

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Analisis Kebijakan Publik

William N Dunn menyatakan bahwa analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan ditingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Ruang lingkup dan metode-metode analisis sebagian bersifat deskriptif dan informasi yang nyata (faktual) mengenai sebab dan akibat kebijakan sangat penting untuk memahami masalah-masalah kebijakan. Analisis kebijakan tidak dapat diterapkan dalam batas disiplin-didiplin ilmu tradisional yang menekankan pembangunan dan pengujian teori-teori deskriptif. Disiplin-didiplin ini (ekonomi, sosiologi, ilmu politik, psikologi) memiliki keterbatasan dalam beberapa hal yaitu ; (1) Masalah-masalah kebijakan yang kompleks tidak mengenal batas disiplin tradisional. (2) Teori-teori umum jarang dapat diterapkan dalam konteks kebijakan yang spesifik, dan (3) Teori-teori semacam ini tidak sering kali gagal untuk memberikan informasi yang memungkinkan para pengambil kebijakan mengontrol dan memanipulasi proses-proses kebijakan.⁷

⁷ William N Dunn, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hal 9.

Sedangkan Moekijat mengartikan analisis kebijakan sebagai suatu bentuk riset terapan yang dilakukan untuk memperoleh pengertian tentang masalah-masalah sosioteknis yang lebih dalam dan untuk menghasilkan pemecahan-pemecahan yang lebih baik.⁸ Untuk melakukan analisis kebijakan digunakan ilmu dan teknologi modern yang berhubungan dengan masalah-masalah publik, kemudian mengadakan penyelidikan guna mendapatkan cara bertindak yang memungkinkan, menghasilkan informasi dan menyusun fakta-fakta keuntungan dan akibat yang ditimbulkan dari penerimaan dan pelaksanaan kebijakan, guna membantu pengambil kebijakan untuk mengambil tindakan yang paling tepat dan menguntungkan.

Dengan demikian analisis kebijakan disadap dari berbagai disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat penandaan (*designative*), penilaian (*evaluative*) dan anjuran (*advocative*). Oleh karena itu, analisis kebijakan diharapkan dapat menghasilkan informasi-informasi dan argumen mengenai (1) nilai-nilai yang pencapaiannya menjadi tolok ukur suatu masalah telah dapat dipecahkan (2) fakta-fakta yang keberadaannya dapat membatasi dan mempertinggi pencapaian nilai-nilai (3) tindakan-tindakan yang pelaksanaannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai dan pemecahan masalah-masalah. Untuk menghasilkan informasi dan argumen tersebut, maka pendekatan analisis yang dapat digunakan adalah empiris, evaluatif dan normatif. Pendekatan empiris akan menjelaskan sebab dan akibat dari suatu kebijakan, pendekatan evaluatif berhubungan dengan penentuan harga atau

⁸ Moekijat, 1995, *Analisis Kebijaksanaan Publik*, Bandung, Bandar Maju, hal 5

nilai dari suatu kebijakan. Sedangkan pendekatan normatif berkaitan dengan usulan-usulan arah tindakan yang dapat memecahkan berbagai problem kebijakan.⁹

Mendasarkan pada pendapat diatas, maka dapat dikatakan *pertama*, analisis kebijakan merupakan ilmu pengetahuan yang bersifat interdisipliner artinya analisis kebijakan menggunakan berbagai disiplin ilmu yang tujuan bersifat deskriptif, evaluatif dan normatif. *Kedua*, analisis kebijakan tidak hanya sekedar menghasilkan informasi, tetapi juga memindahkan informasi mengenai nilai, fakta dan tindakan. Informasi tersebut dihubungkan dengan pendekatan analisis kebijakan yang ada yaitu empiris, evaluatif dan normatif. *Ketiga*, Analisis kebijakan menghasilkan informasi dan argumen yang masuk akal mengenai pemecahan-pemecahan potensial atas masalah-masalah kebijakan. *Keempat*, analisis kebijakan diterapkan baik terhadap proses (saat kegiatan dilaksanakan) maupun terhadap hasil dari pelaksanaan kegiatan. Dengan demikian tujuan utama dilakukan analisis kebijakan adalah untuk memecahkan masalah-masalah yang timbul dalam proses kebijakan dan hasil yang dicapai kebijakan.

