

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Lahan merupakan suatu sumberdaya alam yang bernilai tinggi dan strategis bagi pembangunan (Uchyani & Ani, 2012). Lahan pertanian yang dialih fungsikan atau konversi lahan menjadi kawasan non pertanian juga dapat berdampak pada bidang ekonomi dan lingkungan di daerah yang marak terjadinya pengalihan fungsi lahan pertanian, padahal kita ketahui bahwa seharusnya dalam pengalihan fungsi lahan pertanian yang ada harus menerapkan konsep pembangunan yang berkelanjutan atau *sustainable development*. Menurut Salim dalam Purnomo (2007), mengatakan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah cara pandang yang tidak hanya melihat dari segi pembangunan ekonomi saja, namun juga dalam pembangunan yang berkelanjutan harus dengan menggabungkan tiga unsur utama yaitu, keseimbangan ekonomi, keseimbangan sosial dan keseimbangan lingkungan.

Indonesia sebagai salah satu negara yang dikenal dengan negara agraris atau negara yang penduduknya berprofesi sebagai petani dan mengelola lahan pertanian sebagai pemasukan masyarakatnya. Namun maraknya pengalihan lahan pertanian menghambat pertumbuhan lahan produktif seperti lahan pertanian di Indonesia. Masalah pertanian yang sangat mendasar adalah masalah lahan pertanian yang semakin sempit yang disebabkan oleh alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.

Pengalihan lahan tersebut juga menjadi faktor berkurangnya RTH (ruang terbuka hijau) (Warsani, Henki, 2013).

Provinsi Jawa Tengah menjadi salah satu daerah penopang produksi beras nasional yang berkualitas, disamping Jawa Barat dan Jawa Timur. Kabupaten Klaten merupakan salah satu penghasil beras utama di Provinsi Jawa Tengah yang terkenal dengan beras Delanggu. Kebutuhan akan lahan didorong oleh peningkatan jumlah penduduk, sementara ketersediaan dan luas lahan bersifat tetap. Hal ini mengakibatkan terjadinya relokasi penggunaan lahan dari aktivitas yang kurang menguntungkan pada aktivitas yang lebih menguntungkan. Aktivitas yang selalu terancam terutama adalah aktivitas pertanian yang dinilai kurang menguntungkan dibanding aktivitas ekonomi lainnya (Uchyani & Ani, 2012).

Menurut Catur (2010), dalam (Dinaryanti & Atmanti, 2014), lahan merupakan sumberdaya alam yang strategis bagi suatu pembangunan. Hampir semua sektor pembangunan fisik memerlukan lahan, seperti pada sektor pertanian, kehutanan, perumahan, industri, pertambangan dan transportasi. Di bidang pertanian, lahan merupakan sumber daya alam yang sangat dibutuhkan, baik bagi petani maupun bagi pembangunan pertanian. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa di Indonesia kegiatan pertanian masih bertumpu pada lahan pertanian.

Tabel 1.1. Luas Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2013-2017

Tahun	Lahan Pertanian (Sawah) (ha)	Lahan Pertanian (Bukan Sawah) (ha)	Lahan Bukan Pertanian (ha)	Jumlah (ha)
2013	33.220	6.581	25.755	65.556
2014	33.166	6.581	25.809	65.556
2015	33.111	6.581	25.864	65.556
2016	33.066	6.581	25.909	65.556
2017	33.021	6.581	25.954	65.556

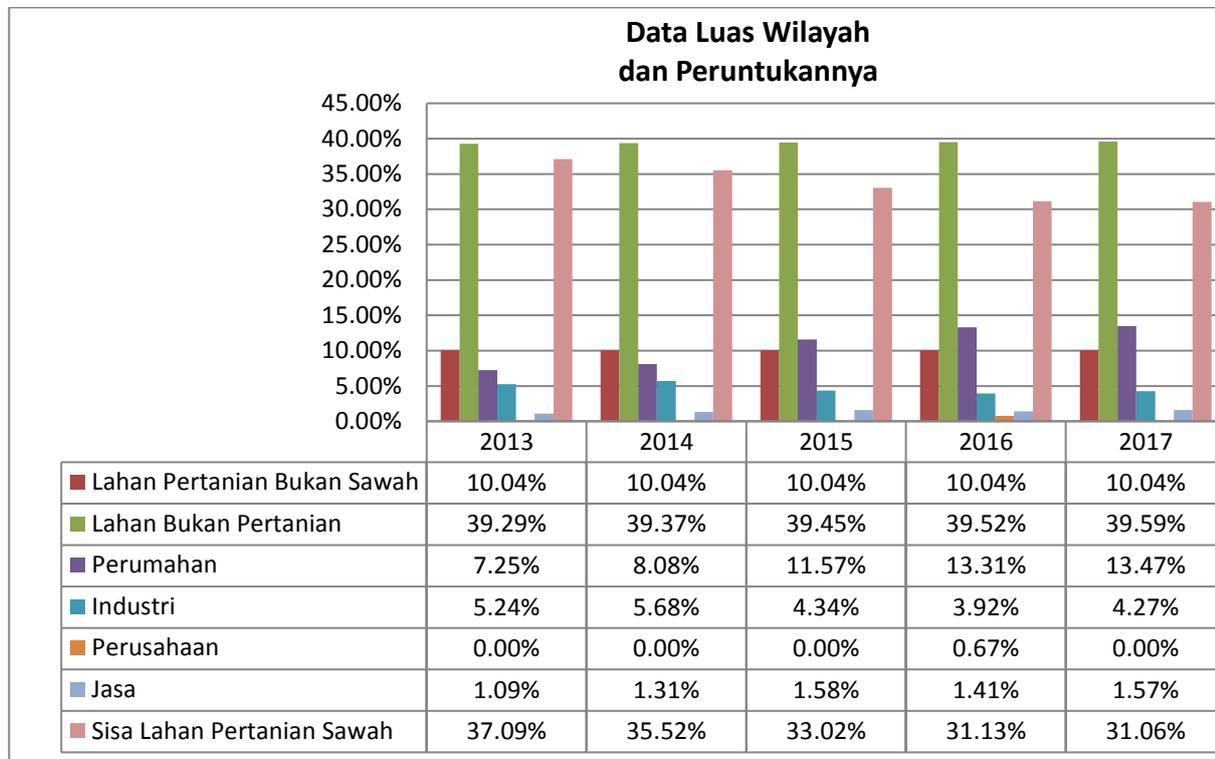
Sumber : Dinas Pertanian Kabupaten Klaten 2017

Luas wilayah di Kabupaten Klaten menurut data dari Dinas Pertanian Kabupaten Klaten yaitu 65.556 ha. Luas lahan sawah tahun 2013 yaitu 33.220 ha, tahun 2014 sebesar 33.166 ha, tahun 2015 sebesar 33.111 ha, dan tahun 2016 sebesar 33.066 ha, dan tahun 2017 sebesar 33.021 ha. Dari data diatas dapat disimpulkan bahwa lahan sawah di Kabupaten Klaten tiap tahunnya menurun, dimana lahan sawah tersebut di alih fungsikan menjadi perumahan, industri, perusahaan/perdagangan dan jasa.

Tabel 1.2. Data Luas Wilayah dan Peruntukannya di Kabupaten Klaten 2013-2017

Tahun	Lahan Bukan Sawah	Lahan Bukan Pertanian	Perumahan	Industri	Perusahaan	Jasa	Sisa Lahan Sawah
2013	10,04%	39,29%	7,25%	5,24%	0,00%	1,09%	37,09%
2014	10,04%	39,37%	8,08%	5,68%	0,00%	1,31%	35,52%
2015	10,04%	39,45%	11,57%	4,34%	0,00%	1,58%	33,02%
2016	10,04%	39,52%	13,31%	3,92%	0,67%	1,41%	31,13%
2017	10,04%	39,59%	13,47%	4,27%	0,00%	1,57%	31,06%

Grafik 1.1. Luas Wilayah dan Peruntukannya



Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Klaten Tahun 2013-2017

Grafik diatas menggambarkan data keseluruhan luas wilayah Klaten dimana peralihan lahan sawah diperuntukkan untuk pembangunan perumahan, industri, perusahaan, dan jasa. Terlihat jelas bahwa peralihan lahan sawah terbesar diperuntukkan untuk pembangunan perumahan. Alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Klaten lebih banyak diperuntukkan untuk pembangunan perumahan atau pemukiman, dikarenakan tingginya jumlah penduduk yang meningkat tiap tahunnya di Kabupaten Klaten. Jumlah pemukiman atau pembangunan perumahan di Kabupaten Klaten terus meningkat, sehingga lahan sawah atau pertanian di Kabupaten Klaten mengalami penurunan. Tingginya jumlah penduduk dan pertumbuhan

ekonomi di Kabupaten Klaten menuntut adanya fasilitas infrastruktur yang baik.

