembangan paradigma. Sampai tahun 1970, Administrasi Negara telah sampai pada paradigma kelima. Sejak tahun itu telah terjadi kesepakatan tentang *focus* dan *locus* administrasi negara.

Meskipun Herbert Simon mendorong perlunya peninjauan lebih dalam lagi, kesepakatan tersebut adalah sebagai berikut: 1) Administrasi negara dikembangkan sebagai ilmu murni; 2) Konsentrasi pada persoalan-persoalan mengenai kebijaksanaan atau kebijakan publik. Paradigma kelima dalam administrasi negara tersebut seringkali disebut *Model Pilihan Publik*. Dalam paradigma yang tengah berlaku sekarang, fokusnya adalah teori organisasi dan ilmu manajemen. Sedangkan lokusnya adalah kepentingan umum dan urusan umum (Sundarso, dkk, 2014).

Mengikuti paradigma yang berkembang tersebut, bidang yang menjadi obyek studi administrasi publik adalah bagaimana orang-orang mengorganisasasikan diri secara kolektif sebagai masyarakat disertai tugas dan kewajibannya masing-masing guna mememecahkan masalah dan mencapai tujuan bersama (Caiden dalam Sundarso, dkk, 2014). Jika mekanisme demokratis berlangsung, negara sendiri merupakan lembaga formal yang diberi mandat oleh rakyat untuk memenuhi kepentingan publik sesuai dengan hukum yang berlaku. Sehingga dapat dijelaskan bahwa administrasi publik adalah apa saja yang



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah publik (Nigro dan Darwin dalam Sundarso, dkk, 2014).

Pelaku utama dalam proses administrasi publik adalah mereka yang disebut sebagai administrator negara atau pegawai negeri. Merekalah yang dibebani tanggung jawab untuk mengerjakan tugas-tugas pemerintahan atau pelayanan publik, tetapi proses administrasi publik sesungguhnya melibatkan banyak pihak di luar pegawai negeri, seperti pekerja-pekerja sosial, lembaga swadaya masyarakat dan lai-lain, terutama dalam iklim deregulasi dan privatisasi, sektor swasta cenderung memainkan peran sangat penting dalam proses pelayanan publik (Sundarso dkk, 2014).

**2. Kebijakan Publik**

Meski makna kebijakan dan kebijaksanaan hampir mirip, namun kebijakan bermakna lebih dekat dengan kata *policy*. Sementara kebijaksanaan bermakna lebih dekat dengan kata *wisdom*. Ilmu kebijakan merupakan terjemahan langsung dari kata *policy science* (Yehezkel, 1968). Ilmu kebijakan menurut Yehezkel (1968) adalah terjemahan langsung dari kata policy science. Beberapa pakar seperti William Dunn, Charless Jones dan Lee Friedman memakai istilah *public policy* dan *public policy analysis* dengan pengertian yang sama. Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang merupakan terjemahan dari kata *policy* memang sering terkait dengan keputusan pemerintah karena hanya pemerintah saja yang memiliki kekuasaan atau wewenang untuk mengarahkan masyarakat serta bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Pengertian ini selaras dengan makna *public* dalam bahasa Indonesia yang bisa bermakna pemerintah, masyarakat atau umum (Abidin, 2012).



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Kebijakan *(policy)* diartikan sebagai keputusan yang diambil untuk menangani masalah-masalah tertentu (Hamdi, 2014). Pengertian publik dalam proses *public policy* (kebijakan publik) berkonotasi terhadap tiga hal, yaitu pemerintah, masyarakat dan umum yang bisa dilihat dalam sudut pandang subyek, obyek dan lingkungan kebijakan. Dalam sudut pandang subyek, kebijakan publik merupakan kebijakan dari "pemerintah." Dalam sudut pandang obyek yang dikenai kebijakan, makna publik adalah "masyarakat." Sementara dalam pengertian "umum" karena suatu kebijakan publik biasanya cakupannya luas dan strategis. Sehingga kebijakan publik berfungsi sebagai payung atau pedoman umum untuk kebijakan khusus di bawahnya (Abidin, 2012).

Thomas Dye menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu *(whatever governments choose to do or not to do)*. Definisi ini dibuatnya dengan menghubungkan beberapa definisi lain dari David Easton yang mengartikan kebijakan pemerintah sebagai "kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan", Lasswell dan Caplan yang menyebutnya dengan definisi "program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktik *(a projected program of goals, values and practices)*" serta Carl Friedrich yang menyatakan bahwa hal paling pokok dalam suatu kebijakan adalah keberadaan tujuan *(goals)*, sasaran *(objective)* atau kehendak *(purpose)*. (Abidin, 2012).

Menurut Anderson dan kawan-kawan (dalam Abidin, 2012), sekalipun tujuan dari tindakan pemerintah tidak mudah untuk dirumuskan dan tidak selalu sama, secara umum kebijakan publiknya selalu menunjukkan ciri tertentu dari berbagai kegiatan pemerintah, yaitu: *1) Public policy is purposive, goal-oriented*



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

*behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan publik harus ada tujuan, tindakan yang berorientasi tujuan, bukan acak dan tergantung kondisi. *2) Public policy consist of courses action.* Berisi rangkaian tindakan yang tidak terpisah dari kebijakan lain, tidak berdiri sendiri. *3) Policy is what government do, not what they say will do or they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah. *4) Public policy may either negative or positive.* Kebijakan pemerintah dapat berupa melarang atau menganjurkan. *5) Public policy is based on law and is authoritative.* Kebijakan publik harus berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat untuk mengikutinya.

### 3. Implementasi Kebijakan Publik

Secara sederhana, implementasi kebijakan publik adalah upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam sebuah kebijakan. Akan tetapi upaya tersebut seringkali menjadi upaya yang penuh dengan berbagai dinamika saat kebijakan yang dirumuskan dalam undang-undang masih berupa rumusan-rumusan umum.

Implementasi dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2014).

Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2014) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan *(benefit)* atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output)*. Istilah implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Menurut Matland (dalam Hamdi, 2014), literatur tentang implementasi kebijakan terdiri dari dua kelompok, yaitu kelompok *top-down* (pendekatan dari atas ke bawah) dan *bottom-up* (pendekatan dari bawah ke atas). Kelompok *top down* melihat bahwa perancang kebijakan sebagai aktor utama atau sentral dalam implementasi kebijakan. Perhatian kelompok ini juga berpusat pada faktor-faktor yang bisa dimanipulasi di level sentral atau pada variabel makro. Sementara, penekanan kelompok *bottom up* ada di dua hal, yakni kelompok-kelompok sasaran dan para penyedia layanan.

Salah satu model yang dianggap sebagai wakil dari kelompok *top-down* adalah model Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975). Mereka menyatakan bahwa implementasi kebijakan menyangkut *(encompasses)* segala tindakan oleh perorangan atau kelompok (publik dan privat) yang arahnya adalah perwujudan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam putusan kebijakan. Model mereka terdiri dari variabel yang saling terkait antara kebijakan dan performa kebijakan seperti berikut: 1) Standar dan tujuan kebijakan, 2) Sumberdaya kebijakan, 3) Komunikasi dan aktivitas penguatan antar organisasi, 4) Karakteristik jawatan pelaksana, 5) Kondisi ekonomi, politik dan sosial dan 6) Disposisi pelaksana. (Hamdi, 2014).

Model lain dari wakil kelompok *top-down* adalah model yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier. Mereka (dalam Hamdi, 2014)



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

mendefinisikan implementasi sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar *(basic policy decision)* yang selalu terbentuk dalam peraturan perundang-undangan namun juga dalam dapat berbentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan. Titik awal dari model ini terletak pada keputusan yang bersifat mengikat. Dengan titik awal tersebut, Mazmanian dan Sabatier menyajikan tiga rangkaian faktor umum, yakni 1) keterlacakan masalah; 2) kemampuan peraturan menstrukturkan implementasi; dan 3) variabel non peraturan yang mempengaruhi implementasi, yang mereka nilai menentukan kemungkinan atau probabilitas keberhasilan implementasi.

Model *top-down* (atas-bawah) tersebut mendapat kritik dari kelompok *bottom-up* (bawah-atas) yang memandang bahwa implementasi hanya dapat dipahami dengan tepat melalui kacamata para pelaksana dan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Menurut mereka yang menganut paham bottom-up, kalau para pelaksana di level lokal tidak diberi kebebasan untuk mengadaptasikan program dengan kondisi lokal, maka program tersebut cenderung gagal. Mereka juga menyoroti bahwa senyatanya pada level mikrolah kebijakan secara langsung mempengaruhi masyarakat. Pengaruh kebijakan terhadap tindakan birokrat pelaksana (*street level bureaucrats*, "birokrasi tingkat jalanan") harus dievaluasi dalam upaya memprediksi dampak atau akibat yang dihasilkan oleh suatu kebijakan. Karya empirik yang paling intensif mewakili tradisi bottom up adalah karya Benny Hjern (Matland dalam Hamdi, 2014).

Kritik yang ditujukan kepada model *top-down* dan *bottom-up* kemudian mendorong munculnya model-model alternatif. Di antaranya adalah model Sabatier (1986), model Goggin dkk. (1990) dan model Matland (1995).



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Meskipun berbagai model pendekatan implementasi telah muncul, menurut Abidin (2012): "Proses implementasi pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan yang bersifat sentralistis atau dari atas ke bawah. Apa yang diimplementasikan adalah apa yang telah diputuskan. Namun, dalam masyarakat yang demokratis, peranan rakyat sebagai pemilik negara selalu harus diindahkan." Ia juga menyatakan bahwa "Implementasi suatu kebijakan pada dasarnya merupakan transformasi yang multi organisasi. Oleh karena itu, *strategi implementasi* mengaitkan berbagai lapisan dan kelompok dalam masyarakat. Semakin banyak kepentingan yang terakomodasikan, semakin besar, semakin besar kemungkinan yang suatu kebijakan berhasil diimplementasikan." (Abidin, 2012)

Implementasi yang cenderung bersifat sentralistis dengan prinsip demokrasi di sisi lain tersebut membuat implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat pendekatan, yaitu: *1) Pendekatan struktural;* pendekatan ini melihat peran institusi atau organisasi sebagai seuatu yang sangat menentukan. Oleh sebab itu, proses perumusan kebijakan perlu dilakukan bersama dengan proses penataan institusi. *2) Pendekatan prosedural atau manajerial;* pendekatan ini melihat implementasi dalam bentuk langkah-langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan. Pandangan ini lebih bersifat teknis. Implementasi tidak lain daripada langkah-langkah yang biasa dikenal dalam konsep *planning, programming, budgeting* dan *supervision* (PPBS) atau *programming, evaluation* dan *review technique* (PERT). *3) Pendekatan kejiwaan atau behavior;* Pendekatan ini berhubungan dengan penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap suatu kebijakan. 4) Pendekatan politik. Pendekatan ini melihat implementasi kebijakan sebagai cerminan dari



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

persaingan antar kekuatan politik dalam masyarakat. Termasuk persaingan kekuatan dan pengaruh dalam organisasi atau antar instansi, yang dapat disebut sebagai politik dalam birokrasi. (Abidin, 2012).

Menurut Muchlis Hamdi (2014), keseluruhan paparan berbagai model tersebut memberikan pemahaman bahwa implementasi kebijakan adalah suatu penggalan proses yang berisi upaya untuk mengubah target menjadi hasil. Target tersebut adalah konkretisasi atau spesifikasi dari tujuan kebijakan yang telah ditetapkan, yang secara rinci dan berjenjang menjadi program-program (dan juga mungkin lebih rinci lagi, menjadi sub-sub program) dan kegiatan-kegiatan. Dengan pemahaman tersebut, pengkajian terhadap implementasi kebijakan selalu menampilkan dua dimensi utama, yaitu indikator dan determinan.

Menurut Hamdi (2014), suatu kebijakan bisa dimplementasikan jika ada indikasi yang menunjukkan adanya dinamika pergerakan akibat implementasi kebijakan tersebut. Indikator itu terkait dengan dinamika produktivitas, linearitas dan efisiensi. Ia jelaskan dalam tabel berikut ini.

**Tabel 2.1. Indikator Implementasi Kebijakan**

| Variabel | Dimensi | Indikator |
|---|---|---|
| Implementasi Kebijakan | Produktivitas | Jumlah pencapaian kelompok sasaran |
| | Linearitas | Derajat kesesuaian dengan standar (prosedur, waktu, biaya, tempat dan pelaksana) |
| | Efisiensi | Tingkat pendayagunaan sumber daya (pelaksana, aset, dana dan teknologi). |

*Sumber: Hamdi, (2014: 106).*



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Faktor-faktor yang mendukung atau menghambat implementasi kebijakan publik dijelaskan Muchlis Hamdi (2014) dalam tabel berikut:

**Tabel 2.2. Determinan Implementasi Kebijakan Publik**

| Faktor | Indikator |
|---|---|
| Substansi Kebijakan | 1. Konsistensi derivasi isi/spesifikasi kebijakan<br>2. Keselarasan isi kebijakan dengan isi kebijakan lain |
| Perilaku tugas pelaksana | 1. Motivasi Kerja<br>2. Kecenderungan penyalahgunaan wewenang<br>3. Kemampuan pembelajaran |
| Interaksi jejaring kerja | 1. Kerja sama antarpelaksana<br>2. Hubungan wewenang antar tingkatan pemerintahan |
| Partisipasi kelompok sasaran | 1.Tingkat penerimaan terhadap manfaat kegiatan<br>2. Kemampuan berkontribusi sesuai prosedur yang ada |
| Sumber daya | 1. Kecukupan dana<br>2. Ketersediaan pelaksana<br>3. Kecukupan peralatan<br>4. Ketersediaan informasi<br>5. Ketepatan teknologi |

*Sumber: Hamdi (2014:106)*

Tabel Indikator Implementasi Kebijakan yang dibuat oleh Muchlis Hamdi tersebut mirip dengan yang dimaksud oleh Van Meter dan Van Horn sebagai performa kebijakan. Sedangkan tabel kedua, Determinan Implementasi Kebijakan Publik, telah mencakup hampir semua variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan performa.

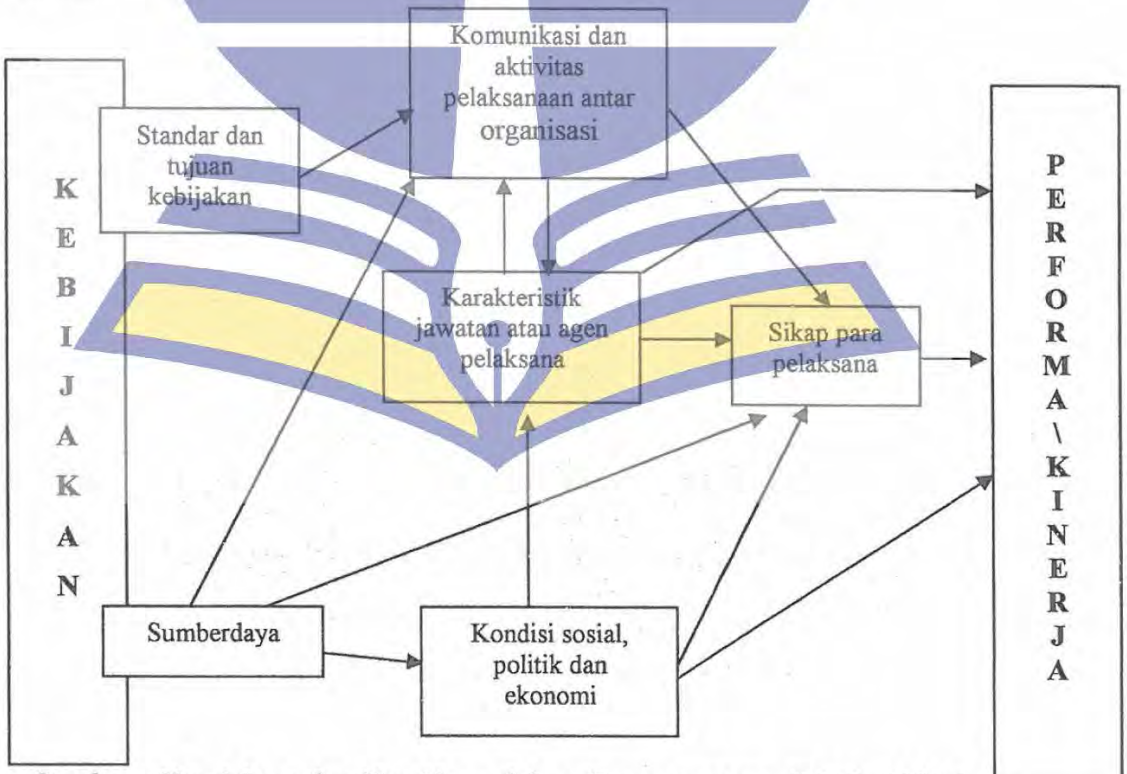
Berikut ini dibahas secara lebih detail model implementasi dar Van Meter dan Van Horn sebagai model atau teori yang digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan, serta teori dari Merilee S. Grindle (1980) yang digunakan untuk menganalisis aspek-aspek yang mempengaruhi suatu kebijakan:



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

**a. Proses Implementasi Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975)**

Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975) adalah salah satu model yang dianggap sebagai wakil dari kelompok *top-down.* Mereka menyatakan bahwa implementasi kebijakan menyangkut *(encompasses)* segala tindakan oleh perorangan atau kelompok (publik dan privat) yang arahnya adalah perwujudan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam putusan kebijakan. Model mereka terdiri dari variabel yang saling terkait antara kebijakan dan performa kebijakan seperti berikut: 1) Standar dan tujuan kebijakan, 2) Sumberdaya kebijakan, 3) Komunikasi dan aktivitas penguatan antar organisasi, 4) Karakteristik jawatan pelaksana, 5) Kondisi ekonomi, politik dan sosial dan 6) Disposisi pelaksana. (Hamdi, 2014). Kaitan antar berbagai variabel itu tergambar dalam diagram berikut:




*Sumber : Van Meter dan Van Horn dalam Kusumanegara (2010: 113) dan Winarno (2014: 160).*

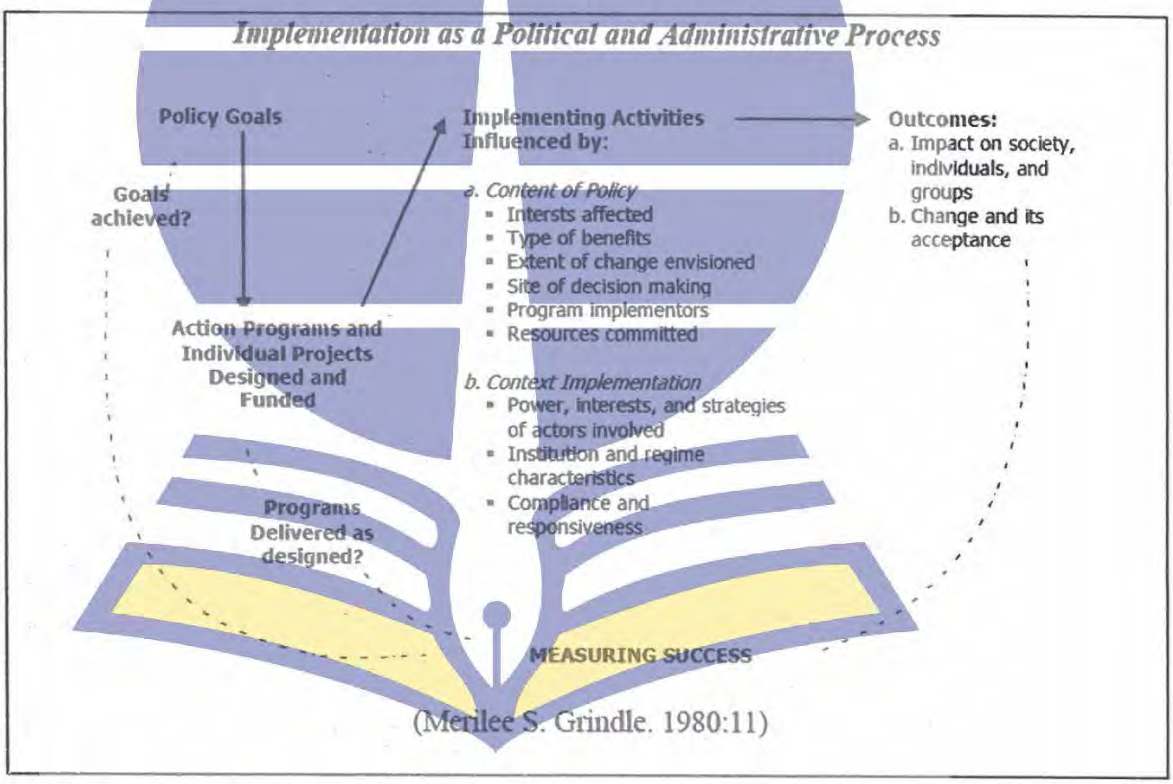
***Gambar 2.1. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn***



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

**b. Model Implementasi dari Merilee S. Grindle (1980)**

Merilee S Grindle (1980) menyatakan bahwa implementasi adalah proses politik dan proses administratif sekaligus. Keberhasilan implementasi dipengaruhi dua variabel mendasar, yaitu konten atau isi kebijakan *(content of policy)* dan konteks atau lingkungan implementasi *(context of implementation)*. Model tersebut digambarkan sebagai berikut:




*Sumber: Lukman (2012)*

**Gambar 2. Model Implementasi Merilee S. Grindle**

Isi kebijakan *(content of policy)* dalam model pada Gambar 2 mencakup hal-hal sebagai berikut, yaitu; (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan publik; (2) jenis manfaat apa saja yang



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

akan diterima oleh kelompok sasaran; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan. Sebagai contoh, dalam suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran maka ia akan lebih sulit diimplementasikan daripada sekedar memberikan bantuan langsung tunai kepada sekelompok masyarakat miskin; (4) apakah sudah tepat letak sebuah program; (5) apakah implementor sudah disebut secara rinci; dan (6) apakah sebuah program atau kebijakan didukung oleh sumberdaya yang memadai (Siregar, 2013).

Arpan Siregar (2013) kemudian juga menjelaskan bahwa yang dimaksud sebagai variabel lingkungan kebijakan oleh Grindle meliputi beberapa variabel berikut ini; (1) seberapa besar kekuatan *(power)*, kepentingan *(interest)*, dan strategi para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan serta responsivitas kelompok sasaran.

**4. Tata Guna Tanah dan Tata Ruang**

Sebagai sumber daya yang terbatas, tanah dalam pengertian sebagai bagian permukaan bumi *(land)* membutuhkan pengaturan atau tata guna. Johara T. Jayadinata (1999) memberi pengertian dan menyatakan bahwa:

> Yang dimaksud dengan tata guna tanah *(land use)* adalah pengaturan penggunaan tanah (tata = pengaturan). Tanah berarti: bumi *(earth)*, sehingga pengertian kata 'tanah' banyak sekali, misalnya dalam pengertian benua (tanah Amerika), dalam pengertian daratan (tanah Asia), dalam penegertian negeri (tanah Cina)... dalam pengertian: lahan (tanah pertanian atau tanah untuk rumah). Dapat dikatakan, bahwa lahan berarti: tanah yang sudah ada peruntukannya dan umumnya ada pemiliknya (perorangan atau lembaga).
>
> Yang harus dipelajari dalam tata guna tanah ialah tanah dengan unsur alam lain, yaitu: tubuh tanah *(soil)*, air, iklim, dan sebagainya. Juga kegiatan manusia penting untuk dipelajari, baik dalam kehidupan sosial, maupun dalam kehidupan ekonomi. Jadi dalam tata guna tanah itu diperlukan sumberdaya alam lainnya dan sumber daya manusia."



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Jayadinata (1999) juga menyatakan bahwa penentu dalam tata guna tanah bersifat sosial, ekonomi dan kepentingan umum. Sifat sosial tersebut dalam bentuk perilaku *(social behaviour)*. Penentu yang berhubungan dengan kehidupan ekonomi karena dalam kehidupan ekonomi, daya guna dan biaya adalah penting, maka diadakan pengaturan tempat sekolah supaya ekonomis, program lalita (rekreasi) yang ekonomis berhubung dengan pendapatan per kapita dan sebagainya. Kemudian kepentingan umum yang menjadi penentu dalam tata guna tanah meliputi: kesehatan, keamanan, moral, dan kesejahteraan umum (termasuk kemudahan, keindahan, kenikmatan) dan sebagainya.

Mengingat bahwa ada kepentingan umum dan sifat sosial tanah yang menjadi penentu, bukan hanya aspek ekonomi, maka pengendalian dan pengawasan terhadap pengembangan tanah menjadi sangat penting. Djoko Soejarto (dalam Jayadinata, 1999) menjelaskan bahwa pengendalian dan pengawasan tanah didasarkan pada:

1. Kebijaksanaan umum pertanahan *(land policy)*;
2. Rencana tata ruang yang pengembangannya telah dilandasi oleh kesepakatan bersama masyarakat;
3. Komitmen rasional mengenai pemanfaatan dan penggunaan lahan untuk kepentingan perkembangan sosial dan ekonomi;
4. Kriteria pengakomodasian dinamika perkembangan masyarakat.

Mulyono Sadyohutomo (2008) menjelaskan bahwa secara berurutan kebijaksanaan pertanahan *(land policy)* dirumuskan berdasarkan kebijaksanaan makro nasional atau kebijaksanaan pembangunan nasional. Kebijaksanan makro dirumuskan dari amanat Undang-Undang Dasar dan dituangkan dalam bentuk



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Ketetapan MPR atau Undang-undang. Kemudian kebijaksanaan pertanahan dibuat untuk memberi arah bagi badan atau unit manajemen pemerintahan di bidang pertanahan untuk mencapai visi dan misi organisasi. Dari kebijaksanaan ini kemudian dijabarkan dalam manajemen pertanahan yang sifatnya lebih operasional. Untuk tingkat pelaksana pemerintahan, dirumuskan instrumen-instrumen kebijaksanaan yang merupakan paket-paket kegiatan pelaksanaan kebijaksanaan. Dalam melaksanakan kegiatan tersebut, unit-unit organisasi menggunakan fungsi-fungsi manajemen (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian) dan alat-alat majamen.

Sadyohutomo (2008) juga menyampaikan bahwa kebijaksanaan pertanahan yang rasional dan transparan mempunyai sasaran sebagai berikut:

1. Efisiensi pemanfaatan sumberdaya tanah. Perlu adanya kerangka peraturan perundang-perundangan yang seragam untuk setiap wilayah untuk mengatur akses yang adil dalam menggunakan tanah bagi perorangan, kelompok masyarakat dan pemerintah atau negara.
2. Distribusi sumberdaya tanah; a) penekanan pentingnya tanah sebagai landasan penyerapan tenaga kerja dan sumber pendapatan; b) tanah sebagai jaminan keamanan nasional (social security); c) pengaturan transaksi tanah untuk membatasi akumulasi penguasaan tanah
3. Kelestarian lingkungan. a) menyusun standar penggunaan tanah berwawasan lingkungan b) mengembangkan konsep partisipasipatif bagi masyarakat pengguna tanah milik bersama agar lestari.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Lebih jauh Sadyohutomo (2008) juga menjelaskan bahwa menurut hukum agraria nasional, kebijaksanaan pertanahan di Indonesia mencakup pengaturan mengenai hal-hal sebagai berikut :

1. Peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah *(land use policy)*. Kebijaksanaan ini diwujudkan dalam bentuk rencana persediaan tanah sesuai peruntukan dan penggunaannya.
2. Hubungan hukum antara manusia dengan tanah. Misalnya pengaturan mengenai status penguasaan/pemilikan tanah (land tenure), hak dan kewajibannya dalam menguasai, memiliki dan menggunakan tanahnya.
3. Hubungan hukum antar manusia yang berkaitan dengan dengan perbuatan hukum mereka dengan tanah.

Lutfi Mutaali (2013), menjelaskan bahwa berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, bentuk pengendalian penyelenggaraan penataan ruang pada dasarnya meliputi empat jenis, yaitu :

1. Peraturan Zonasi, yaitu ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang menetapkan zonanya dalam rencana tata ruang.
2. Perizinan, adalah upaya untuk memperbolehkan atau tidak memperbolehkan sesuatu kegiatan berlangsung pada suatu wilayah sesuai tata ruang, dengan mengeluarkan penerbitan surat izin.
3. Pemberian insentif dan disinsentif, merupakan upaya untuk mengarahkan pembangunan dengan memberikan dorongan terhadap kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang dan memberikan



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

upaya menghambat terhadap kegiatan yang bertentangan dengan rencana tata ruang.

4. Pengenaan sanksi, merupakan upaya memberikan tindakan penertiban atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi.

Terkait dengan struktur tata ruang wilayah, Muta'ali (2011), menyampaikan bahwa permukiman merupakan elemen kunci pembentuk struktur tata ruang wilayah. Oleh karena itu perlu dilakukan pengamatan permukiman sebagai satu kesatuan sosial ekonomi. Sebelumnya ia juga mengutip pendekatan integrasi spasial yang dipopulerkan oleh Rondinelli (1983) yang bertujuan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi disertai pemerataan *(redistrubution of growth)* dengan pembentukan instrumen sistem spasial. Meski Rondinelli berpendapat dalam wilayah yang lebih makro, namun pemikiran integrasi spasial ini bisa juga diterapkan untuk pengendalian tata ruang yang lebih detail.

Dari sekian bentuk kebijakan dan pengendalian tata ruang, maka perlu pelembagaan yang jelas dalam penyelenggaraan tata ruang. Penyelenggaraan penataan ruang masih menghadapi berbagai kendala. Di antaranya, sistem pengaturan masih belum lengkap, pelaksanaan pembinaan yang masih belum efektif dan optimal serta sistem pengawasan yang masih lemah. Di pihak lain, terdapat peningkatan kesadaran dan tuntutan masyarakat terhadap peningkatan kinerja penyelenggaraan penataan ruang yang lebih menyentuh hal-hal yang terkait langsung dengan permasalahan kehidupan masyarakat. Sehingga perlu sistem penyelenggaraan penataan ruang yang kuat (Muta'ali, 2013).



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

## B. Penelitian Terdahulu

Penelusuran melalui internet menemukan beberapa hasil penelitian terkait alih fungsi lahan. Dalam repository Universitas Terbuka (http://repository.ut.ac.id) ditemukan satu karya yang relevan yaitu tesis karya Iskandar (2014). Dalam repository Universitas Gadjah Mada (http://etd.repository.ugm.ac.id) ditemukan 25 lima karya, dengan berbagai bentuk (laporan tugas akhir, skripsi, tesis sampai disertasi) dan berbagai perspektif keilmuan.

Beberapa karya yang relevan dengan penelitian yang dilakukan ringkasannya adalah sebagai berikut:



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| No. | Judul Penelitian | Tahun | Peneliti | Metodologi | Ringkasan Penelitian |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Program Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan di Wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat | 2014 | Iskandar | Kualitatif | Implementasi peraturan pemerintah tentang penetapan dan alih fungsi lahan pangan berkelanjutan dari aspek komunikasi yang terdiri dari transmisi, konsistensi dan koordinasi sangat mendukung keberadaan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Keputusan Bupati Kotawaringin Barat tentang Lokasi Perluasan Sawah. Faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi struktur birokrasi sudah sangat baik dalam rangka mengimplementasikan peraturan pemerintah tersebut. |
| 2 | Studi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Lahan Non Pertanian di Kabupaten Bantul | 2016 | Dwi Purwanto | Kualitatif | Tujuan penelitian adalah mengetahui dan menganalisis komitmen kepala daerah dan peran aktor-aktor di Kabupaten Bantul terhadap alih fungsi lahan pertanian ke lahan non pertanian dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi Stakeholder dalam proses pelaksanaan kebijakan alih fungsi lahan pertananian ke lahan non pertanian dalam hubungannya dengan kepentingan aktor-aktor yang terlibat. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian adalah bahwa alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kabupaten Bantul masih terjadi disebabkan oleh karena komitmen kepala daerah (bupati- wakil bupati) yang masih rendah dan adanya peranan aktor-aktor stakeholder alih fungsi lahan pertanian.Variabel pertama adalah komitmen |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | kepala daerah bisa dilihat dari tiga indikator yaitu regulasi yang dibuat, anggaran dalam program dan kegiatan, pembentukan tim teknis pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Variabel yang ke dua adalah peranan, kepentingan dari aktor-aktor stakeholder yang terlibat dalam alih fungsi lahan yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian. Ada beberapa hal yang mempengaruhi stakeholder dalam alih fungsi lahan pertanian ke lahan non pertanian, yang pertama perbedaan pandangan dan konflik kepentingan antar aktor-aktor alih fungsi lahan, kondisi politik, aktor politik yang terlibat dalam alih fungsi lahan, deal politik dalam proses penyusunan regulasi sampai implementasi kebijakan alih fungsi lahan. Indikator kedua adalah kondisi internal sektor pertanian, tekanan dari investor. Indikator yang ketiga adalah law enforcement yang masih lemah. |
| 3 | Dampak Sosial Dan Ekonomi Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian (Studi Kasus Di Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman) | 2015 | KRISDYAT-MIKO | Kualitatif | Kabupaten Sleman merupakan wilayah yang tertinggi alih fungsi lahan dibanding kabupaten/kota lain di Daerah Istimewa Yogyakarta. Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian tentu membawa dampak sosial dan ekonomi dalam kehidupan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak sosial dan ekonomi akibat alih fungsi lahan tersebut. Pemerintah Kabupaten Sleman pun menaruh perhatian serius akan tingginya alih fungsi lahan ini dengan merumuskan berbagai kebijakan dan strategi komunikasi pembangunan untuk mensosialisasikannya. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui efektifitas kebijakan tersebut dalam pengendalian alih fungsi lahan serta sikap |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

masyarakat terhadap kebijakan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pilihan jenis studi kasus (case study). Lokasi penelitian di Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik, sebagai salah satu desa yang tinggi alih fungsi lahannya. Teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Setelah data terkumpul dilakukan analisis dengan menggunakan model interaktif dari Miles dan Huberman. Uji keabsahan data dengan menggunakan reliabilitas dan validitas data kualitatif, validitas data dengan menggunakan model Gibbs dan reliabilitas data dengan menggunakan model Creswell dan Miller. Hasil penelitian menunjukkan bahwa alih fungsi lahan terjadi di wilayah peri-urban (WPU) sebagai dampak dari perkembangan kota. Di samping itu, juga disebabkan ketidakmampuan sektor pertanian dijadikan andalan untuk mendukung kebutuhan rumah tangga. Sistem pewarisan semakin mempersempit kepemilikan lahan pertanian, sehingga petani memilih untuk menjualnya. Kehendak para petani untuk menjual lahan pertanian bertemu dengan kebutuhan para pendatang akan tanah untuk tempat tinggal atau berusaha. Dampak sosial terjadi dalam wujud mulai hilangnya budaya pertanian yang ditandai dengan pola relasi yang komunal menjadi semakin individual. Nilai sosial tanah bergeser menjadi komoditas yang dapat dimanfaatkan untuk mengikuti perkembangan jaman yang semakin modern. Akibat selanjutnya, secara ekonomis pertanian tidak mampu lagi menjadi andalan mata pencaharian untuk pemenuhan