Sebagai kegiatan ilmiah, maka untuk menyusun informasi dan argumen yang berkaitan dengan kebijakan baik yang bersifat *designative*, *evaluative* maupun *advocative* diperlukan prosedur analisis yang jelas. Sebagai proses penelitian, analisis kebijakan menggunakan prosedur-prosedur analisis umum yang biasa dipakai untuk memecahkan masalah-masalah

⁹ William NDunn, *op.cit*, hal 30

kemanusiaan ; deskripsi, prediksi, evaluasi dan preskripsi. Prosedur-prosedur analisis tersebut dibedakan menurut pertanyaan yang diajukan analisis. Prosedur deskripsi dan preskripsi membantu dalam menjawab pertanyaan penandaan ; apakah suatu kebijakan ada dan bagaimana terjadi ? pengaruh apa yang diharapkan dimasa mendatang ?. Prosedur evaluasi membantu menjawab pertanyaan evaluatif ; bagaimana nilai suatu kebijakan dan menurut nilai yang mana ?. Prosedur preskripsi membantu dalam menjawab pertanyaan yang bersifat anjuran ; kebijakan apa yang perlu diambil ? apakah suatu kebijakan mungkin (*feasible*) dan diperlukan (*desirable*) ?. Prosedur analisis umum tersebut tidak hanya berbeda dari sisi pertanyaan tetapi juga dari sisi waktu dalam hubungannya dengan tindakan. Prosedur prediksi dan rekomendasi digunakan sebelum tindakan diambil (*ex ante*), sedangkan deskripsi dan evaluasi digunakan setelah tindakan diambil (*ex post*).¹⁰

Prosedur-prosedur analisis umum diatas dalam analisis kebijakan dapat disamakan dengan empat metode analisis kebijakan yaitu (1) peliputan (*deskripsi*) yang memungkinkan menghasilkan informasi sebab dan akibat kebijakan dimasa lalu. (2) peramalan (*prediksi*) yang menghasilkan informasi mengenai akibat kebijakan di masa mendatang. (3) evaluasi menghasilkan informasi mengenai nilai atau harga dari kebijakan dimasa lalu dan dimasa mendatang. (4) rekomendasi (*preskripsi*) menghasilkan informasi mengenai arah tindakan dimasa mendatang akan menimbulkan akibat-akibat yang bernilai. Disamping keempat metode tersebut terdapat dua metode analisis

¹⁰*Ibid*, hal 33

kebijakan yang tidak dapat dihubungkan secara langsung dengan prosedur analisis, yaitu perumusan masalah (*problem structuring*) dan penyimpulan praktis (*practical inference*)¹¹

Disamping prosedur dan metode analisis, penggunaan hasil analisis kebijakan oleh para pengambil kebijakan juga dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti ; struktur kekuasaan politik, feasibilitas politik dari alternatif kebijakan yang disarankan dan karakteristik dari para pengambil kebijakan itu sendiri. Hal itu terkait dengan fakta bahwa analisis kebijakan pada dasarnya merupakan proses kognitif, sedangkan pembuatan kebijakan merupakan proses politis. Dengan kondisi semacam itu peran analis tidak hanya sekedar menggunakan prosedur dan metode analisis, tetapi juga harus menjalankan fungsi sebagai agen perubahan sosial. Untuk menjalankan peran itu analis harus bekerjasama dengan dan membantu orang-orang yang mempengaruhi dan dipengaruhi kebijakan, menghasilkan rekomendasi yang secara politis dapat diterima oleh pengambil kebijakan dan kelompok sasaran yang diuntungkan kebijakan serta merencanakan usulan dengan pandangan ke arah pelaksanaan.

Implikasi dari hal itu, analisis kebijakan adalah satu dari sekian tipe pelaku kebijakan. Sementara itu dalam sistem kebijakan atau pola pelaku institusional melalui kebijakan dibuat, mengandung tiga elemen yang memiliki hubungan timbal balik, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Kebijakan publik merupakan serangkaian pilihan

¹¹*Ibid*, hal 34.

tindakan yang dibuat oleh pemerintah, diformulasikan dalam bidang isu atau area tertentu. Pelaku kebijakan adalah individu-individu atau kelompok-kelompok yang dipengaruhi dan mempengaruhi kebijakan didalamnya termasuk analisis kebijakan. Sedangkan lingkungan kebijakan pada dasarnya merupakan suasana tertentu dimana kejadian-kejadian sekitar isu kebijakan itu timbul, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pelaku kebijakan dan kebijakan publik.¹²

Edward III¹³ mengungkapkan bahwa ada empat hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

1. Komunikasi, sebagai upaya penyampian suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Dalam implementasi kebijakan komunikasi difungsikan untuk menghubungkan antar aparat pelaksana ataupun penyampaian pesan dari pemerintah kepada publik.
2. Sumber daya, dukungan sumber daya sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan. Dimana sumber daya tersebut berupa sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksana kebijakan atau sumber dana untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan yang mutlak diperlukan.
3. Sikap pelaksana, sikap dari pelaksana ikut menentukan terlaksana atau tidaknya suatu kebijakan mengingat peranannya sebagai implementor

¹²*Ibid*, hal 43-44

¹³ Solichin Wahab. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta. 1991. hal. 47

sehingga kemampuan dari aparat pelaksana perlu ditingkatkan sehingga keberhasilan kebijakan dapat lebih mudah tercapai.