Tabel 1.3. Luas Lahan Pertanian di Kecamatan Ceper Tahun 2013-2017

Tahun	Kecamatan	Lahan Pertanian Sawah (ha)	Lahan Pertanian Bukan Sawah (ha)	Lahan Bukan Pertanian (ha)	Jumlah (ha)
2013	Ceper	1556	7	882	2445
2014	Ceper	1546	7	892	2445
2015	Ceper	1537	7	901	2445
2016	Ceper	1531	7	906	2444
2017	Ceper	1526	7	911	2444
	Jumlah	7696	7	4492	12223

Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Klaten 2013-2017

Seperti yang diketahui bahwa Kabupaten Klaten merupakan daerah yang berpenghasil beras terkenal yaitu beras Delanggu, apabila pembangunan perumahan dan industri tidak dapat dikendalikan akan menambah jumlah konversi lahan dan tergerusnya lahan pertanian di Kabupaten Klaten. Kecamatan Ceper merupakan daerah yang lahan pertaniannya dialihfungsikan menjadi perumahan, industri, perusahaan maupun jasa dalam lima tahun terakhir terbesar. Sehingga, penelitian berfokus di Kecamatan Ceper yang alih fungsi lahan nya terbilang tinggi dibandingkan kecamatan lainnya.

Untuk itu, salah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Klaten dalam mengendalikan konversi lahan pertanian yaitu dengan mengacu pada Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2011-2031. Menurut (Fahmi, 2010), ada tiga strategi besar yang telah disusun oleh pemerintah Kabupaten Klaten untuk menekan tingginya tingkat alih fungsi lahan, yang pertama yaitu melalui pendekatan Tata Ruang Nasional sesuai dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menetapkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan ketiga yaitu mengembangkan sistem insentif dan disinsentif kepada pelaku pembangunan pertanian baik petani, masyarakat maupun pemerintah daerah.

Dalam pengimplementasian Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009, Kabupaten Klaten melakukan penataan dengan memperhatikan sebaran pengembangan dan hierarki fungsi yang terkait dengan tata guna lahan. Sejalan akan hal tersebut pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah mengeluarkan Peraturan Nomor 21 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) beserta monitoring dan evaluasi alih fungsi lahan sawah menjadi lahan non pertanian.

Menurut Wibowo and Santosa (2015), pemerintah daerah seharusnya memberlakukan kebijakan melindungi lahan pertanian produktif yang bertujuan untuk menjaga kapasitas kebutuhan pangan dalam jangka panjang. Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 pasal 28 Tentang

Penataan ruang menjelaskan penataan ruang kawasan perdesaan diarahkan untuk :

- a. pemberdayaan masyarakat perdesaan
- b. pertahanan kualitas lingkungan setempat dan wilayah yang didukungnya
- c. konversi sumber daya alam, pelestarian warisan budaya lokal
- d. pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan dan penjagaan keseimbangan pembangunan perdesaan-perkotaan.

Lahan abadi pertanian bertujuan untuk melindungi lahan pertanian aktif menjadi lahan non pertanian agar terhindar dari alih fungsi lahan pertanian guna melindungi lahan pangan berkelanjutan. selanjutnya, peran serta pemerintah terhadap petani untuk meningkatkan produksi pertanian dan memberikan insentif atau bantuan faktor produksi kepada para petani dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan para petani sehingga terciptanya kesejahteraan petani agar terhindar dari adanya alih fungsi lahan pertanian yang berkelanjutan (Wibowo & Santosa, 2015).

Tabel 1.4. Jumlah Penduduk Di Kabupaten Klaten Tahun 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
jumlah	1.311.091	1.313.914	1.148.994	1.154.028	1.158.795

Sumber : BPS Kabupaten Klaten Tahun 2016

Pada tabel 1.4 menunjukkan pertumbuhan penduduk di Kabupaten Klaten pada tahun 2011 – 2015. Disamping adanya pertumbuhan penduduk tetapi juga adanya akibat hubungan yang erat antara perkembangan struktur ekonomi dengan perkembangan industri serta fasilitas infrastruktur dan sosial masyarakat yang kemudian mempengaruhi adanya pola pemanfaatan penggunaan lahan di Kabupaten Klaten. Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa pada tahun 2011 – 2015 pertumbuhan penduduk di Kabupaten Klaten mengalami peningkatan pada tahun 2011 - 2012 dan mengalami peningkatan lagi pada tahun 2015 sebesar 1.158.795 jiwa. Artinya pada tahun 2011 – 2015 terjadi perubahan jumlah penduduk yang tidak signifikan, adanya penurunan penduduk sebesar 152.224 jiwa dalam lima tahun terakhir.

Alih fungsi lahan pertanian telah menjadi isu global tidak hanya di negara berkembang yang masih bertumpu pada sektor pertanian, namun juga di negara maju untuk menghindari ketergantungan terhadap impor produk pertanian. Sehingga dalam prosesnya, alih fungsi lahan pertanian senantiasa berkaitan erat dengan perluasan kawasan perkotaan. Alih fungsi lahan berjalan secara terus menerus sejalan dengan peningkatan pembangunan yaitu untuk keperluan bidang industri, pariwisata, pemukiman, jasa dan sebagainya (Catur, Purwanto, Fajarningsih, & Ani, 2010).

Dampak dari adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan non pertanian dimana lingkungan pedesaan menjadi tidak asri, terjadinya

polusi udara yang disebabkan oleh adanya pembangunan pabrik-pabrik, dan kemacetan yang ditimbulkan oleh kendaraan dari pabrik-pabrik, perubahan gaya hidup masyarakat desa yang disebabkan oleh banyaknya pembangunan perumahan dan sebagainya. Pemerintah harus bertindak tegas dalam menyikapi permasalahan alih fungsi lahan karena lahan pertanian yang telah berubah fungsi akan sulit untuk dirubah kembali menjadi lahan pertanian. Alih fungsi lahan berdampak sangat buruk bagi bangsa dan rakyat Indonesia. Menurut (Fahmi, 2010), dampak buruk yang ditimbulkan dari alih fungsi lahan atau konversi lahan yaitu:

1. Berpotensi mengancam ketahanan pangan nasional.
2. Proses pemiskinan petani karena kehilangan aset pokok untuk sumber mata pencahariannya.
3. Pengangguran karena lenyapnya lahan pertanian yang mampu menyerap angkatan kerja sampai 46%
4. Pemubaziran investasi yang telah ditanam pemerintah (terutama irigasi).
5. Degradasi budaya masyarakat pedesaan.
6. Menurunnya fungsi lingkungan hidup.

Alih fungsi lahan menjadi kawasan non pertanian di Kabupaten Klaten memberikan banyak dampak buruk baik bagi lingkungan sekitar, ketahanan pangan nasional, maupun bagi para petani. Jikalau hal tersebut tidak dapat dicegah dengan tuntas maka dapat merubah *mindseat* setiap petani, sehingga banyak petani yang memilih untuk menjual lahan mereka

dari pada menggarap lahan mereka. Akan tetapi, hal tersebut merupakan titik awal dari proses pemiskinan petani karena mereka kehilangan aset pokok untuk sumber mata pencahariannya.