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | kebutuhan keluarga. Di samping dampak sosial dan ekonomi, terjadi pula dampak lingkungan alam baik yang berakibat pada lingkungan secara umum maupun pertanian khususnya. Dalam proses perumusan kebijakan tata ruang, pemerintah daerah masih memegang kendali utama, partisipasi desa hanya dalam tahap konsultasi dan sosialisasi. Desa tidak memiliki kontrol lebih kuat dalam tata ruang karena desa pun tidak memiliki perencanaan tata ruang. Dari tiga jenis pendekatan, massal, individu dan kelompok, ternyata hanya pendekatan massal yang dilaksanakan. Di tingkat desa tidak terjadi komunikasi antara pemerintah desa dengan masyarakat dalam perencanaan tata ruang dan pengendalian lahan, pembahasan sektor pertanian hanya sebatas teknis produksi pertanian. Di tengah keterbatasan strategi komunikasi tersebut, meskipun banyak yang tidak mengetahui tata ruang wilayah, namun masyarakat mengetahui bahwa alih fungsi lahan harus dilakukan secara prosedural. Tetapi, sikap masyarakat terhadap alih fungsi lahan cenderung menyetujuinya, karena merupakan pilihan rasional di tengah daya dukung sektor pertanian yang melemah, ketidaktegasan pemerintah dalam menegakkan peraturan, dan perkembangan arus modernisasi yang terus menggempur Sariharjo. |
| 4 | Efektivitas Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian | 2015 | WIDI ASTUTI | Kualitatif | Sektor pertanian dan sektor pariwisata merupakan dua sektor penting yang menopang perekonomian suatu wilayah. Dilema kebijakan yang bersifat paradoksal dan dualistik, lebih |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Pada Kawasan Strategis Nasional (KSN) Borobudur | | | | cenderung mengakibatkan sektor pertanian menjadi tersisih. Sementara itu jika ditelaah lebih jauh, sebelum pembangunan pariwisata banyak didominasi dengan pembangunan fisik untuk meningkatkan daya tarik objek wisata secara visual, kehidupan masyarakat yang berbasis pada sektor pertanian merupakan akar kebudayaan yang sarat akan nilai-nilai khas budaya masyarakat agraris. Kesadaran pemerintah untuk menjadi lebih inovatif dalam meningkatkan nilai jual pariwisata dengan mengangkat kebudayaan lokal (local wisdom dan local genius) merupakan kunci untuk menyelamatkan dua sektor penting tersebut. Penelitian yang dikembangkan ini dilakukan untuk mengukur seberapa efektif kebijakan pemerintah dalam kurun waktu 10 tahun (2004-2013) dalam rangka menyelamatkan sektor pertanian dari ancaman pembangunan sektor pariwisata yang dituangkan dengan aturan rencana tata ruang di wilayah KSN Borobudur Kabupaten Magelang. Kebijakan rencana tata ruang yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah nomor 26 Tahun 2008 dan Peraturan Daerah nomor 5 Tahun 2011, mengamanatkan tentang upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan pengaturan wilayah strategis pariwisata. Lebih lanjut pihak Pemerintah Kabupaten Magelang bahkan telah menetapkan moratorium alih fungsi lahan sejak tahun 2009 yaitu setelah PP Nomor 26 Tahun 2008 terbit, untuk mengantisipasi berkurangnya lahan pertanian sebagai akibat perubahan kepemilikan lahan dari petani kepada investor. Efektifitas pelaksanaan PP nomor 26 tahun 2008 dan Perda |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | nomor 5 tahan 2011 merupakan suatu bentuk kesiapan pemerintah untuk melaksanakan Perpres Nomor 58 tahun 2014 yang merupakan detail rencana tata ruang wilayah di KSN Borobudur yang memuat tentang pembatasan pembangunan fisik di kawasan tersebut . Hal ini merupakan upaya penting yang dilaksanakan pemerintah untuk menyelamatkan local wisdom dan local genius yang berbasis pada kehidupan agraris sebagai budaya masyarakat setempat. |
| 5 | Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Dan Implementasi Kebijakannya Dalam Kaitannya Dengan Keberlanjutan Fungsi Lahan Pertanian Di Kabupaten Semarang | 2008 | FATICHUDDIN | Kualitatif | Berlangsungnya fenomena penyusutan luas lahan pertanian, terutama persawahan menunjukkan bahwa dinamika perubahan penggunaan lahan menjadi semakin intensif dengan semakin berkembangnya perekonomian wilayah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kecenderungan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kabupaten Semarang dan evaluasi terhadap implementasi kebijakan yang berkaitan dengannya. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deduktif kualitatif dengan pendekatan formative evaluation. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kecenderungan laju perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian Kabupaten Semarang sebelum era otonomi daerah lebih tinggi, yaitu rata-rata -0,25 persen per tahun di banding setelah adanya otonomi daerah, yang memiliki rata-rata -0,071 persen per tahun. Hasil penelitian juga menunjukkan telah terjadi inkonsistensi kebijakan, yang disebabkan oleh beberapa faktor yaitu adanya kontradiksi antar peraturan, kurangnya sosialisasi, rendahnya kesadaran |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | masyarakat, situasi politik/pengaruh politik dan validitas data perda nomor 14 tahun 2003 tentang Ijin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) dari Pertanian ke Non Pertanian. Dalam kaitannya dengan keberlanjutan fungsi lahan pertanian, dapat dikatakan bahwa keberadaan perusahaan industri besar di Kabupaten Semarang akan mendorong terjadinya perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian, sebagai akibat tuntutan dari kegiatan industri itu sendiri ataupun tuntutan kebutuhan dari tenaga kerjanya. Dengan kerangka pikir dari analisis kebijakan yang diadopsi dari Tinbergen, Perangkat hukum yang ada, dalam pelaksanaannya belum dapat menjamin keberlanjutan dari fungsi lahan pertanian. |

44160

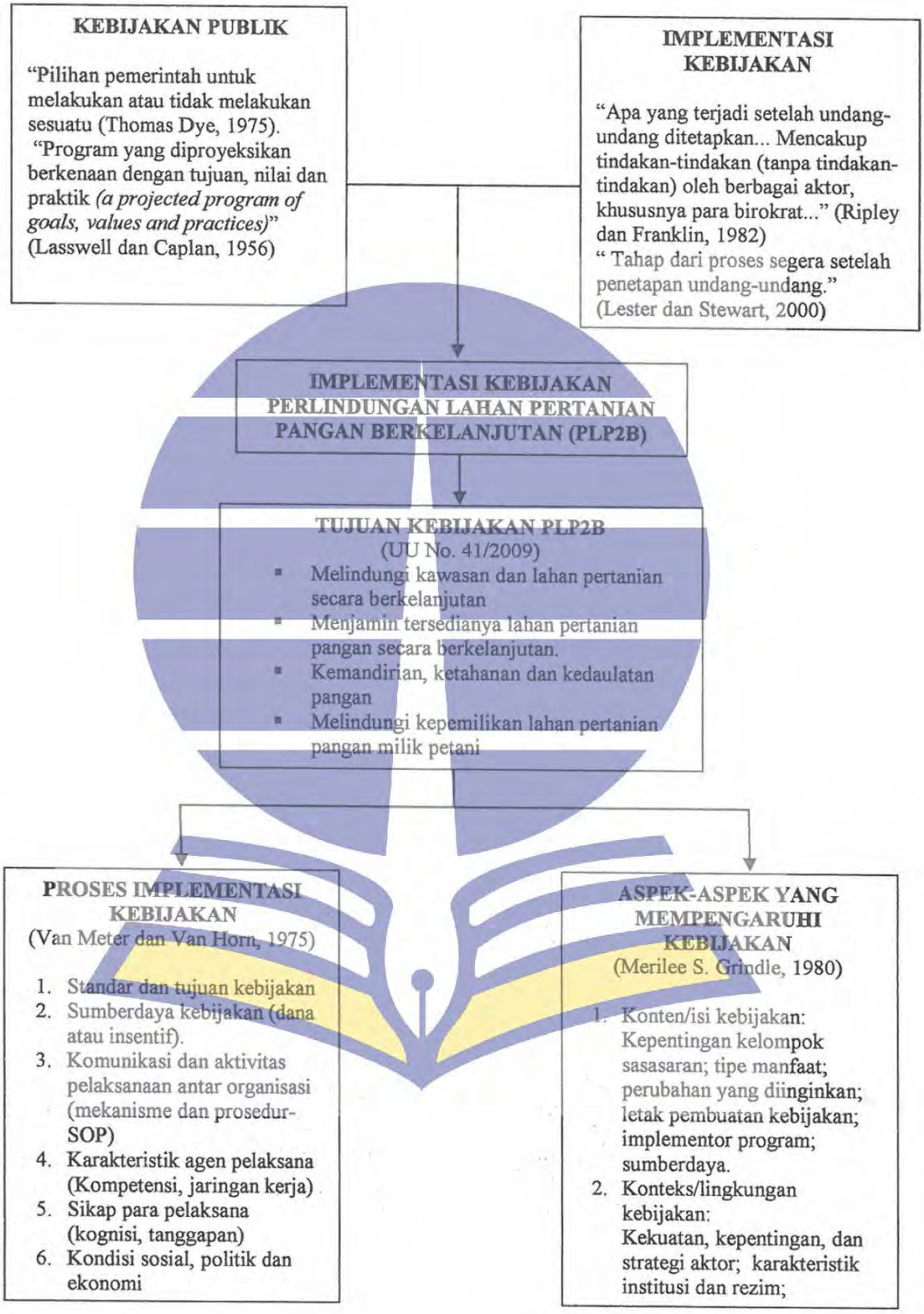
## C. Kerangka Berpikir

Model atau teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah model Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975) yang digunakan sebagai kerangka analisis implementasi kebijakan. Model ini dipilih karena kerangka kerja yang diusulkan oleh Van Horn ternyata cukup berhasil memberi penjelasan atas keberhasilan atau kegagalan implementasi (Lester dan Stewart dalam Kusumanegara, 2010). Sementara model Merilee S. Grindle (1980) digunakan sebagai kerangka analisis aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Model itu tersebut dipilih karena cukup komprehensif menggambarkan implementasi sebagai proses politik dan administratif sekaligus.

Kerangka berpikir penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka




**Gambar 2.3. Kerangka Berpikir Penelitian**



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

## D. Operasionalisasi Konsep

1. Standar dan tujuan kebijakan adalah standar dan tujuan kebijakan yang jelas dan terukur sesuai dengan kebijakan tersebut.
2. Sumberdaya adalah dana atau insentif yang disalurkan ke kelompok sasaran untuk mendukung kebijakan.
3. Komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi adalah komunikasi di dalam antar organisasi, secara lisan maupun tulisan, rapat koordinasi, sosialisasi dan bantuan teknis. Aktivitas pelaksanaan organisasi tercermin dengan adanya mekanisme dan prosedur yang jelas dengan keberadaan SOP (standar operasional prosedur).
4. Karakteristik agen pelaksana adalah menyangkut jumlah staf/pegawai, kompentensinya, tingkat pengawasan secara hierarkis, keterkaitan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan dan kemampuannya untuk melakukan apa yang diharapkan.
5. Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi, yaitu mencakup sumberdaya ekonomi yang mendukung pelaksanaan kebijakan, sejauh mana kondisi ekonomi dan sosial terpengaruh kebijakan, pendapat umum terhadap kebijakan, keberadaan elite/tokoh yang mendukung atau menentang dan sejauh mana kelompok kepentingan swasta dimobilisasi.
6. Sikap para pelaksana atau implementor yaitu bagaimana persepsi dan interpretasi birokrat pelaksana tersebut yang kemudian mempengaruhi sikap atau respon mereka terhadap kebijakan; menolak, mendukung atau pasif. terhadap kebijakan yan sikap para birokrat pelaksana terhadap kebijakan.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

7. Isi kebijakan. Variabel isi atau konten kebijakan mencakup hal sebagai berikut, yaitu; (a) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan publik; (b) jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; (c) sejauh mana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan. (d) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; dan (6) sumberdaya yang disebutkan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.
8. Lingkungan kebijakan. Variabel lingkungan atau konteks kebijakan mencakup hal-hal sebagai berikut; (1) seberapa besar kekuatan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

# BAB III METODOLOGI PENELITIAN

## A. Desain Penelitian

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Sebagaimana yang disampaikan oleh Creswell (Hamdi dan Ismaryati, 2014), penelitian kualitatif merupakan metode untuk mengekplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari dari masalah sosial atau kemanusiaan.

Metode kualitatif dianggap paling tepat karena masalah alih fungsi lahan ini melibatkan banyak aspek sosial, ekonomi dan kepentingan publik. Meskipun fokus dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, sebagai fokus studi administrasi publik, tetapi dalam implementasinya melibatkan banyak lembanga, banyak pemangku kepentingan dan keterkaitan dengan berbagai aturan.

Dari segi tujuannya, penelitian ini adalah penelitian eksploratif dan deskriptif. Menurut Mely G. Tan (Hamdi, 2016), penelitian eksploratif adalah "penelitian yang bersifat menjelajah, bertujuan untuk memperdalam pengetahuan mengenai suatu gejala tertentu atau mendapatkan ide-ide baru mengenai gejala itu dengan maksud untuk merumuskan masalahnya secara lebih terperinci atau mengembangkan hipotesis". Selanjutnya, penelitian deskriptif berkaitan dengan penggambaran suatu situasi atau gejala tertentu secara terperinci.

Ketika Robert R Mayer dan Emest Grenwood membedakan jenis deskripsi, yaitu deskripsi kualitatif dan deskripsi kuantitatif (Hamdi dan Ismaryati, 2016) maka deskripsi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskripsi kualitatif. Deskripsi kualitatif adalah deskripsi yang mengacu pada karakteristik



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

sekelompok orang, benda atau peristiwa; melibatkan proses konseptualisasi dan menghasilkan pembentukan skema klasifikasi (Hamdi dan Ismaryati, 2016).

## B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan

Informan adalah orang yang dipandang mempunyai pengetahuan atau informasi mengenai suatu hal atau peristiwa tertentu. Kualifikasi tersebut dimiliki oleh yang bersangkutan, baik karena kedudukannya sebagai orang yang berwenang pada jabatan tertentu maupun karena kegiatannya dalam proses di bidang tertentu (Hamdi dan Ismaryati, 2016). Informan dalam penelitian ini adalah pejabat yang berwenang terkait dengan pertanian, tata ruang, tata guna tanah, pemberian hak atas tanah dan pemberian perizinan (alih fungsi lahan dan pendirian bangunan) dan masyarakat pengguna layanan. Secara rinci adalah sebagai berikut:

**Tabel 3.1. Daftar Informan Penelitian**

| No. | Inisial Informan | Keterangan |
|---|---|---|
| 1. | Informan I | Plh. Kasubid Infrastruktur dan Kewilayahan II BAPPEDA Kabupaten Lebong |
| 2. | Informan II | Plt. Kepala Bidang Sarana dan Prasarana, Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Lebong |
| 3. | Informan III | Kepala Seksi Produksi Tanaman Pangan dan Hortikultura, Dinas Pertanian dan Perikanan |
| 4. | Informan IV | Kepala Bidang Penataan Ruang, Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan |
| 5. | Informan V | Kepala Seksi Penataan Pertanahan (Kantor Pertanahan Kabupaten Lebong), s.d. Mei 2017. |
| 6. | Informan VI | Kepala Seksi Penataan Pertanahan (Kantor Pertanahan Kabupaten Lebong) |
| 7. | Informan VII | Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan, Dinas Penanaman Modal dan PTSP |
| 8. | Informan VIII | IF (Masyarakat Pengguna Layanan) |



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Pemilihan informan dilakukan secara bergulir seperti bola salju *(snow-ball)* sesuai dengan temuan yang berkembang dalam proses penelitian. Informan dipilih yang relevan dengan tema-tema kunci dalam penelitian dan penting untuk dilakukan pendalaman. Pemilihan informan secara bergulir ini dilakukan karena informasi tertentu tidak didapat dari informan yang pertama kali dituju atau kewenangannya terkait dengan struktur birokrasi yang lain.

## C. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini menggunakan variabel dan indikator sebagai berikut:

| No. | Variabel | Indikator |
|---|---|---|
| 1 | Standar dan sasaran kebijakan | • Keselarasan kebijakan dengan turunannya lain (dari Undang-undang sampai Peraturan daerah)<br>• Target luas lahan pangan (sawah) yang jelas untuk dilindungi.<br>• Adanya RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) |
| 2 | Sumberdaya | • Besarnya dana rangsangan (insentif) bagi kelompok sasaran (petani). |
| 3 | Komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi | • Komunikasi di dalam antar organisasi, secara lisan maupun tulisan, dalam bentuk rapat koordinasi, surat menyurat.<br>• Kerja sama antar pelaksana dalam bentuk kegiatan yang riil dengan pembagian kewenangan yang jelas.<br>• Adanya mekanisme dan prosedur dalam bentuk SOP (standar operasional prosedur). |
| 4 | Karakteristik agen | • Jumlah staf/pegawai/penyuluh pertanian. |



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | |
|---|---|---|
| | pelaksana | • Kompentensi pegawai/pendidikan yang sesuai<br>• Adanya tingkat pengawasan secara hierarkis<br>• Keterkaitan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan<br>• Kemampuannya untuk melakukan apa yang diharapkan. |
| 5 | Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi | • Tingkat ketergantungan penduduk terhadap pertanian tanaman pangan.<br>• Adanya sumber ekonomi lain yang menjadi pesaing pemanfaatan lahan sawah.<br>• Komitmen dan kepercayaan masyarakat terhadap aturan |
| 6 | Sikap para pelaksana atau implementor | • Kecenderungan penyalahgunaan wewenang<br>• Respon terhadap kebijakan (menolak, mendukung, apatis)<br>• Komitmen memenuhi ketentuan SOP |
| 7 | Isi kebijakan | • Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan.<br>• Adanya manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran.<br>• Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari kebijakan ini.<br>• Apakah letak program ini sudah tepat.<br>• Apakah telah menyebutkan implementornya dengan rinci.<br>• Apakah program sudah didukung oleh sumberdaya yang memadai: |



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | |
|---|---|---|
| | | - Kecukupan dana<br>- Ketersediaan pelaksana<br>- Kecukupan peralatan<br>- Ketersediaan informasi<br>- Ketepatan teknologi |
| 8 | Lingkungan kebijakan | • Seberapa besar kekuatan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;<br>• Karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa: apakah menjadikan pertanian sebagai prioritas?<br>• Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. |

Tujuan dalam Undang-Undang 41/2009 yang menjadi fokus penelitian ini adalah yang terkait dengan perlindungan lahan pertanian pangan atau sawah saja. Tujuan lain seperti peningkatan kemakmuran, kesejahteraan, pemberdayaan petani, mempertahankan keseimbangan ekologis dan revitalisasi pertanian tidak menjadi fokus penelitian ini. Meskipun bisa juga dibahas jika terkait dengan perlindungan lahan sawah.

Penelitian ini juga bukan studi terhadap dampak kebijakan. Seperti disampaikan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2014), studi implementasi kebijakan memfokuskan diri pada aktivitas atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk menjalankan keputusan kebijakan yang telah ditetapkan.

Meskipun Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) baik pemerintah maupun swasta untuk mencapai tujuan



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

yang diinginkan (Winarno, 2014), penelitian ini fokus pada tindakan pemerintah saja. Terutama yang dilakukan oleh aparat pemerintah atau birokrat di Kabupaten Lebong.

## D. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah:

1) Literatur; berupa daftar publikasi atau himpunan peraturan, kliping berita dari media cetak maupun elektronik, publikasi statistik, kumpulan dokumen yang dikeluarkan dan disahkan oleh lembaga yang berwenang serta peta-peta.
2) Pedoman wawancara; yaitu berupa rangkaian pertanyaan semi terstruktur sebagai pedoman untuk mendapatkan data primer dari informan yang terpilih.
3) Pedoman observasi lapangan; yaitu pedoman yang dibawa untuk mendapatkan data-data ke lapangan. Data yang dari observasi lapangan ini tidak hanya berupa catatan tertulis saja, tetapi juga secara visual berupa foto hasil observasi.
4) Peneliti sendiri; sebab dalam penelitian kualitatif, peneliti adalah instrumen kunci. Artinya, ketika proses pengumpulan data dan analisisnya berlangsung secara simultan, peneliti berperan sebagai instrumen untuk memunculkan pertanyaan, menyaring kelayakan pertanyaan, menjadi media penyampaian pertanyaan atau menentukan fokus pengamatan, melakukan penyesuaian pengamatan, merangkai keterkaitan dan makna antarfokus pengamatan (Hamdi dan Ismaryati, 2016).



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

## E. Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data dalam penelitian ini ditempuh dengan tiga prosedur utama, yaitu :

1) Pengumpulan data dengan dokumentasi.

Dokumentasi berarti semua bentuk publikasi atau data tercetak yang dihasilkan oleh seseorang atau lembaga. Dalam penelitian ini, semua dokumen yang berkaitan dengan fokus masalah yang diteliti, baik berupa hasil kajian, berita dalam media cetak maupun elekronik, peraturan perundangan dan peta-peta dikumpulkan dan dianalisis lebih lanjut. Sesuai dengan yang dijelaskan oleh Creswell (Hamdi dan Ismaryati, 2016), dokumen dibedakan menjadi dua kelomok, yakni dokumen publik, seperti makalah atau surat kabar dan dokumen privat seperti diari, buku harian atau surat. Selain itu, dokumen publik juga dapat berupa naskah peraturan perundang-undangan dan naskah keputusan atau peraturan yangg ditetapkan oleh suatu instansi.

2) Pengumpulan data dengan wawancara.

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang bersifat interaktif. Peneliti secara bergantian memainkan peran sebagai komunikator dan komunikan selama wawancara berlangsung. sebagai teknik komunikasi langsung untuk mendapatkan informasi secara lebih mendalam melalui wawancara dengan narasumber (Hamdi dan Ismaryati, 2016). Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan kepada informan potensial yang berasal para pejabat yang berwenang dalam membidangi masalah terkait dan kepada pemohon atau masyarakat yang terlibat dalam proses tersebut.



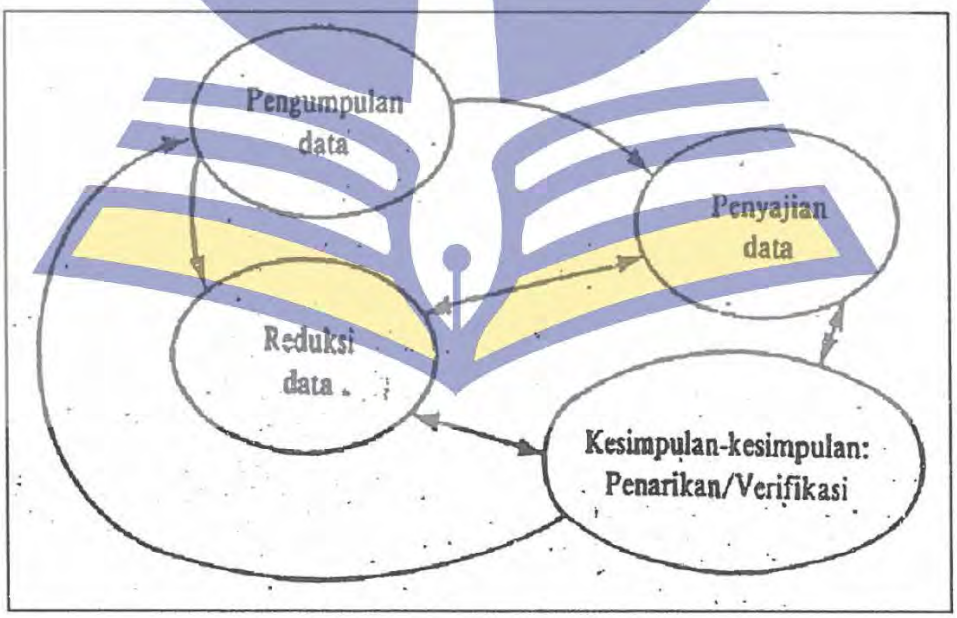
Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

3) Pengumpulan data dengan observasi.

Pengumpulan dengan observasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara observasi lapangan untuk menkonfimasi sekaligus mengamati obyek alih fungsi lahan yang menjadi fokus penelitian ini. Kesesuaian antar perizinan dan kenyataan di lapangan menjadi bagian yang dikaji. Observasi juga dimaksudkan untuk lebih mendalami hasil dari proses dokumentasi dan proses wawancara.

## F. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model interaktif yang dikenalkan Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman. Mereka berpandangan bahwa analisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi.




*Sumber: Miles dan Huberman (1992)*

**Gambar 3.1. Komponen-komponen Analisis Data: Model Interaktif**



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Dalam Gambar 3.1. tersebut, tiga jenis kegiatan analisis (reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi) dan kegiatan pengumpulan data merupakan proses siklus dan interaktif. Peneliti harus bersiap bergerak di antara empat "sumbu" kumparan tersebut selama pengumpulan data, selanjutnya bergerak bolak-balik di antara kegiatan kegiatan reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan selama sisa waktu penelitiannya.

Miles dan Huberman menyatakan bahwa analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang-ulang dan terus menerus. Masalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling susul menyusul. Terkait dengan metode analisis interaktif tersebut, selain teori yang terkait dengan implementasi kebijakan publik, juga digunakan teori-teori yang terkait dengan tata guna tanah, tata ruang, daya dukung lingkungan dan perencanaan wilayah untuk menginterpretasi dan memaknai data-data yang didapatkan.

## G. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian adalah di Kabupaten Lebong, Provinsi Bengkulu. Instansi yang dijadikan tempat penelitian adalah Kantor Pertanahan (struktur Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di tingkat kabupaten), Dinas Pertanian, Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang, BAPPEDA (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) dan Kantor Pelayanan Perizinan Satu Pintu di Kabupaten Lebong.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

# BAB IV
# TEMUAN DAN PEMBAHASAN

## A. Deskripsi Wilayah

Kabupaten Lebong adalah kabupaten di Provinsi Bengkulu yang terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2003 sebagai kabupaten pemekaran dari Kabupaten Rejang Lebong. Wilayah yang pemukimannya padat dan menjadi pusat aktivitas ekonomi adalah Muara Aman. Namun yang dijadikan ibukota kabupaten atau pusat pemerintahan adalah Tubei yang berjarak sekitar 120 km dari Kota Bengkulu.

Secara administratif, Kabupaten Lebong pada Tahun 2018 terdiri atas 12 kecamatan, 93 desa dan 11 kelurahan. Dua belas kecamatan tersebut di luar Kecamatan Padang Bano yang berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2015 masuk dalam wilayah Kabupaten Bengkulu Utara. Luas wilayah keseluruhan kurang lebih 192.424 hektar (ha). Dari total luas tersebut 134.834 ha adalah Kawasan Konservasi dengan peruntukan untuk Kawasan Taman Nasional Kerinci Sebelat 111.035 ha, Hutan Lindung 20.777 ha dan Cagar Alam 3.022 ha.

Wilayah Kabupaten Lebong terletak pada posisi sekitar 101°55' - 102°30' Bujur Timur dan 02°65'- 03°60' Lintang Selatan dengan batas-batas:

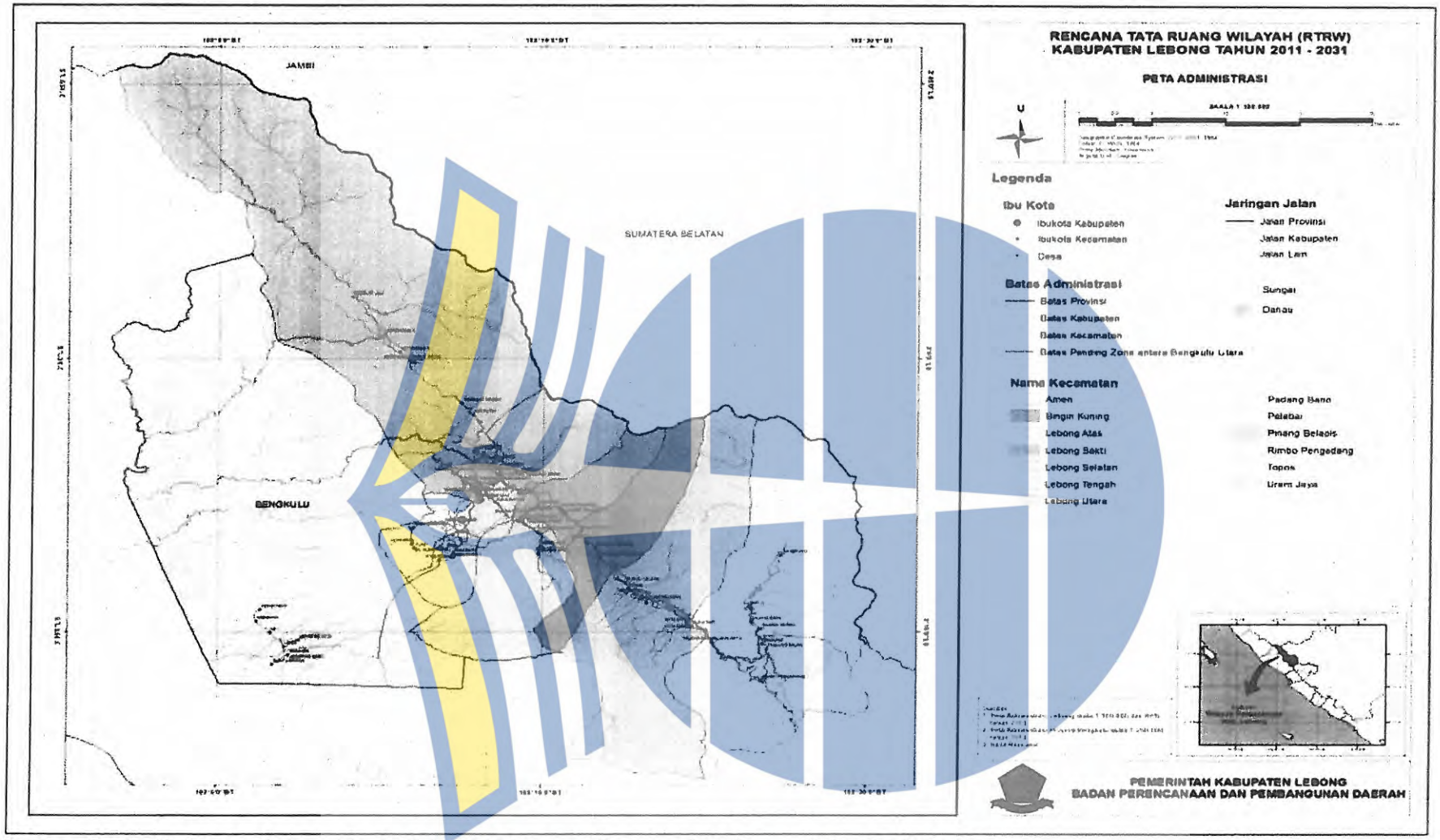
- Sebelah Utara : Provinsi Jambi dan Sumatera Selatan
- Sebelah Timur : Provinsi Sumatera Selatan dan Kabupaten Rejang Lebong
- Sebelah Selatan : Kabupaten Bengkulu Utara dan Rejang lebong
- Sebelah Barat : Kabupaten Bengkulu Utara.

Sebagaimana tergambar dalam peta berikut ini:



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka




*Sumber: Perda Kabupaten Lebong No. 14 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2012-2032*

**Gambar 4.1. Peta Administrasi Kabupaten Lebong**

44160

Luas wilayah Kabupaten Lebong kurang lebih 166.527,63 ha yang terdiri dari 12 kecamatan (tidak termasuk Kecamatan Padang Bano). Dari luas menurut kecamatan di Kabupaten Lebong, maka yang terbesar adalah Pinang Belapis (60.800,55 ha atau 36,51 persen) dan Kecamatan Topos (34.428,36 ha atau 20,67 persen), sedangkan sisanya tersebar pada 10 (sepuluh) kecamatan lainnya. Meskipun perlu diberi catatan bahwa luas tersebut termasuk luas hutan lindung di wilayah kecamatan tersebut.

**Tabel 4.1 Luas Wilayah Kabupaten Lebong berdasarkan Kemiringan Lahan**

| No | Kelas Kemiringan | Bentuk Wilayah | 2009 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Luas (ha) | % |
| 1 | 0-3 % | Datar | 12.325 | 4,52 |
| 2 | 3-15 % | Berombak | 99.293 | 36,38 |
| 3 | 15-40 % | Berbukit | 50.619 | 18,55 |
| 3 | > 40 % | Pegunungan | 110.755 | 40,58 |
| TOTAL | | | 272.924 | 100,00 |

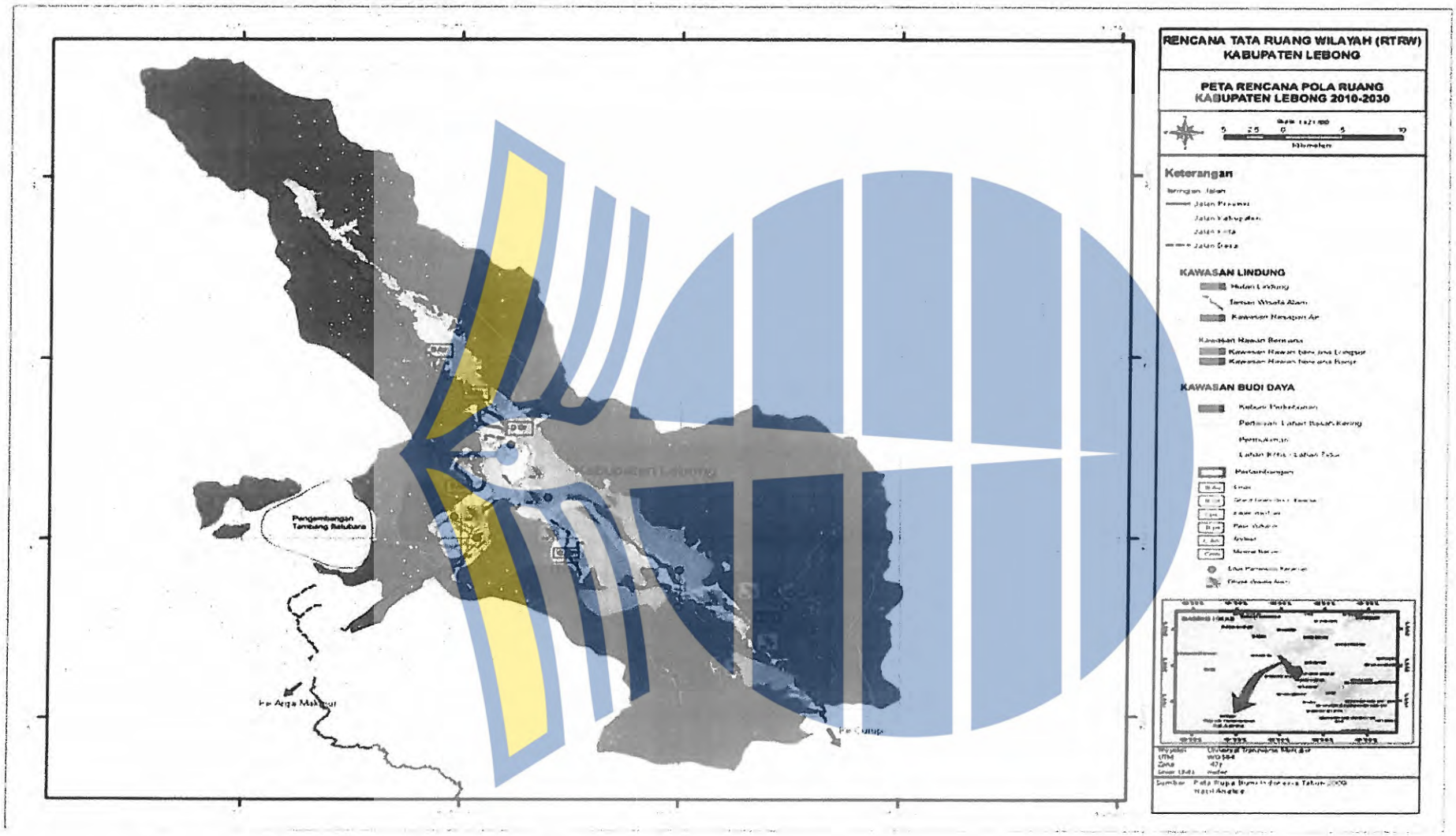
*Sumber : Buku Putih Sanitasi Kabupaten Lebong, 2013*

Tabel 4.1 di atas menunjukkan bahwa Kabupaten Lebong hampir setengahnya (40,58 %) berada pada kemiringan lahan lebih dari 40 % yang berarti banyak yang masuk wilayah pegunungan. Kondisi tersebut membuat aktivitas ekonomi, perumahan dan pertanian hanya terkonsentrasi di wilayah datar di Kecamatan Amen, Lebong Utara dan sekitarnya. Termasuk di dalamnya wilayah persawahan produktif dan beririgasi. Wilayah yang masuk kategori berbukit dan pegunungan tersebut secara legal hampir seluruhnya masuk dalam kawasan hutan lindung Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS). Sebagaimana ditunjukkan dalam peta berikut ini.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka




*Sumber: Buku Putih Sanitasi Kabupaten Lebong, 2013.*

**Gambar 4.2. Rencana Pola Ruang (Kawasan Lindung dan Budidaya) Kabupaten Lebong**



44160

Peta dalam Gambar 4.2 tersebut menggambarkan bahwa kawasan budidaya di Kabupaten Lebong dikelilingi oleh pegunungan kawasan lindung yang jauh lebih luas. Akses yang hanya terbuka dari sisi selatan (Kabupaten Bengkulu Utara) dan sisi timur (Kabupaten Rejang Lebong) juga membuat Kabupaten Lebong relatif terisolir dari lalu lintas barang dan jasa.

Meski dengan luas yang lebih sempit, pusat permukiman atau lahan budidaya di Kabupaten Lebong mirip dengan cekungan di wilayah Bandung, Jawa Barat. Berupa Dataran tinggi yang dikelilingi oleh pegunungan di sekitarnya *(plateau)*. Seperti terlihat dalam Gambar 4.3 berikut.



*Sumber: Hasil Observasi Lapangan*

**Gambar 4.3. Foto Wilayah Pusat Permukiman di Kabupaten Lebong**

Pegunungan dalam Gambar 4.3 yang mengelilingi wilayah permukiman di Kabupaten Lebong adalah Pegunungan Bukit Barisan yang memiliki ketinggian 500-



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

1.000 meter di atas permukaan laut (mdpl). Jika dipersentasekan, sebesar 58,80 persen wilayah Kabupaten Lebong berada pada ketinggian 500-1000 mdpl, 33,44 persen berada pada 1000-1500 mdpl, dan sisanya 7,76 kurang dari 500 mdpl.

Pada tahun 2016, rata-rata curah hujan bulanan tertinggi di Kabupaten Lebong terjadi pada Bulan September 773 mm dan terendah terjadi pada Bulan Desember mencapai 117 mm. Suhu Rata-rata tertinggi dan terendah yang tercatat yaitu tertinggi pada Bulan Mei Sebesar 27,8° C dan terendah terjadi pada Bulan Desember yaitu 26,3° C.

**1. Sumberdaya Alam**

Kabupaten Lebong memiliki banyak potensi sumberdaya alam beragam. Selain berupa pertanian, perkebunan dan kehutanan, potensi sumber daya alam itu antara lain berupa tambang emas, batubara, sumberdaya air dan panas bumi.