4. Organisasi pelaksana, sebagai wadah untuk menjalankan dan mengkoordinasikan setiap pelaksana dan jelas atau tidaknya suatu kebijakan.

B. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

1. Pengertian Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Sabiham menyatakan bahwa “pertanian berkelanjutan adalah pengelolaan sumberdaya untuk menghasilkan kebutuhan pokok manusia, yaitu sandang, pangan dan papan, sekaligus mempertahankan dan meningkatkan kualitas lingkungan dan melestarikannya”.¹⁴

Definisi tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut: mantap secara ekologis, bisa berlanjut secara ekonomis, adil, manusiawi dan luwes. Dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah: “Bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Sedangkan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sendiri diartikan sebagai sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan

¹⁴Sabiham, S .2008. Manajemen Sumberdaya Lahan dan Usaha Pertanian Berkelanjutan, dalam Arsyad,S dan E. Rustiadi (Ed), *Penyelamatan tanah, Air dan Lingkungan*. Crestpent Press dan Yayasan Obor Indonesia .hlm.3-16

membina, mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan”.

Rustiadi dan Reti menyatakan bahwa “tersedianya sumberdaya lahan pertanian pangan yang berkelanjutan merupakan syarat untuk ketahanan pangan nasional. Ketersedian lahan pertanian pangan berkaitan erat dengan beberapa hal, yaitu:

- 1) Potensi sumberdaya lahan pertanian pangan,
- 2) Produktivitas lahan,
- 3) Fragmentasi lahan pertanian,
- 4) Skala luasan penguasaan lahan pertanian,
- 5) Sistem irigasi,
- 6) land rent lahan pertanian,
- 7) Konversi,
- 8) Pendapatan petani,
- 9) Kapasitas SDM pertanian serta 10) kebijakan di bidang pertanian”.¹⁵

Penetapan lahan pertanian abadi merupakan salah satu opsi kebijakan yang oleh sebagian pihak dianggap paling tepat untuk mencegah proses alih fungsi lahan pertanian. Pada dasarnya lahan pertanian abadi adalah penetapan suatu kawasan sebagai daerah konservasi, atau perlindungan, khusus untuk usaha pertanian. Alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian dilarang dengan suatu ketetapan peraturan perundang-undangan. Jika dapat dilaksanakan secara efektif maka pastilah konversi lahan di kawasan konservasi tersebut tidak akan terjadi. Secara teoritis, dengan asumsi dapat diefektifkan, opsi kebijakan inilah yang paling ampuh untuk mencegah konversi lahan pertanian.¹⁶

¹⁵Rustiadi, E dan W. Reti .2008.*op.cit*, hlm 61-86

¹⁶Simatupang, P dan B. Irawan. 2003. Pengendalian Konversi Lahan Pertanian: Tinjauan Ulang Kebijakan Lahan Pertanian Abadi. *Proseding Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian*. Bogor 2 Oktober dan Jakarta 25 Oktober 2002. ISBN 979-9474-20-5, hlm 67-83

2. Tujuan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Tujuan dari perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, adalah:

1. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
2. Menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
3. Mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan
4. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani
5. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat
6. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani
7. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak
8. Mempertahankan keseimbangan ekologis
9. Mewujudkan revitalisasi pertanian

Undang-undang Nomor 41 tahun 2009 juga mengatur bahwa lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Lahan pertanian yang dilindungi hanya dapat dialihfungsikan untuk kepentingan umum, yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan perundang-undangan. Pengalihfungsian lahan yang sudah ditetapkan dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut :

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

3. Visi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Menurut Suryana, visi pembangunan (pertanian) berkelanjutan ialah terwujudnya kondisi ideal adil dan makmur, dan mencegah terjadinya lingkaran

malapetaka kemelaratan. Visi ideal tersebut diterima secara universal sehingga pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*) menjadi prinsip dasar pembangunan pertanian secara global, termasuk di Indonesia. Oleh karena itulah pengembangan sistem pertanian menuju usahatani berkelanjutan merupakan salah satu misi utama pembangunan pertanian di Indonesia. Dalam sebuah penelitian untuk mengukur pertanian berkelanjutan digunakan indikator sebagai berikut:¹⁷