Selain merubah *mindseat* petani, konversi lahan pertanian menjadi kawasan non pertanian membawa dampak buruk lainnya yaitu polusi udara di pedesaan yang disebabkan oleh adanya pabrik-pabrik sehingga lingkungan sekitar tidak asri lagi, padahal desa terkenal dengan keasriannya. Lingkungan pedesaan menjadi tidak sehat lagi, seharusnya pemerintah memikirkan dampak yang akan dirasakan untuk masa yang akan mendatang. Dan juga alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan industri mengakibatkan kemacetan yang disebabkan oleh kendaraan dari pabrik-pabrik tersebut. Sehingga, perlunya peran serta pemerintah Kabupaten Klaten dalam menegakkan kebijakan atau regulasi yang ada. Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Klaten, perubahan lahan pertanian ke non pertanian terbesar di peruntukkan untuk pembangunan pemukiman atau perumahan dikarenakan tingginya jumlah penduduk tiap tahunnya di Kabupaten Klaten sehingga tuntutan untuk fasilitas infrastruktur terus meningkat.

Dalam penelitian ini, peneliti fokus pada alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kecamatan Ceper Kabupaten Klaten tahun 2013-2016. Tingginya angka pertumbuhan penduduk menuntut akan perbaikan fasilitas infrastruktur yang memadai sehingga lahan pertanian menjadi salah satu acuan untuk pemenuhan fasilitas infrastruktur yang

baik, sedangkan lahan pertanian yang ada tidak sebanding dengan tingginya jumlah penduduk tiap tahun yang semakin meningkat. Kecamatan Ceper merupakan daerah yang tinggi angka peralihan fungsi lahannya, terutama peralihan untuk pembangunan perumahan dan industri.

1.2.Rumusan Masalah

Bagaimana kebijakan pemerintah Kabupaten Klaten dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan non pertanian di Kecamatan Ceper tahun 2013-2016 ?

1.3.Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan alih fungsi lahan sawah menjadi kawasan non pertanian di Kabupaten Klaten tahun 2013 – 2016.
- 1.3.2. Untuk mengetahui apa saja faktor-faktor penyebab alih fungsi lahan sawah menjadi kawasan non-pertanian.

1.4.Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang di dapat diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1.4.1.Manfaat teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk menambah pengetahuan dan kontribusi serta pemahaman terhadap kebijakan alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan non pertanian di Kabupaten Klaten tahun 2013-2017.

1.4.2. Manfaat Pragmatis

A. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan input yang berguna untuk Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Klaten, Dinas Pertanian dan sektor pemerintah lainnya yang bersangkutan dalam rangka mengkaji dan membenahi alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.

B. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan terhadap masyarakat mengenai alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian yang semakin marak terjadi dan mengetahui kebijakan pemerintah dalam mengatasi laju alih fungsi lahan pertanian, sehingga masyarakat dapat turut berpartisipasi untuk memonitoring dan menjaga lingkungan.

C. Bagi Penulis

Penelitian ini digunakan untuk memenuhi tugas akhir skripsi sebagai persyaratan mendapat Gelar Sarjana pada program studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

1.5. Studi Terdahulu

Tinjauan pustaka merupakan penelitian terdahulu yang merupakan kumpulan dari penelitian-penelitian yang sudah dilakukan dalam kaitannya dengan analisis pengaruh faktor-faktor yang mempengaruhi alih

fungsi lahan pertanian ke non pertanian khususnya pada pembangunan perumahan.

Menurut (Dinaryanti & Atmanti, 2014), konversi lahan pertanian adalah salah satu fenomena perubahan lahan pertanian menjadi non pertanian. Dinaryanti dan Atmanti meneliti tentang “Faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian di daerah sepanjang irigasi bendung colo Kabupaen Sukoharjo”, penulis menyebutkan ada beberapa faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian yaitu faktor ekonomi, faktor sosial, faktor kondisi lahan dan faktor peraturan pemerintah. Sedangkan menurut (Shriwinanti, 2013), penulis meneliti tentang “ Analisis faktor yang mempengaruhi konversi lahan pertanian serta dampak ekonomi di Kabupaten Tangerang” dimana lahan sawah di tingkat wilayah dipengaruhi oleh luas bangunan, jumlah industri dan produktivitas padi sawah. Sedangkan pada tingkat petani dipengaruhi oleh lama tinggal, pengalaman bertani, hasil padi dan harga jual padi. Konversi lahan menyebabkan perubahan rata-rata pendapatan total petani sebelum dan sesudah konversi lahan mengalami penurunan.

Konversi lahan juga menyebabkan penurunan produksi padi. Sedangkan menurut (Fahmi, 2010), dalam penelitiannya yang berjudul “Implementasi kebijakan pemerintah Kabupaten Klaten dalam program perlindungan lahan pangan berkelanjutan pada kawasan pangan” dimana ada tiga temuan yang penulis dapat, yaitu : a). Strategi yang digunakan Kabupaten Klaten dalam pelaksanaan kawasan pangan merupakan bagian

dari penetapan rencana tata ruang kawasan di wilayah Desa/Kabupaten sudah sesuai dengan UU No. 41 tahun 2009. b). Faktor-faktor yang menjadi kendala penetapan kawasan pangan yaitu : faktor ekonomi yaitu tingginya harga tanah saat ini. Perubahan perilaku petani yang enggan menggarap sawah. Lemahnya peraturan perundang-undangan. c). Kabupaten Klaten sudah melakukan rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2010-2029.

Menurut Wibowo and Santosa (2015), pentingnya menjaga lahan pertanian pangan agar ketahanan pangan dapat terwujud, maka dilakukan penelitian mengenai peran kelembagaan dalam mewujudkan program PLP2B dengan mengambil studi kasus di Kabupaten Klaten. Kabupaten Klaten sebagai kontribusi pangan di Jawa Tengah khususnya produksi padi. Berdasarkan data dari BPS Klaten tahun 2013 luas wilayah Kabupaten Klaten sebagian besar merupakan luas lahan pertanian sawah yaitu sebesar 33.314 ha dan luas lahan non sawah sebesar 32.242 ha, konversi lahan di Kabupaten meningkat karena adanya peningkatan jumlah penduduk diimbangi dengan peningkatan pembangunan lahan non sawah.

Alih fungsi lahan dilakukan untuk tujuan pembangunan perumahan, industri, perusahaan dan jasa. Alih fungsi lahan ada yang bersifat sementara dan permanen. Akan tetapi, untuk mengembalikan lahan pertanian yang sudah di alih fungsikan menjadi kawasan non pertanian sangat sulit dilakukan. Faktor-faktor terjadinya alih fungsi lahan dapat dilihat dari segi ekonomi, segi kondisi sosial, segi kondisi lahan,

segi peraturan pemerintah, maupun dari segi petani. Era modern, merubah pola pikir kebanyakan petani untuk lebih memilih menjual lahan sawah nya dari pada menggarap lahan sawah nya, mengingat juga harga penjualan hasil panen yang tidak menentu dan penghasilan yang tidak menentu yang disebabkan oleh kualitas hasil pertanian yang tidak menentu. Sehingga, saat ini kebanyakan petani untuk lebih memilih menjual lahan pertaniannya dibandingkan menggarap lahan pertaniannya.

1.6. Kerangka Teori

1.6.1. Kebijakan Publik

Terdapat beberapa pendapat ahli terkait kebijakan publik. Adapun kebijakan publik menurut Winarno (2014) yaitu sesuatu yang tidak hanya diusulkan oleh pemerintah tetapi juga mencakup arah tindakan atau keputusan dan apa yang sebenarnya sedang maupun telah dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi suatu permasalahan atau persoalan. Karena nantinya suatu kebijakan publik yang ada akan diproses dalam tahap implementasi dan evaluasi (Winarno, 2014).

Selanjutnya pengertian kebijakan publik yang terbaru dikemukakan oleh Nugroho (2017) yang menekankan dimana kebijakan publik sebagai masalah kemampuan Negara untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang dialami oleh rakyatnya. Nugroho (2017) mendefinisikan kebijakan publik sebagai setiap keputusan yang dibuat oleh suatu Negara, sebagai sebuah strategi untuk mencapai tujuan dari Negara dan apa yang dicita-citakan oleh rakyat nya.