Emas di Kabupaten Lebong telah ditambang sejak masa kolonial dan memiliki sejarah eksploitasi cukup panjang. Menurut berbagai sumber, seperti disampaikan oleh Firmansyah di *Kompas.com* (30/11/2013), penambangan emas tertua di antaranya dilakukan oleh perusahaan Mijnbouw Maatschappij Redjang Lebong dan Mijnbouw Maatschappij Simau yang berada di Lebong, Bengkulu. Kedua perusahaan itu merupakan penyumbang terbesar ekspor emas dan perak Hindia Belanda. Pada tahun 1919 perusahaan Mijnbouw Maatschappij Redjang Lebong menghasilkan 659 kilogram emas dan 3.859 kilogram perak, dan perusahaan Mijnbouw Maatschappij Simau menghasilkan 1.111 kilogram emas dan 8.836 kilogram perak. Setidaknya, dua perusahaan ini berhasil meraup 130 ton emas selama



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

berproduksi kurang dari setengah abad (1896-1941). Jejak-jejak sisa penambangan yang dilakukan Belanda di Bengkulu masih dapat ditemui di Ulu Ketenong, Tambang Sawah dan Lebong Donok. Kemudian juga Lebong Tandai, yang kini masuk ke wilayah adminstrasi Kecamatan Napal Putih, Kabupaten Bengkulu Utara.

Menurut Direktoral Jenderal Kebudayaan Kementerian Pendididikan dan Kebudayaan yang mengkaji wilayah sejarah penambang emas di Lebong Tandai, dalam situs https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpnbsumbar (21/7/2017), produksi emas yang dikelola oleh *Mijnbouw Maatschappij Simau (MMS)* sejak tahun 1906 hingga tahun 1942 dapat menghasilkan satu ton emas per tahun. Pada 1937 saja produksi emas mencapai 1,095.538 gram. Bahkan, tambang ini mampu memproduksi 72% dari semua emas *Netherlands East Indies* yang totalnya 123 ton. Tambang ini menjadi salah satu daerah tambang yang besar di Asia Tenggara.

Penambangan emas di Kabupaten Lebong kini telah surut dan lebih banyak dilakukan secara tradisional. Istilah lain menyebutnya PETI (Penambangan Tanpa Izin). Aktivitas penambangan tradisional tersebut terlihat banyak ada di Kecamatan Pinang Belapis dan Kecamatan Lebong Utara yang sudah menjadi aktivitas keseharian sebagian besar masyarakat. Sementara itu aktivitas penambangan yang masih terlihat aktif dalam skala perusahaan dilakukan oleh satu perusahaan saja (PT Tansri Majid Energy).

Selain emas, Kabupaten Lebong juga memiliki potensi tambang batubara. Aktivitas penambangan oleh perusahaan swasta ada di Kecamatan Pinang Belapis (PT Jambi Resources). Penggunaan alat berat mendominasi aktivitas penambangan tersebut dan tidak dilakukan oleh masyarakat secara perorangan.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Potensi sumberdaya alam Kabupaten lebong yang memberi harapan di masa mendatang adalah potensi energi sumberdaya alam terbarukan yang meliputi tenaga air dan panas bumi. Menurut informasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Lebong, terdapat belasan perusahaan mikro hidro yang mengajukan izin lokasi, namun hingga saat ini hanya beberapa yang sudah beroperasi. Kemudian ada dua perusahaan energi tenaga air yang tidak masuk kategori mikro hidro lagi, yaitu PLTA Tes sudah beroperasi sejak dahulu dan PT Bangun Tirta Lestari yang sedang melakukan proses pembangunan terowongan air untuk menggerakkan turbin di Ladang Palembang, Kecamatan Lebong Utara.

Potensi panas bumi di Lebong cukup besar sehingga masuk dalam kawasan strategis nasional. Proses eksploitasi potensi panas bumi tersebut telah dilakukan selama beberapa tahun terakhir di Hulu Lais oleh satu badan usaha milik negara anak perusahaan Pertamina yaitu PT Pertamina Geothermal Energy. Menurut keterangan salah satu *Senior Construction Engineer* perusahaan tersebut, potensi panas bumi di Lebong sangat besar dan mampu menghasilkan energi listrik 875 mega watt (redaksibengkulu.co.id, 27/6/2018).

**2. Kependudukan**

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), penduduk Kabupaten Lebong pada tahun 2016 mencapai 111.063 jiwa, sedangkan pada tahun 2015 mencapai 109.200 jiwa. Rasio jenis kelamin penduduk Kabupaten Lebong pada tahun 2016 sebesar 104. Hal ini menunjukkan bahwa setiap 100 penduduk perempuan terdapat 104 penduduk laki-laki. Dari 13 kecamatan yang ada di Kabupaten Lebong, rasio jenis kelamin



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

tertinggi adalah di Kecamatan Padang Bano yaitu 123. Sedangkan rasio jenis kelamin diatas 105 ada di Padang Bano, Pinang Belapis, Pelabai, Lebong atas dan Rimbo pengadang masing-masing 123, 111, dan 106 untuk Pelabai, Lebong Atas dan Rimbo Pengadang.

**Tabel 4.2.Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Lebong 2012-2016**

(JIWA/PERSON)

| Kecamatan *Districts* (1) | 2012 (2) | 2013 (3) | 2014 (4) | 2015 (5) | 2016 (5) |
|---|---|---|---|---|---|
| RIMBO PENGADANG | 4 793 | 4 851 | 4 907 | 4 962 | 5 016 |
| TOPOS | 5 981 | 6 073 | 6 163 | 6 252 | 6 340 |
| LEBONG SELATAN | 14 115 | 14 395 | 14 670 | 14 948 | 15 223 |
| BINGIN KUNING | 10 026 | 10 201 | 10 371 | 10 543 | 10 711 |
| LEBONG TENGAH | 10 426 | 10 576 | 10 719 | 10 863 | 11 004 |
| LEBONG SAKTI | 8 687 | 8 864 | 9 038 | 9 212 | 9 386 |
| LEBONG ATAS | 4 732 | 4 887 | 5 041 | 5 200 | 5 361 |
| PADANG BANO | 5 071 | 5 142 | 5 212 | 5 281 | 5 348 |
| PELABAI | 6 553 | 6 778 | 7 001 | 7 233 | 7 467 |
| LEBONG UTARA | 16 054 | 16 280 | 16 501 | 16 721 | 16 934 |
| AMEN | 7 187 | 7 350 | 7 513 | 7 678 | 7 843 |
| URAM JAYA | 5 269 | 5 351 | 5 428 | 5 506 | 5 583 |
| PINANG BELAPIS | 4 611 | 4 673 | 4 732 | 4 791 | 4 847 |
| *Jumlah/Total* | 103 505 | 105 400 | 107 296 | 109 190 | 111 063 |

*Sumber: Badan Pusat Statistik, 2017*

Setelah terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2015, Kecamatan Padang Bano sudah tidak termasuk dalam wilayah Kabupaten Lebong. Sehingga jika merujuk pada peraturan tersebut maka jumlah penduduk Kecamatan Padang Bano menjadi pengecualian. Jika menurut data pada Tabel 4.2 kemudian



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dikurangi penduduk Kecamatan Padang Bano, maka penduduk Kabupaten Lebong tahun 2016 adalah 105.715 jiwa. Jumlah tersebut jika dibandingkan dengan total luas wilayah kabupaten maka penduduknya tidak padat. Namun jika hanya terkonsentrasi di wilayah budidaya yang datar saja maka termasuk cukup padat. Berikut ini adalah tabel perbandingan kepadatan penduduk antar kecamatan di Kabupaten Lebong:

**Tabel 4.3 Kepadatan Penduduk Kabupaten Lebong 2016**

| Kecamatan *Districts* | Penduduk (jiwa) *Population* | | Luas *Area* | | Kepadatan Penduduk (Jiwa/Km²) *Population Density* |
|---|---|---|---|---|---|
| | Jumlah | % | *Km²* | % | |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| RIMBO PENGADANG | 5 016 | 4,5 | 85,71 | 5,15 | 58,5 |
| TOPOS | 6 340 | 5,7 | 344,28 | 20,67 | 18,4 |
| LEBONG SELATAN | 15 223 | 13,7 | 211,69 | 12,71 | 71,9 |
| BINGIN KUNING | 10 711 | 9,6 | 86,89 | 5,22 | 123,3 |
| LEBONG TENGAH | 11 004 | 9,9 | 70,97 | 4,26 | 155,1 |
| LEBONG SAKTI | 9 386 | 8,5 | 88,69 | 5,33 | 105,9 |
| LEBONG ATAS | 5 361 | 4,8 | 36,00 | 2,16 | 149,0 |
| PADANG BANO | 5 348 | 4,8 | – | – | – |
| PELABAI | 7 467 | 6,7 | 40,71 | 2,44 | 183,5 |
| LEBONG UTARA | 16 934 | 15,2 | 32,10 | 1,93 | 527,8 |
| AMEN | 7 843 | 7,1 | 17,28 | 1,04 | 453,9 |
| URAM JAYA | 5 583 | 5,0 | 42,95 | 2,58 | 130,0 |
| PINANG BELAPIS | 4 847 | 4,4 | 608,01 | 36,51 | 8,0 |
| Jumlah/*Total* | 111 063 | 100 | 1 665,28 | 100 | 66,7 |

*Sumber: Badan Pusat Statistik, 2017*



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Data pada tabel 4.3 menunjukkan dengan jelas bahwa Kecamatan Lebong Utara dan Kecamatan Amen sebagai pusat konsentrasi aktivitas ekonomi dan tidak memiliki wilayah hutan memiliki wilayah yang paling padat penduduknya (527 jiwa/km$^2$ dan 453 jiwa/km$^2$). Kecamatan Pinang Belapis dan Kecamatan Topos yang memiliki kepadatan 8 jiwa/km$^2$ dan 18 jiwa/km$^2$ karena luas wilayah kawasan hutan dimasukkan sebagai angka pembagi jumlah penduduk. Padahal dalam kenyataannya permukiman penduduk di wilayah itu mengelompok dan terkonsentrasi dengan cukup padat di wilayah yang datar. Sebagai contoh untuk menggambarkan kondisi tersebut, berikut ini adalah tampilan citra satelit wilayah permukiman Kecamatan Topos yang diambil dari domain publik Google Maps.



Sumber: *www.google.co.id/maps* diakses 25 April 2018

**Gambar 4.4. Citra Satelit Wilayah Permukiman Kecamatan Topos**

Pada gambar 4.4. di atas, terlihat bahwa wilayah Kecamatan Topos didominasi oleh pegunungan dan kawasan hutan (gambar sebelah kiri). Sementara



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

ketika diperbesar (dalam gambar sebelah kanan) nampak bahwa permukiman penduduk di Kecamatan Topos mengelompok cukup padat hanya di beberapa titik.

**3. Kondisi Pendidikan dan Ekonomi**

Dalam bidang pendidikan, pada tahun 2016 di Kabupaten Lebong memiliki gedung sekolah negeri sebanyak 134 yang terdiri dari gedung Sekolah Dasar (SD), gedung Sekolah Menengah Pertama (SMP), gedung Sekolah Menengah Atas (SMA) dan gedung Sekolah Menengah Kejuruan (SMK).

Menurut BPS Kabupaten Lebong (2017), sektor pertanian, kehutanan dan perikanan berperan penting dalam perekonomian Kabupaten Lebong karena merupakan sektor utama yang memberikan peranan terbesar dalam pembentukan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Pada tahun 2016 peranan sektor pertanian, kehutanan dan perikanan terhadap PDRB Kabupaten Lebong adalah 43,15 persen. Dengan nilai nominal 1.119.149,23 juta rupiah (atas dasar harga berlaku). Cakupan kegiatan pertanian, kehutanan dan perikanan terdiri dari beberapa jenis kegiatan yaitu pertanian, peternakan, perburuan dan jasa pertanian, kehutanan dan penebangan kayu serta perikanan.

Luas lahan sawah di Kabupaten Lebong yaitu 9.605 hektar (data tahun 2015). Sedangkan luas lahan pertanian bukan sawah sebesar 170.681 hektar, dan luas lahan bukan pertanian sebesar 11.896 hektar. Angka produksi padi sawah di Kabupaten Lebong tahun 2015 sebanyak 51.648 ton dengan luas panen sebesar 9.723 hektar. Bila dibandingkan dengan produksi padi sawah tahun 2014 yaitu sebanyak 44.771 ton, berarti mengalami peningkatan sekitar 15,36 persen. Selain tanaman padi dan



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

palawija, Kabupaten Lebong juga mempunyai keragaman produksi tanaman hortikultura seperti sayuran dan buah-buahan.

Pada tahun 2016, terdapat 7 komoditi tanaman sayuran dan 19 komoditi buah-buahan. Total luas panen tanaman sayuran mencapai 79 hektar dengan produksi sebesar 1.898 kwintal. Sedangkan total produksi buah-buahan sebesar 97.464 kwintal. Dengan komoditas buah unggulan di Kabupaten Lebong yaitu durian, jeruk siam, manggis, dan mangga.

Dukungan luas wilayah dan kondisi lahan di Kabupaten Lebong terhadap komoditas tanaman perkebunan menjadikan wilayah ini banyak yang dimanfaatkan sebagai lahan perkebunan. Pada tahun 2015, kopi robusta, karet, dan kelapa dalam merupakan komoditas unggulan di Kabupaten Lebong. Untuk komoditi kopi robusta selama 2015, luas tanaman 7.986 Ha, sementara produksinya 4.778,9 ton. Komoditi karet memiliki luas tanam 15.166 Ha, dengan nilai produksi sebesar 1.890,3 ton di tahun 2015. Sementara itu, untuk luas tanam komoditi kelapa sebesar 348,2 Ha dengan hasil produksinya sebesar 305 ton.

Perkebunan jeruk juga mulai massif terlihat dikembangkan oleh masyarakat di wilayah Kecamatan Rimbo Pengadang. Ketinggian wilayah di kecamatan tersebut mendukung varietas jeruk dengan nama lokal jeruk gergah dan jeruk brastagi. Sementara itu pengembangan jahe gajah banyak dilakukan oleh masyarakat di Kecamatan Topos.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

**4. Kondisi Pemerintahan**

Pada tahun 2016 anggota legislatif di Kabupaten Lebong berjumlah 25 orang dari 10 partai politik. Partai Nasional Demokrat (Nasdem), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrat, Partai Demokrat Indonesia Persatuan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) merupakan partai terbesar dengan masing-masing 3 anggota yang menduduki kursi legislatif di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lebong, kemudian disusul PKPI, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan jumlah 2 anggota legislatif. Kemudian yang paling sedikit menduduki kursi legislatif berasal dari Partai Bulan Bintang (PBB) yaitu 1 anggota legislatif. Komposisi anggota legislatif didominasi laki-laki sebanyak 18 orang, dan perempuan hanya 7 orang. Anggota DPRD menurut komisi, jumlah paling banyak pada Komisi II yaitu 8 (Delapan) anggota, sedangkan Sisanya yaitu komisi I dan Komisi III masing-masing sebanyak 7 (tujuh) anggota.

Pegawai Negri Sipil (PNS) yang sekarang sudah berganti nama menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) dikelompokkan dalam tiga kelompok, yaitu Sekretariat Daerah, Dinas-dinas, dan Badan/Inspektorat/Kantor/Unit Organisasi. Ketiga kelompok ini bekerja di lingkungan Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Lebong. Pada bulan April 2016, jumlah ASN di lingkungan Pemda Kabupaten Lebong sejumlah 2.611 orang yang terdiri dari 1.336 pegawai laki-laki dan 1.275 pegawai perempuan. Bila dilihat dari struktur golongan kepangkatan, sebagian besar ASN berada pada golongan III dengan persentase 58,56 persen. Secara berurutan persentase golongan IV, III, II, dan I masing-masing 22,14 persen, 58,56 persen,



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

18,54 persen, dan 0,77 persen. Berdasarkan tingkat pendidikan yang ditamatkan, sebagian besar ASN di Pemda Kabupaten Lebong berpendidikan sarjana dan SLTA dengan persentase 56,53 persen dan 16,58 persen. Sedangkan pendidikan terendah adalah SD dengan persentasi sebesar 0,42 persen.

Sebagai gambaran mengenai kondisi pemerintahan, berikut ini adalah profil masing-masing lembaga yang terkait dengan penelitian ini:

**a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA)**

BAPPEDA mempunyai tugas utama membantu Bupati melaksanakan kewenangan desentralisasi dalam perencanaan pembangunan daerah meliputi, Bidang Pengendalian dan Evalusi Pembangunan Daerah, Bidang Pemerintahan dan Pembangunan Manusia, Bidang Perekonomian dan SDA, Bidang Infrastruktur Kewilayahan dan Bidang Penelitian Pengembangan. Untuk menyelenggarakan tugas pokok sebagaimana dimaksud BAPPEDA mempunyai fungsi :

a. Merumuskan kebijakan teknis dalam lingkup perencanaan pembangunan daerah;
b. Memberikan pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintah darah;
c. Melaksanakan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah baik dalam jangka panjang, jangka menengah maupun jangka pendek;
d. Melaksanakan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan program untuk menjamin terciptanya sinergi perencanaan pembangunan baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

e. Melaksanakan kegiatan penelitian dan pengkajian untuk kepentingan tercapainya penggunaan sumber daya perencanaan dan pembangunan daerah secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan;

f. Melakukan pemantauan dan evaluasi dalam rangka pengendalian administrasi dan pelaksanaan pembangunan daerah;

g. Melakukan jalinan kerjasama pembangunan daerah dan penanaman modal baik dengan lembaga pemerintah maupun Badan Usaha Milik Negara dan atau Swasta.

**b. Dinas Pertanian dan Perikanan**

Dinas Pertanian dan Perikanan mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan di bidang tanaman pangan, hortikultura, dan peternakan serta tugas lain sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan fungsi sebagai berikut :

a. perumusan kebijakan di bidang prasarana dan sarana, tanaman pangan, hortikultura, peternakan dan kesehatan hewan serta penyuluhan pertanian;

b. penyusunan program penyuluhan pertanian;

c. pengembangan prasarana pertanian;

d. pengawasan mutu, peredaran dan pengendalian penyediaan benih tanaman, benih/bibit ternak dan hijauan pakan ternak;

e. pengawasan penggunaan sarana pertanian;

f. pembinaan produksi di bidang pertanian;

g. pengendalian dan penanggulangan hama penyakit tanaman dan penyakit hewan;



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

h. pengendalian dan penanggulangan bencana alam;

i. pembinaan pengolahan dan pemasaran hasil pertanian;

j. pelaksanaan penyuluhan pertanian;

k. pemberian izin usaha/rekomendasi teknis pertanian;

l. pemantauan dan evaluasi di bidang pertanian;

m. pelaksanaan administrasi Dinas Tanaman Pertanian dan perikanan; dan

n. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati.

**c. Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan**

Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan mempunyai tugas memimpin, mengendalikan, mengawasi dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas dinas dalam menyelenggarakan sebagian kewenangan kabupaten (desentralisasi) bidang bina marga; cipta karya; sumber daya air; jasa konstruksi penataan ruang dan perhubungan serta administrasi umum yang menjadi kewenangannya serta tugas lain sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Bupati berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan mempunyai fungsi sebagai berikut :

a) penyelenggaraan perencanaan, pengawasan dan pengendalian teknis di bidang bina marga; cipta karya; sumber daya air; bina teknik; serta permukiman, pertamanan dan penataan ruang sesuai dengan peraturan/ketentuan yang berlaku;

b) penyelenggaraan dan pengevaluasian hasil pelaksanaan kegiatan di bidang bina marga; cipta karya; sumber daya air; bina teknik; permukiman, pertamanan dan penataan ruang; serta administrasi umum;



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

c) perumusan kebijakan dan pembinaan dalam bidang infrastruktur serta pengelolaan aset milik daerah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah;

d) penyelenggaraan pembinaan, petunjuk dan pelaksanaan Unit Pelaksana Teknis (UPT);

e) pengelolaan administrasi umum yang meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, pengelolaan keuangan, kepegawaian, peralatan dan perlengkapan dinas; dan

f) pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati.

**d. Kantor Pertanahan**

Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang bersangkutan yaitu:

a. penyusunan rencana, program, anggaran dan pelaporan;

b. pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan;

c. pelaksanaan penetapan hak tanah, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat;

d. pelaksanaan penataan pertanahan;

e. pelaksanaan pengadaan tanah;



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

f. pelaksanaan pengendalian pertanahan dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan dan pelaksanaan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Pertanahan.

Kantor Pertanahan terdiri atas Subbagian Tata Usaha, Seksi Infrastruktur Pertanahan, Seksi Hubungan Hukum Pertanahan, Seksi Penataan Pertanahan, Seksi Pengadaan Tanah, danSeksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan.

**e. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu**

Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu mempunyai tugas memimpin, mengendalikan, mengawasi dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang menjadi kewenangannya, tugas dekosentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada Bupati serta lainnya yag sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu mempunyai fungsi sebagai berikut :

a. perumusan kebijaksanaan, pengaturan dan penetapan standar/pedoman di bidang penanaman modal dan pelayanan perizinan terpadu satu pintu;
b. perumusan program kerja bidang penanaman modal dan pelayanan perizinan terpadu satu pintu;
c. penyediaan dukungan pengembangan program penanaman modal dan pelayanan perizinan terpadu satu pintu;



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

d. pembinaan kelembagaan badan penanaman modal dan pelayanan perizinan terpadu satu pintu;

e. pengkoordinasian, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi baik dalam lingkungan satuan kerja maupun instansi-instansi di luar sesuai bidang tugasnya masing-masing;

f. pengendalian, pembagian tugas, pemberian petunjuk, pembinaan, pengembangan, pengawasan serta mengevaluasi pelaksanaan tugas di lingkungan satuan kerja dan menyampaikan laporan kinerja.

g. pemberian saran dan pertimbangan kepada Bupati sesuai dengan bidang tugasnya; dan

h. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati.

## B. Hasil Wawancara, Telaah Dokumen dan Observasi

Hasil wawancara dari masing-masing informan penelitian dijadikan lampiran dalam tugas akhir ini. Sedangkan pembahasan dalam bab ini dilakukan dengan menggunakan model interaktif yang dikenalkan Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman. Informasi yang didapat kemudian diolah dan dikategorisasikan berdasarkan variabel dalam model implementasi Donald Van Meter dan Carl Van Horn untuk memberi penjelasan atas keberhasilan atau kegagalan implementasi. Kemudian model Merilee S. Grindle (1980) digunakan untuk menganalisis aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Selain hasil wawancara, telaah terhadap dokumen dilakukan untuk mengkonfirmasi substansi wawancara. Berita dari berbagai media digunakan untuk



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

memperjelas dan memperkaya informasi. Sedangkan observasi ke lapangan dilakukan untuk beberapa hal yang tidak bisa hanya dipelajari melalui wawancara dan telaah dokumen.

Penggunaaan peta dilakukan karena kebijakan ini sangat terkait dengan aspek keruangan. Peta yang digunakan dalam penelitian ini adalah peta yang didapat dari sumber-sumber resmi Pemerintah Kabupaten Lebong. Kecuali beberapa peta yang diambil dari situs *google map*. Hal yang paling penting dalam penggunaan peta tersebut adalah dipakainya perspektif spasial untuk menelaah kebijakan, sehingga penerapan kaidah-kaidah kartografi tidak ketat dalam tugas akhir ini. Berikut ini adalah pembahasan dari wawancara, telaah dokumen dan observasi lapangan yang telah dilakukan pada tahun 2018.

**1. Standar dan Sasaran Kebijakan**

**a. Keselarasan Kebijakan**

Keselarasan kebijakan dari Undang-undang (UU) sampai Peraturan Daerah (Perda) dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan menurut salah satu informan belum bisa dinilai karena belum ada turunan dari UU Nomor 41/2009 di Kabupaten Lebong. Informan II (Pejabat dari Dinas Pertanian dan Perikanan) pada saat wawancara tanggal 16 Januari 2018 pukul 11.59 WIB menyatakan bahwa:

> Selaras tidak belum bisa dinilai. Baru Kabupaten Bengkulu Utara yang sudah ada. Undang-undang ini sangat susah implementasinya di daerah karena balik-baliknya kan ke hak masing-masing individu, mau mengelola tanahnya untuk apa.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Informan V dari Kantor Pertanahan dalam wawancara tertulis yang dikirim pada tanggal 16 November 2017 juga menyatakan hal yang sama, bahwa belum ada turunan dari undang-undang tersebut di Kabupaten Lebong. Informan lain dari Dinas Pertanian dan Perikanan menyatakan Perda sebagai turunan dari UU telah diproses. Informan I yaitu pelaksana harian Kepala Sub Bidang di Badan Perencanan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Lebong sebenarnya menyatakan bahwa "Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sudah mengakomodasi adanya lahan pangan berkelanjutan tersebut." Namun yang dimaksud oleh pejabat tersebut adalah dokumen RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah), namun belum dalam bentuk RDTR (Rencana Detail Tata Ruang).

Lebih detail mengenai proses penurunan UU ke Perda, Informan IV (pejabat dari Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan – PUPRP) dalam wawancara pada tanggal 15 Januari 2018 pukul 11.10 WIB menyatakan bahwa:

> Undang-undang tersebut harus dibuat aturan turunannya. Tapi belum membuat dokumen tersebut, semacam naskah akademik. Maunya Pak Jimi, seorang Kepala Bidang di Dinas Pertanian waktu itu, RDTR dulu baru dibuat dokumennya. Padahal semestinya sebelum sampai tahap pembuatan Perda, harus dibuat dulu dokumen kajiannya Dinas Pertanian sempat menganggarkan penyusunan dokumen tersebut tapi tidak terlaksana. Tapi tahun ini tidak dianggarkan lagi.

Tidak dianggarkannnya lagi pembuatan dokumen tersebut menandakan adanya proses yang tidak berkelanjutan. Paling tidak ada jeda pada tahun 2018. Jika dokumen tersebut wajib dijadikan dasar pembuatan Perda dan harus dikerjakan pada satu tahun anggaran sebelum tahun disahkannya Perda, maka paling cepat Kabupaten Lebong memiliki RDTR yang mengakomodir UU Nomor 41/2009 baru pada tahun 2020.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Dokumen RTRW Kabupaten Lebong setelah ditelusuri memiliki catatan penting dari provinsi Bengkulu sebelum Perda RTRW tersebut disahkan. Dalam dokumen berjudul "Notulensi Acara Evaluasi Raperda Kabupaten Lebong Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lebong Tahun 2012-2032" pada tanggal 26 November 2012 terdapat catatan menarik dari Dinas Pertanian Provinsi Bengkulu. Catatan tersebut adalah:

- ✓ Pasal 24 ayat 2 tentang luas kawasan pertanian 28.360 Ha lebih besar dari data BPS dan hasil audit luas lahan pertanian pangan berkelanjutan, agar dicantumkan arahan untuk memenuhi luasan ini.
- ✓ Pasal 24 ayat 6 Lahan Pangan Pertanian Berkelanjutan (LP2B) tidak diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati melainkan diatur oleh perda.
- ✓ Pasal 33 ayat 2 point c, kawasan pertanian agar diubah manjadi kawasan pertanian berkelanjutan mengikuti penamaan pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.
- ✓ Pasal 37, ketentuan umum peraturan zonasi agar ditambahkan untuk kawasan pertanian berkelanjutan, peraturan zonasi untuk lahan pertanian berkelanjutan, dan cadangan lahan pertanian berkelanjutan.
- ✓ Pasal 39 agar ditambahkan ketentuan perizinan pemanfaatan kawasan/lahan pertanian berkelanjutan.
- ✓ Pasal 45 ayat 3, insentif berkaitan dengan kebijakan, sanksi hukum, tepatnya ditetapkan dengan perda bukan Peraturan Bupati.

Beberapa catatan tersebut telah diperbaiki, kecuali pasal 45 ayat 3, sehingga bunyinya menjadi:

- ✓ Pasal 24 ayat (2) Kawasan pertanian tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, terdapat di seluruh wilayah kabupaten dengan luas wilayah kurang lebih 10.076 (sepuluh ribu tujuh puluh enam) hektar.
- ✓ Pasal 24 ayat (6) Kawasan pertanian berkelanjutan meliputi Kecamatan Lebong Utara, Kecamatan Uram Jaya, Kecamatan Amen,Kecamatan Lebong Sakti dan Kecamatan Bingin Kuning;.
- ✓ Pasal 33 ayat (2) point c. Kawasan pertanian berkelanjutan meliputi Kecamatan Lebong Utara, Kecamatan Uram Jaya, Kecamatan Amen,Kecamatan Lebong Sakti dan Kecamatan Bingin Kuning;
- ✓ Pasal 37 ayat (2) point c. Ketentuan umum peraturan zonasi untuk lahan pertanian berkelanjutan dan cadangan lahan pertanian berkelanjutan; dan
- ✓ Pasal 39 ayat (1) point e. izin pemanfaatan kawasan/lahan pertanian berkelanjutan;



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Sedangkan pasal 45 ayat 3 masih tetap dalam bentuk sebelum mendapatkan evaluasi tersebut dengan bunyi: "(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan disentif ditetapkan dengan Peraturan Bupati." Penelusuran terhadap dokumen tersebut mengkonfirmasi hasil wawancara sebelumnya dari Dinas Pertanian dan Perikanan, bahwa UU 41/2009 belum ditindak-lanjuti dengan peraturan lebih rinci. Meskipun sudah diakomodir dalam Perda tentang RTRW, tetapi penurunan ke dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), Perda atau Peraturan Bupati yang lebih aplikatif belum dilakukan.

Tidak hanya dalam konteks implementasi UU 41/2009, pentingnya RDTR tersebut sebetulnya disadari oleh pejabat di Kabupaten Lebong. Dalam sebuah media online (*rmolbengkulu.com*, 24 Oktober 2018), Hery Setiawan, pejabat Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan menyatakan bahwa:

> Meskipun telah memiliki Perda nomor 14 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Lebong 2012 - 2032. Namun, perencanaan pembangunan Kabupaten Lebong belum mengacu pada Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Kendati demikian, RTRW sifatnya masih umum, sedangkan detailnya sebenarnya ada di RDTR. Padahal, Pemerintah pusat bakal mengenakan skema disinsentif kepada daerah-daerah yang membandel tidak segera membuat RDTR. Bentuk disinsentif yang bisa dikenakan bagi daerah yang membandel tersebut bisa berupa pengurangan besaran dana alokasi dari pemerintah pusat kepada daerah bersangkutan.

**b. Target Luas Lahan Pangan (Sawah) yang Dilindungi.**

Hasil wawancara dari beberapa informan menyebutkan bahwa sasaran atau target luas lahan yang akan dilindungi di Kabupaten Lebong ada dalam rentang 9.000 sampai dengan 10.000 hektar. Informan IV dalam wawancara pada tanggal 15 Januari



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

2018 pukul 11.10 WIB menyatakan bahwa target itu "sudah diploting. 10.000 hektar disebut dalam dokumen RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah). Tapi belum disebut secara jelas ada di mana tempatnya." Sedangkan Informan II, pelaksana tugas Kepala Bidang Sarana dan Prasarana Dinas Pertanian dan Perikanan, menyebutkan luas 9.000 hektar, dengan fokus di enam kecamatan, yaitu Bingin Kuning, Lebong Tengah, Lebong Sakti, Amen, Uram Jaya dan Lebong Selatan.

Keterangan lain dari Informan I, yaitu Pelaksana Harian Kasubid Infrastruktur dan Kewilayahan II BAPPEDA Kabupaten Lebong, menyebutkan bahwa target luas lahan untuk LP2B adalah lahan produktif yang sudah ada. Sedangkan Informan III menyampaikan bahwa belum ada target luasannya. Dia berharap kalau bisa lahan yang ada dulu, yaitu 2.500 hektar dari 9.600-an hektar yang sudah ada.

Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lebong Nomor 14 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lebong Tahun 2012-2032 Pasal 33 Ayat (2) point c menyebutkan bahwa "kawasan pertanian berkelanjutan meliputi Kecamatan Lebong Utara, Kecamatan Uram Jaya, Kecamatan Amen, Kecamatan Lebong Sakti dan Kecamatan Bingin Kuning." Perda itu tidak menyebut jumlah luas kawasan pertanian berkelanjutan, namun hanya jumlah luas kawasan peruntukan pertanian. Pasal 24 ayat (2) menyebutkan bahwa "kawasan pertanian tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, terdapat di seluruh wilayah kabupaten dengan luas wilayah kurang lebih 10.076 (sepuluh ribu tujuh puluh enam) hektar."

Perda tersebut menjelaskan bahwa luas 10.076 hektar adalah luas keseluruhan kawasan pertanian pangan di Kabupaten Lebong. Belum secara khusus menyebut bahwa luas tersebut adalah luas kawasan pertanian berkelanjutan. Jika tidak semua



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

kecamatan masuk dalam kawasan pertanian berkelanjutan maka luas lahan dilindungi pasti akan lebih kecil dari angka 10.000 hektar.

**c. Keberadaan RDTR (Rencana Detail Tata Ruang)**

Menurut Informan V dari Kantor Pertanahan, dalam wawancara tertulis yang ia kirim pada tangga 16 November 2017 Pukul 13.18 menyatakan bahwa:

> Kawasan pertanian pangan berkelanjutan belum tergambar dalam RDTR (Rencana Detail Tata Ruang). Penyusunan RDTR di Kabupaten Lebong Tahun 2016 baru untuk beberapa kecamatan. Belum tergambar. Saya belum melihat hasil RDTR. Penyusunannya di Kabid Tata Ruang Dinas PU Kabupaten Lebong.

Kemudian Informan I dari Bappeda menyampaikan bahwa saat ini (2018) dinas teknis (Pertanian) masih dalam tahap pendataan untuk dijadikan Perda LP2B. Sama dengan informasi dari Kantor Pertanahan, pejabat dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menyatakan bahwa penerapan perizinan terkait lahan pertanian pangan berkelanjutan terkendala di detailnya (RDTR), meskipun RTRW dalam bentuk perda sudah ada.

Salah satu kendala terkait RDTR yang disampaikan oleh Informan IV dalam wawancara tanggal 15 Januari 2018 Pukul 11.10 WIB:

> Masih ada perbedaan pemahaman. Maunya Pak Jimi (Kabid di Pertanian waktu itu), RDTR dulu baru dibuat semacam dokumen tersebut. Padahal RDTR itu lama karena RDTR itu untuk wilayah perkotaan dulu sementara pertanian itu banyak di perdesaan.

Pengecekan yang dilakukan pada situs RDTR Interaktif Kementerian Agraria dan Tata Ruang (*gistaru.atrbpn.go.id/rdtrinteraktif/)* belum menemukan adanya RDTR yang diunggah di situs tersebut dari Kabupaten Lebong. Pejabat dari Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan (PUPRP) yang juga menjadi



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

informan penelitian ini, dalam keterangannya kepada media online *RMOLBengkulu* (rmolbengkulu.com), 24 Oktober 2018, meskipun Kabupaten Lebong telah memiliki Perda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), namun pembangunan Kabupaten Lebong belum mengacu pada Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Menurut Hery Setiawan, sejak tahun 2016 pihaknya sudah 8 kali melakukan asistensi ke Badan Informasi Geospasial (BIG), namun hingga sekarang belum mendapatkan rekomendasi. Sehingga perencanaan pembangunan Pemkab Lebong masih mengacu kepada tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) Lebong yang dipimpin Sekretaris Daerah (Sekda) Lebong.

Selaras dengan keterangan yang disampaikan oleh informan dari Dinas PUPRP, Kepala Bidang Penataan Pertanahan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Bengkulu, Amir Sofwan, menyatakan bahwa sejauh ini dari 10 kabupaten/kota di Provinsi Bengkulu belum ada satu pun yang memiliki RDTR. Kepada media *Antaranews Bengkulu* pada tanggal 9 Oktober 2018, ia menyampaikan bahwa hanya ada dua daerah yang saat ini sedang melakukan penyusunan, yaitu Kota Bengkulu dan Kabupaten Rejang Lebong. Menurutnya, kendati saat ini banyak daerah yang belum memiliki RDTR, namun izin terkait ruang bisa diberikan dengan basis Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah (RTRW) melalui pertimbangan teknis dari BPN.

**2. Sumberdaya**

Sumber daya dalam penelitian ini didefinisikan sebagai besarnya dana rangsangan (insentif) bagi kelompok sasaran yang dalam hal ini adalah petani. Hanya



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

satu informan yang diwawancarai mengetahui adanya dana insetif tersebut, sementara yang lainnya tidak mengetahui.

Informan yang mengetahui adanya insentif tersebut adalah Informan II, pejabat dari Dinas Pertanian dan Perikanan. Dalam wawancara tanggal 16 Januari 2018 pukul 11.59 WIB menyatakan bahwa:

> Adanya asuransi sebagai bentuk insentif. Pelaksananya adalah Jasindo yang diminta Pemerintah Pusat dengan dana tugas pembantuan untuk 100 hektar. Asuransi Jasindo mengeplot 36.000,- perhektar. Preminya dibayar pemerintah, klaim jika gagal 6 jutaan lebih, diatur oleh Bidang Penyuluh.

Penjelasan lebih detail dari keterangan informan tersebut adalah pada tahun 2018 alokasi asuransinya di Kabupaten Lebong sejumlah 100 hektar. Preminya total Rp180.000/ha, dengan 80% premi disubsidi pemerintah, sedangkan sisanya senilai Rp36.000/hektar ditanggung petani. Nilai pertanggungan jika tanamnya gagal adalah Rp 6 juta/ha. Selain asuransi, ada juga bentuk lain insentif yang diberikan kepada petani. Bentuknya adalah peminjaman alsintan (alat dan mesin pertanian) dan pemberian pupuk subsidi. Menurut Informan II, dengan membawa kartu tani, petani bisa mengambil pupuk subsidi dan meminjam alsintan tersebut.