- 1) Aspek Ekonomi, meliputi: Persentase return on asset (%), Efisiensi ekonomi, jumlah faktor produktivitas, Persentase risiko, Laba bersih per kapita, Kredit digunakan, Kepemilikan lahan pertanian, Rasio investasi, Rasio memperpanjang lahan pertanian dan rasio investasi off-farm
- 2) Aspek Sosial, meliputi: 1. Ada tidaknya sistem pembuangan kotoran 2. Jarak dari lembaga kesehatan terdekat 3. Ada tidaknya sumber air minum 4. Kondisi jalan beraspal 5. Populasi petugas kesehatan 6. Jumlah murid per guru 7. Kondisi keamanan pertanian 8. Kepadatan penduduk 9. Jumlah anggota keluarga petani tertanggung 10. Persentase konversi lahan pertanian
- 3) Lingkungan, meliputi: 1. Teknis efisiensi 2. Penggunaan pupuk kimia 3. Penggunaan pestisida 4. Jumlah pabrik yang ada 5. Ada tidaknya konversi hutan untuk lahan pertanian 6. Ada tidaknya konversi lahan pertanian untuk kegiatan non pertanian 7. Ukuran lahan pertanian organik
- 4) Bio-fisik, meliputi: 1. Keberadaan bahan organik 2. Keanekaragaman tanaman 3. Kondisi lahan 4. Keberadaan dan kualitas sarana irigasi 5. pH tanah 6. Kemiringan lahan

4. Asas Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dinyatakan bahwa perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan berdasarkan asas:

¹⁷Suryana, A. 2005. *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan Andalan Pembangunan Nasional*. Makalah dibawakan pada Seminar Sistem Pertanian berkelanjutan untuk Mendukung Pembangunan Nasional tanggal 15 Pebruari 2005 di Universitas Sebelas Maret Solo. hlm 34-74.

- 1) Manfaat, adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi kini maupun generasi masa depan.
- 2) Keberlanjutan dan konsisten adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang fungsi, pemanfaatan, dan produktivitas lahannya dipertahankan secara konsisten dan lestari untuk menjamin terwujudnya kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional dengan memperhatikan generasi masa kini dan masa mendatang.
- 3) Keterpaduan adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.
- 4) Keterbukaan dan akuntabilitas adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- 5) Kebersamaan dan gotong-royong adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan secara bersama-sama baik antara Pemerintah, pemerintah daerah, pemilik lahan, petani, kelompok tani, dan dunia usaha untuk meningkatkan kesejahteraan petani.
- 6) Partisipatif; adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang melibatkan masyarakat dalam perencanaan, pembiayaan, dan pengawasan.
- 7) Keadilan adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- 8) Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang harus mencerminkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kepentingan individu dan masyarakat, lingkungan, dan kepentingan bangsa dan negara serta kemampuan maksimum daerah.
- 9) Kelestarian lingkungan dan kearifan lokal adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang harus memperhatikan kelestarian lingkungan dan ekosistemnya serta karakteristik budaya dan daerahnya dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.
- 10) Desentralisasi adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan di daerah dengan memperhatikan kemampuan maksimum daerah.
- 11) Tanggung jawab negara adalah perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dimiliki negara karena peran yang kuat dan tanggung jawabnya terhadap keseluruhan aspek pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- 12) Keragaman adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memperhatikan keanekaragaman pangan pokok, misalnya padi, jagung, sagu, dan ubi kayu.

- 13) Sosial dan budaya adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memperhatikan fungsisosial lahan dan pemanfaatan lahan sesuai budaya yang bersifat spesifik lokasi dan kearifan lokal misalnya jagung sebagai makanan pokok penduduk Pulau Madura dan sagu sebagai makanan pokok penduduk Kepulauan Maluku.

5. Ruang lingkup Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Lahan Pertanian Pangan yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat berupa lahan beririgasi, lahan reklamasi rawa pasang surut dan non pasang surut (lebak); dan/ataulahan tidak beririgasi. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan terhadap Lahan Pertanian Pangan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang berada didalam atau di luar kawasan pertanian pangan. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan atau di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan berada pada Kawasan Perdesaan dan/atau pada kawasan perkotaan diwilayah kabupaten/kota. Wilayah kegiatan selain kegiatan pertanian pangan berkelanjutan di dalam kawasan pertanian pangan ditetapkan dengan memperhitungkan luas kawasan dan jumlah penduduk. Dalam hal di wilayah kota terdapat lahan pertanian pangan, lahan tersebut dapat ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk dilindungi.

Perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan pada:

- a. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
- c. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Perencanaan didasarkan pada:

- a. Pertumbuhan penduduk dan kebutuhan konsumsi pangan penduduk;
- b. Pertumbuhan produktivitas;
- c. Kebutuhan pangan nasional;
- d. Kebutuhan dan ketersediaan lahan pertanian pangan;
- e. Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; dan
- f. Musyawarah petani.