Dapat disimpulkan dari pendapat ahli diatas bahwa kebijakan publik merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah guna untuk menyelesaikan masalah yang ada dalam masyarakat untuk kepentingan bersama dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

1.6.2. Bentuk Kebijakan Publik

Memahami bentuk kebijakan publik di Indonesia menurut Nugroho (2017) dapat dilakukan dengan memahami terlebih dahulu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia, yang mana telah diatur pada pasal 7 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan Daerah Provinsi
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten

Menurut James Anderson dalam Ageng Purwo (2012), kategori kebijakan publik sebagai berikut :

- a. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural

Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan

prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

- b. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Sedangkan kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

- c. Kebijakan material versus kebijakan simbolik

Kebijakan material adalah kebijakan yang membeirkan keuntungan sumberdaya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memebrikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran tertentu.

- d. Kebijakan yang berubungan dengan barang umum dan barang privat

Kebijakan yang berkaitan dengan barang umum yaitu kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan barang private adalah

kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

1.6.3. Tujuan Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah kebijakan yang dirumuskan untuk mengatasi permasalahan dan mencapai tujuan bersama. Tujuan kebijakan publik menurut Nugroho (2017) dapat dibedakan menjadi delapan yaitu sebagai berikut:

- 1) Kebijakan publik dilihat dari sisi sumber daya bertujuan untuk mendistribusikan sumber daya yang dimiliki oleh Negara kepada masyarakat.
- 2) Kebijakan publik dilihat dari sisi sumber daya juga bertujuan untuk menyerap sumberdaya Negara demi kemakmuran rakyatnya.
- 3) Kebijakan publik regulatif, yaitu kebijakan yang mengatur dan membatasi.
- 4) Kebijakan publik deregulatif, yaitu kebalikan dari kebijakan regulatif yang artinya membebaskan. Seperti kebijakan memperbolehkan privatisasi, bebas biaya dan jaminan, maupun lain-lainnya.
- 5) Kebijakan publik dinamisasi, yang memiliki pengertian kebijakan publik bertujuan untuk menggerakkan sumber daya nasional dalam rangka mencapai kemajuan di bidang tertentu.

- 6) Kebijakan publik stabilisasi, yaitu bertujuan untuk mengendalikan dinamika yang bergerak dengan cepat agar tidak merusak sistem atau tatanan yang sudah ada.
- 7) Kebijakan publik bertujuan untuk memperkuat Negara dengan melibatkan peran Negara yang lebih besar dari sebelumnya.
- 8) Kebijakan publik bertujuan untuk memperkuat pasar dengan mendorong peran publik yang lebih besar dari sebelumnya.

1.6.4. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik adalah tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan proses rangkaian kegiatan kebijakan publik, yaitu formulasi kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Untuk mencermati proses implementasi kebijakan, terlebih dahulu perlu dipahami beberapa konsep tentang implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan melibatkan usaha dari pembuat kebijakan untuk mempengaruhi atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Untuk kebijakan yang sederhana implementasi melibatkan organisasi yang berfungsi sebagai implementator. (Hendrawangsa, P. 2013).

Menurut Hendrawangsa, P. (2013) secara bahasa implementasi adalah penerapan atau pelaksanaan. Kebijakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Keempat (2008:190) “adalah rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan”. Kebijakan memuat tiga elemen yaitu : (1) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai ; (2) Strategi dan taktik dari berbagai langkah

untuk mencapai tujuan yang diinginkan ; (3) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Dalam rangka untuk memetakan faktor-faktor implementasi kebijakan, yang pertama adalah harus mengklarifikasi tujuan implementasi kebijakan. Hasil yang diinginkan dari implementasi kebijakan adalah kesuksesan. Oleh karena itu implementasi kebijakan yang sukses adalah praktek senilai bercita-cita untuk. Implementasi kebijakan yang sukses adalah aksi strategis diadopsi oleh pemerintah untuk memberikan keputusan kebijakan yang dimaksudkan dan untuk mencapai hasil yang diharapkan. Keberhasilan dalam hal implementasi kebijakan menyiratkan mencapai fungsi yang diharapkan diperlukan oleh pemangku kepentingan diidentifikasi. Sukses dalam hal ini kemudian inisiatif implementasi dasar (Giacchino & Kakabadse, 2003: 140).

Adanya faktor yang berbeda terkait faktor-faktor keberhasilan, hal ini telah mengidentifikasi berbagai macam faktor keberhasilan yang berbeda dalam bidang studi yang beragam seperti implementasi kebijakan, manajemen strategis, reformasi administrasi, manajemen perubahan dan manajemen proyek. Adapun indikator keberhasilan implementasi kebijakan yaitu :

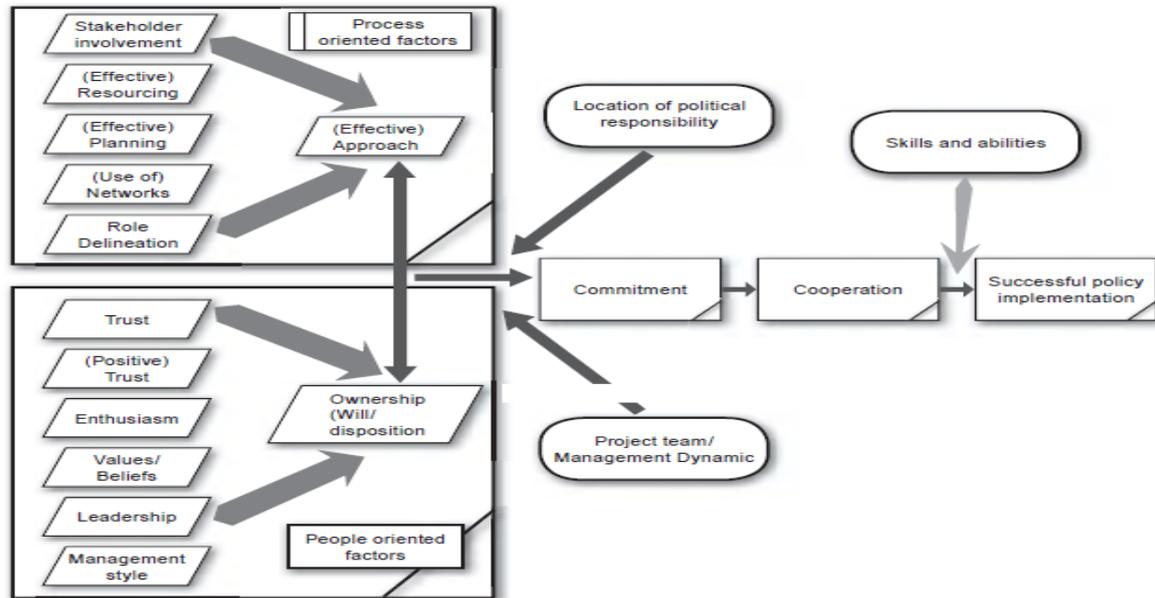
Tabel 1.5. Indikator Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Faktor keberhasilan	Pengertian
(Efektif) Pendekatan	proses yang baik dan terstruktur untuk implementasi. Ditandai dengan adanya kejelasan visi, melalui perhatian terhadap detail dan cepat pengambilan keputusan.
Sikap Positif (disposisi)	Seorang optimis, disposisi berorientasi tim dan tekad gigih untuk berhasil.
Komitmen (SDM)	Sebuah kemauan politik dan administrasi yang nyata dan terlihat untuk menyampaikan kebijakan.
Kerjasama (disposisi)	perilaku kolaboratif atau kerja sama antara para pemangku kepentingan untuk kebijakan, [ditandai dengan] tujuan keselarasan, pengembangan hubungan pribadi yang kuat, dan kemauan yang tinggi untuk berbagi keterampilan dan informasi.
(Efektif) Perencanaan	Perencanaan Organisasi rinci kegiatan.
(Efektif) sumber daya	The terfokus penyebaran sumber daya terampil dan termotivasi dalam jumlah yang cukup untuk memberikan massa kritis.
Antusiasme (struktur birokrasi)	Tingkat tinggi dari motivasi pribadi / tim, [ditandai dengan] keyakinan intrinsik dalam kebijakan, kehadiran insentif dan dukungan politik terlihat.
Kepemimpinan (komunikasi)	Kemampuan untuk mengembangkan dan perintah berikut, [ditandai dengan] kejelasan visi dan mandat yang sah.
Lokasi Tanggung Jawab Politik (sumber daya)	Politik kekuasaan yang berasal dari tempat atau posisi yang memegang kepemilikan politik untuk kebijakan, dan kemampuannya untuk perintah otoritas atas penyebaran sumber daya.
Gaya manajemen (komunikasi)	Perilaku antusias dan optimis manajemen, dan kemampuan mereka untuk beradaptasi dengan keadaan yang berlaku.
Kepemilikan	Sebuah dirasakan negara milik, dan tanggung