Jika mengacu kepada Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012, insentif dengan bentuk asuransi justeru tidak disebut. Jenis insentif yang ada adalah: a. bantuan keringanan pajak bumi dan bangunan; b. pengembangan infrastruktur pertanian; c. pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul; d. kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi; e. penyediaan sarana produksi pertanian; f. bantuan dana penerbitan sertipikat hak atas tanah pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan/atau g. penghargaan bagi Petani berprestasi tinggi.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Terkait infrastruktur pertanian, Kabupaten Lebong termasuk yang memiliki jaringan irigasi yang baik. Berdasarkan informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (ILPPD) Kabupaten Lebong Tahun 2018, panjang irigasi di Kabupaten Lebong pada tahun 2018, panjang keseluruhan irigasi di Kabupaten Lebong adalah 142.000,99 m dengan panjang saluran primer 128.646,43 m dan panjang saluran sekunder 13.354,56 m. Panjang Irigasi di dalam kondisi baik adalah 5.287,5 m, dalam kondisi sedang adalah 5.757,6 m dan dalam kondisi rusak ringan adalah 114.623,12 m. Sedangkan sisinya dalam kondisi rusak sedang dan rusak berat.

**3. Komunikasi dan Aktivitas Pelaksanaan Antar Organisasi**

**a. Komunikasi antar Organisasi**

Menurut informan dari Kantor Pertanahan, pada tahun 2015 pernah ada koordinasi di Hotel Splash Bengkulu yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu khusus terkait LP2B. Namun Informan VI pada wawancara tanggal 14 November 2017 Pukul 13.05 WIB menyampaikan bahwa:

> Belum ada sejak bulan Mei (2017). Sebetulnya sudah ada forum BKPRD, tapi sampai saat ini belum pernah ada undangan untuk hadir. Forum tersebut baru ada sepanjang ada permohonannya. Tapi sampai hari ini tidak diundang, seharusnya diundang.

Informasi lain yang terbaru di tingkat provinsi, menurut informan II, sosialisasi terkait ini pernah dilakukan Dinas Pertanian Provinsi Bengkulu pada bulan Januari 2018. Sedangkan di level kabupaten, juga sudah sering dilakukan koordinasi tersebut. Misalnya menurut pejabat di Kantor Pertanahan, pernah ada orang dari KPTSP bertanya tentang IPPT (Izin Perubahan Pengggunan Tanah), meskipun belum ada tindak lanjut setelah itu menurutnya. Kemudian juga antara Dinas PUPRP dan Dinas



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Pertanian yang membahas tentang persiapan pembuatan Perda meskipun masih ada perbedaan pemahaman. Secara reguler, menurut Bappeda, sosialisasi LP2B ini secara umum dilakukan melalui sosialisasi RTRW Kabupaten Lebong.

**b. Kerja Sama antar Pelaksana dalam Bentuk Kegiatan Riil**

Bentuk kegiatan yang bisa disebut sebagai forum kerjasama antar instansi di Kabupaten Lebong adalah BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah). Dasarnya menurut pejabat dari Dinas PUPRP adalah Peraturan Menteri Dalam (Permendagri) Nomor 50 Tahun 2009.

Menurut Pedoman Penyusunan SOP Kesekretariatan BKPRD yang diterbitkan Kementerian Dalam Negeri pada Tahun 2015, BKPRD adalah badan yang bersifat *ad hoc*, dibentuk untuk mendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang di provinsi dan kabupaten/kota. Badan ini mempunyai fungsi membantu pelaksanaan tugas Gubernur dan Bupati/Walikota dalam koordinasi penataan ruang di daerah.

Banyak dinamika yang terjadi dalam forum BKPRD tersebut. Menurut Informan III, Kepala Seksi dari Dinas Pertanian dan Perikanan, dinamika terbaru (wawancara pada tanggal 13 Januari 2018 Pukul 10.37) adalah terkait perumahan. Ia menuturkan bahwa:

> Terbaru pernah dibahas (terkait perumahan), kami justeru bertentangan karena itu lahan pertanian produktif. Pengecualian kalau bangunan pemerintah. Kabid (kami) tidak merekomendasikan dan diserahkan kepada forum.

Keterangan lain yang disampaikan oleh Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan, Dinas Penanaman Modal dan PTSP Kabupaten Lebong, BKPRD juga digunakan membahas permohonan izin lokasi. Menurutnya banyak



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

banyak dinas terkait dilibatkan dalam BKPRD tersebut, meskipun belum ada yang terkait IPPT (Izin Perubahan Penggunaan Tanah).

Untuk hal yang lebih praktis, Dinas Pertanian dan Perikanan, bekerjasama dengan TNI (Tentara Nasional Indonesia) dengan membentuk "Brigade Alsintan." Menurut informan dari dinas tersebut, kerja sama dengan TNI itu berdasarkan nota kerjasama yang telah ada dari pemerintah pusat (Kementerian Pertanian). Salah satu peran TNI dalam kegiatan ini adalah distribusi alat dan mesin pertanian.

**c. Mekanisme Berbentuk SOP (Standar Operasional Prosedur)**

SOP (standar operasional prosedur) yang ada di BPN terkait alih fungsi lahan menurut dua informan yang diwawancarai adalah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 yang mengatur tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi Dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah. Sesuai dengan judulnya, peraturan tersebut hanya menyebut tentang pertimbangan teknis yang selanjutnya menjadi dasar bagi izin perubahan penggunaan tanah. Pasal 1 ayat 3 peraturan tersebut mendefinisikan: "Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Perubahan Penggunaan Tanah adalah pertimbangan yang memuat ketentuan dan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah, sebagai dasar pemberian izin kepada pemohon untuk melakukan perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanahnya." Izin Perubahan Penggunaan Tanah sendiri tidak ada dalam aturan tersebut karena sudah tidak jadi kewenangan pemerintah pusat.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Pejabat dari Bappeda menyatakan bahwa ada SOP alih fungsi lahan yang mengikuti UU 41/2009. Kemudian Kepala Bidang Sarana dan Prasarana Dinas Pertanian dan Perikanan juga menyatakan bahwa ada aturannya, yaitu harus mengganti. Sementara itu pejabat lain dari dinas yang sama belum tahu kalau ada SOP tersebut. Kemudian pejabat dari Dinas PUPRP menyatakan belum ada SOP sehingga dalam pelaksanaannya mengalami kesulitan.

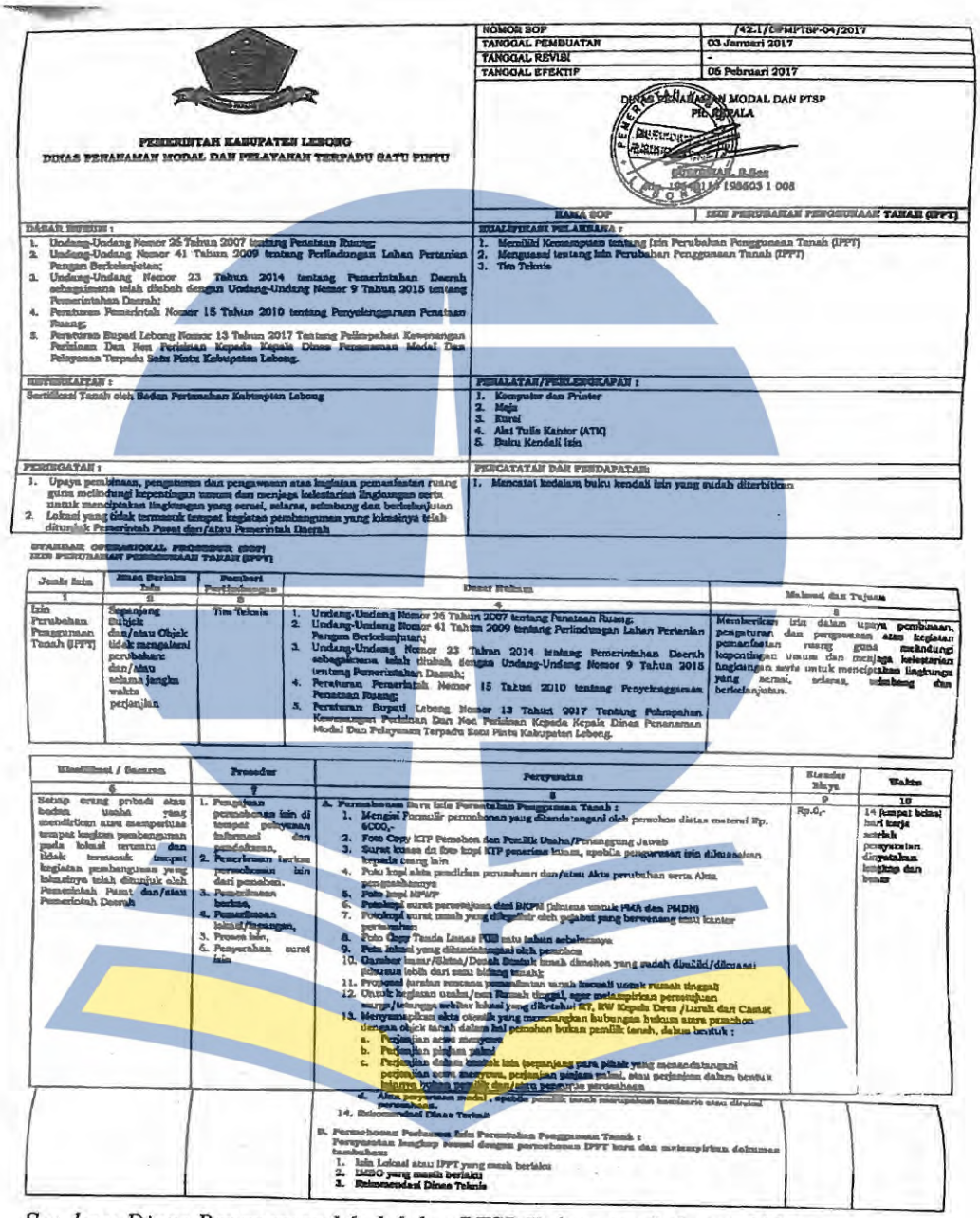
Informan VII (Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu) pada saat wawancara tanggal 16 Januari 2018 pukul 13.55 WIB menyampaikan bahwa:

> Sejak tahun 2015 dan 2017 ada permohonan IPPT tapi berhenti. Sekarang kami serahkan ke BPN karena kami lihat di papan yang ada di BPN masih di Pertanahan. Kalau terkait (SOP) IPPT belum. Tapi untuk izin lokasi terkait kesesuaian dilibatkan banyak dinas terkait dalam BKPRD.

Setelah dilakukan penelusuran, ternyata SOP tersebut sebenarnya sudah ada. Dalam dokumen tebal berjudul "Standar Operasional Prosedur Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan" yang diterbitkan oleh Dinas Penanaman Modal dan PTSP Kabupaten Lebong Tahun 2017, telah ada SOP Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT). SOP itu telah ditandangani oleh pejabat yang berwenang dan berlaku efektif pada tanggal 06 Januari 2017. Meskipun sudah ada, namun belum diketahui oleh banyak kalangan. Bahkan oleh pejabat semestinya menangani perizinan. Berikut ini adalah foto kutipan dari SOP tersebut:



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka



PEMERINTAH KABUPATEN LEBONG
DINAS PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU

| | |
|---|---|
| NOMOR SOP | /42.1/DPMPTSP-04/2017 |
| TANGGAL PEMBUATAN | 03 Januari 2017 |
| TANGGAL REVISI | - |
| TANGGAL EFEKTIF | 06 Februari 2017 |

DINAS PENANAMAN MODAL DAN PTSP
PID. KEPALA

NAMA SOP: IZIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH (IPPT)

DASAR HUKUM :
1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
5. Peraturan Bupati Lebong Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Pelimpahan Kewenangan Perizinan Dan Non Perizinan Kepada Kepala Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Lebong.

KUALIFIKASI PELAKSANA :
1. Memiliki Kemampuan tentang Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT)
2. Menguasai tentang Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT)
3. Tim Teknis

PERINGATAN :
1. Upaya pemiliknan, pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan serta untuk menciptakan lingkungan yang aernsi, selaras, seimbang dan berkelanjutan.
2. Lokasi yang tidak termasuk tempat kegiatan pembangunan yang lokasinya telah ditunjuk Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah

PERLENGKAPAN/PERALATAN :
1. Komputer dan Printer
2. Meja
3. Kursi
4. Alat Tulis Kantor (ATK)
5. Buku Kendali Izin

PERSYARATAN :
Sertifikat Tanah oleh Badan Pertanahan Kabupaten Lebong

PENCATATAN DAN PENDAPATAN:
1. Mencatat kedalam buku kendali izin yang sudah diterbitkan

STANDAR OPERASIONAL PROSEDUR (SOP)
IZIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH (IPPT)

| Jenis Izin | Masa Berlaku Izin | Pemberi Pertimbangan | Dasar Hukum | Maksud dan Tujuan |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) | Sepanjang Subjek dan/atau Objek tidak mengalami perubahan dan/atau selama jangka waktu perjanjian | Tim Teknis | 1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;<br>2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;<br>3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah;<br>4. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;<br>5. Peraturan Bupati Lebong Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Pelimpahan Kewenangan Perizinan Dan Non Perizinan Kepada Kepala Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Lebong. | Memberikan izin dalam upaya pembinaan, pemanfaatan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan serta untuk menciptakan lingkungan yang aernsi, selaras, seimbang dan berkelanjutan. |

| Kualifikasi / Sasaran | Prosedur | Persyaratan | Standar Biaya | Waktu |
|---|---|---|---|---|
| 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Setiap orang pribadi atau badan usaha yang mendirikan atau memperluas tempat kegiatan pembangunan pada lokasi tertentu dan tidak termasuk dengan kegiatan pembangunan yang lokasinya telah ditunjuk oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah | 1. Pengajuan permohonan izin di tempat pelayanan informasi dan pendaftaran,<br>2. Penerimaan berkas permohonan izin dari pemohon.<br>3. Pemeriksaan berkas,<br>4. Pemrosesan Izin/Rekomendasi,<br>5. Proses Izin,<br>6. Penyerahan surat Izin | A. Permohonan Baru Izin Perubahan Penggunaan Tanah :<br>1. Mengisi Formulir permohonan yang ditandatangani oleh pemohon diatas meterai Rp. 6000,-<br>2. Foto Copy KTP Pemohon dan Pemilik Usaha/Penanggung Jawab<br>3. Surat kuasa di foto kopi KTP penerima kuasa, apabila pengurusan izin dikuasakan kepada orang lain<br>4. Foto kopi akta pendirian perusahaan dan/atau Akta perubahan serta Akta pengesahannya<br>5. Foto kopi NPWP<br>6. Fotokopi surat persetujuan dari BKPM (khusus untuk PMA dan PMDN)<br>7. Fotokopi surat tanah yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang atau kantor pertanahan<br>8. Foto Copy Tanda Lunas PBB satu tahun sebelumnya<br>9. Peta lokasi yang ditandatangani oleh pemilik<br>10. Gambar lokasi/Sketsa/Denah Bentuk tanah dimohon yang sudah diukur/dikuasai (situasi lebih dari satu bidang tanah)<br>11. Proposal jaminan rencana pembebasan tanah khusus untuk rumah tinggal<br>12. Untuk kegiatan usaha/non Rumah tinggal, agar melampirkan persetujuan warga/tetangga sekitar lokasi yang diketahui RT, RW Kepala Desa /Lurah dan Camat<br>13. Menyampaikan akta otentik yang menyangkan hubungan hukum antara pemohon dengan objek tanah dalam hal pemohon bukan pemilik tanah, dalam bentuk :<br>a. Perjanjian sewa menyewa<br>b. Perjanjian pinjam pakai<br>c. Perjanjian dalam bentuk lain (sepanjang para pihak yang menandatangani perjanjian sewa menyewa, perjanjian pinjam pakai, atau perjanjian dalam bentuk lainnya adalah pemilik dan/atau penerima persetujuan<br>d. Akta penyerahan tanah , apabila pemilik tanah merupakan hasil/atau diberikan pemerintah.<br>14. Rekomendasi Dinas Teknis<br>B. Permohonan Perbaruan Izin Perubahan Penggunaan Tanah :<br>Persyaratan lengkap sesuai dengan permohonan IPPT baru dan melampirkan dokumen tambahan :<br>1. Izin Lokasi atau IPPT yang masih berlaku<br>2. IMBO yang masih berlaku<br>3. Rekomendasi Dinas Teknis | Rp.0,- | 14 (empat belas) hari kerja setelah persyaratan dinyatakan lengkap dan benar |

*Sumber: Dinas Penanaman Modal dan PTSP Kabupaten Lebong, 2017*

**Gambar 4.5. Kutipan SOP tentang Izin Perubahan Penggunaan Tanah**

Gambar 4.5 tersebut jelas menunjukkan bahwa sudah ada SOP terkait Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT). Adanya warga masyarakat yang hendak



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

mengajukan IPPT seharusnya bisa diproses berdasarkan SOP tersebut. SOP Izin Perubahan Penggunaan Tanah tersebut juga telah menjadikan Undang-Undang No. 41 tahun 2009 sebagai salah satu dasar hukumnya. Meskipun jika dicermati sebagai SOP, ada yang masih tidak terdefinisi atau tidak jelas siapa implementornya. Ketidak-jelasan implementor tersebut terbaca dari masih adanya kata-kata "rekomendasi dinas terkait" dalam salah satu syaratnya.

Informan VIII (IF, salah satu masyarakat pengguna layanan) pada saat wawancara tanggal 26 Agustus 2019 pukul 11.23 WIB memberikan infomasi bahwa:

> Sekitar tahun 2015-2016, mereka bilang tidak ada dasar hukum pelaksanaannya. Pernah sempat jalan, hanya sekedar pendukung pembuatan sertifikat tanah, dulu diperbolehkan. Kepalanya bilang tidak ada Perbup (Peraturan Bupati). Setelah mereka berangkat ke Jogja untuk studi banding, mungkin setelah itu ada peraturan tersebut.

Informan tersebut termasuk orang yang tidak bisa dilayani untuk mendapatkan izin perubahan penggunaan tanah yang diperlukannya sebagai syarat memecahkan sertifikat tanah di Kantor Pertanahan sebelum tahun 2017. Jika SOP tersebut baru terbit di awal tahun 2017, ia memaklumi jika belum bisa dilayani. Meskipun ia juga tidak tahu mengapa sejak ada peraturan itu belum ada langkah-langkah yang nyata dari pemerintah untuk mencegah alih fungsi lahan sawah.

**4. Karakteristik Agen Pelaksana**

**a. Jumlah Staf/Pegawai/Penyuluh Pertanian.**

Total pegawai Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Lebong adalah 94 pegawai. Sebagian dari jumlah tersebut terdapat 35 penyuluh pertanian. Jumlah yang secara umum cukup menurut pejabat di dinas tersebut. Bidang Tata Ruang, Dinas



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan (PUPRP) terdapat 9 pegawai di tiga seksi dan pegawai tidak tetap berjumlah 10 orang. Dinas Penanaman Modal dan PTSP memiliki 17 pejabat struktural. Bappeda memiliki 38 pegawai negeri sipil dan 41 tenaga kerja kontrak atau pegawai tidak tetap. Kantor Pertanahan sebagai unit kerja bagian dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memiliki 23 pegawai negeri sipil dan 18 pegawai tidak tetap.

**b. Kompentensi Pegawai/Pendidikan yang Sesuai**

Salah seorang pejabat di Dinas PUPRP menyatakan bahwa di dinasnya belum ada lulusan Planologi sehingga secara umum masih kurang kompetensinya. Pejabat tersebut juga mengungkapkan dalam sebuah media massa bahwa sejak tahun 2016 pihaknya sudah 8 kali telah melakukan asistensi ke Badan Informasi Geospasial (BIG) terkait RDTR. Hanya saja, hingga sekarang ini belum mendapatkan rekomendasi. Salah satu kendala menurutnya karena masih minim SDM bagian Geografi dan Planologi. Padahal salah satu syarat untuk menerbitkan RDTR harus sudah ada peta RDTR. Untuk menyiasati hal itu, menurutnya, selama ini perencanaan pembangunan Pemerintah kabupaten Lebong selalu dibahas pada Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) Lebong yang dipimpin Sekretaris Daerah (Sekda) Lebong. Sehingga pro dan kontra dalam setiap penataan pembangunan finalnya selalu dibahas pada TKPRD tersebut.

Menurut pejabat di Bappeda, ada kurang lebih 30 orang dari instansi terkait penataan ruang. Kurang lebih 30 orang dari instansi terkait penataan ruang. Dari jumlah tersebut ada sekitar 9 orang yang memiliki kompetensi yang cukup.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Sedangkan dari Kantor Pertanahan secara kemampuan teknis tidak memiliki kendala karena adanya tenaga yang terkait pengukuran dan pemetaan. Meskipun terkendala oleh kewenangan yang hanya sekedar memberikan pertimbangan teknis. Kemudian di lembaga yang menjadi hilir dari proses perizinan, yaitu Dinas Penanaman Modal dan PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu), menurut salah satu pejabatnya, pegawai yang berkompeten cukup tapi tapi belum maksimal.

**c. Tingkat Pengawasan Secara Hierarkis**

Jika pembahasan penataan ruang di Kabupaten Lebong dibahas dalam BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah) yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, maka secara birokratis tidak ada pejabat selain Bupati yang bisa mengawasi kegiatan tersebut. Sementara secara teknis tentu saja Bupati kesulitan untuk memantau secara langsung. Dalam forum BKPRD, beberapa lembaga bertindak sebagai pelaksana sekaligus juga pengawas. Sehingga bisa dinyatakan tidak ada tingkat pengawasan secara hierarkis.

Tidak dilaksanakannya SOP (Standar Operasional Prosedur) Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) oleh Dinas Penanaman Modal dan PTSP bisa menjadi contoh masalah akibat ketiadaan pengawasan secara hierarkhis tersebut. Padahal sudah satu tahun SOP tersebut ada tetapi pejabat terkait perizinan tidak mengetahuinya.

**d. Keterkaitan dengan Pembuat Keputusan atau Pelaksana Keputusan**

Beberapa instansi yang membahas secara bersama-sama, sehingga bertindak sebagai pelaksana sekaligus juga pengawas, membuat keterkaitan antara pembuat



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

keputusan dan pelaksana keputusan menjadi tumpang tindih. Kondisi tersebut salah satunya membuat pengawasan secara intensif belum dilaksanakan. Seperti dijelaskan oleh informan dari Bappeda, pengendalian akhirnya hanya dilakukan terhadap usulan pemanfaatan ruang. Pelaksanaan berikutnya menjadi kurang terkontrol karena belum ada implementor yang definitif.

**e. Kemampuan Melakukan Apa yang Diharapkan**

Dalam perspektif informan di Dinas Pertanian dan Perikanan, karena kebijakan ini berhubungan dengan masyarakat maka terjadi masalah dalam pelaksanaannya. Namun jika digunakan perspektif masyarakat dan maksud kebijakan perlindungan LP2B yang ada, maka ada banyak implementasi oleh lembaga pemerintah yang masih belum sesuai dengan harapan.

Jika proses perizinan yang dijadikan tolok ukur, maka Laporan Hasil Kajian Ombudsman pada tahun 2017 bisa dijadikan tolok ukur juga untuk menilai kompetensi dan kemampuan lembaga pemerintah di Kabupaten Lebong dalam melakukan apa yang diharapkan. Kajian tersebut dilakukan dengan metode wawancara berdasarkan instrumen penilaian berupa pertanyaan tertulis yang alternatif jawabannya pun telah disiapkan, namun jawaban tersebut tidak diberitahukan kepada responden dikarenakan pilihan jawaban yang tersedia menjadi pilihan pewawancara untuk menginterpretasikan jawaban responden. Responden hanya diajukan berupa pertanyaan dan tidak untuk memilih jawaban sehingga responden menjawab sesuai dengan tingkat pengetahuan yang ia ketahui serta tindakan yang ia lakukan. Responden dalam Penilaian Kompetensi Penyelenggaraan Pelayanan Publik tersebut



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

adalah Kepala Dinas atau Sekretaris Dinas; Kepala Bidang atau Kepala seksi Penyelenggaraan Layanan Perizinan dan atau non-perizinan dan atau staf; Kepala Bidang atau Kepala Seksi atau staff Pengaduan, Kebijakan dan Pelaporan Layanan; dand. Petugas Administrasi DPMPTSP *(front line)*.

| No | Nama DPMPTSP | Nilai |
|---|---|---|
| 1 | Kabupaten Batang | 74,29 |
| 2 | Kabupaten Siak | 74,29 |
| 3 | Kabupaten Bone | 72,14 |
| 4 | Kabupaten Bangka | 72,14 |
| 5 | Kabupaten Belitung Timur | 72,14 |
| 6 | Kabupaten Deli Serdang | 70,00 |
| 7 | Kabupaten Kediri | 67,86 |
| 8 | Kabupaten Bangka Barat | 67,86 |
| 9 | Kabupaten Karimun | 67,86 |
| 10 | Kabupaten Mamuju | 67,86 |
| 11 | Kabupaten Lahat | 65,71 |
| 12 | Kabupaten Pinrang | 65,71 |
| 13 | Kabupaten Pelalawan | 65,71 |
| 14 | Kabupaten Garut | 63,57 |
| 15 | Kabupaten Pasaman Barat | 63,57 |
| 16 | Kabupaten Bojonegoro | 61,43 |
| 17 | Kabupaten Tanjung Jabung Timur | 61,43 |
| 18 | Kabupaten Banjar | 61,43 |
| 19 | Kabupaten Parigi Moutong | 59,29 |
| 20 | Kabupaten Ogan Komering Ilir | 57,14 |
| 21 | Kabupaten Bantaeng | 57,14 |
| 22 | Kabupaten Tabanan | 57,14 |
| 45 | Kabupaten Kudus | |
| 46 | Kabupaten Gorontalo | |
| 47 | Kabupaten Kotawaringin Timur | |
| 48 | Kabupaten Bone Bolango | |
| 49 | Kabupaten Kerinci | |
| 50 | Kabupaten Tulung Agung | |
| 51 | Kabupaten Sanggau | |
| 52 | Kabupaten Ogan Komering Ulu | |
| 53 | Kabupaten Bengkulu Utara | |
| 54 | Kabupaten Polewali Mandar | |
| 55 | Kabupaten Pidie | |
| 56 | Kabupaten Temanggung | |
| 57 | Kabupaten Muaro Jambi | |
| 58 | Kabupaten Mukomuko | |
| 59 | Kabupaten Buru | |
| 60 | Kabupaten Mamuju Utara | |
| 61 | Kabupaten Bogor | |
| 62 | Kabupaten Sambas | |
| 63 | Kabupaten Kulonprogo | |
| 64 | Kabupaten Kotabaru | |
| 87 | Kabupaten Jembrana | |
| 88 | Kabupaten Timor Tengah Utara | |
| 89 | Kabupaten Manokwari | |
| 90 | Kabupaten Lampung Tengah | |
| 91 | Kabupaten Majene | |
| 92 | Kabupaten Barito Selatan | |
| 93 | Kabupaten Konawe Selatan | |
| 94 | Kabupaten Pesawaran | |
| 95 | Kabupaten Lombok Timur | |
| 96 | Kabupaten Gunung Mas | |
| 97 | Kabupaten Tabalong | |
| 98 | Kabupaten Klungkung | |
| 99 | Kabupaten Lebong | |
| 100 | Kabupaten Lombok Tengah | |
| 101 | Kabupaten Padang Pariaman | |
| 102 | Kabupaten Biak Numfor | |
| 103 | Kabupaten Bombana | |
| 104 | Kabupaten Bengkulu Selatan | |
| 105 | Kabupaten Bulungan | |
| 106 | Kabupaten Boalemo | |

*Sumber: Ombudsman Republik Indonesia, 2017*

**Gambar 4.6.Perbandingan Kompetensi DPTMSP Kabupaten di Indonesia**



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Berdasarkan Gambar 4.6, DPMPTSP (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu) pada tingkat Pemerintah Kabupaten yang masuk dalam kompetensi tinggi ditandai dengan tanda hijau (tidak ada yang masuk kategori), untuk yang kompetensi sedang ditandai warna kuning dan yang masuk dalam kompetensi rendah ditandai dengan warna merah. Hasil dari kajian tersebut menunjukkan bahwa kompetensi penyelenggara pelayanan, Kabupaten Lebong mendapatkan nilai 25,00. Nilai tersebut masuk dalam kategori kompetensi rendah (zona merah) dan menduduki posisi 99 (nomor 7 dari bawah) dari 106 kabupaten yang disurvei. Hasil tersebut cukup relevan menggambarkan secara kuantitatif terhadap karakteristiik agen pelaksana dalam konteks perizinan di Kabupaten Lebong.

**5. Kondisi Lingkungan Sosial, Politik dan Ekonomi**

**a. Tingkat Ketergantungan Penduduk Terhadap Pertanian Pangan**

Hampir semua informan yang diwawancarai menyampaikan bahwa sektor tanaman pangan, khususnya padi, masih menguntungkan dan bisa bersaing dengan sektor lain di Kabupaten Lebong. Apalagi jika ada subsidi dalam pengolahan lahannya. Hal tersebut bisa menjadi salah satu indikasi ketergantungan penduduk terhadap padi saat sumber pangan dan penghasilan lain masih kurang menguntungkan. Sisi lain ada juga semacam budaya masyarakat di Lebong yang menyatakan bahwa kalau menyangkut bahan makanan kalau bisa jangan sampai harus membeli.

Penelitian yang sudah cukup lama maupun yang masih baru memberi penjelasan bahwa sumbangsih sektor tanaman pangan terhadap pendapatan domestik



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

regional bruto (PDRB) Kabupaten Lebong masih dominan. Seperti Agung Ridho Pratama dkk yang menjelaskan bahwa berdasarkan data BPS Tahun 2006, kontribusi sektor-sektor ekonomi terhadap PDRB masih didominasi oleh sektor pertanian yaitu sebesar 77,90%. Dari sektor pertanian kontribusi terbesar adalah sub-sektor tanaman pangan yaitu sebesar 49,73 % dan diikuti oleh sub-sektor perkebunan 19,45 %, sub-sektor peternakan 3,45 %, sub-sektor perikanan 4,94 % dan subsektor kehutanan sebesar 0,33 %. Subsektor tanaman bahan makanan yang tergolong sebagai subsektor unggulan pada tahun 2017 meskipun masuk dalam subsektor yang tidak maju dan tidak memiliki daya saing terdapat di Kab. Rejang Lebong, Kab.Seluma, Kab.Lebong, Kab.Kepahiang dan Kab. Bengkulu Tengah. Produksi padi, hortikultura dan palawija di kelima kabupaten/ kota tersebut mengalami surplus, sehingga mampu mengirim kelebihan produksinya keluar willayah kabupaten/kota tersebut. Akan tetapi untuk luas panen justru mengalami penurunan yang cukup signifikan, sehingga produktivitas-nya juga mengalami penurunan (BPS Provinsi Bengkulu, 2016).

**b. Sumber Ekonomi Selain Pemanfaatan Lahan Sawah**

Sumber ekonomi kehidupan masyarakat di Lebong selain tanaman pangan sawah adalah perkebunan karet, kopi, jeruk (di Lebong Selatan), sawit (relatif sedikit) dan pertambangan emas. Pemanfaatan lahan sawah yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan menurut informan dari Kantor Pertanahan adalah pembangunan perumahan yang menurutnya susah dielakkan karena menjadi wilayah pengembangan kota. Jika hendak dilakukan pelarangan terhadap alih fungsi lahan maka menurutnya tidak masalah selama ada kompensasi untuk menjaga keberadaan lahan tersebut.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka



*Sumber: Koleksi Pribadi Peneliti*

**Gambar 4.7. Pengolahan Emas di Kabupaten Lebong**

Pemandangan seperti dalam Gambar 5.3. yang menunjukkan alat tradisional untuk mengolah bijih emas lazim ditemui di depan rumah penduduk di Kabupaten Lebong. Khususnya di wilayah sekitar Kecamatan Lebong Utara, Lebong Atas, Pinang Belapis daan Amen. Wilayah yang menjadi pusat aktivitas pertanian sekaligus perdagangan.

**c. Komitmen dan Kepercayaan Masyarakat Terhadap Aturan**

Menurut informan di Bappeda, saat ini masyarakat pemilik lahan masih bersikap biasa-biasa saja. Sedangkan menurut pejabat di Dinas Pertanian dan Perikanan, respon masyarakat sudah bagus. Termasuk pegawai yang kebanyakan juga punya sawah. Sedangkan pejabat lain di dinas yang sama menyatakan bahwa masyarakat akan mengikuti aturan tersebut, apabila jelas untung dan ruginya. Pejabat tersebut juga memberi informasi bahwa lahan di Lebong hanya sekitar 40% diolah



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

oleh pemiliknya, yang dominan adalah penggarap adalah yang komposisinya sekitar 60%. Terkait peristiwa yang sudah berjalan, pejabat dari Dinas PUPRP menyatakan bahwa komitemen yang ada sesuai dengan pleno di BKPRD dan selama ini diizinkan terus tapi diganti lahannya.

**6. Sikap Para Pelaksana**

**a. Kecenderungan Penyalahgunaan Wewenang**

Pejabat dari Dinas PUPRP menyatakan belum ada indikasi penyalahgunaan wewenang. Menurutnya kebanyakan pegawai masih memegang kearifan lokal dan saling kenal. Kearifan lokal yang dimaksud kurang lebih jika diformulasikan dalam kata-kata berbunyi: "daripada beli beras mending menanam sendiri, jangan sampai beli beras." Hampir sependapat dengan pejabat tersebut, informan dari Dinas Pertanian menyampaikan bahwa kecenderungan penyalahgunaan teresebut agak kurang karena hampir semua masih tergantung di pertanian. Namun informan dari Kantor Pertanahan menyatakan hal yang berbeda. Ia menyatakan bahwa kecenderungan penyalahgunaaan wewenang itu ada, terutama pada lokasi yang diminati investor untuk menanamkan modalnya.

**b. Respon Terhadap Kebijakan**

Para birokrat di Kabupaten lebong mendukung kebijakan perlindungan lahan pertanian dengan alasan menjaga menjaga keberlangsungan Kabupaten Lebong sebagai sumber pangan dan mata pencaharian andalan petani. Meskipun menurut informan di Dinas Pertanian hal tersebut pada dasarnya akan merujuk kepada untung



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dan rugi, jelas ada yang menolak jika merugikan dan mendukung jika menguntungkan.

**c. Komitmen Memenuhi Ketentuan SOP (Standar Operasional Prosedur)**

Setelah diberitahu bahwa SOP terkait izin perubahan penggunaan tanah sudah ada, pejabat yang berwenang terkait perizinan menyatakan bahwa: "Setelah kami tahu bahwa SOP sudah bisa dilaksanakan kami akan segera berkoordinasi dengan dinas lain dan menyurati BKPRD" (Informan VII, wawancara 16 Januari 2018 pukul 13.55 WIB). Namun tidak diketahuinya SOP tersebut adalah indikator tersendiri bahwa ada kelalaian atau belum ada komitmen para birokrat di Kabupaten Lebong untuk memenuhi ketentuan yang ada. Pemberian izin atau tidak diberikannnya izin belum merujuk pada payung hukum yang semestinya ada dalam kegiatan pemerintahan, namun masih berdasar kebiasaan yang telah ada sebelumnya. Adanya peraturan yang baru tidak segera dipelajari dan diimplementasikan. Padahal belum diturunkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 ke dalam aturan yang lebih rinci di Kabupaten Lebong semestinya tidak menjadi alasan alih fungsi lahan bisa dilakukan secara bebas karena telah ada aturan sebelumnya.

**7. Isi Kebijakan**

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) didefinisikan dalam pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 (UU 41/2009) sebagai bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional. Pasal 5 kemudian merinci bahwa lahan Pertanian Pangan yang ditetapkan



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat berupa: lahan beririgasi; lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan/atau lahan tidak beririgasi.

Selain karena fenomena alih fungsi lahan yang massif terjadi dan karena tanah sebagai sumber daya yang terbatas membutuhkan tata guna (sebagaimana dijelaskan Johara T. Jayadinata), keberadaan UU 41/2009 tersebut dalam penjelasannya adalah salah satu upaya negara untuk memenuhi hak atas pangan bagi segenap rakyat yang merupakan hak asasi manusia yang sangat fundamental. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga sesuai dengan *Article 25 Universal Declaration of Human Rights Juncto Article 11 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR).*

**a. Kepentingan Kelompok Sasaran dalam Isi Kebijakan**

Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan, pemerintah telah memberikan insentif perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kepada petani. Pasal 5 PP No. 12/2012 menjelaskan bentuk insentif itu dalam bentuk: a. pengembangan infrastruktur pertanian; b. pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul; c. kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi; d. penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian; e. jaminan penerbitan sertipikat hak atas tanah pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan/atau f. penghargaan bagi petani berprestasi tinggi.