Perencanaan kebutuhan dan ketersediaan lahan dilakukan terhadap lahan pertanian pangan yang sudah ada dan lahan cadangan. Lahan pertanian pangan yang sudah ada dan lahan cadangan didasarkan atas kriteria:

- a. Kesesuaian lahan;
- b. Ketersediaan infrastruktur;
- c. Penggunaan lahan;
- d. Potensi teknis lahan; dan/atau
- e. Luasan kesatuan hamparan lahan.

Perencanaan dijadikan dasar untuk menyusun prediksi jumlah produksi, luas baku lahan, dan sebaran lokasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta kegiatan yang menunjang. Perencanaan jumlah produksi merupakan perencanaan besarnya produksi berbagai jenis Pangan Pokok pada periode waktu tertentu di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Perencanaan luas dan sebaran lokasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan perencanaan mengenai luas lahan cadangan, luas lahan yang ada, dan intensitas pertanaman pertanian pangan ditingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan disusun baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Perencanaan terdiri atas:

- a. Perencanaan jangka panjang;
- b. Perencanaan jangka menengah; dan
- c. Perencanaan tahunan.

Perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan nasional menjadi acuan perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi dan kabupaten/kota. Perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi menjadi acuan perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota. Perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jangka panjang dan jangka menengah memuat analisis dan prediksi, sasaran, serta penyiapan luas lahan cadangan dan luas lahan baku. Perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tahunan memuat sasaran produksi, luas tanam dan sebaran, serta kebijakan dan pembiayaan. Perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diawali dengan penyusunan usulan perencanaan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Perencanaan usulan Perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan berdasarkan:

- a. Inventarisasi;
- b. Identifikasi; dan
- c. Penelitian.

Usulan perencanaan disebarkan kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan dan saran perbaikan. Tanggapan dan saran

perbaikan dari masyarakat menjadi pertimbangan perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Usulan perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat diajukan oleh masyarakat untuk di musyawarahkan dan dipertimbangkan bersama pemerintah desa, kecamatan, dan kabupaten/kota. Inventarisasi merupakan pendataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, atau pengelolaan hak atas tanah pertanian pangan. Inventarisasi dilakukan dengan mengedepankan prinsip partisipatif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penetapan Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Tahunan baik nasional melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP), provinsi, maupunkabupaten/kota.

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan penetapan:

- a. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam dan diluar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
- c. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan didalam dan di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan rencana tata ruang Kawasan Perdesaan di wilayah kabupaten dalam rencana tata ruang kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penetapan Kawasan Pertanian Pangan

Berkelanjutan menjadi dasar peraturan zonasi. Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi dasar bagi penyusunan peraturan zonasi. Penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan nasional yang sudah ditetapkan menjadi acuan penyusunan perencanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi dan kabupaten/kota.

Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi yang sudah ditetapkan menjadi acuan penyusunan perencanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota. Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada Pemerintah daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

C. Ketahanan Pangan

1. Pengertian Ketahanan Pangan

Pengertian ketahanan pangan berdasarkan Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menyatakan bahwa Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Badan Pangan Dunia FAO menginterpretasikan ketahanan pangan sebagai kemampuan menjamin ketersediaan pangan bagi seluruh penduduk sepanjang tahun dengan harga terjangkau untuk dapat hidup sehat dan aktif¹⁸. Ketahanan pangan merupakan konsep yang dinamis dalam arti dapat digunakan untuk mengukur secara langsung kualitas sumber daya manusia dengan cara mengukur kecukupan pangan dan gizinya. Karena sifatnya yang dinamis, ketahanan pangan di suatu negara sangat dipengaruhi tidak hanya dari produksi dan sistemnya namun juga oleh kondisi sosial ekonomi yang terjadi di suatu negara.

Konsep ketahanan pangan dapat dilihat dari segi individu dan nasional. Konsep ketahanan pangan di tingkat individu mengacu pada suatu keadaan yang dapat menjamin setiap individu di manapun dan kapanpun di suatu negara untuk memperoleh pangan agar dapat mempertahankan hidup sehat. Sedangkan konsep ketahanan pangan nasional berarti adanya jaminan kecukupan pangan dan gizi di tingkat nasional dari waktu ke waktu. Untuk menjamin ketahanan pangan nasional sampai tingkat individu, ketersediaan pangan dan keterjangkauan aksesnya oleh semua orang merupakan dua syarat penting. Namun meskipun ketersediaan pangan belum menjamin akses, tapi ketersediaan pangan yang cukup secara nasional merupakan langkah awal yang sangat penting untuk ditangani. Ketidakseimbangan antara kedua hal tersebut dapat menyebabkan ancaman ketahanan pangan (*food insecurity*). Ketahanan pangan yang mantap akan mampu menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan. Ketahanan pangan yang mantap merupakan

¹⁸ Fagi, A.M., Irsal Las dan M. Syam. 2002. *Penelitian Padi Menjawab Tantangan Ketahanan Pangan Nasional*. Balai Penelitian Tanaman Padi. Badan Litbang Pertanian.

syarat keharusan bagi pelaksanaan pembangunan. Tanpa ketahanan pangan yang mantap maka tidak mungkin tersedia sumberdaya manusia berkualitas tinggi yang sangat diperlukan sebagai motor penggerak pembangunan. Ketahanan pangan yang mantap merupakan prasyarat bagi stabilitas sosial politik, sementara stabilitas sosial politik merupakan syarat mutlak bagi pelaksanaan pembangunan.