(disposisi)	jawab untuk, program implementasi kebijakan.
Tim Proyek Atau Manajemen Dinamis (SDM)	Kehadiran sekelompok individu dengan keahlian yang berbeda namun saling melengkapi dan keahlian, bekerja secara kolaboratif untuk mencapai tujuan bersama.
Peran Delineasi (SDM)	demarkasi yang jelas tanggung jawab antara individu, terutama antara politisi dan pegawai negeri sipil.
Keterampilan dan kemampuan (SDM)	Kemampuan dan akal dari individu yang terlibat dalam pelaksanaan [ditandai dengan] kualitas seperti pengalaman yang luas, pelatihan yang memadai dan kualifikasi, dan pendekatan praktis untuk manajemen kebijakan.
Keterlibatan stakeholder (Disposisi)	Luas dan konsultasi aktif dengan orang atau badan cenderung mempengaruhi, atau dipengaruhi oleh, kebijakan tersebut.
Percayalah (SDM)	Sebuah tingkat kepercayaan yang tinggi pada orang yang terlibat dalam inisiatif pelaksanaan, [ditandai dengan] keyakinan bahwa individu tidak akan menyabotase inisiatif, atau menyebabkan kerusakan yang disengaja.
Penggunaan Jaringan (komunikasi)	Memanfaatkan hubungan pribadi-informasi seseorang dengan orang lain untuk mendapatkan akses ke, atau kontrol atas, sumber daya.
Nilai-nilai keyakinan (struktur birokrasi)	keyakinan Rakyat 'kebenaran' atau 'kebaikan' dari inisiatif kebijakan, karena konsisten dengan nilai-nilai pribadi mereka.

Sumber: (Giacchino dan Kakabadse, 2003: 144)

Gambar 1.1. Hubungan faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan



Sumber: Giacchino dan Kakabadse, 2003: 145

Berdasarkan hal tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa dalam menjalankan implementasi diperlukan faktor-faktor diantaranya Komunikasi, disposisi, sumber daya, dan struktur birokrasi, diantaranya:

1. komunikasi berisikan pendekatan yang efektif, *Leadership*, penggunaan jaringan.
2. Sumber daya yang berisikan Lokasi tanggung jawab dan komitmen terkait kemauan politik, administrasi
3. Disposisi yang berisikan kerjasama, sikap positif dan kepemilikan
4. Struktur birokrasi yang berisikan antusiasme dan nilai-nilai/ keyakinan

1.6.5. Lahan Pertanian

Menurut Shriwinanti (2013), mengemukakan bahwa lahan merupakan wadah dan faktor produksi strategis bagi kegiatan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia. Sumberdaya lahan memiliki banyak manfaat dalam memenuhi berbagai kebutuhan manusia, yaitu sebagai tempat tinggal, tempat mencari nafkah, tempat berwisata dan tempat bercocok tanam. Lahan sangat dibutuhkan untuk sebuah pembangunan. Pentingnya lahan sebagai kebutuhan hidup manusia. Lahan merupakan sumberdaya alam yang sangat bernilai.

Menurut Sumaryanto dan Tahlim dalam Shriwinanti (2013), manfaat lahan pertanian dapat dibagi menjadi dua kategori. Pertama, *use value*. Manfaat pertanian dihasilkan dari eksploitasi atau kegiatan usahatani yang dilakukan pada sumberdaya lahan pertanian. Contohnya, hasil panen yang diperoleh dapat dinikmati langsung hasilnya oleh petani. Kedua, *non use value*, terdapat manfaat yang diwujudkan dengan sendirinya walaupun bukan tujuan dari eksploitasi dari pemilik lahan pertanian. Contohnya, mencegah terjadinya erosi dan banjir yang datang di musim hujan.

1.6.6. Teori Penggunaan Lahan

Menurut Vink dalam Wibowo and Santosa (2015), penggunaan lahan adalah setiap bentuk campur tangan manusia terhadap lahan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya baik material maupun spiritual.

Penggunaan lahan dapat dikelompokkan di dalam dua kelompok besar yaitu:

1. Penggunaan lahan pertanian
2. Penggunaan lahan bukan pertanian

Menurut Suparmoko dalam Wibowo and Santosa (2015), tata guna lahan secara umum tergantung pada kemampuan lahan pada lokasi lahan. Untuk aktivitas pertanian, penggunaan lahan tergantung pada kelas kemampuan lahan yang dicirikan oleh adanya perbedaan pada sifat-sifat yang menjadi penghambat bagi penggunaannya seperti tekstur tanah, lereng permukaan tanah, kemampuan menahan air dan tingkat erosi yang telah terjadi. Penggunaan lahan juga tergantung pada lokasi, khususnya untuk daerah-daerah permukiman, lokasi industri, maupun daerah-daerah pariwisata.

Menurut Badan Pusat Statistik dalam (Dinaryanti & Atmanti, 2014), lahan sawah adalah lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematang, saluran untuk menaan atau menyalurkan air, yang biasanya ditanami padi sawah tanpa memandang dari mana diperoleh atau status lahan tersebut. Lahan tersebut termasuk lahan yang terdaftar di pajak bumi bangunan, iuran pembangunan daerah, lahan bengkok, lahan serobotan, lahan rawa yang ditanami padi dan lahan bekas tanaman tahunan yang telah dijadikan sawah baik yang ditanami padi maupun palawija.

Menurut Iqbal dan Sumaryanto (2007) dalam Dinaryanti & Atmanti (2014), lahan pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi adalah lahan sawah. Hal ini disebabkan oleh :

- a. Kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawa pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga lebih tinggi.
- b. Daerah persawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan.
- c. Akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah persawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering.
- d. Pembangunan prasarana dan sarana pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah dengan topografi seperti itu ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan.

Penggunaan lahan adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia (PP Nomor 16 Tahun 2004). Pembagian jenis-jenis penggunaan lahan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1997, yaitu:

1. Permukiman atau perkampungan adalah areal lahan yang digunakan untuk kelompok bangunan padat ataupun jarang tempat tinggal penduduk dan di mukimi secara menetap.
2. Industri adalah areal lahan yang digunakan untuk kegiatan ekonomi berupa proses pengolahan bahan-bahan baku menjadi barang jadi/setengah jadi dan atau barang setengah jadi menjadi barang jadi.
3. Pertambangan adalah areal lahan yang dieksploitasi bagi pengambilan bahan-bahan galian yang dilakukan secara terbuka dan atau tertutup.
4. Sawah adalah areal lahan pertanian yang diselingi air secara periodik dan atau terus menerus, ditanami padi dan atau diselingi dengan tanaman tebu, tembakau dan atau tanaman semusim lainnya.
5. Pertanian lahan kering semusim adalah lahan pertanian yang tidak pernah diairi dan mayoritas ditanami dengan tanaman umur pendek.
6. Kebun adalah areal lahan yang ditanami rupa-rupa jenis tanaman keras dan atau tanaman keras dengan tanaman semusim dan atau kombinasi tanaman semusim dengan tanaman buah-buahan serta tidak jelas nama yang menonjol.
7. Perkebunan adalah areal lahan yang ditanami tanaman keras dengan satu jenis tanaman.

8. Padang rumput adalah areal laan yang hanya ditumbuhi tanaman rendah dari keluarga rumput dan smek rendah.
9. Hutan adalah areal lahan yang ditumbuhi oleh pepohonan yang tajuk pohonnya dapat saling menutupi atau bergesekan.
10. Perairan darat adalah areal laan yang digenangi air secara permanen, baik buatan maupun alami.
11. Lahan terbuka adalah areal yang tidak digarap karena tidak subur dan atau menjadi tidak subur setelah digarap serta tidak ditumbuhi tanaman.
12. Lain-lain adalah areal lahan yang digunakan bagi prasarana seperti jalan, sungai dan bendungan serta saluran yang merupakan buatan manusia maupun alami.