Terkait infrastruktur pertanian, belanja modal jalan, irigasi dan jaringan Pemerintah Kabupaten Lebong pada tahun 2018 adalah Rp 69.740.697.267.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Meskipun berdasarkan informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (ILPPD) Kabupaten Lebong Tahun 2018, anggaran tersebut belum dirinci khusus yang terkait irigasi, kondisi irigasi di Kabupaten Lebong tergolong baik. Panjang keseluruhannya 142.000,99 m, kondisinya baik 5.287,5 m, kondisi sedang 5.757,6 m dan rusak ringan 114.623,12 m. Meskipun dalam kondisi rusak ringan, observasi di lapangan menunjukkan irigasi itu masih berfungsi.

**b. Manfaat yang Diterima Kelompok Sasaran.**

Dalam praktiknya di Kabupaten Lebong, menurut salah satu pejabat di Dinas Pertanian dan Perikanan, telah ada asuransi sebagai bentuk insentif tersebut. Pelaksananya adalah Jasindo yang diminta Pemerintah Pusat dengan dana tugas pembantuan untuk 100 hektar. Asuransi Jasindo mengeplot 36.000,- per hektar. Premi tersebut dibayar pemerintah, klaimnya jika gagal maka sekitar 6 juta rupiah lebih yang akan diterima oleh petani yang gagal.

**c. Perubahan yang Diinginkan Pemerintah**

Pemerintah pusat sebetulnya lebih jauh menginginkan adanya perubahan dengan merumuskan tujuan adanya PP No. 1 Tahun 2011 dalam pasal 3 yang menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah ini bertujuan untuk: a. mewujudkan dan menjamin tersedianya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; b. mengendalikan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; c. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional; d. meningkatkan pemberdayaan, pendapatan dan kesejahteraan bagi petani; e. memberikan kepastian usaha bagi pelaku usaha tani; f. mewujudkan keseimbangan ekologis; dan g. mencegah



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

pemubaziran investasi infrastruktur pertanian. Namun ternyata tujuan tersebut belum didukung oleh sumberdaya yang memadai.

d. **Ketepatan Letak Program**

Menurut Informan II, pejabat di Dinas Pertanian dan Perikanan, pada wawancara tanggal 16 Januari 2018 Pukul 11.59 WIB, lahan pertanian pangan berkelanjutan akan fokus di enam kecamatan, yaitu Bingin Kuning, Lebong Tengah, Lebong Sakti, Amen, Uram Jaya dan Lebong Selatan. Enam kecamatan tersebut menurutnya sudah tepat.

Namun jika dicermati, Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lebong Nomor 14 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, menyebutkan bahwa beberapa kecamatan tersebut juga masuk dalam kawasan peruntukan permukiman perkotaan. Berdasarkan Pasal 29 Perda tersebut, kawasan peruntukan permukiman perkotaan meliputi Kecamatan Pelabai, Kecamatan Lebong Atas, Kecamatan Lebong Utara, Kecamatan Amen, Kecamatan Lebong Tengah, dan Kecamatan Lebong Selatan.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka




*Sumber: https://www.google.com/maps*

**Gambar 4.8. Tangkapan Layar Citra Satelit Kecamatan Bingin Kuning**

Gambar 4.8 di atas adalah gambar tangkapan layar citra satelit dari situs Google Maps yang menunjukkan kenampakan sebagian wilayah Kecamatan Bingin Kuning yang memang sebagian besar adalah wilayah persawahan. Kecamatan ini memang

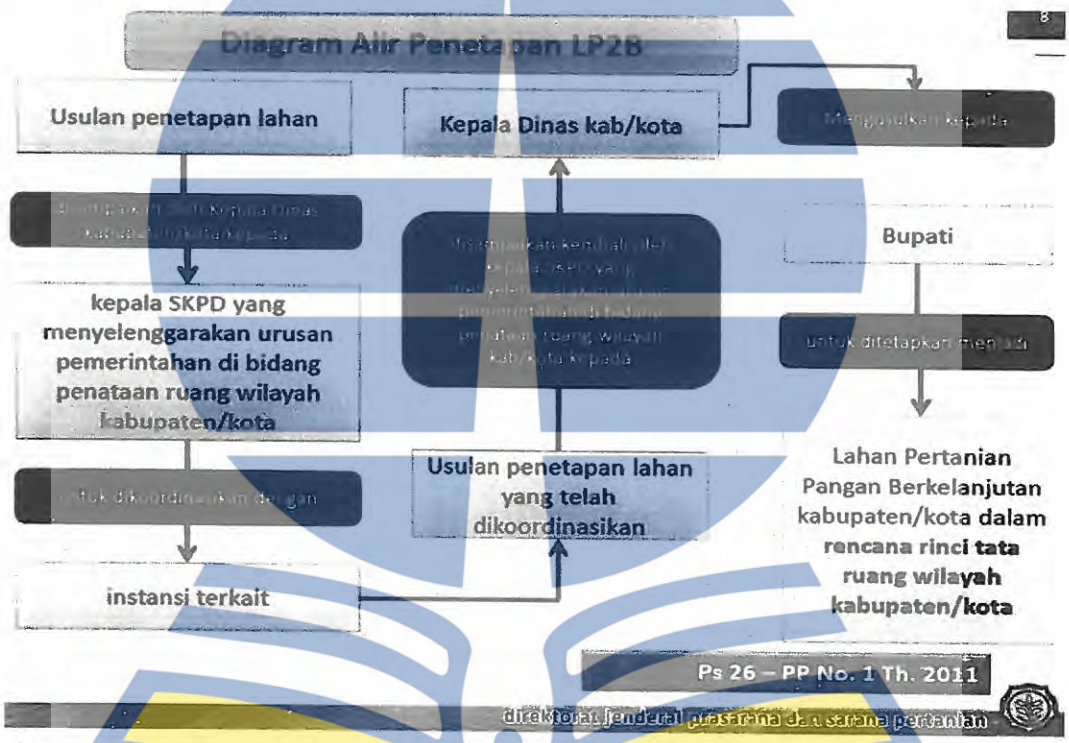


Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Padahal Kabupaten Lebong memiliki lahan sawah yang mayoritas telah beririgasi sehingga mendesak untuk dilindungi. Panjang atau rumitnya prosedur, namun tidak menyebut implementor secara rinci, menjadi salah satu sebab implementasi UU 41/2009 terhambat. Pasal 26 PP 1 2012 mengatur mekanisme penetapan LP2B seperti dalam gambar berikut:




*Sumber: http://psp.pertanian.go.id/index.php/page/forum*

**Gambar 4.10. Diagram Alir Penetapan LP2B**

Diagram alir dalam Gambar 4.10 tersebut menjelaskan bahwa ujung dari kegiatan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) adalah terbentuknya rencana rinci atau rencana detail tata ruang (RDTR). Namun untuk sampai tahap tersebut harus melalui prosesedur yang tidak pendek. Apalagi saat dalam proses tersebut masih memuat kata-kata "instansi terkait" maka ini adalah



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Tumpang tindih kawasan peruntukan tersebut potensial menyebabkan adanya alih fungsi lahan terjadi secara legal. Sehingga masih perlu adanya rincian lebih lanjut terhadap tata ruang di kecamatan-kecamatan tersebut.

**f. Penyebutan Implementor Kebijakan**

Agar dapat diimplementasikan dengan diterapkannya insentif dan disinsentif termasuk hukum pidana, UU 41/2009 membutuhkan aturan turunan. Di level pemerintah pusat, peraturan pemerintah (PP) dan peraturan menteri telah terbit sebagai amanah UU tersebut. Peraturan Pemerintah (PP) yang telah terbit antara lain PP No. 1/2011 tentang Penetapan dan alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, PP 12/2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, PP 25/2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, PP 30/2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Namun untuk Kabupaten Lebong, belum ada aturan yang spesifik terkait turunan UU 41/2009. Informan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Lebong menyatakan bahwa belum ada turunan dari undang-undang tersebut di abupaten Lebong. Lebih detail mengenai proses penurunan UU ke Peraturan Daerah (Perda), pejabat dari Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan menyatakan bahwa sebelum sampai tahap Perda, harus dibuat dulu dokumen kajiannya. Namun ia juga menjelaskan bahwa: "belum membuat dokumen tersebut (semacam naskah akademik). Dinas Pertanian sempat menganggarkan penyusunan dokumen tersebut tapi tidak terlaksana. Tapi tahun ini (2018) tidak dianggarkan lagi."



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

indikasi bahwa implementasi kebijakan tersebut tidak menyebut implementor secara rinci. Di sisi lain, prosedur penetapan yang cenderung rumit justeru mengabaikan lahan pertanian yang telah ada (eksisting). Padahal alih fungsi yang berjalan demikian massif perlu langkah-langkah yang darurat. Apalagi di lahan sawah beririgasi teknis yang telah menggunakan dana APBN tidak sedikit di masa lalu.

**a) Dukungan Sumberdaya (Ketersediaan Pelaksana, Ketersediaan Pelaksana, Kecukupan Peralatan, Ketersediaan Informasi dan Ketepatan Teknologi)**

Total pegawai Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Lebong adalah 94 pegawai. Sebagian dari jumlah tersebut terdapat 35 penyuluh pertanian. Jumlah yang secara umum cukup menurut pejabat di dinas tersebut. Bidang Tata Ruang, Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan (PUPRP) terdapat 9 pegawai di tiga seksi dan pegawai tidak tetap berjumlah 10 orang. Dinas Penanaman Modal dan PTSP memiliki 17 pejabat struktural. Bappeda memiliki 38 pegawai negeri sipil dan 41 tenaga kerja kontrak atau pegawai tidak tetap. Kantor Pertanahan sebagai unit kerja bagian dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memiliki 23 pegawai negeri sipil dan 18 pegawai tidak tetap.

Dari segi dana, berdasarkan pasal 5 PP 30/2012, kegiatan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dibiayai meliputi: a. perencanaan dan penetapan; b. pengembangan; c. penelitian; d. pemanfaatan; e. pembinaan; f. pengendalian; g. pengawasan; h. sistem informasi; dan i. perlindungan dan pemberdayaan petani. Pasal 26 PP tersebut menjelaskan lebih lanjut tentang pembiayaan kegiatan perlindungan petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

i tersebut meliputi pemberian jaminan kepada Petani terhadap: a. harga komoditas pangan pokok yang menguntungkan; b. diperolehnya sarana produksi dan prasarana pertanian; c. pemasaran hasil pertanian pangan pokok; d. pengutamaan hasil pertanian pangan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional; dan/atau e. ganti rugi akibat gagal panen.

Selanjutnya pasal 29 PP 30/2102 menjelaskan pembiayaan kegiatan pemberdayaan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf i meliputi: a. penguatan kelembagaan Petani; b. penyuluhan dan pelatihan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia; c. pemberian fasilitas sumber permodalan; d. pemberian bantuan kredit kepemilikan lahan pertanian; e. pembentukan lembaga pembiayaan mikro di bidang pertanian; f. pemberian fasilitas pendidikan dan kesehatan rumah tangga Petani; dan/atau g. pemberian fasilitas untuk mengakses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi.

Sumber biaya disebut dalam pasal 31 PP 30/2012 yang menyatakan bahwa (1) Sumber Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berasal dari APBN, APBD provinsi, dan APBD kabupaten/kota. (2Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan selain bersumber sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperoleh dari: a. dana tanggung jawab sosial dan lingkungan dari badan usaha; b. kelompok tani, gabungan kelompok tani, dan/atau masyarakat; c. hibah; dan/atau d. investasi.

Jika dicermati dari rangkaian kebijakan yang telah ada, kebijakan-kebijakan tersebut belum menyentuh masalah fundamental terkait tanah atau lahan pertanian yang terus beralih fungsi mengikuti mekanisme pasar. Kebijakan mencegah alih



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

fungsi lahan justeru bias dengan kegiatan peningkatan produktivitas pertanian. Saat mekanisme pasar yang ternyata berjalan mengendalikan alih fungsi lahan, maka semestinya pemerintah mengikuti mekanisme pasar tersebut jika ingin mengendalikannya. Jika pemerintah tidak lagi punya kuasa untuk memaksa, maka pemerintah harus mengintervensi pasar dengan membeli tanah-tanah tersebut.

Tidak terlihatnya alokasi agar tanah-tanah sawah tersebut menjadi tanah dalam kendali pemerintah (atau bank tanah), menunjukkan secara praktis kebijakan ini tidak mengakomodasi kondisi yang terjadi. Tidak terakomodirnya kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan ini belum menyentuh masalah fundamental penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Kebijakan yang terlihat agak menyentuh tentang kepemilikan lahan hanya nampak pada PP 30/12 pasal 29 huruf d yang menyatakan adanya pembiayaan untuk pemberian bantuan kredit kepemilikan lahan pertanian. Meskipun belum ada praktek yang lebih nyata terkait ini, namun ada upaya melanjutkan amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang memiliki visi lahan untuk petani penggarap. Upaya redistribusi lahan bagi petani tidak bisa hanya melalui upaya membantu pemberian kredit, sebab pada kenyataannya banyak petani (penggarap) yang tidak bisa mengakses kredit perbankan tanpa jaminan tanah.

Adanya jaminan penerbitan sertipikat hak atas tanah pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak bisa dikatakan insentif yang realistis bagi petani penggarap yang tidak memiliki lahan. Sehingga pemerintah perlu lebih fokus terhadap lahannya dan harus melakukan intervensi terhadap mekanisme pasar yang berjalan jika kebijakan ini ingin efektif. Lebih dari sekedar memberi insentif yang telah disebut dalam beberapa aturan, pemerintah perlu segera menempuh kebijakan



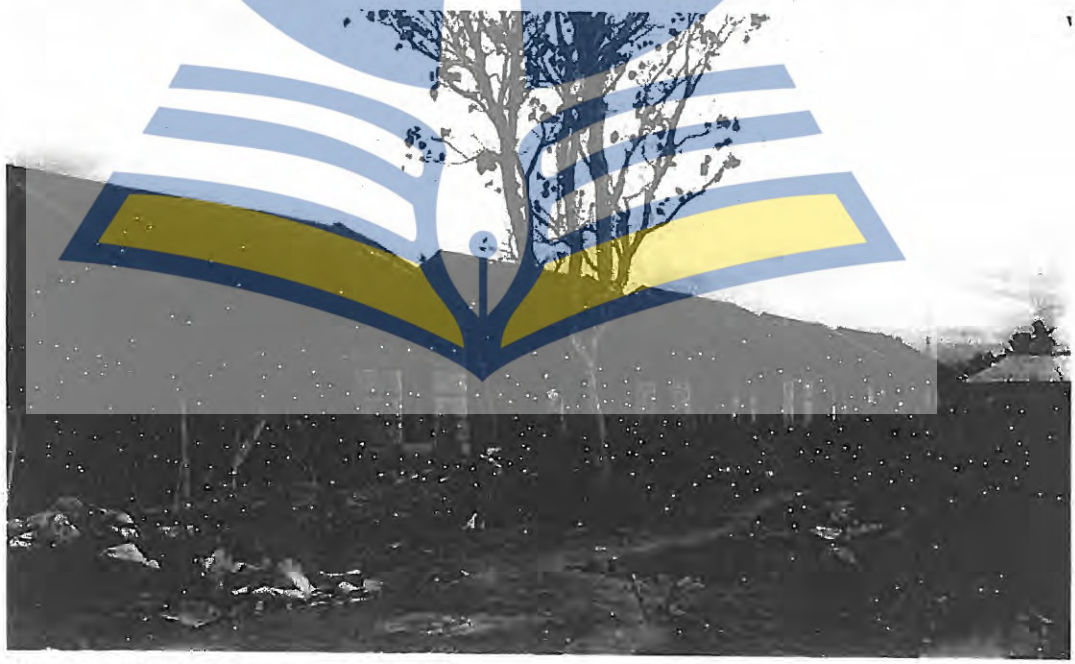
Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

pembentukan bank tanah sebagai salah satu mekanisme "operasi pasar" yang telah berhasil diterapkan oleh banyak negara.

**8. Lingkungan Kebijakan**

**a. Kekuatan, Kepentingan dan Strategi Para Aktor Kebijakan**

Dukungan lingkungan kebijakan di Kabupaten Lebong terhadap implementasi UU 41/2009 tidak demikian kuat. Aktor yang terlibat tidak nampak berupaya serius melakukan implementasi kebijakan ini. Pembuatan dokumen kajian yang tidak lagi dianggarkan lagi di tahun 2018 menunjukkan komitmen yang lemah. Kegiatan alih fungsi lahan seperti berjalan tanpa kendali mengikuti mekanisme ekonomi. Informan V dalam penelitian ini menyatakan bahwa alih fungsi lahan: "Tergantung dengan kondisi perekonomian mereka, perubahan alih fungsi lahan sawah sebagian besar didasarkan pada alasan ekonomi" (Wawancara tertulis, 16 November 2017).



*Sumber: Hasil Observasi Lapangan*

**Gambar 4.11. Pembangunan Perumahan di Kabupaten Lebong**



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Gambar 4.11. tersebut adalah pembangunan perumahan di Desa Sukau Mergo, Kecamatan Amen, yang mengalih-fungsikan lahan sawah. Kebijakan yang diambil terkait pembangunan perumahan tersebut bisa dijadikan gambaran tentang strategi aktor kebijakan di Kabupaten Lebong.

Dokumen lebih lengkap tentang produk kebijakan yang dihasilkan oleh Pemerintah Kabupaten Lebong terkait alih fungsi lahan di Desa Sukau Mergo tersebut terdapat dalam Lampiran 1 karya tulis ini. Surat dengan perihal Keterangan Kesesuaian Ruang RTRW Kabupaten Lebong yang ditujukan kepada PT Bintang Lacita Developer memberikan rekomendasi bersyarat dalam pengalihan alih fungsi lahan pertanian ke perumahan. Syarat yang diberikan kepada pengembang adalah agar mengganti lahan yang dialihkan tersebut dengan luas lahan yang sama. Namun bukti dari penggantian tersebut hanya diberikan dalam surat keterangan yang kurang menunjukkan keseriusan dalam tertib administrasi pemerintahan (Lampiran 2). Terkesan hanya memenuhi fomalitas dan tidak menunjukkan bukti yang kuat bahwa lahan yang beralih fungsi tersebut benar-benar telah diganti dengan luas dan kondisi yang sesuai.

Strategi yang menurut para informan dari Kantor Pertanahan perlu ditempuh antara lain adalah perlunya segera ditetapkan RDTR di setiap kecamatan dan memebentuk peraturan yang menjadi turunan dari UU No. 41 Tahun 2009. Selanjutnya Bappeda mempunyai strategi akan mengendalikannya melalui tata ruang, Dinas Pertanian akan menyusun dan membuat Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati tentang alih fungsi lahan, kemudian Dinas PUPRP akan melakukan sosialisasi sosialisasi RTRW dengan memasukkannya dalam sosialiasi Perda Bangunan Gedung



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dengan prioritas ke aparatur desa dulu. Mereka menganggap bahwa aparat desa adalah corong ke masyarakat.

**b. Karakteristik Institusi dan Rezim yang Berkuasa**

Para pejabat yang menjadi informan hampir semua menyatakan bahwa pertanian masuk dalam kebijakan prioritas di Kabupaten Lebong. Meskipun salah satu pejabat di Dinas Pertanian menyatakan bahwa yang dilakukan selama ini belum fokus. Pejabat di Bappeda selain menyatakan bahwa prioritas di Kabupaten Lebong adalah pertanian, ia juga menyatakan bahwa tidak mengetahui kalau di pemerintah pusat apa prioritasnya.

Kebijakan di level pemerintah pusat terkait alih fungsi lahan, salah satunya yang sudah aplikatif adalah izin lokasi. Izin itu adalah izin yang diberikan kepada badan hukum atau perusahaan untuk mendapatkan tanah di satu tempat. Pada lima tahun terakhir, Peraturan tentang izin lokasi telah berubah selama tiga kali. Pertama, pada Tahun 2015 dengan terbitnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 5 Tahun 2015. Kedua, pada tahun 2016 dengan terbitnya Permen ATR/BPN Nomor 19 Tahun 2017. Ketiga, Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2018.

Beberapa hal penting dalam perubahan tersebut adalah semakin mudahnya perusahaan mendapatkan tanah tanpa izin lokasi. Sejak tahun 2017, izin lokasi tidak diperlukan lagi bagi tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana Penanaman Modal tidak lebih dari 25 Ha (dua puluh lima hektar) untuk usaha pertanian; 10.000 m2 (sepuluh ribu meter persegi) untuk usaha bukan pertanian; dan 50.000 m2 (lima puluh ribu meter persegi) untuk pembangunan rumah bagi MBR. Ketika tidak



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

diperlukan lagi izin lokasi maka pertimbangan teknis tidak diperlukan lagi. Sehingga alih fungsi lahan bisa menjadi semakin mudah dengan alasan pembangunan perumahan.

Tidak dijadikannya pertanian sebagai prioritas kebijakan tercermin dalam tata kelola impor beras yang telah disinggung dalam pendahuluan penelitian ini. Sehingga harga beras Indonesia menjadi paling mahal se-Asia Tenggara selama lima tahun terakhir. Selain atas nama kemudahan penanaman modal, pembangunan infrastruktur juga menjadi sebab alih fungsi lahan pertanian menjadi cukup besar. Direktur Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Pemanfaatan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Rauang/BPN, Budi Situmorang, memberi contoh yang terjadi di Kabupaten Kulon Progo, Yogyakarta. Pada 2017 terjadi pembangunan properti dan infrastruktur yang mengalokasikan ruang lahan yang cukup luas, seperti pembangunan Bandara Internasional Kulon Progo, rel kereta api, jalur jalan tol sepanjang 60 kilometer, tol ringroad sepanjang 100 kilo meter, dan beberapa penggunaan kawasan industri lain. Pada 2013, Kementerian ATR-BPN mencatat total lahan sawah di Yogyakarta seluas 10.335 hektare. Namun, setelah dikonfirmasi dengan pihak daerah terdapat pengurangan lahan sawah seluas 4.278 hektare dan menyisakan lahan sawah seluas sekitar 6.700 hektare (ekonomi.bisnis.com, 9 April 2018).

**c. Tingkat Kepatuhan dan Responsivitas Kelompok Sasaran.**

Tingkat kepatuhan dan responsivitas para pemangku kepentingan tercermin dari pernyataan salah seorang pejabat di Bappeda. Informan I tersebut, pada saat wawancara tanggal 17 November 2017 pukul 9.35 WIB, menyampaikan bahwa:



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

> Masyarakat mengurus izin atau rekomendasi kesesuaian ruang itu saat mereka mengajukan dana ke bank atau pemerintah pusat yang memberikan syarat tersebut. Namun jika tidak mengajukan dana atau dana sudah ada, maka mereka akan langsung membangun saja. Contohnya di desa. Dana desa sudah di Pemerintah Desa, maka saat mereka membangun jalan yang membelah sawah pun tidak pernah mengurus izin untuk keperluan tersebut.

Informan V dari Kantor Pertanahan menambahkan bahwa tingkat kepatuhan dan responsivitas masyarakat tergantung dengan kondisi perekonomian. Menurutnya, masyarakat melakukan perubahan alih fungsi lahan sawah sebagian besar didasarkan pada alasan ekonomi.

Masyarakat Kabupaten Lebong sendiri juga memiliki kepercayaan atau mitos yang menyulitkan tanam padi bisa dilakukan lebih dari sekali dalam satu tahun. Mitos itu berupa keyakinan bahwa akan selalu ada tikus yang memakan padi mereka saat menanam untuk kedua kalinya. Mitos itu terbentuk sejak lama dan berdasarkan kepercayaan warga telah ada semacam perjanjian oleh nenek moyang mereka yang tidak boleh dilanggar. Pemerintah Kabupaten sebetulnya sudah mengantasipasi hal tersebut dengan menggelar upacara adat. Seperti diberitakan oleh *Liputan6.com*, pada bulan Agustus 2017, Pemerintah Kabupaten Lebong menggelar upacara adat Dundang Biniak atau percepatan turun tanam padi musim tanam kedua 2017. Tujuannya untuk menepis mitos bahwa wilayah tersebut tidak baik jika menanam padi dua kali dalam satu tahun. Sebanyak 450 perwakilan kelompok petani di enam kecamatan se-Kabupaten Lebong secara serentak menyucikan bibit padi yang akan ditanam. Selanjutnya, para tetua adat Kecamatan Bingin Kuning, Lebong Sakti, Amen, Lebong Utara, Uram Jaya, dan Lebong Tengah, mengasapi dan mencuci bibit padi sebelum disemai. Menurut Bupati Lebong, Rosjonsyah Syahili, mitos yang



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

berkembang dan beberapa kali terjadi, setiap memasuki musim tanam kedua, ancaman kegagalan sangat menghantui. Sawah petani akan diserang oleh gerombolan hama tikus tanpa bisa dikendalikan. "Kami ingin melawan mitos itu dan berupaya melakukan pencegahan gagal panen kedua ini," ucap Rosjonsyah kepada *Liputan6.com* di Muara Aman, pada tanggal 8 Agustus 2017.

Meskipun upaya itu telah ditempuh, ternyata program MT-II (musim tanam dua kali) itu masih gagal. Seperti diberitakan oleh https://bengkuluekspress.com pada 6 Juni 2018 dan https://kontrastoday.com pada tanggal 15 Agustus 2018. Kepada https://kontrastoday.com, Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan Emi Wati melalui Kabid Penyuluhan Jimi Tri Susilo membenarkan bahwa program MT-II hampir gagal total. "Kalau saya lihat kegagalan ini tidak lepas dari sosial budaya yang melekat di masyarakat yang masih percaya dengan mitos, dan tidak mau serentak mengikuti program MT-II. Sehingga memberi cela kepada hama tikus berkembang dan menyerang ke satu titik saja," kata Jimi. Faktor lain yang mempengaruhi, kata Jimi, adalah iklim. Hama tikus lebih cepat berkembang di musim hujan sementara intensitas hujan di tahun 2018 ini cukup tinggi.

Berbagai kondisi tersebut menjadi paradoks karena menurut data BPS (2018) sektor pertanian, kehutanan dan perikanan berperan penting dalam perekonomian Kabupaten Lebong karena merupakan sektor utama yang memberikan peranan terbesar dalam pembentukan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Pada tahun 2017 peranan sektor pertanian, kehutanan dan perikanan terhadap PDRB Kabupaten Lebong adalah 42,65 persen. Belum terinci berapa sumbangsih sub sektor tanaman pangan pada tahun 2017. Namun jika hendak dijadikan proyeksi data BPS pada tahun



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

2006 menyatakan bahwa sektor-sektor ekonomi yaang berpengaruh terhadap PDRB di Kabupeten Lebong masih didominasi oleh sektor pertanian yaitu sebesar 77,90 % (BPS, 2006). Dari sektor pertanian kontribusi terbesar adalah sub-sektor tanaman pangan yaitu sebesar 49,73 % dan diikuti oleh sub-sektor perkebunan 19,45 %, sub-sektor peternakan 3,45 %, sub-sektor perikanan 4,94 % dan subsektor kehutanan sebesar 0,33 %.

Permukiman yang mengelompok di wilayah dataran yang notabene adalah wilayah persawahan menjadi sebab lain terhadap adanya alih fungsi lahan yang massif di Lebong. Sehingga satu wilayah menampung banyak kegiatan penduduk.



*Sumber: Hasil Observasi Lapangan*

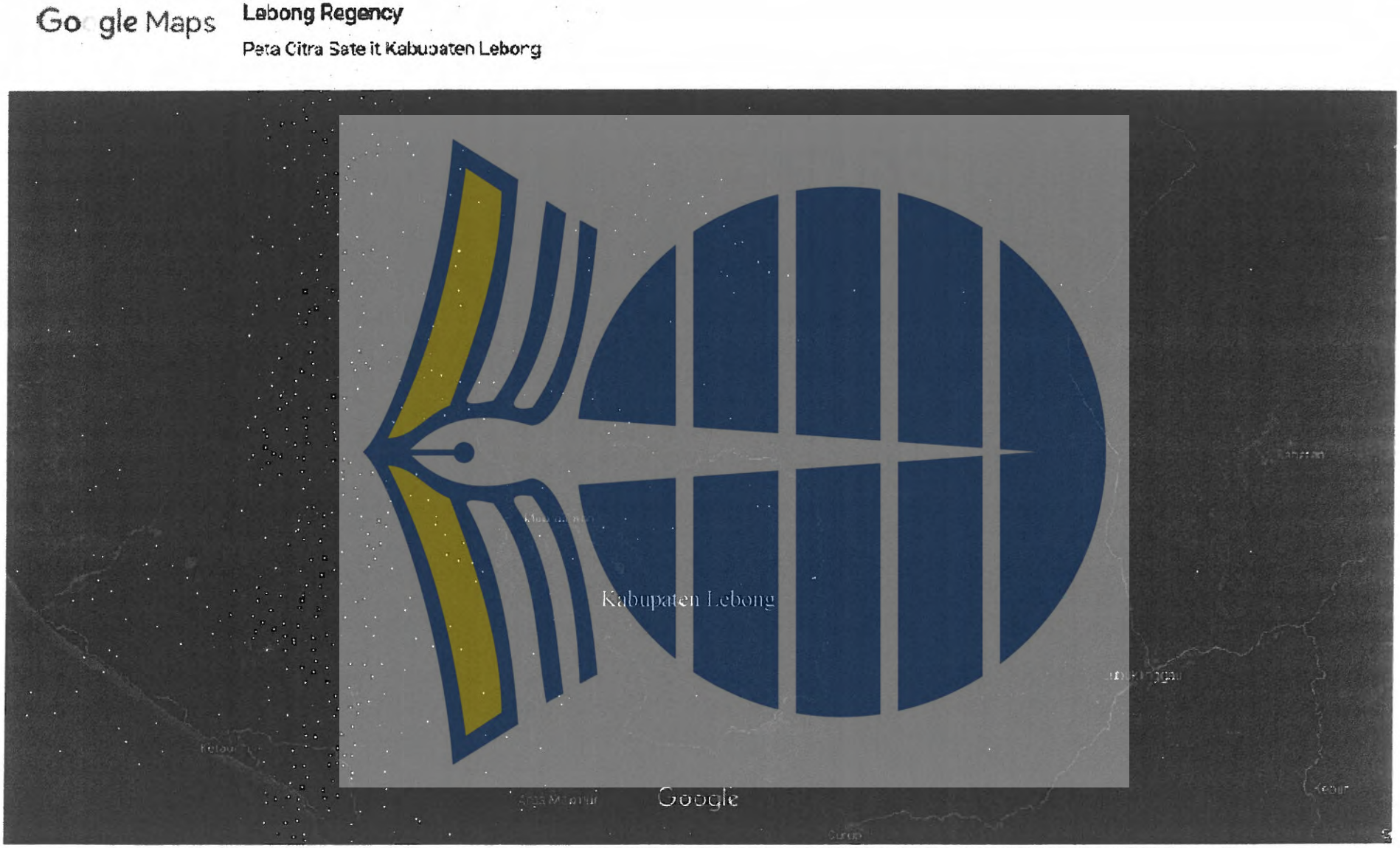
**Gambar 4.12. Permukiman dan Sarana Irigasi di Kabupaten Lebong**

Gambar 4.12. menunjukkan salah satu kondisi bahwa banyak jalan inspeksi irigasi yang menjadi jalan akses perumahan karena pusat aktivitas peribadatan dan perkantoran terletak pula di wilayah persawahan.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka




*Sumber: https://www.google.com/maps/place/Lebong+Regency,+Bengkulu/@-3.0664932,102.3568387*

**Gambar 4.13. Peta Citra Satelit Kabupaten Lebong**



44160

Gambar 5.9. menggambarkan kondisi Lebong secara lebih makro dengan tampilan citra satelit. Terlihat bahwa Kabupaten Lebong didominasi oleh pegunungan dan kawasan hutan. Sementara wilayah berwarna kecoklatan yang merupakan persawahan dan permukiman relatif sedikit. Kondisi demikian menggambarkan bahwa alih fungsi lahan pertanian ke permukiman di Kabupaten Lebong menjadi fenomena yang seperti menyatu dengan kecenderungan pertambahan jumlah penduduk dan perluasan permukiman setempat. Wilayah Lebong memang luas, namun permukiman penduduk di wilayah itu mengelompok dan terkonsentrasi dengan cukup padat di wilayah yang datar.

Informan VIII (IF, anggota masyarakat) dalam wawancara tanggal 26 Agustus 2019 pukul 11.25 WIB memberikan infomasi bahwa:

> Perumahan warga masih banyak di bawah (sekitar Muara Aman yang banyak sawah) karena masih banyak penduduk setempat dan karena ramai dekat pasar. Orang kurang berminat ke atas (sekitar perkantoran pemerintah kabupaten) mungkin karena jauh dari pasar . Di sana pasar ada (fisik bangunannya) tapi tidak ada orang berjualan. Pertimbangannya masih sepi.

Informan VIII tersebut dalam tanggal wawancara yang sama (26 Agustus 2019) juga menyampaikan pendapatnya terkait upaya pemerintah untuk mencegah alih fungsi lahan:

> Kalau dilihat dari perkembangannya, kayaknya nggak ada (upaya masyarakat dan pemerintah untuk melindungi tanah sawah). Kalau harga sudah masuk (naik) ya dijual. Harga permeter sekarang sekitar 500 ribu rupiah. Satu kapling dengan ukuran 10 x 20 meter harganya mencapai 150juta (di tepi jalan), tidak di pinggir jalan 70 juta. Kalau rata-rata pasaran sudah 100-an juta.

Informasi yang disampaikan tersebut mengkonfirmasi bahwa alih fungsi lahan masih mengikuti mekanisme pasar. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah belum dirasakan oleh masyarakat. Saat usaha tani belum mampu bersaing dengan laju



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

kenaikan lahan, maka alih fungsi lahan belum efektif dikendalikan. Upaya untuk menggiring permukiman untuk lebih jauh dari sawah nampak tidak dilakukan secara serius oleh pemerintah. Terlihat dari masih banyaknya bangunan yang dibangun di areal persawahan. Termasuk kantor Dinas Penanaman Modal dan PTSP Kabupaten Lebong pun terletak di bekas areal sawah.

## C. Analisis terhadap Hasil Penelitian

### 1. Proses Implementasi Kebijakan

Hasil atau temuan penelitian implementasi UU 41/2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Lebong sebagaimana telah dirinci dalam sub bab sebelumnya, jika mengikuti indikator implementasi kebijakan yang diperkenalkan Donald Van Meter dan Carl Van Horn, dapat dirangkum dalam tabel berikut:

**Tabel. 4.4. Rangkuman Hasil Penelitian dengan Indikator Proses Implementasi dari Van Meter dan Van Horn**

| No. | Variabel | Indikator | Hasil Penelitian |
|---|---|---|---|
| 1. | Standar dan sasaran kebijakan | a. Keselarasan kebijakan dengan turunannya lain (dari Undang-undang sampai Peraturan daerah) | Tidak Selaras |
| | | b. Target luas lahan pangan (sawah) yang jelas untuk dilindungi. | Belum Jelas |
| | | c. Adanya RDTR (Rencana Detail Tata Ruang) | Belum Ada |
| 2. | Sumberdaya | a. Besarnya dana rangsangan (insentif) bagi kelompok sasaran (petani). | Kurang |
| 3. | Komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi | a. Komunikasi di dalam antar organisasi, secara lisan maupun tulisan, dalam bentuk rapat koordinasi, surat menyurat. | Ada |
| | | b. Kerja sama antar pelaksana dalam bentuk kegiatan yang riil dengan pembagian | Ada |



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | kewenangan yang jelas. | |
| | | c. Adanya mekanisme dan prosedur dalam bentuk SOP (standar operasional prosedur) | Ada |
| 4. | Karakteristik agen pelaksana | a. Jumlah staf/pegawai/penyuluh pertanian | Cukup |
| | | b. Kompentensi pegawai/pendidikan yang sesuai | Kurang |
| | | c. Adanya tingkat pengawasan secara hierarkis | Tidak Ada |
| | | d. Keterkaitan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan | Tumpang Tindih |
| | | e. Kemampuannya untuk melakukan apa yang diharapkan. | Kurang |
| 5. | Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi | a. Tingkat ketergantungan penduduk terhadap pertanian tanaman pangan. | Tinggi |
| | | b. Adanya sumber ekonomi lain yang menjadi pesaing pemanfaatan lahan sawah. | Ada |
| | | c. Komitmen dan kepercayaan masyarakat terhadap aturan | Kurang |
| 6. | Sikap para pelaksana atau implementor | a. Kecenderungan penyalahgunaan wewenang | Kurang |
| | | b. Respon terhadap kebijakan (menolak, mendukung, apatis) | Mendukung |
| | | c. Komitmen memenuhi ketentuan SOP | Kurang |

Berdasarkan Tabel 4.4. di atas, secara keseluruhan dari 6 variabel proses implementasi, hanya 1 variabel saja yang memenuhi standar keberhasilan implementasi. Catatan terhadap variabel sumberdaya yang berupa insentif untuk petani disebut kurang karena insentif tersebut baru terkait dengan produksi pertanian, belum terkait dengan lahannya. Bila dirinci lagi berdasarkan indikatornya, dari 18 indikator hanya 7 yang memenuhi standar, sedangkan 11 indikator lainnya tidak memenuhi. Jika dihitung berdasarkan indikator mayoritas yang tidak memenuhi standar keberhasilan tersebut, maka implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Lebong memiliki kinerja buruk atau mengalami kegagalan.