2.Konsep dan Peran Strategis Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan merupakan fenomena yang kompleks, mencakup banyak aspek dan faktor terkait yang luas. Isu ketahanan pangan dimulai pada tahun 1970-an seiring dengan terjadinya krisis pangan global.¹⁹ Negara yang penduduknya mengalami kelaparan akibat krisis pangan dianggap tidak mempunyai ketahanan pangan. Oleh sebab itu, konsep ketahanan pangan pada masa tersebut lebih banyak membahas ketersediaan (pasokan) pangan pada tingkat nasional dan global.

Pada tahun 1980-an, ketika krisis pangan sudah mereda kasus kelaparan ternyata masih cenderung meningkat.²⁰ Kelaparan yang masih terjadi tersebut menunjukkan, ketersediaan pangan di tingkat nasional tidak dapat menjamin kecukupan pangan pada tingkat rumah tangga atau individu. Seiring dengan hal itu fokus analisis ketahanan pangan kemudian bergeser dari perhatian terhadap ketersediaan pangan secara nasional atau global menjadi perhatian kepada kelompok (individu) penduduk yang mengalami kelaparan. Dari fenomena tersebut diperoleh pengetahuan bahwa terdapat

¹⁹Soekirman. 2000. *Beberapa Catatan Mengenai Konsep Ketahanan Pangan*. Makalah disajikan pada Round Table Ketahanan Pangan. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta, 26 Juni 2000.

²⁰Sen, 1981; Maxwell dan Frankenberger, 1992 dalam Soekirman. 2000. *Beberapa Catatan Mengenai Konsep Ketahanan Pangan*. Makalah disajikan pada Round Table Ketahanan Pangan. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta, 26 Juni 2000.

faktor internal yang menghambat akses perolehan pangan di tingkat rumah tangga atau individu.

Kendala akses terhadap pangan tersebut terkait dengan lemahnya *entitlement* (faktor kepemilikan) di tingkat rumah tangga atau individu yang menyebabkan ketidakmampuan melakukan kontrol terhadap pangan. Derajat *entitlement* berhubungan linier dengan tingkat stabilitas akses rumah tangga atau individu terhadap pangan karena derajat *entitlement* tersebut ditentukan oleh apa yang dimiliki, yang diproduksi, yang dijual dan yang diwariskan atau diberikan

Sementara itu Hardinsyah berpendapat bahwa karena tidak setiap rumah tangga atau individu mempunyai akses terhadap proses produksi pangan dengan terbatasnya pemilikan lahan pertanian, untuk mencapai ketahanan pangan rumah tangga, dibutuhkan dukungan ketersediaan pangan ditingkat lokal dan nasional.²¹ Sementara itu, Simatupang lebih melihat hubungan antara ketahanan pangan di tingkat global, nasional, lokal hingga rumah tangga atau individu sebagai suatu sistem hirarkis (*hierarchial system*).²²

Berdasar atas berbagai faktor penyebab tidak terwujudnya ketahanan pangan, para pakar mengembangkan batasan tentang ketahanan pangan berbeda-beda. Namun demikian, batasan ketahanan pangan yang lebih diterima secara umum baru disepakati pada Konferensi Tingkat Tinggi Pangan Dunia (*World Food Summit*) tahun 1996 yang diselenggarakan di

²¹Hardinsyah, dkk. 1998. *Kajian Kelembagaan Untuk Pemantauan Ketahanan Pangan*. Kerjasama Pusat Kebijakan Pangan dan Gizi, Institut Pertanian Bogor dengan Unicef dan Biro Perencanaan, Departemen Pertanian.

²²Simatupang, dkk. 2001. *Kelayakan Pertanian Sebagai Sektor Andalan Pembangunan Ekonomi Nasional*. Makalah disampaikan pada Forum Diskusi Pembangunan Pertanian di Pusat Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor, 10 Mei.

Roma. Ketahanan pangan didefinisikan sebagai: “kondisi terpenuhinya kebutuhan gizi setiap individu dalam jumlah dan mutu agar dapat hidup aktif dan sehat secara berkelanjutan sesuai budaya setempat”²³. Di Indonesia, pengertian ketahanan pangan telah dibakukan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang pangan. Pada Bab I Pasal 1 disebutkan bahwa ketahanan pangan adalah: “terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutu, aman, merata dan terjangkau”.