1.6.7. Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan yang terjadi di Indonesia bukanlah hal yang baru, konversi lahan merupakan permasalahan yang sering terjadi di setiap daerah. Meningkatnya taraf hidup bagi masyarakat dan terbukanya kesempatan menciptakan lapangan pekerjaan menyebabkan kesempatan bagi para investor-investor untuk memanfaatkan laan pertanian beralih fungsi menjadi lahan non pertanian.

Menurut Prayudhayanti (2004), alih fungsi lahan adalah suatu kegiatan atau aktivitas yang pada dasarnya melakukan suatu perubahan penggunaan lahan dari kegiatan semula menjadi kegiatan yang lainnya. Kegiatan atau aktivitas ini biasanya berkaitan dengan pembangunan yang

terjadi pada suatu daerah yang sedang melakukan pembangunan guna untuk meningkatkan perekonomian atau pertumbuhan pembangunan lainnya. Pergalihan fungsi lahan semacam ini tidak dapat terelakan lagi, yang bisa dilakukan hanya mengawasi dan mengendalikan laju pengalihan fungsi lahan yang ada, khususnya lahan pertanian.

Sedangkan menurut Lestari (2009), mendefinisikan alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan sebagai hal yang negatif, yaitu perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.

Menurut Wibowo and Santosa (2015), perubahan penggunaan lahan dalam pelaksanaan pembangunan tidak dapat dihindari mengingat bertambahnya jumlah penduduk pada setiap tahunnya. Perubahan penggunaan lahan terjadi karena meningkatnya jumlah penduduk untuk kebutuhan tempat tinggal dan perubahan penggunaan lahan untuk kebutuhan pekerjaan penduduk untuk meningkatkan kebutuhan hidup penduduk. Menurut Grubler dalam Wibowo and Santosa (2015), mengatakan bahwa ada tiga hal bagaimana teknologi mempengaruhi pola penggunaan lahan. Pertama, perubahan teknologi telah membawa perubahan dalam bidang pertanian melalui peningkatan produktivitas lahan pertanian dan produktivitas tenaga kerja. Kedua, perubahan teknologi transportasi meningkatkan efisiensi tenaga kerja, memberikan

peluang dalam meningkatkan urbanisasi daerah perkotaan. Ketiga, teknologi transportasi dapat meningkatkan aksesibilitas pada suatu daerah.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pengalihan fungsi lahan adalah suatu aktivitas yang dilakukan untuk merubah fungsi dan penggunaannya seperti kegiatan pembangunan, yang dilakukan secara menyeluruh atau sebagian dan memiliki beberapa dampak seperti dampak positif dan negatifnya. Alih fungsi lahan untuk pembangunan sulit untuk dihindari mengingat pertumbuhan jumlah penduduk yang meningkat serta alih fungsi lahan terjadi sebab adanya perubahan teknologi melihat pada era saat ini.

Menurut Kristiyono (2016), langkah-langkah yang harus dilakukan dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian mencakup 5 (lima) aspek didalamnya, yaitu:

1. Penentuan cakupan, tujuan dan sasaran
2. Penentuan pendekatan dan metode
3. Identifikasi instrumen kebijakan
4. Implementasi kebijakan
5. Evaluasi

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Intensif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dimana di dalam pasal 2b menjelaskan “bahwasanya pemberian intensif perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang mana hal ini telah ditetapkan dalam

rencana tata ruang wilayah dan tujuannya yaitu untuk meningkatkan upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan”. Menurut Sagita Enggar dalam Putra, R, N (2015), pemberian intensif oleh pemerintahan ini berupa pengembangan infrastruktur pertanian, pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul, kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi, penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian bagi petani, adanya jaminan penerbitan sertifikat hak atas tanah pada lahan pertanian pangan berkelanjutan, serta penghargaan bagi petani berprestasi tinggi untuk memotivasi para petani untuk giat dalam menggarap sawah nya seperti yang sudah tertera dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 pasal 5 tentang intensif perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Dalam pasal 44 ayat (3), Pengalihfungsian lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat (UU Nomor 41 Tahun 2009) :

- a. Dilakukan kajian kelayakan strategis
- b. Disusun rencana alih fungsi lahan
- c. Dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik
- d. Disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan.

penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memenuhi ketentuan dan syarat sebagai berikut (UU Nomor 41 Tahun 2009):

1. Lahan yang ditetapkan sebagai lahan beririgasi teknis dilindungi dan dilarang dialih fungsikan.
2. Dapat dialihfungsikan apabila sesuai dengan ketentuan perundang-undangan (pasal 44).

Apabila terjadi pengalihfungsian lahan terhadap lahan pertanian beririgasi teknis tersebut, maka:

1. Pihak yang mengalih fungsikan memberikan ganti rugi kepada pemilik
2. Mengganti nilai investasi infrastruktur serta menyiapkan lahan pengganti.

Pengendalian alih fungsi lahan pertanian produktif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (6) huruf b dengan strategi meliputi (Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 11 Tahun 2011) :

- a. mengarahkan pembangunan dan pengembangan kawasan terbangun pada lahan yang bukan kawasan pertanian pangan berkelanjutan;
- b. menetapkan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- c. mengembangkan produktivitas pertanian; dan
- d. mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

1.6.8. Faktor – Faktor Pendukung Terjadinya Alih Fungsi Lahan

Menurut Pakpahan dalam Mustopa and Santosa (2011), mengatakan bahwa ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi pengalihan fungsi lahan pertanian dapat dibagi menjadi dua faktor, yaitu faktor yang berpengaruh secara langsung yang dapat mempengaruhi keputusan yang diambil oleh petani untuk memutuskan melakukan pengalihan lahan mereka dan faktor yang berpengaruh secara tidak

langsung. Menurut Pakpahan dalam Mustopa and Santosa (2011), konversi lahan sawah secara tidak langsung dipengaruhi oleh :

- a) Perubahan struktur ekonomi
- b) Pertumbuhan penduduk
- c) Arus urbanisasi
- d) Konsistensi implementasi rencana tata ruang

Sedangkan faktor – faktor yang mempengaruhi yang secara langsung, terdapat 4 jenis yaitu pertumbuhan pembangunan sarana transportasi, perkembangan lahan untuk industri, pertumbuhan sarana tempat tinggal atau pemukiman serta terkait dengan penyebaran lahan sawah dimasing-masing daerah.

Menurut Winoto dalam Mustopa and Santosa (2011), megemukakan bahwa lahan sawah atau pertanian adalah lahan yang sangat rentan terhadap maraknya alih fungsi lahan yang terjadi. Hal ini terjadi dapat disebabkan oleh beberapa faktor, seperti :

- a) Kepadatan pemukiman penduduk di perdesaan yang memiliki sistem agroekosistem yang didominasi oleh sawah dan pada biasanya jauh lebih banyak tingkat penyebarannya dibandingkan dengan lahan kering yang ada.
- b) Letak lahan pertanian atau lahan sawah yang dekat atau bahkan sangat dekat dengan kawasan perkotaan.

- c) Sejarah masa lalu, maksudnya adalah pembangunan yang terjadi pada masa lalu mengakibatkan munculnya pola – pola tersendiri yang menyebabkan infrastruktur pada kawasan persawahan menjadi lebih baik dari kawasan lahan kering.
- d) Pembangunan pada sarana dan prasarana pada kawasan pemukiman, kawasan perindustrian dan lainnya cenderung berjalan dengan cepat pada wilayah – wilayah yang datar seperti di pulau Jawa.

Menurut Lestari dalam Suputra, D. P. A., Ambarawati, I. G., Tenaya, I., & Made, N. (2012), alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian yang terjadi disebabkan oleh beberapa faktor. Tiga faktor penting yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan sawah, yaitu :

- a. Faktor eksternal, dimana faktor yang disebabkan oleh adanya dinamika pertumbuhan perkotaan, demografi, maupun ekonomi.
- b. Faktor internal, faktor ini lebih melihat sisi yang disebabkan oleh kondisi sosial-ekonomi rumah tangga pertanian penggunaan lahan.
- c. Faktor kebijakan merupakan aspek regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang berkaitan dengan perubahan fungsi lahan pertanian. Namun, kelemahan pada aspek regulasi atau peraturan itu sendiri terutama terkait

dengan masalah kekuatan hukum, sanksi pelanggaran, dan akurasi objek lahan yang dilarang dikonversi.