Model proses implementasi Van Meter dan Van Horn jika digunakan untuk menganalisis variabel-variabel tersebut maka akan terlihat *linkage* atau keterkaitannya. Mengikuti model tersebut, variabel yang langsung terhubung dengan performa atau kinerja kebijakan adalah karakteristik agen pelaksana, sikap pelaksana dan kondisi sosial-politik-ekonomi. Variabel standar dan tujuan kebijakan untuk sampai ke kinerja harus melewati dulu variabel komunikasi dan sikap para pelaksana. Sedangkan variabel sumberdaya meskipun tidak langsung berpengaruh terhadap kinerja, namun memberi pengaruh terhadap tiga variabel lain, yaitu komunikasi, sikap para pelaksana dan kondisi sosial-politik-ekonomi.

Agar lebih mempertajam analisis sehingga bisa memberikan input lebih spesifik, berikut ini adalah analisis dari setiap variabel temuan penelitian. Analisis dilakukan dengan menggunakan teori yang telah ada dalam kajian pustaka maupun yang tidak. Kemudian juga digunakan penelitian-penelitian sebelumnya sebagai pembanding atau penguat.

**a. Standar dan Sasaran Kebijakan**

Ada tiga indikator yang digunakan untuk menilai variabel standar dan sasaran kebijakan implementasi kebijakan ini. Indikator-indikator yang dipakai menunjukkan bahwa UU 41/2009 dengan kebijakan turunannya lain di Kabupaten Lebong tidak selaras, target luas lahan pangan yang dilindungi belum jelas dan belum ada RDTR (Rencana Detail Tata Ruang) yang dibuat.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Terkait keselarasan kebijakan, ada yang informan yang berpendapat bahwa keselarasan kebijakan belum bisa dinilai karena belum ada turunan dari UU Nomor 41/2009 di Kabupaten Lebong. Telaah dokumen yang dilakukan juga mengkonfirmasi ketiadaaan dokumen turunan yang dimaksud. Namun jika mengacu kepada beberapa definisi bahwa kebijakan publik adalah "pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (Thomas Dye, 1975 dalam Winarno, 2014: 148) dan implementasi publik adalah "apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan; mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat." (Ripley dan Franklin, 1982), maka sebenarnya tidak ditindaklanjutinya UU 41/2009 itu juga kebijakan Pemerintah Kabupaten Lebong. Belum ditindak-lanjuti dengan peraturan lebih rinci itu sebenarnya juga implementasi meski dengan tanpa tindakan. Kebijakan yang bisa dinilai belum selaras dengan kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah pusat yang telah tercantum dalam undang-undang dan peraturan pemerintah.

Variabel standar dan sasaran kebijakan yang tidak selaras dan tidak jelas tersebut ternyata menjadi isu penting di berbagai daerah. Studi yang dilakukan di Kabupaten Demak menemukan bahwa terdapat ketidaksesuaian antara peta perencanaan dan temuan di lapangan (Rokhmah, 2012). Penelitian di kabupaten yang sama juga menunjukkan perbedaaan antara target Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Pemerintah Kabupaten Demak. Dalam Rencana Tata Ruang Kabupaten Demak direncanakan luas lahan pertanian pangan berkelanjutan seluas 49.841 ha, sementara yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi untuk Kabupaten



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Demak seluas 58.891, sehingga lebih besar daripada yang ditetapkan dalam RTRW Kabupaten (Widayati, 2015).

Tidak dibuatnya aturan yang lebih rinci sebagai turunan UU 41/2009 juga terjadi di kabupaten lain. Megawati & Rijanta (2015) menyampaikan hasil penelitian di Kabupaten Sleman bahwa pelaksanaan Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat dikatakan belum konsisten dikarenakan hingga akhir tahun 2014 karena belum ada perencanaan lokasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan belum ada program yang secara khusus mengarah kepada pertanian pangan berkelanjutan. Konsistensi pelaksanaan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan Kabupaten Sleman menurut mereka hanya ada satu hubungan yang selaras yakni dari kebijakan terhadap organisasi pelaksana. Terlihat dari sudah adanya peraturan di tingkat provinsi untuk ditindak lanjuti di tingkat kabupaten. Sedangkan ketidak selarasan hubungan terjadi antara organisasi pelaksana (pemerintah kabupaten) dan penerima kebijakan (masyarakat), karena organisasi pelaksana belum menentukan lokasi ataupun persebaran LP2B sehingga pihak organisasi pelaksana belum memiliki sasaran dan pihak penerima kebijakan belum menerima sosialisasi ataupun insentif disinsentif terkait LP2B.

Kajian di Kabupaten Tegal oleh Wulandari & Rahman (2017) juga menemukan bahwa hingga saat ini strategi yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tegal terkait Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) belum mampu berjalan dengan baik. Hal itu disebabkan karena belum terbentuknya regulasi yang mengatur LP2B secara khusus, padahal di Tahun 2016 seharusnya sudah terbentuk. Kemudian Janti, dkk (2016) dalam penelitiannya



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

di Kabupaten Bantul menyampaikan bahwa Pemerintah Kabupaten Bantul belum serius dalam mempersiapkan regulasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Fenomena yang terjadi di banyak di daerah tersebut menjadi evaluasi penting terhadap impelementasi kebijakan ini. Jika undang-undang hanya mengatur orang per orang atau badan usaha agar menaati aturan yang dibuat, perlu dibuat instrumen yang mengikat pemerintah daerah agar mereka segera menindaklanjuti aturan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat. Politik anggaran dengan bentuk insentif dan disinsentif terhadap pemerintah daerah perlu dibuat lebih ketat jika urusan terkait UU 41/2009 masih diserahkan dengan mekanisme otonomi daerah.

**b. Sumberdaya**

Variabel sumberdaya dalam penelitian ini didefinisikan sebagai besarnya dana rangsangan (insentif) bagi kelompok sasaran yang dalam hal ini adalah petani. Bentuknya menurut peraturan pemerintah adalah bantuan keringanan pajak bumi dan bangunan, pengembangan infrastruktur pertanian, pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul, kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi, penyediaan sarana produksi pertanian, bantuan dana penerbitan sertipikat hak atas tanah dan penghargaan bagi petani berprestasi tinggi. Bentuk insentif untuk petani tersebut kurang mengena karena secara umum baru terkait dengan produksi pertanian, belum terkait dengan lahannya. Nilai insentif yang ada belum sebanding dengan nilai tanah tersebut jika dialihkan menjadi permukiman atau dijual. Jika mengikuti istilah populer dalam pengadaan tanah untuk kepentingan



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

pemerintah, nilai insentif tersebut jika dikonversikan masih akan menjadi "ganti rugi" belum menjadi "ganti untung".

Padahal dalam model Van Meter dan Van Horn, variabel sumberdaya meskipun tidak langsung berpengaruh terhadap kinerja, namun memberi pengaruh terhadap tiga variabel lain, yaitu komunikasi, sikap para pelaksana dan kondisi sosial-politik-ekonomi. Keterkaitan tersebut bisa dijelaskan dengan mengutip pendapat Winarno (2014: 170) yang menyatakan bahwa:

> Pada sisi lain, kecenderungan para pelaksana dapat dipengaruhi secara langsung oleh tersedianya sumber-sumber. Jika uang atau sumber-sumber lain dipandang tersedia, maka para pelaksana mungkin memandang program dengan senang hati dan kemungkinan hal ini akan mendorong ketaatan para pelaksana kebijakan karena mereka berharap akan memperoleh keuntungan dari sumber-sumber tadi. Hal sebaliknya juga dapat terjadi. Bila suatu program tidak mempunyai cukup sumber-sumber pendukung dan dengan demikian tidak prospektif, maka dukungan dan ketaatan terhadap program akan menurun."

Berdasarkan keterkaitan seperti itu, sumberdaya yang berarti dana insentif memberi pengaruh demikian krusial terhadap kinerja kebijakan secara keseluruhan. Padahal dalam turunan kebijakan UU/41 2009 ini, insentif hanya terkait dengan peningkatan produktivitas pertanian dan belum menyentuh insentif terhadap lahannya. Sehingga wajar jika implementasi Undang-undang ini belum mempunyai kinerja yang positif.

Senada dengan penelitian ini, Zakaria dan Rachman (2013) menyatakan bahwa kebijakan insentif dan disinsentif perlu dikembangkan terutama dan dikelola oleh pemerintah baik di tingkat nasional maupun daerah. Insentif yang dikembangkan perlu dirancang dan diimplementasikan untuk mempengauhi dan memotivasi masyarakat, baik secara individu maupun kelompok. Dalam penelitiannya, mereka



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

juga menyimpulkan bahwa lemahnya dukungan insentif ekonomi bagi petani merupakan salah satu pemicu alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan lain.

**c. Komunikasi dan Aktivitas Pelaksanaan Antar Organisasi**

Variabel komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi dalam penelitian ini dijabarkan dalam tiga indikator. Ketiga indikator tersebut adalah komunikasi di dalam antar organisasi (secara lisan maupun tulisan, dalam bentuk rapat koordinasi, surat menyurat); kerja sama antar pelaksana dalam bentuk kegiatan yang riil dengan pembagian kewenangan yang jelas; dan adanya mekanisme dan prosedur dalam bentuk SOP (standar operasional prosedur). Semua indikator tersebut di Kabupaten Lebong, seperti telah diuraikan dalam sub-bab temuan penelitian, secara umum sudah ada atau sudah dilakukan. Namun aspek kualitas komunikasi dan tindaklanjutnya yang masih bermasalah. Kualitas tersebut salah satunya teridentifikasi dengan SOP yang tidak menyebut implementor dengan definitif. Kemudian problem tindaklanjut dengan adanya SOP tetapi tidak dibaca oleh pejabat pelaksananya. Proses mutasi pejabat di pemerintahan juga menjadi kendala terhadap keberlanjutan proses komunikasinya.

Urgensi komunikasi sebagai faktor yang penting dalam proses implementasi ditemukan dalam berbagai penelitian sebelumnya. Dengan cakupan lebih luas, tidak hanya di lingkup para birokrat saja, penelitian Rokhmah (2012) menemukan bahwa komunikasi dan hubungan antar organisasi adalah dua dari enam faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Demak. Ia menilai bahwa di kabupaten tersebut dari



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

aspek komunikasi belum ada sosialisasi kebijakan kepada masyarakat. Menurutnya, hubungan antar organisasi di Kabupaten Demak sudah sampai terdapat kesamaan pendapat di tim Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Kabupaten, bahwa lahan produktif tidak boleh dialihfungsikan. Tetapi belum optimalnya sosialisasi mengenai kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan kepada masyarakat menjadi faktor kendala implementasi kebijakan.

Studi lain yang dilakukan Wibowo, Widayati dan Astrika (2015) di Kabupaten Temanggung, meskipun terkesan berlebihan, menyatakan bahwa faktor pendukung keberhasilan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Temanggung adalah Pemerintah Kabupaten Temanggung bekerjasama dengan Dinas atau SKPD terkait melakukan penyuluhan dan pendekatan kepada masyarakat melalui sosialisasi dari berbagai kalangan masyarakat, Dinas/instansi, LSM, dan stakeholder lainnya. Menurut mereka, berbagai kalangan tersebut berpartisipasi penuh dalam penganggaran guna perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Temanggung, serta dalam pengelolaan aset atau sarana dan prasarana (operasi dan pemeliharaan). Peningkatan pengawasan juga dilakukan oleh Dinas Pertanian Perkebunan dan Perhutanan Kabupaten Temanggung terhadap kegiatan operasi dan pemeliharaan LP2B dan LCP2B di Kabupaten Temanggung dengan melakukan pendampingan yang terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi dengan mengikutsertakan warga masyarakat Kabupaten Temanggung.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Beberapa pernyataan Wibowo dkk (2015) tersebut masih perlu diverifikasi lagi, khususnya pernyataan bahwa "berbagai kalangan tersebut berpartisipasi penuh dalam penganggaran guna perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Temanggung, serta dalam pengelolaan aset atau sarana dan prasarana (operasi dan pemeliharaan)". Namun suksesnya Pemerintah Kabupaten Temanggung dalam implementasi UU 41/2009 telah dikenal oleh berbagai kalangan.

Cerita sukses tersebut mendapat berbagai macam apresiasi. Di antaranya, situs web Pusat Pelatihan Manajemen dan Kepemimpinan Pertanian Kementerian Pertanian pada tanggal 13 Maret 2017 menyorotinya dengan memuat artikel berjudul "Penetapan LP2B Spasial, Jurus Serius Pemkab Temanggung Atasi Alih Fungsi Lahan Pertanian" (Anonim, 2017a). Kemudian Pemerintah Kabupaten Pringsewu, Provinsi Lampung, pada tanggal 16 November 2018 juga melakukan studi banding ke Temanggung terkait LP2B (Anonim, 2018b).

Pemerintah Kabupaten Temanggung memang telah melakukan implementasi kebijakan UU 41/2009 lebih maju ketimbang kabupaten lain. Mereka telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang kemudian direvisi dalam Peraturan Daerah Kabupaten Temanggung Nomor 4 Tahun 2017.

**d. Karakteristik Agen Pelaksana**

Karakteristik agen pelaksana dalam penelitian ini menggunakan 5 indikator; yaitu jumlah staf/pegawai/penyuluh pertanian, kompentensi pegawai/pendidikan yang



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

sesuai, adanya tingkat pengawasan secara hierarkis, keterkaitan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan dan kemampuannya untuk melakukan apa yang diharapkan. Secara berurutan, temuan penelitian dengan 5 indikator tersebut adalah cukup, kurang, tidak ada, tumpang tindih dan kurang.

Dengan total penduduk Kabupaten Lebong yang hanya 111.063 jiwa, total pegawai Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Lebong yang terdiri dari 94 pegawai dengan 35 penyuluh pertanian sebenarnya sudah cukup sebagai penghubung pembuat kebijakan dan masyarakat (petani). Sedangkan pegawai di dinas atau kantor lain sebagai pembuat kebijakan dan pelayanan perizinan. Tetapi yang menjadi masalah ada di kompetensi dan kemampuannya untuk melakukan apa yang diharapkan.

Rendahnnya kompetensi tersebut bukan hanya yang ditunjukkan oleh Ombudsman yang memberi nilai kompetensi penyelenggara pelayanan Kabupaten Lebong dengan nilai 25,00. Nilai yang masuk dalam kategori kompetensi rendah (zona merah) dan menduduki posisi 99 (nomor 7 dari bawah) dari 106 kabupaten yang disurvei. Namun juga kompetensi dalam pengetahuan spasial atau pemetaan.

Kemampuan pemetaan spasial tersebut dibutuhkan untuk mendukung kesuksesan implementasi LP2B. Keterangan pejabat di Dinas PUPRP menyatakan bahwa di dinasnya belum ada lulusan Planologi sehingga secara umum masih kurang kompetensinya mengkonfirmasi hal tersebut. Minimnya SDM geografi dan planologi membuat mereka harus sampai 8 kali melakukan asistensi ke Badan Informasi Geospasial (BIG) terkait RDTR dan hingga sekarang ini belum mendapatkan rekomendasi.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Jika mengacu kepada keberhasilan Kabupaten Temanggung, menurut Hatmanto & Setyono (2018), penggunaan peta spasial menjadi instrumen penting dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Temanggung. Menurut penjelasan mereka, secara teknis alih fungsi dikendalikan langsung oleh Tim Pengendali Alih Fungsi Lahan, yang ditetapkan oleh Bupati melalui Peraturan Bupati No. 5 Tahun 2012. Tim tersebut terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Bappeda, Kantor Pertanahan/BPN. Verifikasi lapangan dilakukan oleh tim pengendali secara langsung dengan memasukkan titik koordinat lahan yang dimohonkan ke dalam peta spasial LP2B lalu diputuskan dalam persidangan. Permohonan alih fungsi akan ditolak dalam persidangan apabila lahan tersebut masuk dalam wilayah LP2B.

Penjelasan Hatmanto & Setyono (2018) tersebut menjadi penting untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah kabupaten yang lain. Jika tidak dengan merekrut pegawai dengan bidang planologi atau geografi, pelatihan untuk meningkatkan kapasitas pegawai dalam hal pemetaan spasial perlu dilakukan. Pembuatan peta dengan mekanisme lelang kepada konsultan swasta bisa menjawab keberadaan peta secara segera. Namun mengingat keberlanjutan penggunaan peta tersebut dalam perizinan dan pengawasan, maka peningkatan kapasitas sumberdaya manusia lokal Kabupaten Lebong menjadi hal yang tidak bisa dihindari.

Setelah kompetensi, cara bekerja dan pengambilan keputusan penataan ruang di Kabupaten Lebong dalam BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah) yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah juga patut dikritisi. Ada ketiadaan pengawasan



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

secara hierarkhis, pembuat keputusan dan pelaksana keputusan menjadi tumpang tindih dan pengawasan secara intensif belum dilaksanakan. Dalam forum BKPRD, beberapa lembaga bertindak sebagai pelaksana sekaligus juga pengawas. Sehingga bisa dinyatakan tidak ada tingkat pengawasan secara hierarkis. Apalagi BKPRN (Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional) telah dibubarkan melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 116 tahun 2016.

Tidak dilaksanakannya SOP (Standar Operasional Prosedur) Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) oleh Dinas Penanaman Modal dan PTSP bisa menjadi adalah masalah dari kompetensi dan cara bekerja tersebut dengan tidak adanya pengawasan secara hierarkhis tersebut. Padahal sudah satu tahun SOP tersebut ada tetapi pejabat terkait perizinan tidak mengetahuinya.

Langkah pembentukan lembaga atau pemberian keweanangan kepada lembaga yang sudah ada di Kabupaten Lebong perlu segera dilakukan. Langkah tersebut harus mengikuti prinsip-prinsip pemisahan kewenangan. Antara pihak yang merencanakan, melaksanakan dan yang mengawasi harus berbeda orang atau lembaga. Sehingga mekanisme kontrol, *check and balances*, bisa berjalan.

**e. Kondisi Lingkungan Sosial, Politik dan Ekonomi**

Variabel kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi dalam penelitian ini menggunakan tiga indikator. Indikator-indikator tersebut adalah tingkat ketergantungan penduduk terhadap pertanian tanaman pangan yang ditemukan tinggi, sumber ekonomi lain yang menjadi pesaing pemanfaatan lahan sawah yang



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

ditemukan ada; kemudian komitmen serta kepercayaan masyarakat terhadap aturan yang masih kurang.

Meskipun sektor tanaman pangan, khususnya padi, masih menguntungkan dan bisa bersaing dengan sektor lain di Kabupaten Lebong kemudian adanya budaya masyarakat yang menyatakan bahwa kalau menyangkut bahan makanan kalau bisa jangan sampai harus membeli, ternyata hal tersebut tidak cukup bisa mengendalikan terjadinya alih fungsi lahan. Ada semacam paradoks yang mungkin juga didukung oleh asumsi bahwa lahan di wilayah tersebut masih luas.

Penelitian ini yang menemukan bahwa terjadinya alih fungsi lahan adalah karena mayoritas untuk pembangunan permukiman atau perumahan hampir sama seperti yang disampaikan oleh penelitian Megawati & Rijanta (2015). Banyak petani yang masih terjun langsung dalam kegiatan pertanian sehingga mereka setuju dengan adanya perlindungan lahan pertanian. Tetapi di masa datang, apabila lahan pekarangan sudah tidak mencukupi maka mereka ingin membangun rumah di area sawah yang mereka miliki. Penelitian mereka juga menemukan bahwa sebagian besar narasumber menyatakan tidak akan menjual lahan pertaniannya dan masih mempertahankan lahannya sebagai area pertanian. Kemudian narasumber yang membangun rumah di area sawah disebabkan keterbatasan lahan yang mereka miliki untuk tempat tinggal dan lokasi yang cukup strategis untuk kegiatan non-pertanian. Senada dengan Megawati & Rijanta, penelitian Janti dkk (2016) menyatakan bahwa petani menyatakan kesediaannya untuk ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, namun dalam kondisi tertentu tidak tertutup kemungkinan terjadinya alih fungsi terhadap sebagian lahan mereka untuk membangun tempat tinggal.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Temuan-temuan tersebut menegaskan bahwa kendali mayoritas atas alih fungsi lahan sebenarnya sangat mendasar, yaitu kebutuhan perumahan. Sehingga kebijakan pengendalian alih fungsi lahan harus sinergis dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat atas perumahan. Sebab kebutuhan akan pangan dan papan jamak diketahui sebagai kebutuhan mendasar manusia dan dijamin oleh konstitusi.

**f. Sikap Para Pelaksana**

Sikap para pelaksana atau implementor dalam penelitian ini dicermati dengan menggunakan indikator kecenderungan penyalahgunaan wewenang, respon terhadap kebijakan (menolak, mendukung, apatis) dan komitmen memenuhi ketentuan SOP. Penelitian menemukan adanya sedikit kecenderungan penyalahgunaan wewenang; para pelaksana (birokrat) menyatakan mendukung kebijakan, tetapi komitmen memenuhi ketentuan SOP.

Banyaknya masyarakat termasuk birokrat yang masih tergantung terhadap pertanian menjadi salah satu sebab yang menekan kecenderungan penyalahgunaan wewenang. Tetapi kecenderungan untuk menyalahgunakan wewenang muncul pada lokasi yang diminati investor untuk menanamkan modalnya. Tidak diketahuinya SOP adalah salah satu indikasi penting bahwa kecenderungan itu ada.

Kecenderungan penyalahgunaan wewenang itu bisa bersembunyi di bawah prosedur penata-bukuan, misalnya dalam *review* tata ruang. Seperti dalam penelitian Janti, dkk (2016) di Kabupaten Bantul yang menyatakan bahwa *review* terhadap regulasi penataan ruang wilayah digunakan untuk mengubah peruntukan suatu kawasan yang semula digunakan sebagai kawasan budidaya pertanian menjadi



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

peruntukan lain. Sehingga muncul stigma bahwa *review* regulasi penataan ruang wilayah disusun untuk mensinkronkan pelanggaran eksisting penggunaan lahan dengan pengaturan peruntukan. Dalam hal ini bukan pemanfaatan yang mengacu pada peraturan yang berlaku, melainkan peraturan itu menyesuaikan dengan kondisi eksisting pelanggaran pemanfaatan.

Untuk kasus Kabupaten Lebong, prosedur perizinan PT Bintang Lacita Developer untuk membangun perumahan di Desa Sukau Mergo bisa jadi sudah memenuhi ketentuan atau prosedur yang berlaku. Namun sebenarnya bisa saja diarahkan ke wilayah Kecamatan Lebong Atas yang dekat dengan wilayah perkantoran dan jauh dari sawah beririgasi. Komitmen dan arah kebijakan kabupaten semestinya lebih tinggi daripada sekedar memenuhi ketentuan prosedur penatabukuan.

**2. Aspek Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan**

Aspek-aspek pendukung dan penghambat implementasi UU 41/2009 di Kabupaten Lebong jika menggunakan klasifikasi indikator isi dan lingkungan kebijakan Merilee S. Grindle dapat dirangkum dalam tabel berikut:

**Tabel. 4.5. Rangkuman Hasil Penilaian dengan Indikator Merilee S. Grindle**

| No | Variabel | Indikator | Hasil Penelitian |
|---|---|---|---|
| 1. | Isi kebijakan | a. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari kebijakan ini. | Kelestarian lahan pertanian pangan |
| | | b. Adanya manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran. | Ada dalam bentuk asuransi |
| | | c. Sejauh mana kepentingan kelompok Sasaran termuat dalam isi kebijakan | Insentif terhadap produksi dan administrasi lahan |



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | d. Apakah letak program ini sudah tepat. | Sebagian besar tepat |
| | | e. Apakah telah menyebutkan implementornya dengan rinci. | Belum |
| | | f. Apakah program sudah didukung oleh sumberdaya yang memadai:<br>- Kecukupan dana<br>- Ketersediaan pelaksana<br>- Kecukupan peralatan<br>- Ketersediaan informasi<br>- Ketepatan teknologi | <br>Belum<br>Sudah<br>Sudah<br>Belum<br>Belum |
| 2. | Lingkungan kebijakan | a. Seberapa besar kekuatan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; | Tidak besar dengan strategi apa adanya |
| | | b. Karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa: apakah menjadikan pertanian sebagai prioritas? | Tidak jika dalam tataran pelaksanaan |
| | | c. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. | Kurang |

Tabel 4.5 tersebut memberikan gambaran yang tidak seimbang antara isi kebijakan dan lingkungan kebijakan yang menjadi tantangan keberhasilan implementasi. Perubahan yang diinginkan demikian besar, namun sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah (seperti tercantum dalam isi kebijakannya) demikian terbatas. Perubahan yang diinginkan adalah adanya kelestarian lahan pertanian pangan, tetapi belum didukung oleh insentif yang cukup, ketepatan letak program, kejelasan implementor, kecukupan dana, ketersediaan informasi dan ketepatan teknologi. Secara lebih rinci, keseluruhan variabel tersebut dibahas dan dianalisis sebagai berikut:



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

**a. Isi Kebijakan**

Variabel isi kebijakan dalam penelitian ini didetailkan menjadi enam indikator. Indikator-indikator itu adalah sejauh mana perubahan yang diinginkan dari kebijakan ini; adanya manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan; apakah letak program ini sudah tepat; apakah telah menyebutkan implementornya dengan rinci; kemudian apakah program sudah didukung oleh sumberdaya yang memadai yang meliputi kecukupan dana, ketersediaan pelaksana, kecukupan peralatan, ketersediaan informasi dan ketepatan teknologi. Secara singkat, kondisi indikator-indikator tersebut sudah dirangkum dalam Tabel 5.3. Perubahan yang diinginkan adalah adanya kelestarian lahan pertanian pangan, tetapi belum didukung oleh insentif yang cukup, ketepatan letak program, kejelasan implementor, kecukupan dana, ketersediaan informasi dan ketepatan teknologi

Sebenarnya banyak tujuan penting yang hendak dicapai dalam UU 41/2009 yaitu melindungi kawasan dan lahan pertanian secara berkelanjutan, menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan serta melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani. Namun jika menurut Anderson dan kawan-kawan (dalam Abidin, 2012 : 22-23), sekalipun tujuan dari tindakan pemerintah tidak mudah untuk dirumuskan dan tidak selalu sama, secara umum kebijakan publiknya selalu menunjukkan ciri tertentu dari berbagai kegiatan pemerintah. Salah satunya adalah "*policy is what government do, not what they say will do or they intend to do.*"



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah. Secara umum, implementasi UU 41/2009 masih terbatas dalam daftar keinginan yang termaktub dalam berbagai aturan turunannya. Padahal sebagai kebijakan semestinya ia *"may either negative or positive"* (melarang dan menganjurkan) dan *"based on law and is authoritative"* (harus berdasarkan hukum), sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat untuk mengikutinya.

Catatan Luthfi Mutaali (2017, 30 April) terkait itu penting jadi perhatian. Menurutnya, dibandingkan dengan isu pembangunan lainnya, rencana LP2B ini dipersiapkan dengan matang, terbukti banyaknya turunan peraturan di bawah UU No 41 Tahun 2009, yaitu PP Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, PP Nomor 30 Tahun 2012 Tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan juga PP Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan , PP Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Namun seperti biasanya, banyaknya peraturan tidak memberikan jaminan akan baiknya implementasi. "Besar pasak daripada tiang". Lebih jauh menurutnya, terlalu besar implikasi yang harus ditanggung Pemerintah Pusat dan Daerah atas implementasi LP2B. Mereka tidak akan kuat dengan sistem perencanaan dan penganggaran sekarang ini. Maka tidak heran, PLP2B saat ini di seluruh daerah Indonesia terbengkalai. Pendataan *by name, by address,* sistem persil tanah yang sulit beserta implikasi pemberian insentif (pembiayan) kepada petani menjadi permasalahan krusial yang menyebabkan gagalnya program LP2B.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Dalam kondisi demikian, rujukan dari negara lain diperlukan. Bovet, Reese & Köck (2018) telah melakukan penilaian hukum komparatif yang melihat bagaimana tantangan alih fungsi lahan ini ditangani di negara-negara tertentu. Evaluasi menunjukkan Jerman, Swiss, Belanda, Spanyol, dan Polandia telah maju dalam menyesuaikan undang-undang lingkungan dan perencanaan mereka. Hanya dua negara yang telah menetapkan target politik yang jelas: Jerman telah menetapkan target untuk mengurangi pengambilan lahan untuk pemukiman manusia dan infrastruktur transportasi hingga maksimum 30 ha sehari dan Swiss telah menetapkan target membatasi konsumsi tanah untuk keperluan perumahan sebesar 400 m2 per kapita.

Belum didapatkan referensi yang cukup representatif terkait bagaimana beberapa negara tersebut mengimplementasikan kebijakan tersebut. Namun informasi dari Ferizal Ramli berikut bisa menjadi petunjuk. Sebagai warga Indonesia yang tinggal di Jerman ia menyampaikan bahwa negara maju (Jerman) menyelamatkan lahan pertaniannya dengan cara lahan pertanian hanya boleh diwariskan ke anaknya yang bersedia berprofesi sebagai petani dan melanjutkan profesi orang tuanya. Jika tidak ada anak yang bersedia menjadi petani maka lahan tersebut diambil negara dan diberikan pada yang bersedia menggarapnya menjadi petani. Anak yang tidak berprofesi jadi petani hanya diberikan uang kompensasi ala kadarnya. Tidak cuma lahan pertanian, lahan yang di sana terletak ada penyimpanan sumber air maka tidak boleh diubah fungsinya sama sekali. Jika tidak bersedia menjaganya maka lahan tersebut diambil oleh negara. Seperti itulah, menurut Ferizal Ramli, negara maju



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

melindungi lahan pertaniannya sehingga kehidupan petani menjadi amat kaya raya, karena petani menggarap lahan memenuhi "economy of scale"-nya (Ramli, 2019).

Pendapat Ferizal Ramli tersebut ada dalam konteks menyoroti hukum atau sistem pewarisan yang ada di Indonesia yang sering menjadi peralihan kepemilikan sekaligus perubahan lahan pertanian. Meskipun menurut penulis, hukum waris Islam sebetulnya hanya fokus mengatur proporsi pembagian antara ahli waris dan tidak ada keharusan dalam bentuk tanah. Konversi ke bentuk nilai (uang atau barang lain) yang setara bisa dilakukan.

Peristiwa waris memang menjadi sebab penting fragmentasi lahan pertanian dan berujung pada alih fungsi. Krisdyatmiko (2015) menyampaikan bahwa sistem pewarisan semakin mempersempit kepemilikan lahan pertanian, sehingga petani memilih untuk menjualnya. Simatupang dan Irawan (dalam Zakaria dan Rachman, 2013) mengungkapkan bahwa alih fungsi lahan dapat terjadi akibat dorongan penawaran lahan oleh petani, karena adanya penurunan rente usaha pertanian dan penurunan luas pemilikan per rumah tangga tani sebagai akibat fragmentasi lahan yang terkait dengan berlakunya sistem waris pecah-bagi.

Penelitian Wibowo dkk (2015) juga mengungkapkan bahwa faktor penghambat keberhasilan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Temanggung adalah sistem bagi waris di masyarakat Temanggung terhadap lahan waris. Demikian pula Janti, dkk (2016) menyampaikan bahwa tingginya fragmentasi lahan akibat hukum waris adalah salah satu dari 8 (delapan) faktor yang mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bantul. Penelitian dengan lingkup wilayah lebih luas yang dilakukan oleh Bappenas



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

juga memperkuat berbagai penelitian tersebut bahwa ternyata sebelum ataupun sesudah adanya UU No. 41 Tahun 2009, para pemilik lahan pada umumnya memanfaatkan lahan sesuai peruntukannya, baik untuk lahan padi ataupun tanaman pangan lainnya. Namun, pada kondisi tertentu di mana pemilik lahan tidak memiliki modal untuk usaha ataupun hal lainnya, ataupun hak bagi waris bagi keluarganya, maka kondisi pemanfaatan lahan tidak dapat dipertahankan karena setelah beralih kepemilikan akan sangat ditentukan oleh pemilik lahan baru (Rusono dkk, 2015).

Jika benar apa yang disampaikan oleh Ferizal Ramli bahwa Jerman akan mengambil atau mengganti rugi lahan pertanian jika tidak ada anak yang bersedia menjadi petani dan diberikan pada yang bersedia menggarapnya menjadi petani, maka ada dua kepentingan yang terjaga, yaitu kepentingan petani dan keberlanjutan lahan pertaniannya. Bisa disebut bahwa sistem pewarisan di Indonesia menghentikan keberlanjutan lahan pertanian, sementara di Jerman peristiwa pewarisan justeru menjadi awal keberlanjutan lahan pertanian dengan peran negara.

Terakomodirnya kepentingan petani dan manfaat yang akan diterima oleh petani dalam kebijakan LP2B ini memang sangat minim. Kepentingannya hanya diakomodir dalam bentuk asuransi, pengembangan infrastruktur pertanian, pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul, kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi; penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian, jaminan penerbitan sertipikat hak atas tanah pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; penghargaan bagi petani berprestasi tinggi (Pasal 5 PP No. 12/2012). Tidak ada upaya yang terlihat untuk membuatnya menjadi lebih sejahtera.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Luthfi Mutaali (2017, 30 April) dalam bahasa lebih populer mengungkapkan kondisi dalam perspektif petani:

> Saya awali dengan berandai-andai sebagai petani yang memiliki lahan sawah, "bagaimana perasaanmu dan apa yang kamu lalukan jika tiba-tiba lahan milik dan garapanmu "dipatok" oleh Pemerintah dengan mengatakan "lahan bapak telah kami tetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan, bapak harus menanam padi, dan dilarang memperjualbelikan dan mengalihfungsikan untuk kegiatan diluar pertanian padi". Setelah itu Pemerintah pergi tanpa pamit dan pesan-pesan yang menggembirakan. Bapak petani "mlongo", "ndombloh", sambil mikir, bagaimana nanti kalau saya mati, anak-anakku mau buat rumah, bagaimana nanti jika harga beras jatuh, bagaimana kalua ada komoditas lain yang lebih menguntungkan, kok enak saja mereka mengkapling tanah saya, memangnya ini tanah "mbahmu".

Ia (Luthfi Mutaali) lalu memberi pendapat bahwa tujuan LP2B harus difokuskan untuk kesejahteraan petani. Jangan sampai atas nama ketahanan dan kedaulatan pangan nasional, kita korbankan petani, yang hakekatnya telah banyak berkorban untuk bangsa ini. Diperlukan kemauan politik yang sungguh-sungguh untuk melindungi dan mensejahterakan petani.

Pendapat tersebut relevan untuk untuk kondisi nasional dan Kabupaten Lebong. Kepentingan petani dan manfaat yang akan diterima oleh petani seperti dirumuskan sepihak tanpa memperhatikan secara utuh kesejahteraan petani. Atas nama kepentingan nasional akan kelestarian pangan, nasib petani sepeti hanya diberi perhatian dan kompensasi ala kadarnya. Bentuk insentif seperti yang disebut dalam pasal 5 PP No. 12/2012 sebetulnya tidak jauh beda dengan kondisi di Orde Baru dengan target swasembada beras.

Letak program di Kabuaten Lebong yang tidak seluruhnya tepat dan tidak menyebut implementor dengan jelas juga fakta kesekian yang menjadi bukti bahwa implementasi kebijakan ini di Kabupaten Lebong (juga secara umum di level



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

nasional) hanya sekedarnya. Tidak ada keseriusan dari para birokrat untuk betul-betul menjalankan kebijakan LP2B.

Jika dicermati dari rangkaian kebijakan yang telah ada, kebijakan-kebijakan tersebut belum menyentuh masalah fundamental terkait tanah atau lahan pertanian yang terus beralih fungsi mengikuti mekanisme pasar. Kebijakan mencegah alih fungsi lahan justeru bias dengan kegiatan peningkatan produktivitas pertanian. Saat mekanisme pasar yang ternyata berjalan mengendalikan alih fungsi lahan, maka semestinya pemerintah mengikuti mekanisme pasar tersebut jika ingin mengendalikannya. Jika pemerintah tidak lagi punya kuasa untuk memaksa, maka pemerintah harus mengintervensi pasar dengan membeli tanah-tanah tersebut.

Tidak terlihatnya alokasi agar tanah-tanah sawah tersebut menjadi tanah dalam kendali pemerintah (atau bank tanah), menunjukkan secara praktis kebijakan ini tidak mengakomodasi kondisi yang terjadi. Tidak terakomodirnya kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan ini belum menyentuh masalah fundamental penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian.

Kebijakan yang terlihat agak menyentuh tentang kepemilikan lahan hanya nampak pada PP 30/12 pasal 29 huruf d yang menyatakan adanya pembiayaan untuk pemberian bantuan kredit kepemilikan lahan pertanian. Meskipun belum ada praktek yang lebih nyata terkait ini, namun ada upaya melanjutkan amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang memiliki visi lahan untuk petani penggarap. Upaya redistribusi lahan bagi petani tidak bisa hanya melalui upaya membantu pemberian kredit, sebab pada kenyataannya banyak petani (penggarap) yang tidak bisa mengakses kredit perbankan tanpa jaminan tanah.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Adanya jaminan penerbitan sertipikat hak atas tanah pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak bisa dikatakan insentif yang realistis bagi petani penggarap yang tidak memiliki lahan. Sehingga pemerintah perlu lebih fokus terhadap lahannya dan harus melakukan intervensi terhadap mekanisme pasar yang berjalan jika kebijakan ini ingin efektif. Lebih dari sekedar memberi insentif yang telah disebut dalam beberapa aturan, pemerintah perlu segera menempuh kebijakan pembentukan bank tanah sebagai salah satu mekanisme "operasi pasar" yang telah berhasil diterapkan oleh banyak negara.