Dari versi batasan manapun, aspek kecukupan pangan menjadi basis kriteria untuk menentukan status ketahanan pangan. Hal ini karena pangan adalah kebutuhan pokok bagi manusia untuk mempertahankan kelangsungan hidup. Pada mulanya kecukupan pangan hanya dinilai menurut fisik kuantitas sesuai kebutuhan untuk beraktivitas dalam kehidupan sehari-hari secara sehat. Namun demikian, seiring dengan perkembangan analisis, kriteria kecukupan kemudian juga mencakup aspek kualitas pangan sesuai kebutuhan tubuh manusia. Dampak dari perkembangan pemikiran tersebut antara lain munculnya kritik bahwa penggunaan kriteria kecukupan pangan pokok yang merupakan sumber energi sebagai indikator ketahanan pangan dianggap kurang memadai. Hardinsyah misalnya, mengembangkan konsep Skor Konsumsi Pangan (SKP) sebagai alternatif cara menghitung ketahanan pangan.²⁴ Konsep tersebut telah diterapkan, antara lain, oleh Badan Pusat Statistik bekerja sama dengan Canadian International Development Agency (CIDA) pada tahun 2000 pernah mencoba mengembangkan Indeks

²³Hardinsyah. *Op.cit*

²⁴Hadiansyah, dkk 1998. *Kajian Kelembagaan Untuk Pemantauan Ketahanan Pangan*. Kerjasama Pusat Kebijakan Pangan dan Gizi, Institut Pertanian Bogor dengan Unicef dan Biro Perencanaan, Departemen Pertanian.

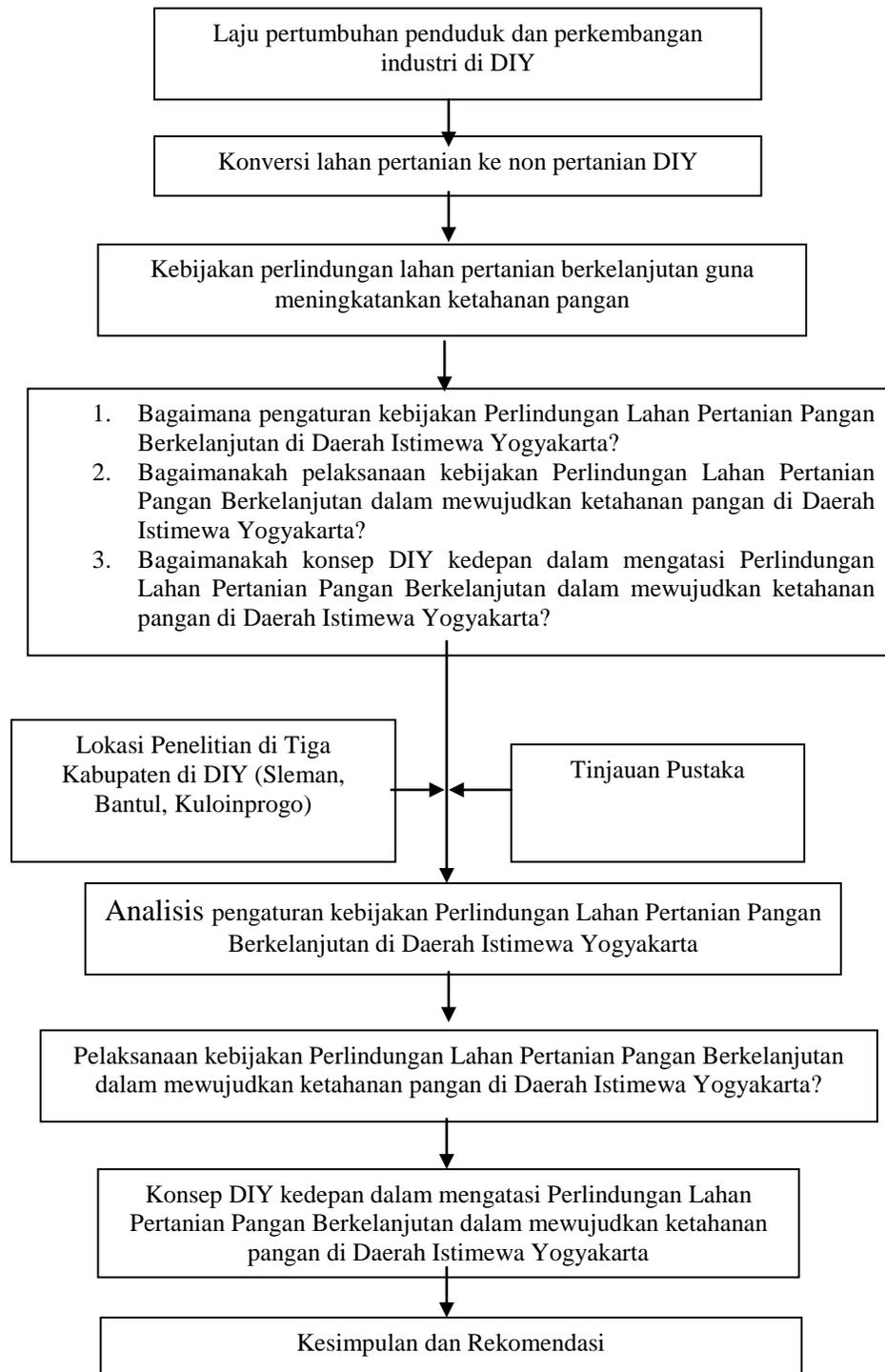
Keanekaragaman Pangan (*Food Variety Index*). Dari sisi dimensi waktu, ketahanan pangan dapat terwujud jika aspek resiko kegagalan akses terhadap pangan dapat ditanggulangi.