1.6.9. Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian

Menurut Prayudhayanti (2004), banyaknya pengurangan atau pengalihan fungsi lahan pertanian, menyebabkan para petani mengalami penurunan produksi dalam lahan pertanian, bahkan bisa membuat banyak petani beralih menjadi buruh pabrik. Hal ini dapat berakibat penurunan kualitas swasembada pangan yang ada di daerah tertentu.

Tidak hanya itu menurut Mustopa and Santosa (2011), pengalihan fungsi lahan memiliki beberapa dampak negatif, yaitu :

1. Penurunan luas kawasan pertanian menyebabkan turunya produksi pertanian yaitu padi, yang dapat mengganggu tercapainya swasembada pangan dan munculnya krisis pangan serta dapat menyebabkan perubahan lapangan kerja yang semula petani menjadi non-petani atau karyawan dan lain sebagainya. Kemudian apabila tenaga kerja tidak terserap sepenuhnya akan meningkatkan jumlah pengangguran.
2. Investasi pemerintah dalam pengadaan prasarana dan sarana perairan menjadi tidak maksimal pemanfaatannya.

Sedangkan menurut Widjanarko dalam Shriwinanti (2013), dampak negatif yang muncul akibat dari adanya konversi lahan pertanian, yaitu:

1. Berkurangnya luas sawah yang mengakibatkan turunnya produksi padi, yang mengganggu tercapainya swasembada pangan.
2. Berkurangnya luas sawah yang mengakibatkan bergesernya lapangan kerja dari sektor pertanian ke non pertanian, dan apabila tenaga kerja lokal yang ada tidak terserap seluruhnya maka akan meningkatkan jumlah angka pengangguran.
3. Investasi pemerintah dalam pengadaan prasarana dan sarana pengairan menjadi tidak optimal pemanfaatannya.
4. Kegagalan investor dalam melaksanakan pembangunan perumahan maupun industri sebagai dampak krisis ekonomi atau karen kesalahan perhitungan mengakibatkan tidak bermanfaatnya tanah yang telah diperoleh sehingga meningkatkan luas lahan tidur yang pada gilirannya akan menimbulkan konflik sosial.
5. Berkurangnya ekosistem persawahan.

1.7. Definisi Konseptual

Definisi konseptual dari penelitian ini digunakan untuk menggambarkan secara jelas terkait permasalahan yang hendak diteliti.

Adapun konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah sebuah keputusan yang dibuat oleh pejabat atau suatu badan pemerintah selaku perumus kebijakan sebagai tindakan untuk mengatasi permasalahan dan mencapai suatu tujuan bersama dimana dalam perumusannya terdapat berbagai tahapan yang harus dilalui, dan merupakan kepentingan bersama untuk mensejahterakan masyarakat.

2. Lahan Pertanian

Lahan merupakan wadah atau tempat dan faktor produksi yang strategis bagi kegiatan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia. Sumberdaya lahan memiliki banyak manfaat dalam memenuhi berbagai kebutuhan manusia, yaitu sebagai tempat tinggal, tempat mencari nafkah, tempat berwisata dan tempat bercocok tanam.

3. Alih fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan atau konversi lahan adalah sebuah kegiatan yang berkaitan dengan perubahan penggunaan lahan, dimana kegiatan seperti ini terjadi pada pembangunan di suatu daerah. Alih fungsi lahan berdampak positif maupun negatif.

1.8. Definisi Operasional

Definisi operasional dari penelitian ini digunakan untuk menggambarkan secara jelas pengertian sesuai dengan definisi konsep yang ada. Adapun definisi konsep dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kebijakan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam

mengatasi laju alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian. Adapun indikator yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

- 1) Indikator keberhasilan impementasi kebijakan menurut Giacchino & Kakabadse (2003), diperlukannya faktor-faktor diantaranya Komunikasi, disposisi, sumber daya, dan struktur birokrasi, yaitu:
 - A. komunikasi meliputi pendekatan yang efektif yang dilakukan oleh pemerintah, kepemimpinan, dan penggunaan jaringan yang dilakukan oleh pemerintah.
 - B. Sumber daya meliputi Staf atau tenaga kerja, fasilitas yang diberikan sebagai tolak ukur dalam implementasi kebijakan, dan adanya tim proyek untuk mengukur keberhasilan suatu program kegiatan.
 - C. Disposisi / Sikap meliputi kerjasama, keterlibatan *stakeholder*, komitmen
 - D. Struktur birokrasi meliputi antusiasme dan nilai-nilai / keyakinan
- 2) Faktor-faktor dan dampak dari alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kecamatan Ceper Kabupaten Klaten tahun 2013-2016.

1.9. Metode Penelitian

1.9.1. Jenis Penelitian

Pada penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan penulis adalah jenis penelitian kualitatif yang diarahkan ke *case study*. Studi Kasus ialah suatu serangkaian kegiatan ilmiah yang dilakukan secara intensif, terinci dan mendalam tentang suatu program, peristiwa, dan aktivitas, baik pada tingkat perorangan, sekelompok orang, lembaga, atau organisasi untuk memperoleh pengetahuan mendalam tentang peristiwa tersebut. Biasanya, peristiwa yang dipilih yang selanjutnya disebut kasus adalah hal yang aktual (*real-life events*), yang sedang berlangsung, bukan sesuatu yang sudah lewat. (Raharjo, M, 2017).

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif *case study*. karena untuk mengangkat fakta, fenomena dan keadaan yang ada, sehingga penelitian ini bisa melihat situasi sosial lebih mendalam, dalam penelitian menggunakan jenis penelitian kualitatif bertujuan untuk menggali informasi mendalam terkait untuk mengetahui bagaimana kebijakan terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi non – pertanian di Kabupaten Klaten Tahun 2013-2016.

1.9.2. Lokasi Penelitian

Pelaksanaan penelitian berlokasi di Pemerintahan Kecamatan Ceper.

1.9.3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan pengambilan dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang didapatkan dari hasil wawancara penulis dengan Pejabat/Staff di Dinas Pertanian Kabupaten Klaten. Pemerintahan Kecamatan Ceper dan hasil observasi di lakukan pada Dinas Pertanian Kabupaten Klaten dan Pemerintahan Kecamatan Ceper. Sedangkan data sekunder adalah dokumen pendukung berupa peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, dan dokumen pemerintah yang berkaitan dengan topik penelitian.

Penelitian ini menggunakan kedua jenis data yaitu primer dan sekunder, karena kedua data tersebut dapat saling melengkapi. Penambahan data pada data primer dan sekunder dilakukan seiring dengan data yang didapatkan saat pelaksanaan penelitian berlangsung.

Tabel 1.6.
Data Primer

No.	Nama Data Primer
1	Hasil wawancara Penjabat/Staff di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Klaten
2	Hasil wawancara dengan Dinas Pertanian Klaten, Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Klaten dan Pemerintah Kecamatan Ceper.
3	Hasil wawancara dengan masyarakat di Kecamatan Ceper Desa Ceper dan Desa Mlese
4	Hasil observasi di Kecamatan Ceper Kabupaten Klaten

Sumber: Data diolah

Tabel 1.7.
Data Sekunder

No	Nama Data Sekunder
1	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pangan Pertanian Berkelanjutan
2	Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Klaten taun 2011-2031
3	Peraturan BPN Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan
4	Laporan Akhir Kecamatan Ceper dalam Angka 2017
5	Laporan Jumlah Angka Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non-Pertanian di Kabupaten Klaten Tahun 2013-2017
6	Peraturan daerah provinsi jawa tengah nomor 6 tahun 2010 tentang rencana tata ruang wilayah provinsi jawa tengah tahun 2009-2029.

Sumber: Data diolah

1.9.4. Unit Analisis Data

Unit analisis data adalah satuan yang diteliti berupa individu, kelompok, benda atau suatu latar peristiwa sosial seperti misalnya aktivitas individu atau kelompok sebagai subjek penelitian (hamidi, 2005:75).