**b. Lingkungan Kebijakan**

Variabel lingkungan kebijakan dalam penelitian ini diamati dengan tiga indikator. *Pertama,* seberapa besar kekuatan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan? *Kedua*, Karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa: apakah menjadikan pertanian sebagai prioritas? *Ketiga*, tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Dukungan lingkungan kebijakan di Kabupaten Lebong terhadap implementasi UU 41/2009 tidak demikian kuat. Aktor yang terlibat tidak nampak berupaya serius melakukan implementasi kebijakan ini. Pembuatan dokumen kajian yang tidak lagi dianggarkan lagi di tahun 2018 menunjukkan komitmen yang lemah.

Kemudian pembangunan perumahan di Desa Sukau Mergo, Kecamatan Amen, yang mengalih-fungsikan lahan sawah. Kebijakan yang diambil terkait pembangunan perumahan tersebut bisa dijadikan gambaran tentang strategi aktor kebijakan di Kabupaten Lebong. Syarat yang diberikan kepada pengembang adalah



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

agar mengganti lahan yang dialihkan tersebut dengan luas lahan yang sama. Namun bukti dari penggantian tersebut hanya diberikan dalam surat keterangan yang kurang menunjukkan keseriusan dalam tertib administrasi pemerintahan dan terkesan hanya memenuhi fomalitas dan tidak menunjukkan bukti yang kuat bahwa lahan yang beralih fungsi tersebut benar-benar telah diganti dengan luas dan kondisi yang sesuai.

Kebijakan di level pemerintah pusat terkait alih fungsi lahan, salah satunya yang sudah aplikatif adalah izin lokasi. Izin itu adalah izin yang diberikan kepada badan hukum atau perusahaan untuk mendapatkan tanah di satu tempat. Pada lima tahun terakhir, Peraturan tentang izin lokasi telah berubah selama tiga kali. Pertama, pada Tahun 2015 dengan terbitnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 5 Tahun 2015. Kedua, pada tahun 2016 dengan terbitnya Permen ATR/BPN Nomor 19 Tahun 2017. Ketiga, Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2018

Beberapa hal penting dalam perubahan tersebut adalah semakin mudahnya perusahaan mendapatkan tanah tanpa izin lokasi. Sejak tahun 2017, izin lokasi tidak diperlukan lagi bagi tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana Penanaman Modal tidak lebih dari 25 Ha (dua puluh lima hektar) untuk usaha pertanian; 10.000 m2 (sepuluh ribu meter persegi) untuk usaha bukan pertanian; dan 50.000 m2 (lima puluh ribu meter persegi) untuk pembangunan rumah bagi MBR. Ketika tidak diperlukan lagi izin lokasi maka pertimbangan teknis tidak diperlukan lagi. Sehingga alih fungsi lahan bisa menjadi semakin mudah dengan alasan pembangunan perumahan.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Tidak dijadikannya pertanian sebagai prioritas kebijakan tercermin dalam tata kelola impor beras yang telah disinggung dalam pendahuluan penelitian ini. Sehingga harga beras Indonesia menjadi paling mahal se-Asia Tenggara selama lima tahun terakhir. Selain atas nama kemudahan penanaman modal, pembangunan infrastruktur juga menjadi sebab alih fungsi lahan pertanian menjadi cukup besar.

Tingkat kepatuhan dan responsivitas masyarakat tergantung dengan kondisi perekonomian. Menurutnya, masyarakat melakukan perubahan alih fungsi lahan sawah sebagian besar didasarkan pada alasan ekonomi.

Masyarakat Kabupaten Lebong sendiri juga memiliki kepercayaan atau mitos yang menyulitkan tanam padi bisa dilakukan lebih dari sekali dalam satu tahun. Mitos itu berupa keyakinan bahwa akan selalu ada tikus yang memakan padi mereka saat menanam untuk kedua kalinya. Berbagai kondisi tersebut menjadi paradoks karena menurut data BPS (2018) sektor pertanian, kehutanan dan perikanan berperan penting dalam perekonomian Kabupaten Lebong karena merupakan sektor utama yang memberikan peranan terbesar dalam pembentukan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Permukiman yang mengelompok di wilayah dataran yang notabene adalah wilayah persawahan menjadi sebab lain terhadap adanya alih fungsi lahan yang massif di Lebong. Sehingga satu wilayah menampung banyak kegiatan penduduk. Banyak jalan inspeksi irigasi yang menjadi jalan akses perumahan karena pusat aktivitas peribadatan dan perkantoran terletak pula di wilayah persawahan. Wilayah Lebong memang luas, namun permukiman penduduk di wilayah itu mengelompok dan terkonsentrasi dengan cukup padat di wilayah yang datar. Kondisi demikian



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

menggambarkan bahwa alih fungsi lahan pertanian ke permukiman di Kabupaten Lebong menjadi fenomena yang seperti menyatu dengan kecenderungan pertambahan jumlah penduduk dan perluasan permukiman setempat.

Implementasi kebijakan Perlindungan LP2B di Kabupaten Lebong, dimana UU 41/2009 dan peraturan pemerintah lainnya belum diturunkan ke dalam peraturan yang lebih rinci (RDTR), membuat mekanisme hukuman terhadap pelaku alih fungsi lahan sawah belum bisa dilaksanakan. Pasal 72 UU 41/2009 yang mengatur hukuman pidana bagi mereka yang mengubah fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak bisa dilaksanakan.

Dalam konteks atau lingkungan kebijakan, saat sawah dialih-fungsikan baik legal maupun tidak, penting juga melihat perspektif lebih luas yang disampaikan oleh Muta'ali (2011: xxvii) terkait dengan struktur tata ruang wilayah. Ia berpendapat bahwa permukiman merupakan elemen kunci pembentuk struktur tata ruang wilayah. Oleh karena itu perlu dilakukan pengamatan permukiman sebagai satu kesatuan sosial ekonomi. Sebelumnya ia juga mengutip pendekatan integrasi spasial yang dipopulerkan oleh Rondinelli (1983) yang bertujuan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi disertai pemerataan (redistrubution of growth) dengan pembentukan instrumen sistem spasial. Meski Rondinelli berpendapat dalam wilayah yang lebih makro, namun pemikiran integrasi spasial ini bisa juga diterapkan untuk pengendalian tata ruang yang lebih detail.

Jika pendekatan integrasi spasial itu dipakai, maka menata atau melindungi tanah pertanian harus berjalan seiring dengan menata perumahan. Bukan sekedar



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

menata saja, tetapi juga menjamin ketersediaannya. Sebab kebutuhan masyarakat atau warga negara atas tanah pada dasarnya hanya terkait dengan dua hal, yaitu pekerjaan dan perumahan. Kalau dua hal itu sama-sama dijamin (karena juga sudah menjadi amanah konstitusi), maka pemerintah akan memiliki potensi untuk dapat mengendalikan alih fungsi lahan pertanian. Pembangunan rumah vertikal dalam skala besar untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian di Indonesia sudah tidak terelakkan lagi. Pembangunan itu sulit terlaksana jika hanya menyerahkan kepada masyarakat secara sendiri-sendiri. Sehingga peran pemerintah secara langsung sangat diperlukan.

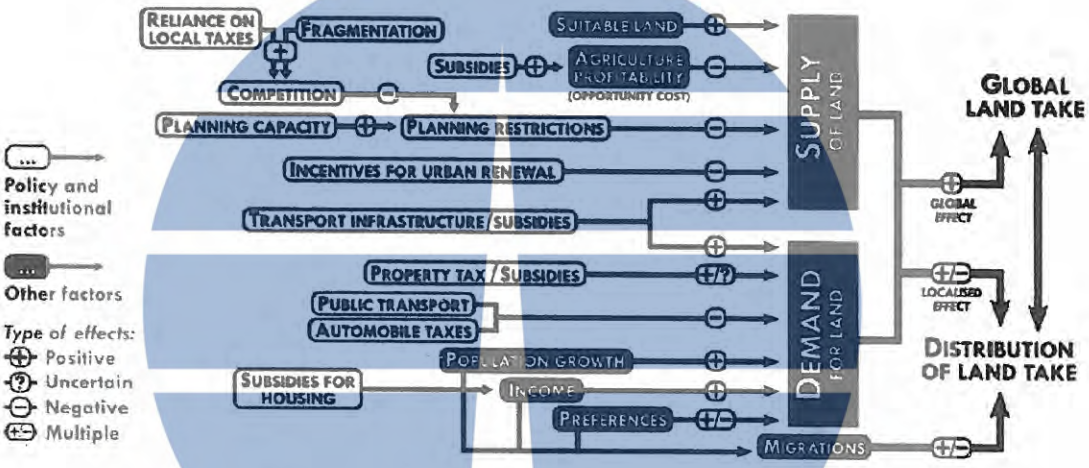
Pembangunan perumahan vertikal itu adalah salah satu bentuk intervensi teknis yang bisa pemerintah lakukan. Bentuk intervensi itu adalah bagian dari peran strategis bahwa pemerintah harus mengendalikan mekanisme pasar dan membatasi hubungan kepemilikan tanah pribadi baik luasan maupun batas waktunya. Konsekuensi yang mungkin akan timbul adalah naiknya pajak dan munculnya penolakan dari pemilik lahan yang luas. Namun dalam hal seperti inilah seharusnya negara hadir, untuk mengendalikan kegagagalan mekanisme pasar dan menciptakan kesejahteraan warganya.

Hampir sejalan dengan pemikiran di atas dan untuk memahami lebih komprehensif lagi lingkungan kebijakan alih fungsi lahan ini (tidak hanya terbatas di tingkat Kabupaten Lebong saja, tetapi juga "ekosistem" nasional) studi yang dilakukan Colsaet, Laurans & Levrel (2018) penting untuk dijadikan pertimbangan. Menurut mereka, pengambilan lahan (alih fungsi lahan) dalam arti perubahan transformasi ruang pertanian, alami dan semi-alami menjadi penggunaan perkotaan dan buatan lainnya itu terkait erat dengan *urban sprawl* (pembangunan kota dengan



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

kepadatan rendah atau tersebar). Untuk itu, mereka menganalisis 193 artikel ilmiah yang diambil melalui metodologi sistematis untuk mengetahui faktor penentu alih fungsi lahan tersebut. Hasilnya bisa diamati dalam gambar berikut.




*Sumber: Colsaet, A., Laurans, Y, & Levrel, H. (2018)*

**Gambar 4.14. Bagan Faktor Penentu Alih Fungsi Lahan**

Gambar 4.14 di atas merangkum identifikasi hubungan sebab akibat antara pengambilan lahan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya. Pertumbuhan populasi dan pendapatan, serta pengembangan infrastruktur transportasi dan penggunaan mobil, secara luas ditelaah sebagai faktor yang paling sering ditemukan meningkatkan alih fungsi lahan. Faktor-faktor politik dan institusional secara luas disebutkan dalam literatur yang dipelajari menunjukkan bahwa penyebaran perkotaan bukan hanya hasil dari "kekuatan pasar" tetapi juga dibentuk melalui kebijakan publik.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Selain itu, perencanaan yang lemah atau tidak memadai, subsidi untuk konsumsi tanah dan transportasi mobil dikatakan meningkatkan *urban sprawl*, sementara harga infrastruktur dan subsidi untuk pembaruan perkotaan akan memiliki efek sebaliknya. Pengaturan kelembagaan, terutama fragmentasi administratif, ketergantungan pada pajak daerah, dan persaingan antara yurisdiksi lokal, diduga menjadi penentu utama pengambilan tanah. Menurut Colsaet, Laurans & Levrel, efek dari banyak faktor bagaimanapun tetap relatif atau kontroversial dalam literatur yang ditinjau, termasuk instrumen kebijakan yang banyak digunakan.

Sekian banyak faktor yang disampaikan oleh oleh Colsaet dkk. tersebut menjelaskan bahwa alih fungsi lahan betul-betul memiliki dimensi yang luas. Insentif atau subsidi terhadap usaha pertanian berpengaruh keuntungan usaha pertanian dengan menekan biaya, tetapi tidak memberi pengaruh terhadap ketersediaan lahan secara umum. Sehingga instrumen kebijakan dengan insentif dan disinsentif harus diperluas ke sektor lain seperti perumahan, transportasi publik dan peningkatan kapasitas kota.

Lingkup kebijakan pun ternyata tidak hanya bisa dilokalisir di tingkat kabupaten saja. Tetapi menyangkut berbagai hubungan antar wilayah, antara desa dan kota, juga antara berbagai sektor. Sehingga kebijakan yang diambil untuk betul-betul mengendalikan alih fungsi ini harus betul-betul komprehensif. Tidak hanya sektor pertanian saja tetapi juga sektor-sektor lain yang saling terkait. Jika kebijakan yang sudah tertuang dalam peraturan saja masih belum terimplementasi, sementara yang mempengaruhinya terdiri dari banyak sektor, maka fenomena alih fungsi lahan di Kabupaten Lebong (juga Indonesia) masih akan terus terjadi secara massif.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

### 3. Analisis Kritis Secara Umum

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebetulnya sudah merupakan peraturan kesekian jika isinya adalah daftar keinginan terkait lahan pertanian. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) punya maksud agar lahan pertanian menjadi miliknya petani. Hak menguasai oleh Negara yang dikehendaki UUPA semestinya "mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa" (Pasal 2 Ayat 2 point a). Namun yang terjadi setelah sekian puluh tahun negara hanya berperan "menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa" (Pasal 2 Ayat 2 point b) yang sebetulnya hanya penata-bukuan atau pendaftaran terhadap tanah saja. Negara hanya mencatat tetapi tidak mengendalikan transaksinya. Implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 jika masih dalam kondisi seperti dirangkum dalam Tabel 5.2 akan potensial seperti implementasi UUPA.

Kondisi yang terjadi setelah 10 tahun UU 41/2009 disahkan adalah mekanisme pasar terkait lahan pertanian sawah terus berjalan dan pemerintah tidak bisa mencampurinya. Kondisi tersebut membuat semua kebijakan yang telah ada dalam undang-udang dan peraturan pemerintah tersebut hanya menjadi semacam himpunan seruan moral atau khotbah saja. Kalau khotbah pada umumnya hanya dilakukan oleh tokoh agama, seruan moral terkait lahan sawah ini dilakukan oleh negara dan terdokumentasikan dalam peraturan perundangan.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Jika menggunakan sudut pandang kelompok bottom-up (bawah-atas) yang memandang bahwa implementasi hanya dapat dipahami dengan tepat melalui kacamata para pelaksana dan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan, tidak terimplementasinya kebijakan ini dengan baik di Kabupaten Lebong juga sebuah catatan penting. Pemerintah telah berusaha dengan berbagai cara, memberi subsidi, melakukan penyuluhan dan memberi percontohan, namun untuk mengubah pola tanam agar menjadi dua kali saja tidak berhasil. Kritik dari mereka yang menganut paham bottom-up, bahwa kalau para pelaksana di level lokal tidak diberi kebebasan untuk mengadaptasikan program dengan kondisi lokal, maka program tersebut cenderung gagal adalah benar adanya. Meskipun untuk Kabupaten Lebong masih perlu upaya lanjutan lagi karena sampai Tahun 2018, kebijakan yang bisa menggerakkan semua petani untuk menananam secara serentak (jika itu dijadikan tolok ukur keberhasilan) belum juga terformulasikan dan berdampak efektif.

Hal lain yang perlu jadi perhatian dari kelompok bottom-up (bawah-atas) adalah pengaruh kebijakan terhadap tindakan birokrat pelaksana (street level bureaucrats, "birokrasi tingkat jalanan") harus dievaluasi dalam upaya memprediksi dampak atau akibat yang dihasilkan oleh suatu kebijakan (Matland dalam Hamdi, 2014: 101). Pada konteks UU 41/2009 sebagai kebijakan pemerintah pusat sedangkan Kabupaten Lebong adalah daerah otonom, pengawasan secara hierarkhis menjadi penting. Tidak dilaksanakannya SOP di Dinas Penanaman Modal dan PTSP serta keputusan forum BKPRD adalah beberapa contoh tindakan birokrat pelaksana (*street level bureaucrats* yang perlu dievaluasi.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Mirip dengan faktor-faktor yang disampaikan Grindle, Jayadinata (1999: 157) juga menyatakan bahwa penentu dalam tata guna tanah bersifat sosial, ekonomi dan kepentingan umum. Jayadinata (1999: 150) juga mengutip Djoko Soejarto yang menjelaskan bahwa pengendalian dan pengawasan tanah didasarkan pada: 1) kebijaksanaan umum pertanahan (land policy); 2) rencana tata ruang yang pengembangannya telah dilandasi oleh kesepakatan bersama masyarakat; 3) komitmen rasional mengenai pemanfaatan dan penggunaan lahan untuk kepentingan perkembangan sosial dan ekonomi; 3) kriteria pengakomodasian dinamika perkembangan masyarakat. Isi kebijakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 jika menggunakan beberapa komponen pengendalian dan pengawasan tanah seperti itu maka boleh dikatakan belum mengakomodasi dinamika perkembangan masyarakat. Contoh nyatanya adalah tanah sekarang (di luar kawasan hutan) telah menjadi barang ekonomi yang tidak dikuasai oleh negara, namun negara hanya berharap digunakan sesuai anjurannya tanpa hendak memiliki atau mencampuri mekanisme ekonominya. Jika demikian maka sulit bagi negara bisa mengendalikannya dengan efektif.

**4. Pendapat Pakar atau Praktisi**

Dr. Vevin S. Ardiwijaya, Kepala Sub Direktorat Pemantauan dan Evaluasi Tanah Pertanian, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, dalam wawancara pada tanggal 26 Agustus 2019 pukul 11.53 WIB menyatakan bahwa luas sawah yang dimasukkan dalam Rencana Tata Ruang Nasional (RTRN) 2013 adalah 7,5 juta hektar. Setelah di-*update* pada tahun 2018 hanya ada 7,1 juta hektar. Kualitas data



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) setiap kabupaten kota yang masih rendah menjadi masalahnya. Menurutnya, RTRW 400 kabupaten/kota nanti akan direvisi dan akan ada Perpres (Peraturan Presiden) untuk menjadi dasar hukum bagi proses penyelesaiannya.

Selama ini, menurut Vevin S. Ardiwijaya, pihak kabupaten/kota ingin agar lahan yang menjadi kawasan lahan basah atau sawah yang ada dalam RTRW sedikit-dikitnya, tetapi giliran minta subsidi pupuk ingin setinggi-tingginya. Mereka melakukan upaya tawar menawar tanpa ada dasar hukumnya. Oleh karena itu akan ada Perpres untuk mengatur prosedurnya. Sekarang supaya *balance* saja, antara lahan basah (sawah) yang ada dengan subsidi yang akan diberikan. Luasnya berapa, subsidinya berapa. Rancangan Perpres sudah di Sekretariat Negara untuk segera ditanda-tangani oleh Presiden.

Vevin S. Ardiwijaya juga menjelaskan bahwa pada saat revisi RTRW sekarang belum tahu akan kemana langkah yang akan ditempuh. Undang-undang masih belum rinci aturannya. Peraturan Pemerintah yang dirumuskan dari Kementerian Pertanian juga belum belum jelas dan belum rinci. Peraturan presiden dibutuhkan untuk mendorong pengendalian yang lintas sektor. Adanya Peraturan Presiden tersebut mudah-mudahan, menurutnya, bisa menjadi payung hukum untuk mengontrol. Saat pemerintah daerah mengajukan persetujuan substansi ke Kementerian Agraria dan Tata Ruang bisa dilihat kualitasnya, berapa lahan basahnya dan berapa kawawan cadangannya. Kalau sudah ada Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan disebutkan dalam RDTR itu lahan sawah, maka akan akan dipertahankan sebagai kawasan sawah. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) adalah



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

*ending* dalam tata ruang yang bisa dijadikan instrumen untuk melakukan kontrol. Pengendalian alih fungsi lahan bisa bekerja bekerja kalau sudah ada RDTR yang ditetapkan. Sementara ini belum banyak yang ditetapkan.

Ia menjelaskan lebih lanjut bahwa instrumen kendali tidak bisa berdiri sendiri. Penetapan harus di awal dan tidak bisa satu sektor saja. Selama ini lahan sawah menjadi ajang komoditas. Aspek peningkatan produksi mestinya bisa dikendalikan oleh teman-teman di Kementerian Pertanian. Peraturan Presiden diharapkan bisa sebagai pendorong supaya ada kesesuaian antar sektor atau stake holder. Terkait sanksi sebetul sudah ada dalam Undang-undang No. 41 Tahun 2009.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

# BAB V SIMPULAN DAN SARAN

## A. Simpulan

1. Implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU 41/2009) di Kabupaten Lebong memiliki kinerja yang buruk atau mengalami kegagalan. Dari 6 variabel proses implementasi, hanya 2 variabel yaitu sumberdaya dan komunikasi antar organisasi yang memenuhi standar keberhasilan implementasi. Sumberdaya yang masih minim serta standar dan sasaran kebijakan yang tidak selaras menjadi sebab awal kebijakan ini belum berhasil diimplementasikan. Belum diturunkannya kebijakan ke Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan peraturan yang lebih rinci membuat mekanisme hukum pidana terhadap pelaku alihfungsi lahan sawah belum bisa dilaksanakan.
2. Aspek pendukung implementasi UU/41 2009 di Kabupaten Lebong adalah:
   1) Pertanian tanaman pangan pangan adalah andalan masyarakat Kabupaten Lebong. Sehingga sumbangsih pertanian pangan terhadap pendapatan domestik regional bruto (PDRB) tertinggi dibandingkan sektor lainnya.
   2) Adanya infrastruktur irigasi yang mayoritas masih berfungsi dengan baik.
   3) Tradisi masyarakat yang masih agraris sehingga masyarakat berusaha sebisa mungkin mengenai kebutuhan beras tidak perlu membeli.

   Sedangkan aspek-apek penghambatnya adalah:

   1) Isi kebijakan UU/41 2009 dan turunannya belum menyentuh masalah fundamental terkait tanah atau lahannya. Lahan terus beralih fungsi



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

mengikuti mekanisme pasar, namun kebijakan mencegah alih fungsi lahan justeru bias dengan kegiatan peningkatan produktivitas pertanian.

2) Prosedur penetapannya cenderung rumit, tidak menyebut implementor dengan rinci dan mengabaikan lahan pertanian yang telah ada.

3) Permukiman penduduk di Kabupaten Lebong mengelompok di wilayah dataran yang notabene adalah wilayah persawahan.

4) Adanya mitos tentang tikus Kabupaten Lebong yang membuat musim tanam sawah hanya bisa dilakukan sekali dalam setahun.

## B. Saran

1. Perlu upaya yang sistematis untuk menjauhkan permukiman dari wilayah sawah di Kabupaten Lebong. Wilayah sekitar Tubei (pusat perkantoran) potensial untuk dijadikan pusat-pusat permukiman baru.
2. Perlu ada moratorium sebagai langkah darurat terhadap alih fungsi yang berjalan demikian massif. Luas lahan baku yang telah ditetapkan oleh pemerintah bisa menjadi acuan terhadap moratorium tersebut.
3. Pemerintah perlu lebih fokus terhadap tanahnya dan harus melakukan intervensi terhadap mekanisme pasar yang berjalan jika kebijakan ini ingin efektif. Lebih dari sekedar memberi insentif yang telah disebut dalam beberapa aturan, pemerintah perlu segera menempuh kebijakan pembentukan bank tanah sebagai salah satu mekanisme "operasi pasar" yang telah berhasil diterapkan oleh banyak negara.
4. Pembangunan perumahan vertikal itu bisa menjadi salah satu bentuk intervensi pemerintah terhadap alih fungsi lahan pertanian. Bentuk intervensi



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

itu perlu menjadi bagian dari peran strategis bahwa pemerintah untuk mengendalikan mekanisme pasar dan membatasi hubungan kepemilikan tanah pribadi baik luasan maupun batas waktunya.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

# DAFTAR PUSTAKA


Abidin, Said Zainal. (2012). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Salemba Humanika.

Anonim. (2014), 15 September. *Alih Fungsi Lahan Tidak Terbendung* di Harian Kompas.

Anonim. (2016a). *100.000 Hektare Lahan Pertanian Menyusut Setiap Tahun*. Diambil 22 April 2017 dari situs word wide web: http://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2016/06/13/100000-hektare-lahan-pertanian-menyusut-setiap-tahun-371703

Anonim. (2016b). *KPK Temukan Masalah dalam Alih Fungsi Lahan Pertanian*. Diambil 22 April 2017 dari situs word wide web: ttp://nasional.kompas.com/read/2016/11/10/21125901/kpk.temukan.masalah.dalam.alih.fungsi.lahan.pertanian

Anonim. (2017a). *Penetapan LP2B Spasial, Jurus Serius Pemkab Temanggung Atasi Alih Fungsi Lahan Pertanian*. Diambil 24 Juni 2019 dari situs word wide web: http://ppmkp.bppsdmp.pertanian.go.id/penetapan-lp2b-spasial-jurus-serius-pemkab-temanggung-atasi-alih-fungsi-lahan-pertanian/

Anonim. (2017b). *Peraturan Daerah Kabupaten Temanggung Nomor 4 Tahun 2017*..Dari.http://www.jdih.setjen.kemendagri.go.id/files/Kab_Temanggung_04_2017.pdf

Anonim. (2018a). *Impor Beras Overdosis, Harga Naik karena Tata Kelola Buruk*. http://*industri*.bisnis.com/read/20180816/99/828698/impor-beras-overdosis-harga-naik-karena-tata-kelola-buruk

Anonim. (2018b). *Pemkab Pringsewu Studi Banding LP2B ke Temanggung*. Diambil 24 Juni 2019 dari situs web: http://setda.pringsewukab.go.id/index.php/2018/11/16/pemkab-pringsewu-studi-banding-lp2b-ke-temanggung/

Badan Pusat Statistik. (2016). *Luas Lahan Menurut Penggunaannya Provinsi Bengkulu Tahun 2015*. Bengkulu: BPS Provinsi Bengkulu.

Badan Pusat Statistik. (2017). *Kabupaten Lebong dalam Angka 2017*. Lebong: BPS Kabupaten Lebong.

Bovet, J., Reese, M., & Köck, W. (2018). Taming expansive land use dynamics – Sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective. *Land Use Policy*, Volume 77, September 2018, p. 837-845. doi: 10.1016/j.landusepol.2017.03.024

Chalid, P. (2015). *Teori dan Isu Pembangunan*. Tangerang Selatan: Penerbit Universitas Terbuka.




Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Colsaet, A., Laurans, Y, & Levrel, H. (2018). What drives land take and urban land expansion? A systematic review. *Land Use Policy,* volume 79, December 2018, p. 339-349. doi: 10.1016/j.landusepol.2018.08.017

Dahuri, Rokhim. (2003) Pembangunan Pertanian Berkelanjutan: dalam Perspektif Ekonomi, Sosial dan Ekologi. *Jurnal Agrimedia* Volume 4 No.l, Februari 1998. Diperoleh dari http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/29161 ISSN: 0853-8468

Hamdi, M. dan Ismaryati, S. (2014). *Metodologi Penelitian Administrasi.* Tangerang Selatan: Penerbit Universitas Terbuka.

Hamdi, Muchlis. (2014). *Kebijakan Publik: Proses, Analisis dan Parti/sipasi.* Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia.

Hatmanto, T. & Setyono, J.S. (2018). Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Melalui Penggunaan Peta Spasial (Studi Kasus di Kabupaten Temanggung, Provinsi Jawa Tengah). *Prosiding Seminar Nasional Geomatika 2018.* doi: 10.24895/SNG.2018.3-0.1032

Ihsanuddin. (2017). *Jokowi Teken Perpres Pembubaran 9 Lembaga Nonstruktural.* https://nasional.kompas.com/read/2017/01/19/11360891/jokowi.teken.perpres.pembubaran.9.lembaga.nonstruktural

Janti, G.I., Martono, E. & Subejo, S. (2016). Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta). *Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol 22, No 1 (2016). doi: 10.22146/jkn.16666

Jaya, P.H.I. (2018). Nasib Petani Dan Ketahanan Pangan Wilayah (Studi Tentang Kebijakan Pemerintah Dan Respons Masyarakat Desa Mulyodadi, Bantul Ketika Harga Komoditas Pertanian Naik). *Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol. 24, No.1, April 2018, Hal 77-93. doi: 10.22146/jkn.32923

Jayadinata, J.T. 1999. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah.* Bandung: Penerbit ITB.

Krisdyatmiko. (2015). *Dampak Sosial Dan Ekonomi Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian (Studi Kasus Di Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman).Disertasi.* Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada

Kusumanegara, S. (2010). *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik.* Yogyakarta: Penerbit Gava Media.

Lisa, Ridvia dkk. (2010). *Analisis Data Kualitatif Model Miles Dan Huberman (Sebuah Rangkuman Dari Buku Analisis Data Qualitatif, Mathew B. Miles Dan A. Michael Huberman).* Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi, UI-Press 1992. https://iskandarlbs.files.wordpress.com/2010/11/miles-huberman-buku.doc

Lukman, Peny. (2012). *Implementasi Kebijakan Tentang Pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam*



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

*Provinsi (AKDP) pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat. Skripsi.* Bandung: Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Komputer Indonesia

Megawati, G.K.D & Rijanta (2015). Konsistensi Pelaksanaan Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Studi Kasus Kabupaten Sleman). *Jurnal Bumi Indonesia*, Volume 4, Nomor 2, 208-218. Diperoleh dari http://lib.geo.ugm.ac.id/ojs/index.php/jbi/article/view/330

Miles, Matthew B. dan Huberman, A.Michael. (1992). *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru* (Terjemahan). Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.

Muta'ali, L. (2011). *Kapita Selekta Pengembangan Wilayah*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPFG) Universitas Gadjah Mada.

Muta'ali, L. (2012). *Daya Dukung Lingkungan untuk Perencanaan Pengembangan Wilayah*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPFG) Universitas Gadjah Mada.

Muta'ali, L. (2013). *Penataan Ruang Wilayah dan Kota (Tinjauan Normatif-Teknis)*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPFG) Universitas Gadjah Mada.

Muta'ali, L. (2015). *Teknik Analisis Regional untuk Perencanaan Wilayah, Tata Ruang dan Lingkungan*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPFG) Universitas Gadjah Mada.

Muta'ali, Luthfi. (2017, 30 April). *Selamat Pagi Indonesia (Kajian Minggu Pagi) Proteksi Lahan Pertanian, Antara LP2B dan RTRW (Berpihaklah Pada Petani)*. Diambil dari: https://www.facebook.com/luthfi.mutaali/posts/10207553088019881

Nurpita, A., Wihastuti, L. & Andjani, I.Y. (2017). Dampak Alih Fungsi Lahan Terhadap Ketahanan Pangan Rumah Tangga Tani di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progro. *Jurnal Gama Societa (JGS)*, Vol 1, No 1 (2017). doi: 10.22146/jgs.34055

Nurzaman, S.S. (2002). *Perencanaan Wilayah di Indonesia pada Masa Sekitar Krisis*. Bandung: Penerbit ITB.

Prasojo, E. dkk. (2015). *Pemerintahan Daerah*. Tangerang Selatan: Penerbit Universitas Terbuka.

Purwanto, E.A. dan Sulistyastuti, D.R. (2015). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.

Rachman, Benny. *Dkk*. (2013). Economic Incentives And Institutional Aspects Supporting The Implementation Of The Law On Agricultural Land Protection For Food Sustainability. *Agro-Socioeconomic Newsletter*. Vol. 07 No. 2, June 2013. Bogor: Indonesian Center for Agricultural Socio-Economic and Policy Studies.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Ramli, Ferizal. (2019, 13 Mei). *Lahan Pertanian dan Hukum Waris*. Diambil dari: https://www.facebook.com/photo.php?fbid=379881892870345&set=a.136466600545210&type=3

Rokhmah, M. (2012). Potensi dan Kendala Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Demak. *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, 8(2), 157-166. doi: 10.14710/pwk.v8i2.11568

Rusono, Nono. dkk. (2015). *Evaluasi Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)*. Jakarta: Direktorat Pangan dan Pertanian Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Ruswandi, Agus, Rustiadi, E. & Mudikdjo, K. (2007). Agricultural land conversion and land use change dynamics in North Bandung Area. *Jurnal Tanah dan Lingkungan*, Vol. 9 No. 1 Tahun 2007. Diperoleh dari http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/43762 ISSN: 1410-7333

Sadyohutomo, M. (2008). *Manajemen Kota dan Wilayah, Realita dan Tantangan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sadyohutomo, M. (2016). *Tata Guna Tanah dan Penyerasian Tata Ruang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Siregar, Arpan. (2013). *Model dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan*. Diambil pada tanggal 9 Oktober 2017 dari situs web: https://arpansiregar.wordpress.com/2013/01/17/model-dan-faktor-faktor-yang-mempengaruhi-implementasi-kebijakan/

Siregar, H. & Kolopaking, Lala M. (2003). Semakin Membaikkah Kinerja Pertanian Kita Setelah Krisis?. *Jurnal Agrimedia*, Volume 8 No.2, April 2003. http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/29151

Sundarso, dkk. (2014). *Teori Administrasi*. Tangerang Selatan: Penerbit Universitas Terbuka.

Susongko. (2016). *Kebijakan Pengembangan Wilayah dan Perkotaan*. Tangerang Selatan: Penerbit Universitas Terbuka.

Wibawa, Wahyu. dkk, (2009). *Laporan Tengah Tahun 2009: Inovasi Teknologi Dan Kelembagaan Prima Tani Pada Agroekosistem Lahan Sawah Semi Intensif di Kabupaten Lebong*. Bengkulu: Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Bengkulu, Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian.

Wibowo, S.P., Widayati, W. & Astrika, L. (2015). Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Temanggung. *Journal of Politic and Government Studies*, Vol 4, No 3. Diperoleh dari https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/8857



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Widayati, W. (2015). Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Demak. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, vol. 1, no. 1, pp. 5-11, Nov. 2016. doi: 10.14710/jiip.v1i1.787

Winarno, Budi. (2014). *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS

Wulandari, D.A & Rahman, A.M. (2017). Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Tegal (Studi Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tegal Tahun 2012-2032). *Journal of Public Policy and Management Review*, Volume 6, No. 2, Tahun 2017. doi: 10.14710/jppmr.v6i2.16179

Zakaria, A.K. dan Benny Rachman, B. (2013). Implementasi Sosialisasi Insentif Ekonomi dalam Pelaksanaan Program Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol 31, No 2 (2013). doi: 10.21082/fae.v31n2.2013.137-149



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

## Lampiran 1 : Keterangan Kesesuaian Ruang

**PEMERINTAH KABUPATEN LEBONG**
**SEKRETARIAT DAERAH**
Jalan Raya Tubei No. 1, Lebong

Tubei, 26 September 2017

Nomor : 68/1594/B.7/IX/2017
Lampiran : 1 (satu) berkas
Perihal : Keterangan Kesesuaian Ruang RTRW Kabupaten Lebong

Kepada Yth
Direktris PT. Bintang Lacita Develover
di-
LEBONG

Sehubungan dengan surat PT. Bintang Lacita Develover Nomor : 68/IU/BLD/VII/2017 tanggal 17 Juli 2017 Perihal Permohonan Kesesuaian Ruang sesuai dengan Survei Lapangan dan Rapat Pembahasan serta delinasi citra satelit bahwa lokasi tersebut :

1. Berada di Desa Sukau Mergo Kecamatan Amen dengan titik koordinat batasan ;
   - 102°12'37.236"E 3°7'47.361"S
   - 102°12'34.916"E 3°7'48.917"S
   - 102°12'36.743"E 3°7'52.408"S
   - 102°12'35.327"E 3°7'53.547"S
   - 102°12'36.428"E 3°7'55.144"S
   - 102°12'36.853"E 3°7'54.525"S
   - 102°12'37.647"E 3°7'55.418"S
   - 102°12'39.758"E 3°7'53.629"S
   - 102°12'38.978"E 3°7'52.556"S
   - 102°12'38.865"E 3°7'51.536"S
   - 102°12'40.984"E 3°7'50.764"S
   - 102°12'38.371"E 3°7'48.745"S
2. Dengan luas Delinasi Peta ± 2,151772 Hektar (Peta terlampir)
3. Lokasi merupakan *Lahan Pertanian Pangan*.
4. Berada di akses jalan lokal dengan jarak ± 70 Meter dari Jalan Provinsi.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 14 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lebong Tahun 2012-2032 sebagai berikut :

**RENCANA STRUKTUR RUANG WILAYAH KABUPATEN**
**Pasal 9 Ayat (3) huruf c :**
Kecamatan Amen adalah termasuk Sebagai Pusat Pelayanan Lingkungan (PPL) dalam Hierarki Perkotaan Kabupaten Lebong

**RENCANA POLA RUANG WILAYAH KABUPATEN**
**Pasal 24 Ayat (6) :**
***Kawasan Pertanian Berkelanjutan*** meliputi Kecamatan Lebong Utara, Kecamatan Uram Jaya, ***Kecamatan Amen*** Kecamatan Lebong Sakti dan Kecamatan Bingin Kuning;

**Pasal 29 Ayat (2) :**
***Kawasan peruntukan permukiman perkotaan*** sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a meliputi Kecamatan Pelabai, Kecamatan Lebong Atas, Kecamatan Lebong Utara, ***Kecamatan Amen***, Kecamatan Lebong Tengah, dan Kecamatan Lebong Selatan.