Terkait dengan faktor resiko tersebut, dikenal dua bentuk ketidaktahanan pangan (*food insecurity*), yaitu yang bersifat kronik dan transitori. Ketidaktahanan pangan kronik terjadi secara terus menerus (jangka panjang) karena rendahnya faktor daya beli dan rendahnya kualitas sumberdaya manusia. Ketidaktahanan pangan transitori terjadi sementara (sering bersifat mendadak atau tiba-tiba) yang sering diakibatkan oleh adanya: bencana alam, kegagalan produksi dan kenaikan harga.

Luasnya cakupan konsep ketahanan pangan menempatkan peran strategis kebijakan pangan dalam mencapai ketahanan pangan di suatu Negara. Di Indonesia misalnya, isu ketahanan pangan secara politis telah dijadikan agenda kebijakan nasional yang tertuang dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Dalam tataran operasional, pencapaian ketahanan pangan di Indonesia didukung oleh dibentuknya satu Unit Eselon I dalam jajaran Departemen Pertanian sejak tahun 2000, yaitu Badan Urusan Ketahanan Pangan, dan disempurnakan menjadi Badan Bimas Ketahanan Pangan pada tahun 2001. Selain itu dibentuk pula lembaga non struktural yaitu Dewan Ketahanan Pangan di tingkat nasional yang dipimpin langsung oleh Presiden R.I maupun tingkat daerah yang dipimpin oleh pimpinan daerah yaitu Gubernur/Bupati/Walikota.

D. Kerangka Pemikiran Penelitian

Dari perumusan masalah di atas dapat disusun kerangka pemikiran permasalahan sebagai berikut:



Gambar 2.1.
Skema Kerangka Pikir Analisis Kebijakan Pengembangan Lahan pertanian Pangan Berkelanjutan guna Mewujudkan Ketahanan Pangan di DIY

Lahan pertanian pangan berkelanjutan mempunyai fungsi yang sangat strategis, karena memiliki fungsi sebagai penyedia bahan pangan utama, terutama beras bagi penduduk. Dalam upaya melindungi ketahanan pangan maka pengendalian alih fungsi lahan pertanian tidak boleh dilakukan kecuali untuk kepentingan umum serta apabila terjadi bencana alam.

Menurut Listyawati, kunci utama untuk mengatasi masalah konversi lahan adalah penataan rencana tata ruang wilayah (RTRW). Disamping juga diperlukan komitmen antara instansi terkait untuk pelaksanaannya. Optimalisasi lembaga perizinan terkait dengan konversi lahan pertanian juga sangat penting, tidak hanya dengan *political will*, tetapi juga *political commitment* dan *law enforcement* yang tangguh.²⁵

Untuk menganalisis kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan maka diperlukan dasar hukum kebijakan terkait dengan perlindungan lahan pangan berkelanjutan serta komitmen pelaksana kebijakan dalam mengkomunikasikan kebijakan melalui sosialisasi, pemahaman terhadap kebijakan, koordinasi antar organisasi melalui standar operasional prosedur, serta faktor lingkungan yang mempengaruhi yaitu faktor sosial dan ekonomi serta dukungan publik atau masyarakat dalam mewujudkan kebijakan perlindungan lahan pangan berkelanjutan guna mewujudkan ketahanan pangan di DIY.

²⁵ Listyawati, H. 2010. Kegagalan Pengendalian Alih Fungsi Tanah Dalam Perpektif Penatagunaan Tanah di Indonesia. *Mimbar Hukum*.22(1):37-57