Sehubungan dengan penelitian ini mengkaji tentang analisis kebijakan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian tahun 2013-2016 di Kabupaten Klaten maka unit analisis data dalam penelitian ini adalah Dinas Pertanian Kabupaten Klaten dan Pemerintahan Kecamatan Ceper.

1.9.5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tiga teknik pengumpulan data yaitu dengan wawancara, observasi dan dokumentasi

guna mendapatkan data yang dibutuhkan. Penjelasan dari teknik yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara adalah metode pengumpulan data yang dilakukan peneliti dengan cara mendapatkan keterangan informasi secara lisan dari sasaran penelitian atau dengan bercakap-cakap berhadapan muka langsung dengan orang yang bersangkutan. Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan jenis wawancara semi terstruktur, artinya penulis membuat jadwal wawancara dan daftar pertanyaan wawancara sebagai pedoman akan tetapi pertanyaan yang diajukan bersifat fleksibel tidak harus sama persis dengan pedoman sehingga tidak menutup kemungkinan ada variasi atau improvisasi pertanyaan yang sesuai dengan kebutuhan informasi atau data yang ingin didapatkan oleh pewawancara. Wawancara dilakukan kepada bagian pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Dinas Pertanian, Pemerintahan Kecamatan Ceper dan masyarakat untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan sesuai dengan judul penelitian (Notoatmojo, 2012).

Tabel 1.8. Daftar narasumber

Nomor	Nama / Jabatan	Jumlah	Instansi
1	Bapak Iwan Kurniawan Kepala Bidang Tanaman Pangan Dinas Pertanian Klaten	1	Dinas Pertanian Klaten
2	Ir. Sugeng Sriwaluyo M.M Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Klaten Kasubag Perencanaan dan Pelaporan	1	BLH Klaten
3	Bapak Suparman Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Klaten Kepala Sub. Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu	1	BPN Klaten
4	Bapak Surono Kepala Bagian Ketentraman Dan Ketertiban Umum di Pemerintahan Kecamatan Ceper	1	Kantor Kecamatan Ceper
5	Penyuluh Pertanian Lapangan	1	Kantor Kecamatan Ceper
6	Masyarakat Kecamatan Ceper	3	Kecamatan Ceper

Mengambil tiga masyarakat yang digunakan sebagai bukti hasil observasi di lapangan menunjukkan bahwasanya terdapat 49 kelompok tani di Kecamatan Ceper yang tersebar di 18 Desa. Akan tetapi, kelompok tani yang aktif hanya terdapat di beberapa desa saja, dan juga tidak semua masyarakat mau untuk di wawancarai. Sehingga untuk membandingkannya pengambilan data dilakukan melalui hasil wawancara bersama masyarakat di Desa Ceper dan Desa Mlese yang berjumlah tiga orang yaitu Bapak Triyanti, Ibu Sri Suuprapti dan Bapak sumadiyono.

2. Observasi

Observasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh manusia dengan menggunakan panca indera untuk mengamati suatu hal yang terjadi. Penggunaan teknik observasi juga dapat mengeksplorasi dengan memberikan gambaran jelas tentang suatu permasalahan dan petunjuk pemecahannya (Sugiyono, 2005).

Pada penelitian ini penulis menggunakan observasi partisipatif dimana penulis terlibat langsung dengan obyek penelitian di lapangan. Observasi dilakukan dengan pengamatan ke Dinas Pertanian Kabupaten Klaten dan Pemerintahan Kecamatan Ceper untuk mengetahui bagaimana Mengatasi Laju Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Non Pertanian Di Kabupaten Klaten Pada Tahun 2013-2016.

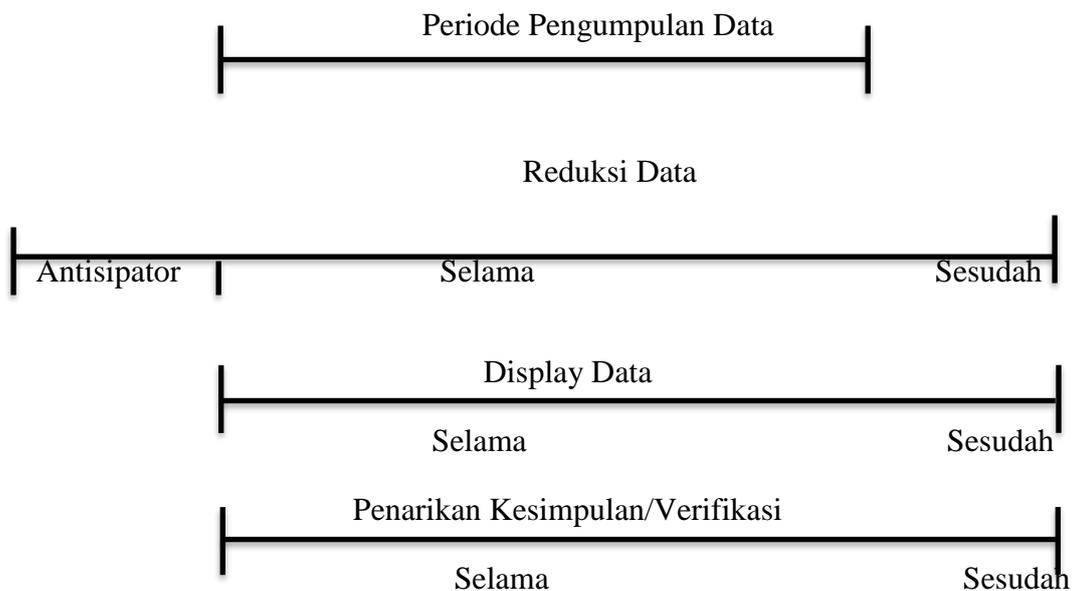
3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan telaah data historis atau dokumen yang lalu untuk menunjang data penelitian. Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa buku, jurnal, *thesis*, berita dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik penelitian.

1.9.6. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah pengumpulan data. Kegiatan yang dilakukan bisa berupa reduksi data, data display dan kesimpulan. (Sugiono,2009). Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model yang dikemukakan Muri Yusuf, yang mengatakan bahwa dalam penelitian kualitatif data yang dkumpulkan diolah dengan berbagai teknik pengumpulan data.

Gambar 1.2. Alur dalam Analisis Data



Sumber : Muri Yusuf, 2014

Lebih jauh dijelaskan model penelitian Muri Yusuf tentang ketiga tahapan tersebut, yaitu :

1. Reduksi data

Reduksi data menunjuk kepada proses pemilihan, pemokusannya, penyederhanaan, pemisahan dan perubahan. Bisa juga diartikan sebagai merangkum, dan memilih hal – hal pokok.

2. Penyajian data / data display

Setelah mereduksi data langkah selanjutnya adalah penyajian data yang bertujuan agar mudah dipahami. Sebenarnya apa yang terjadi dilapangan, dapat merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami.

3. Penarikan kesimpulan

Langkah selanjutnya adalah penarikan kesimpulan. Kesimpulan masih bersifat sementara dan dapat berubah. Dalam ketiga tahapan yang telah dijelaskan harus saling berhubungan dan timbal balik. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif akan dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal. (Yusuf, 2014)

I. Sistematika Penulisan

Untuk dapat mengetahui isi penelitian ini maka akan disusun sistematika penulisan yang terdiri dari empat bab, dengan adanya sistem penulisan ini dapat mempermudah pembahasan dan penulisan. Sistematika dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. BAB 1

Bab ini membahas tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, definisi oprasional, definisi konsep, metode penelitian dan sistematika penulisan.

2. BAB 2

Bab ini membahas mengenai deskripsi objek penelitian yang terdiri dari gambaran umum, sejarah dari objek penelitian, kondisi geografis dan letak wilayah dari Kecamatan Ceper Kabupaten Klaten.

3. BAB III

Bab 3 akan menjelaskan mengenai Evaluasi dari hasil penelitian, menguraikan pembahasan dari hasil penelitian dan analisa data penelitian, dalam penelitian ini akan menjelaskan tentang analisis kebijakan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian tahun 2013 – 2016 di Kecamatan Ceper Kabupaten Klaten.

4. BAB IV

Bab 4 ini adalah bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran hasil analisis penelitian, serta masukan yang diharapkan berguna bagi lembaga ataupun masyarakat.