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Memperhatikan pertimbangan Teknis yang dikeluarkan dan peraturan yang berlaku antara lain :

1. Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Lebong Nomor : 520/775/P&P.DPP/VIII/2017 tanggal 05 Agustus 2017 Perihal Pertimbangan Teknis Penggunaan Lahan Pertanian.
2. Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang dan Perhubungan Kabupaten Lebong Nomor : 820/14/640/DPU-TR/2017 tanggal 05 Agustus 2017 Perihal Pertimbangan Teknis Hasil survei Rencana Pembangunan Perumahan.
3. Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Lebong Nomor 663/179/DLH/IX/2017 tanggal 25 September 2017 perihal Pertimbangan Teknis kesesuaian Ruang.

Dengan ini memberikan ***Rekomendasi bersyarat*** kepada PT. Bintang Lacita Develover untuk mempedomani Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang termaktub dalam pasal mengingat poin 30 Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lebong Tahun 2012-2032 dan pengalihan fungsi lahan pertanian oleh pemohon untuk pengembangan perumahan dan kawasan permukiman mengacu Peraturan Menteri Pertanian Nomor 81/PERMENTAN /ot.140/8/2013 tentang pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan syarat pihak pengembang siap menggantikan lahan seluas ± 2,151772 Hektar sebagai lahan pertanian baru di wilayah Kabupaten Lebong sesuai dengan yang di manfaatkan.

Demikian di sampaikan dan dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukannya, terima kasih.

Sekretaris Daerah selaku Ketua BKPRD,

**H. MIRWAN EFFENDI,SE, M.Si**
Pembina Utama Muda/ IV.c NIP. 19580930 198103 1004

Tembusan, *disampaikan Kepada Yth.* :

1. Bupati Lebong (Sebagai Laporan)
2. Ketua DPRD Kabupaten Lebong
3. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lebong
4. Kepala Badan Keuangan Daerah Kabupaten Lebong
5. Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan Kabupaten Lebong
6. Kepala Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong
7. Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Lebong
8. Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Lebong
9. Kepala Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Lebong
10. Kepala Dinas Penanaman Modal, Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Lebong
11. Kabag Administrasi Pembangunan Kabupaten Lebong
12. Kabag Hukum dan Kerjasama Daerah Kabupaten Lebong
13. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja
14. Camat Amen Kabupaten Lebong
15. Kepala Desa Sukau Mergo Kecamatan Amen Kabupaten Lebong



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

**Lampiran 2 : Surat Keterangan Penggantian Lahan**

**PEMERINTAH KABUPATEN LEBONG**
**DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN**
*Komplek Perkantoran Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong*
**TUBEI**

**SURAT KETERANGAN**

YANG BERTAN DATANGAN DI BAWAH INI

| | | |
|---|---|---|
| Nama | : | Sugon Hofizer.AS.SP.i |
| Nip | : | 198311272011011005 |
| Jabatan | : | Kepala Bidang Prasarana dan Sarana Dinas Pertanian dan Perikanan Selaku anggota Pokja Pengendalian ( Pelaksana Survey Cetak Sawah Pengganti ) |

Menerangkan bahwa PT.BINTANG LACITA DEVELOVER dengan sebenarnya telah memiliki lahan pengganti seluas 2,5 Hektar yang terletak di Desa Ketenong Jaya Kecamatan Pinang Belapis kabupaten Lebong

Demikian surat Keterangan ini dibuat untuk digunakan sebagaimana Mestinya

Kabid Perasana dan Sarana
Dinas Pertanian dan Perikanan

Sugon Hofizer.AS.Sp.i
Nip.198311272011011005



Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

**Lampiran 3 : Hasil Wawancara**

**Informan I**

Nama Informan III : Salvatori Wansoni
Jabatan : Plh. Kasubid Infrastruktur dan Kewilayahan II BAPPEDA Kabupaten Lebong
Tanggal Wawancara : 17 November 2017 Pukul 9.35 – selesai

| No. | Varinbel | Pertanyaan | Jawaban |
|---|---|---|---|
| 1 | Standar dan sasaran kebijakan | • Apakah para birokrat (pegawai) sudah mengetahui bahwa ada Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan? Sudah jelaskah dipahami? Apa saja turunan dari Undang-Undang itu di Kabupaten Lebong? Selaraskah?<br>• Adakah target luas lahan yang hendak dilindungi?<br>• Apakah sudah tergambar dalam Rencana Detail Tata Ruang? | • Sudah tahu. (Perda) RTRW menyatakan bahwa lahan sawah/pangan berkelanjutan sudah mengakomodasi tentang LP2B.<br>• Target (luas lahan) untyk LP2B adalah lahan produktif yang sudah ada.<br>• Saat ini dinas teknis Pertanian masih dalam tahap pendataan untuk dijadikan Perda LP2B. |
| 2 | Sumberdaya | • Apakah ada dana atau insentif yang disalurkan ke kelompok sasaran untuk mendukung program tersebut? Berapakah besarnya? | • Belum ada insentif secara langsung tentang LP2B. |
| 3 | Komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi | • Apakah telah ada sosialisasi, komunikasi dengan lembaga lain (pusat maupun daerah), rapat koordinasi, sosialisasi dan bimbingan teknis terkait prorgam | • Disosialisasikan secara umum melalui sosialisasi RTRW Kabupaten Lebong<br>• - |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | perlindungan lahan pangan tersebut?<br>• Apakah ada kerja sama yang dilakukan antar pelaksana dalam bentuk kegiatan yang riil dengan pembagian kewenangan yang jelas?<br>• Sudah adakah SOP (standar operasional prosedur) yang dibuat terkait alih fungsi lahan pertanian pangan atau sawah? | • Ada SOP. Alih fungsi lahan mengikuti UU 41/2009. |
| 4 | Karakteristik agen pelaksana | • Berapakah jumlah staf/pegawai di lembaga yang bertugas untuk melaksanakan program tersebut?<br>• Berapakah yang berkompeten terkait hal itu?<br>• Bagaimana pengawasannya?<br>• Bagaimana keterkaitan dengan pembuat keputusan?<br>• Bagaimana kemampuan melaksananakan kebijakan yang diharapkan? | • Amanat Permen PU Pengendalian Tata Ruang yaitu Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD).<br>• Kurang lebih 30 orang dari instansi terkait penataan ruang.<br>• ± 9 orang<br>• Pengawasan secara intensif belum dilaksanakan. Tapi pengendalian terhadap usulan pemanfaatan ruang.<br>• - |
| 5 | Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi | • Apakah pengolahan sawah masih menguntungkan? Apakah masyarakat masih tergantung dengan sawah?<br>• Apakah ada sumber penghasilan selain pertanian pangan yang menjadi andalan mayoritas penduduk?<br>• Bagaimana jika lahan sawah tidak boleh dialih fungsikan?<br>• Bagaimana pendapat atau sikap masyarakat jika ada aturan yang | • Sangat menguntungkan.<br>• Perkebunan<br>• Sangat bagus.<br>• Saat ini masyarakat pemilik lahan masih bersikap biasa-biasa saja. |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | melarang dilakukannya alih fungsi lahan sawah? | |
| 6 | Sikap para pelaksana atau implementor | • Bagaimakah sikap para pegawai/birokrat? Adakah yang menolak, mendukung atau tidak peduli?<br>• Apakah ada kecenderungan untuk menyalahkan wewenang?<br>• Bagaimana pelaksanaan SOP-nya? | • Mendukung<br>• Belum ada.<br>• Masih berjalan sesuai ketentuan peraturan yang berlaku melalui BKPRD.<br>• Catatan:<br>• "Masyarakat mengurus izin atau rekomendasi kesesuaian ruang itu saat mereka mengajukan dana ke bank atau pemerintah pusat yang memberikan syarat tersebut. Namun jika tidak mengajukan dana atau dana sudah ada, maka mereka akan langsung membangun saja. Contohnya di desa. Dana desa sudah di Pemerintah Desa, maka saat mereka membangun jalan yang membelah sawah pun tidak pernah mengurus izin untuk keperluan tersebut. " |
| 7 | Isi kebijakan | • Apakah kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan?<br>• Adanya manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran?<br>• Sejauhmana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan ini?<br>• Apakah letak program sudah tepat?<br>• Apakah telah menyebutkan implementornya dengan rinci?<br>• Apakah program sudah didukung oleh sumberdaya (dana, pelaksana, peralatan informasi, teknologi) yang memadai? | • Belum secara detail.<br>• Belum.<br>• –<br>• Sudah<br>• Belum<br>• belum |
| 8 | Lingkungan | • Bagaimanakah strategi yang | • Melalui pengendalian tata ruang |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | kebijakan | dilakukan Pemerintah untuk menjalankan amanat undang-undang ini?<br>• Apakah pemerintah pusat dan daerah menjadikan pertanian dan perlindungan lahan pertanian pangan ini sebagai prioritas?<br>• Bagaimanakah tingkat kepatuhan masyarakat atau kelompok sasaran terhadap program ini? | • Daerah ya, kalau Pusat tidak tahu.<br>• Patuh |

**Informan II**

Nama Informan : Afri Hardiansyah
Jabatan : Plt. Kepala Bidang Sarana dan Prasarana, Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Lebong
Tanggal Wawancara : 16 Januari 2018 Pukul 11.59 - selesai

| No. | Variabel | Pertanyaan | Jawaban |
|---|---|---|---|
| 1 | Standar dan sasaran kebijakan | ▪ Apakah para birokrat (pegawai) sudah mengetahui bahwa ada Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan? Sudah jelaskah dipahami? Apa saja turunan dari Undang-Undang itu di Kabupaten Lebong? Selaraskah?<br>▪ Adakah target luas lahan yang hendak dilindungi?<br>▪ Apakah sudah tergambar dalam Rencana Detail Tata Ruang? | ▪ Selaras tidak belum bisa dinilai. Baru Bengkulu Utara yang sudah ada. Undang-undang ini sangat susah implementasinya di daerah karena balik-baliknya kan ke hak masing-masing individu, mau mengelola tanahnya untuk apa.<br>▪ 9.000 hektar, fokus di enam kecamatan (Bingin Kuning, Lebong Tengah, Lebong Sakti, Amen, Uram Jaya dan Lebong Selatan).<br>▪ Belum tercakup. |
| 2 | Sumberdaya | ▪ Apakah ada dana atau insentif yang disalurkan ke kelompok sasaran | ▪ Adanya asuransi sebagai bentuk insentif. Pelaksananya adalah Jasindo yang diminta |

44160

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | untuk mendukung program tersebut? Berapakah besarnya? | Pemerintah Pusat dengan dana tugas pembantuan untuk 100 hektar. |
| 3 | Komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi | ▪ Apakah telah ada sosialisasi, komunikasi dengan lembaga lain (pusat maupun daerah), rapat koordinasi, sosialisasi dan bimbingan teknis terkait prorgam perlindungan lahan pangan tersebut?<br>▪ Apakah ada kerja sama yang dilakukan antar pelaksana dalam bentuk kegiatan yang riil dengan pembagian kewenangan yang jelas?<br>▪ Sudah adakah SOP (standar operasional prosedur) yang dibuat terkait alih fungsi lahan pertanian pangan atau sawah? | ▪ Pernah ada di Dinas Pertanian Provinsi Bengkulu pada bulan Januari 2018 untuk sosialisasi terkait ini.<br>▪ Ibu Kadis punya program MT2 (musim tanam dua kali) dalam tahun ini. Jasindo jelas, kemudian juga dengan TNI. Brigade Alsintan. Alat dipinjamkan, petani dengan kartu tani bisa mengambil pupuk subsidi dan pinjam alsintan (alat dan mesin pertanian).<br>▪ Ada aturannya. Harus mengganti. |
| 4 | Karakteristik agen pelaksana | ▪ Berapakah jumlah staf/pegawai di lembaga yang bertugas untuk melaksanakan program tersebut?<br>▪ Berapakah yang berkompeten terkait hal itu?<br>▪ Bagaimana pengawasannya?<br>▪ Bagaimana keterkaitan dengan pembuat keputusan?<br>▪ Bagaimana kemampuan melaksananakan kebijakan yang diharapkan? | ▪ Ada di profil.<br>▪ Secara umum cukup.<br>▪ –<br>▪ –<br>▪ Berhubungan dengan masyarakat yang jadi masalah. |
| 5 | Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi | ▪ Apakah pengolahan sawah masih menguntungkan? Apakah masyarakat masih tergantung dengan sawah?<br>▪ Apakah ada sumber penghasilan selain pertanian pangan yang | ▪ Masih karena lebih bermanfaat bagi pribadi.<br>▪ Ada<br>▪ Mendukung |

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | menjadi andalan mayoritas penduduk?<br>▪ Bagaimana jika lahan sawah tidak boleh dialih fungsikan?<br>▪ Bagaimana pendapat atau sikap masyarakat jika ada aturan yang melarang dilakukannya alih fungsi lahan sawah? | ▪ Respon masyarakat sudah bagus. Termasuk pegawai yang kebanyakan juga punya sawah. |
| 6 | Sikap para pelaksana atau implementor | ▪ Bagaimakah sikap para pegawai/birokrat? Adakah yang menolak, mendukung atau tidak peduli?<br>▪ Apakah ada kecenderungan untuk menyalahkan wewenang?<br>▪ Bagaimana pelaksanaan SOP-nya? | ▪ Mendukung.<br>▪ Agak kurang karena hampir semua msaih tergantung di pertanian.<br>▪ - |
| 7 | Isi kebijakan | ▪ Apakah kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan?<br>▪ Adanya manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran?<br>▪ Sejauhmana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan ini?<br>▪ Apakah letak program sudah tepat?<br>▪ Apakah telah menyebutkan implementornya dengan rinci?<br>▪ Apakah program sudah didukung oleh sumberdaya (dana, pelaksana, peralatan informasi, teknologi) yang memadai? | ▪ Ada dalam Raperda/Tupoksi. Belum tergambar.<br>▪ –<br>▪ -<br>▪ -Enam kecamatan sudah tepat.<br>▪ Koordinatornya Bagian Tata Ruang, Perkim (Perumahan dan Permukiman), Pertanian dll.<br>▪ -<br>▪ - |
| 8 | Lingkungan kebijakan | ▪ Bagaimanakah strategi yang dilakukan Pemerintah untuk menjalankan amanat undang-undang ini?<br>▪ Apakah pemerintah pusat dan | ▪ Asuransi Jasindo mengeplot 36.000,- perhektar. Preminya dibayar pemerintah, klaim jika gagal 6 jutaan lebih, diatur oleh Bidang Penyuluh. |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | daerah menjadikan pertanian dan perlindungan lahan pertanian pangan ini sebagai prioritas?<br>▪ Bagaimanakah tingkat kepatuhan masyarakat atau kelompok sasaran terhadap program ini? | ▪ Masih di pertanian.<br>▪ - |

**Informan III**

Nama Informan IV : Romi Arza Martbela
Jabatan : Kepala Seksi Produksi Tanaman Pangan dan Hortikultura, Dinas Pertanian dan Perikanan
Tanggal Wawancara : 13 Januari 2018 Pukul 10.37 - selesai

| No. | Variabel | Pertanyaan | Jawaban |
|---|---|---|---|
| 1 | Standar dan sasaran kebijakan | ▪ Apakah para birokrat (pegawai) sudah mengetahui bahwa ada Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan? Sudah jelaskah dipahami? Apa saja turunan dari Undang-Undang itu di Kabupaten Lebong? Selaraskah?<br>▪ Adakah target luas lahan yang hendak dilindungi?<br>▪ Apakah sudah tergambar dalam Rencana Detail Tata Ruang? | ▪ Sudah mengetahui, dipahami, belum ada/masih proses penyusunan turunannya. Sudah selaras tapi masih diproses Perda-nya.<br>▪ Belum ada target luasannya. Kalau bisa lahan yang ada dulu. 2500 hektar dari 9.600an yang ada.<br>▪ Sudah ada. |
| 2 | Sumberdaya | ▪ Apakah ada dana atau insentif yang disalurkan ke kelompok sasaran untuk mendukung program tersebut? Berapakah besarnya? | ▪ Belum ada. Pernah dibahas di Tata Ruang. |
| 3 | Komunikasi dan aktivitas | ▪ Apakah telah ada sosialisasi, komunikasi dengan lembaga lain | ▪ Sudah. Terbaru pernah dibahas (terkait perumahan), kami justeru bertentangan karena |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | pelaksanaan antar organisasi | (pusat maupun daerah), rapat koordinasi, sosialisasi dan bimbingan teknis terkait prorgam perlindungan lahan pangan tersebut?<br>▪ Apakah ada kerja sama yang dilakukan antar pelaksana dalam bentuk kegiatan yang riil dengan pembagian kewenangan yang jelas?<br>▪ Sudah adakah SOP (standar operasional prosedur) yang dibuat terkait alih fungsi lahan pertanian pangan atau sawah? | itu lahan pertanian produktif. Pengecualian kalau bangunan pemerintah. Kabid tidak merekomendasi dan diserahkan kepada forum.<br>▪ Belum tahu.<br>▪ Belum tahu ada SOP. |
| 4 | Karakteristik agen pelaksana | ▪ Berapakah jumlah staf/pegawai di lembaga yang bertugas untuk melaksanakan program tersebut?<br>▪ Berapakah yang berkompeten terkait hal itu?<br>▪ Bagaimana pengawasannya?<br>▪ Bagaimana keterkaitan dengan pembuat keputusan?<br>▪ Bagaimana kemampuan melaksananakan kebijakan yang diharapkan? | ▪ Ada di profil Dinas Pertanian (tanya ke Pak Andika).<br>▪ -<br>▪ -<br>▪ Jika kaitannya Perda, karena belum ada belum tahu.<br>▪ - |
| 5 | Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi | ▪ Apakah pengolahan sawah masih menguntungkan? Apakah masyarakat masih tergantung dengan sawah?<br>▪ Apakah ada sumber penghasilan selain pertanian pangan yang menjadi andalan mayoritas penduduk?<br>▪ Bagaimana jika lahan sawah tidak boleh dialih fungsikan? | ▪ Masih<br>▪ Ada<br>▪ Akan lebih bagus.<br>▪ Masyarakat akan mengikuti aturan tersebut, apabila jelas untung dan ruginya.<br>▪ "Lahan di Lebong hanya sekitar 40% yang diolah oleh pemiliknya. Dominan penggarap, sekitar 60%) |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | ▪ Bagaimana pendapat atau sikap masyarakat jika ada aturan yang melarang dilakukannya alih fungsi lahan sawah? | |
| 6 | Sikap para pelaksana atau implementor | ▪ Bagaimakah sikap para pegawai/birokrat? Adakah yang menolak, mendukung atau tidak peduli?<br>▪ Apakah ada kecenderungan untuk menyalahkan wewenang?<br>▪ Bagaimana pelaksanaan SOP-nya? | ▪ Pada dasarnya akan merujuk kepada untung dan rugi, jelas ada yang menolak dan mendukung.<br>▪ –<br>▪ Belum ada SOP. |
| 8 | Lingkungan kebijakan | ▪ Bagaimanakah strategi yang dilakukan Pemerintah untuk menjalankan amanat undang-undang ini?<br>▪ Apakah pemerintah pusat dan daerah menjadikan pertanian dan perlindungan lahan pertanian pangan ini sebagai prioritas?<br>▪ Bagaimanakah tingkat kepatuhan masyarakat atau kelompok sasaran terhadap program ini? | ▪ Salah satunya yaitu menyusun dan membuat perda atau perbup tentang alih fungsi lahan<br>▪ Ya<br>▪ 50% - 50%. |

**Informan IV**

Nama Informan V : Hery Setiawan dan Indra Syarifudin
Jabatan : Kepala Bidang dan Kepala Seksi di Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan
Tanggal Wawancara : 15 Januari 2018 Pukul 11.10 - selesai

| No. | Variabel | Pertanyaan | Jawaban |
|---|---|---|---|
| 1 | Standar dan sasaran | • Apakah para birokrat (pegawai) sudah mengetahui bahwa ada Undang- | • Undang-undang tersebut harus dibuat aturan turunannya. Tapi belum membuat dokumen |



44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | kebijakan | undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan? Sudah jelaskah dipahami? Apa saja turunan dari Undang-Undang itu di Kabupaten Lebong? Selaraskah?<br>• Adakah target luas lahan yang hendak dilindungi?<br>• Apakah sudah tergambar dalam Rencana Detail Tata Ruang? | tersebut, semacam naskah akademik. Maunya Pak Jimi, seorang Kepala Bidang di Dinas Pertanian waktu itu, RDTR dulu baru dibuat dokumennya. Padahal semestinya sebelum sampai tahap pembuatan Perda, harus dibuat dulu dokumen kajiannya Dinas Pertanian sempat menganggarkan penyusunan dokumen tersebut tapi tidak terlaksana. Tapi tahun ini tidak dianggarkan lagi.<br>• Sudah diploting. 10.000 hektar disebut dalam dokumen RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah). Tapi belum disebut secara jelas ada di mana tempatnya.<br>• Jelas. Padahal RDTR itu lama karena RDTR itu prioritasnya untuk wilayah perkotaan dulu, sementara lahan pertanian itu banyak di perdesaan |
| 2 | Sumberdaya | • Apakah ada dana atau insentif yang disalurkan ke kelompok sasaran untuk mendukung program tersebut? Berapakah besarnya? | • Belum ada. |
| 3 | Komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi | • Apakah telah ada sosialisasi, komunikasi dengan lembaga lain (pusat maupun daerah), rapat koordinasi, sosialisasi dan bimbingan teknis terkait prorgam perlindungan lahan pangan tersebut?<br>• Apakah ada kerja sama yang dilakukan antar pelaksana dalam bentuk kegiatan yang riil dengan pembagian kewenangan yang jelas?<br>• Sudah adakah SOP (standar | • Sudah. Namun masih ada perbedaan pemahaman. Maunya Pak Jimi (Kabid di Pertanian waktu itu), RDTR dulu baru dibuat semacam dokumen tersebut. Padahal RDTR itu lama karena RDTR itu untuk wilayah perkotaan dulu sementara pertanian itu banyak di perdesaan.<br>• Ada namanya BKPRD. Dasarnya Permendagri No. 50/2009.<br>• Dalam pelaksanaan kesulitan. Belum ada |



44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | operasional prosedur) yang dibuat terkait alih fungsi lahan pertanian pangan atau sawah? | SOP. |
| 4 | Karakteristik agen pelaksana | • Berapakah jumlah staf/pegawai di lembaga yang bertugas untuk melaksanakan program tersebut?<br>• Berapakah yang berkompeten terkait hal itu?<br>• Bagaimana pengawasannya?<br>• Bagaimana keterkaitan dengan pembuat keputusan?<br>• Bagaimana kemampuan melaksananakan kebijakan yang diharapkan? | • Di Bidang Tata Ruang ada 9 PNS di tiga seksi dan pegawai tidak tetap berjumlah 10 orang. Secara umum kurang. Belum ada yang planologi.<br>• -<br>• -<br>• - |
| 5 | Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi | • Apakah pengolahan sawah masih menguntungkan? Apakah masyarakat masih tergantung dengan sawah?<br>• Apakah ada sumber penghasilan selain pertanian pangan yang menjadi andalan mayoritas penduduk?<br>• Bagaimana jika lahan sawah tidak boleh dialih fungsikan?<br>• Bagaimana pendapat atau sikap masyarakat jika ada aturan yang melarang dilakukannya alih fungsi lahan sawah? | • Masih<br>• Ada, tambang dan juga perkebunan.<br>• Sesuai dengan pleno di BKPRD. Selama ini diizinkan terus tapi diganti lahan.<br>• – |
| 6 | Sikap para pelaksana atau implementor | • Bagaimakah sikap para pegawai/birokrat? Adakah yang menolak, mendukung atau tidak peduli?<br>• Apakah ada kecenderungan untuk menyalahkan wewenang? | • Mendukung.<br>• Belum ada. Masih pegang kearifan lokal, saling kenal. Daripada beli beras mending menanam sendiri. Jangan sampai beli beras. Intinya begitu.<br>• Belum ada SOP. |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | • Bagaimana pelaksanaan SOP-nya? | |
| 7 | Isi kebijakan | • Apakah kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan?<br>• Adanya manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran?<br>• Sejauhmana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan ini?<br>• Apakah letak program sudah tepat?<br>• Apakah telah menyebutkan implementornya dengan rinci?<br>• Apakah program sudah didukung oleh sumberdaya (dana, pelaksana, peralatan informasi, teknologi) yang memadai? | • Ada dalam Raperda/Tupoksi. Belum tergambar.<br>• -<br>• -<br>• -<br>• -<br>• - |
| 8 | Lingkungan kebijakan | • Bagaimanakah strategi yang dilakukan Pemerintah untuk menjalankan amanat undang-undang ini?<br>• Apakah pemerintah pusat dan daerah menjadikan pertanian dan perlindungan lahan pertanian pangan ini sebagai prioritas?<br>• Bagaimanakah tingkat kepatuhan masyarakat atau kelompok sasaran terhadap program ini? | • Sosialisasi RTRW dimasukkan dalam sosialiasi Perda Bangunan Gedung yang kita lakukan ke aparatur desa dulu. Mereka kami anggap dalah corong ke masyarakat.<br>• Belum fokus.<br>• - |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

**Informan V**

Nama : Munawar Noviansyah, S.Si.
Jabatan : Kepala Seksi Penataan Pertanahan (Kantor Pertanahan Kabupaten Lebong), s.d. Mei 2017.
Tanggal Wawancara : 16 November 2017 Pukul 13.18 - selesai

| No. | Variabel | Pertanyaan | Jawaban |
|---|---|---|---|
| 1 | Standar dan sasaran kebijakan | a. Apakah para birokrat (pegawai) sudah mengetahui bahwa ada Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan? Sudah jelaskah dipahami? Apa saja turunan dari Undang-Undang itu di Kabupaten Lebong? Selaraskah?<br>b. Adakah target luas lahan yang hendak dilindungi?<br>c. Apakah sudah tergambar dalam Rencana Detail Tata Ruang? | *a.* Sudah mengetahui ada UU No 41 tahun 2009. Belum ada turunan dari UU tersebut di Kabupaten Lebong. *(sehingga belum bisa dinilai keselarasannya)*<br>b. Tidak tahu. Di Dinas Pertanian barangkali ada datanya.<br>c. Kawasan pertanian pangan berkelanjutan belum tergambar, penyusunan RDTR di Kabupaten Lebong Tahun 2016 baru untuk beberapa kecamatan. Belum melihat hasil RDTR (Penyusunan di Kabid Tata Ruang Dinas PU Kabupaten Lebong). |
| 2 | Sumberdaya | a. Apakah ada dana atau insentif yang disalurkan ke kelompok sasaran untuk mendukung program tersebut? Berapakah besarnya? | a. Belum tahu. Sejauh yang saya ketahui sampai Mei 2017 tidak ada dana tersebut. |
| 3 | Komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi | a. Apakah telah ada sosialisasi, komunikasi dengan lembaga lain (pusat maupun daerah), rapat koordinasi, sosialisasi dan bimbingan teknis terkait prorgam perlindungan lahan pangan tersebut?<br>b. Apakah ada kerja sama yang dilakukan antar pelaksana dalam bentuk kegiatan yang riil dengan pembagian kewenangan yang jelas? | a. Ada. Tahun 3015 di Splash Hotel Bengkulu diselenggarakan oleh Bidang 3 Kanwil BPN Prov Bengkulu (Coba hubungi Wanto).<br>b. Belum ada.<br>c. SOP terkait IPPT. Ada Perkaban (Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasioonal) nomor 2/ Tahun 2011. |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | c. Sudah adakah SOP (standar operasional prosedur) yang dibuat terkait alih fungsi lahan pertanian pangan atau sawah? | |
| 5 | Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi | a. Apakah pengolahan sawah masih menguntungkan? Apakah masyarakat masih tergantung dengan sawah?<br>b. Apakah ada sumber penghasilan selain pertanian pangan yang menjadi andalan mayoritas penduduk?<br>c. Bagaimana jika lahan sawah tidak boleh dialih fungsikan?<br>d. Bagaimana pendapat atau sikap masyarakat jika ada aturan yang melarang dilakukannya alih fungsi lahan sawah? | a. Masih sejauh diberikan subsidi dalam pengolahannya.<br>b. Tambang dan pekerjaan sebagai buruh kasar, kebun karet,<br>c. Setuju. Khususnya di lokasi yang menjadi sentral lahan sawah. Untuk beberapa lokasi alih fungsi susah dielakkan karena menjadi wilayah pengembangan kota.<br>d. Tidak masalah selama ada kompensasi untuk menjaga keberadaan lahan tersebut. |
| 6 | Sikap para pelaksana atau implementor | a. Bagaimakah sikap para pegawai/birokrat? Adakah yang menolak, mendukung atau tidak peduli?<br>b. Apakah ada kecenderungan untuk menyalahkan wewenang?<br>c. Bagaimana pelaksanaan SOP-nya? | a. Mendukung dengan alasan menjaga menjaga keberlangsungan Kabupaten Lebong sebagai sumber pangan dan mata pencaharian andalan petani di kabupaten Lebong.<br>b. Ada. Terutama pada lokasi yang menjadi minat investor untuk menanamkan modalnya.<br>c. - |
| 8 | Lingkungan kebijakan | a. Bagaimanakah strategi yang dilakukan Pemerintah untuk menjalankan amanat undang-undang ini?<br>b. Apakah pemerintah pusat dan daerah menjadikan pertanian dan perlindungan lahan pertanian pangan ini sebagai prioritas?<br>c. Bagaimanakah tingkat kepatuhan masyarakat atau kelompok sasaran terhadap program ini? | a. Perlu segera ditetapkan RDTR di setiap kecamatan dan memebentuk peraturan yang menjadi turunan dari UU No. 41 Tahun 2009<br>b. Ya<br>c. Tergantung dengan kondisi perekonomian mereka, perubahan alih fungsi lahan sawah sebagian besar didasarkan pada alasan ekonomi. |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

**Informan VI**
Nama : Yustin Iskandar Muda
Jabatan : Kepala Seksi Penataan Pertanahan (Kantor Pertanahan Kabupaten Lebong)
Tanggal Wawancara : 14 November 2017 Pukul 13.05 - selesai

| No. | Variabel | Pertanyaan | Jawaban |
|---|---|---|---|
| 1 | Standar dan sasaran kebijakan | a. Apakah para birokrat (pegawai) sudah mengetahui bahwa ada Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan? Sudah jelaskah dipahami? Apa saja turunan dari Undang-Undang itu di Kabupaten Lebong? Selaraskah?<br>b. Adakah target luas lahan yang hendak dilindungi?<br>c. Apakah sudah tergambar dalam Rencana Detail Tata Ruang? | a. Baru dengar sekarang adannya undang-undang tersebut, berhubung saya masih baru di seksi ini. *(Catatan Pewawancara: Nara sumber ini masih belum lama menjabat dalam posisi terkait penatagunaan tanah atau tata ruang. Wawancara kemudian dilanjutkan ke pejabat sebelumnya secara tertulis guna mendapatkan informasi lebih mendalam).*<br>b. Tidak tahu.<br>c. Belum ada RTRW, masih dalam proses pembahasan. |
| 2 | Sumberdaya | a. Apakah ada dana atau insentif yang disalurkan ke kelompok sasaran untuk mendukung program tersebut? Berapakah besarnya? | a. Tidak tahu. |
| 3 | Komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi | a. Apakah telah ada sosialisasi, komunikasi dengan lembaga lain (pusat maupun daerah), rapat koordinasi, sosialisasi dan bimbingan teknis terkait prorgam perlindungan lahan pangan tersebut?<br>b. Apakah ada kerja sama yang dilakukan antar pelaksana dalam bentuk kegiatan yang riil dengan pembagian kewenangan yang jelas? | a. Belum ada sejak bulan Mei. Sebetulnya sudah ada forum BKPRD, tapi sampai saat ini belum pernah ada undangan untuk hadir. Forum tersebut baru ada sepanjang ada permohonannya. Tapi sampai hari ini tidak diundang, seharusnya diundang.<br>b. Pernah ada orang dari KPTSP bertanya atau konsultasi tentang terkait IPPT (Izin Perubahan Penggunan Tanah). Tapi belum ada tindak lanjut setelah itu.<br>c. Ada SOP terkait IPPT. Ada Perkaban (Peraturan |

44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | c. Sudah adakah SOP (standar operasional prosedur) yang dibuat terkait alih fungsi lahan pertanian pangan atau sawah? | Kepala Badan Pertanahan Nasional) nomor 2/ Tahun 2011. |
| 6 | Sikap para pelaksana atau implementor | a. Bagaimakah sikap para pegawai/birokrat? Adakah yang menolak, mendukung atau tidak peduli?<br>b. Apakah ada kecenderungan untuk menyalahkan wewenang?<br>c. Bagaimana pelaksanaan SOP-nya? | Ada beberapa lokasi dimana pejabat sebelumnya lebih tahu pelaksanannya. |

**Informan VII**

Nama Informan VII : Marhama
Jabatan : Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan, Dinas Penanaman Modal dan PTSP
Tanggal Wawancara : 16 Januari 2018 Pukul 13.55 - selesai

| No. | Variabel | Pertanyaan | Jawaban |
|---|---|---|---|
| 1 | Standar dan sasaran kebijakan | ▪ Apakah para birokrat (pegawai) sudah mengetahui bahwa ada Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan? Sudah jelaskah dipahami? Apa saja turunan dari Undang-Undang itu di Kabupaten Lebong? Selaraskah?<br>▪ Adakah target luas lahan yang hendak dilindungi?<br>▪ Apakah sudah tergambar dalam Rencana Detail Tata Ruang? | ▪ Sejak tahun 2015 dan 2017 ada permohonan IPPT tapi berhenti. Sekarang kami serahkan ke BPN karena kami lihat di papan yang ada di BPN masih di Pertanahan.<br>▪ Masih ada perbedaan pemahaman tentang IPPT padahal sesuai aturan BPN hanya membuat pertimbangan teknis sementara izinnya tetap di Pemeritah Daerah sehingga belum nyambung.<br>▪ -<br>▪ Terkendala di detailnya (RDTR). RTRW dalam bentuk perda sudah ada. |
| 2 | Sumberdaya | ▪ Apakah ada dana atau insentif yang disalurkan ke kelompok sasaran untuk | ▪ Jika kaitannya dengan perizinan hanya IMB yang dikenai biaya. |



44160

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | mendukung program tersebut? Berapakah besarnya? | |
| 3 | Komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi | ▪ Apakah telah ada sosialisasi, komunikasi dengan lembaga lain (pusat maupun daerah), rapat koordinasi, sosialisasi dan bimbingan teknis terkait prorgam perlindungan lahan pangan tersebut?<br>▪ Apakah ada kerja sama yang dilakukan antar pelaksana dalam bentuk kegiatan yang riil dengan pembagian kewenangan yang jelas?<br>▪ Sudah adakah SOP (standar operasional prosedur) yang dibuat terkait alih fungsi lahan pertanian pangan atau sawah? | ▪ Belum ada.<br>▪ Kalau terkait IPPT belum. Tapi untuk izin lokasi terkait kesesuaian dilibatkan banyak dinas terkait dalam BKPRD.<br>▪ Sudah ada SOP dan 102 perizinan. (Tetapi belum dipahami dan dilaksanakan sehingga seolah belum ada payung hukumnya). |
| 4 | Karakteristik agen pelaksana | ▪ Berapakah jumlah staf/pegawai di lembaga yang bertugas untuk melaksanakan program tersebut?<br>▪ Berapakah yang berkompeten terkait hal itu?<br>▪ Bagaimana pengawasannya?<br>▪ Bagaimana keterkaitan dengan pembuat keputusan?<br>▪ Bagaimana kemampuan melaksananakan kebijakan yang diharapkan? | ▪ Ada di profil<br>▪ Cukup, tapi belum maksimal.<br>▪ (Dengan belum dilaksanakannya IPPT padahal sudah ada SOP-nya maka pengawasannya belum terlaksana baik).<br>▪ –<br>▪ Secara umum cukup, tapi belum maksimal. |
| 6 | Sikap para pelaksana atau implementor | ▪ Bagaimakah sikap para pegawai/birokrat? Adakah yang menolak, mendukung atau tidak peduli?<br>▪ Apakah ada kecenderungan untuk menyalahkan wewenang?<br>▪ Bagaimana pelaksanaan SOP-nya? | ▪ Mendukung. Setelah kami tahu bahwa SOP sudah bisa dilaksanakan kami akan segera berkoordinasi dengan dinas lain dan menyurati BKPRD.<br>▪ –<br>▪ Belum berjalan kecuali izin lokasi yang sudah berjalan. |

44160

| | | | |
|---|---|---|---|
| 7 | Isi kebijakan | ▪ Apakah kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan?<br>▪ Adanya manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran?<br>▪ Sejauhmana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan ini?<br>▪ Apakah letak program sudah tepat?<br>▪ Apakah telah menyebutkan implementornya dengan rinci?<br>▪ Apakah program sudah didukung oleh sumberdaya (dana, pelaksana, peralatan informasi, teknologi) yang memadai? | ▪ -<br>▪ –<br>▪ -<br>▪ --<br>▪ -<br>▪ Belum. SOP terkait IPPT hanya menyatakan salah satu syarat IPPT adalah: "Rekomendasi dinas terkait".<br>▪ Belum. Ketiadaan dana insentif. Dari 102 perizinan kecuali IMB semua nol.<br>▪ Perpres kemudahan dalam berusaha. |

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

44160