

DISERTASI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RENCANA TATA RUANG DALAM
PENGEMBANGAN KAWASAN DAN PERLINDUNGAN
LAHAN PERTANIAN
(Studi Kasus Kabupaten Sidenreng Rappang)**

Oleh:

E R F I N A

PO900314408



**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCA SARJANA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2019**

ABSTRAK

Erfina, 2018. Implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam Program Pengembangan Kawasan Strategi dan Perlindungan Lahan Pertanian di Kabupaten Sidrap. (Dibimbing oleh Armin Arsyad, Badu Ahmad dan Hasniati)

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan efektifitas implementasi kebijakan tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, untuk menjelaskan faktor determinan yang memengaruhi implementasi kebijakan tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, serta untuk menjelaskan model yang efektif dalam implementasi kebijakan rencana tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif sedangkan pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan dokumentasi serta keabsahan data diuji dengan triangulasi. Berdasarkan perkembangan paradigma kebijakan publik, maka penelitian ini termasuk dalam paradigma *bottom up*, dimana perencanaan tata ruang khususnya zona pertanian dibangun dari bawah yaitu oleh Dinas Pertanian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan rencana tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang belum terlaksana secara optimal diukur dari komitmen, dukungan *stakeholders* serta lingkungan eksternal. Faktor determinan yang memengaruhi implementasi sasaran kebijakan, sumberdaya, sikap para pelaksana, komunikasi, karakteristik agen serta lingkungan eksternal. Model yang efektif diterapkan dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian adalah model pendekatan sintesis atau hibrid, dengan variabel Sasaran/tujuan, Sumber daya, Komunikasi, Kepatuhan, Aspek ekonomi, sosial dan politik serta Penegakan aturan

Kata Kunci : *Implementasi kebijakan, pengembangan kawasan, perlindungan lahan pertanian.*

DISERTASI

**IMPLEMENTASI PROGRAM TATA RUANG DALAM PENGEMBANGAN
KAWASAN DAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN (STUDI KASUS
KECAMATAN MARITENGGAE KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG
TAHUN 2018)**

Disusun dan diajukan oleh

ERFINA

Nomor Pokok P0900314408

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi
pada tanggal **12 Juni 2019**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Tim Promotor,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.

Promotor



Dr. H. Badu Ahmad, M.Si.

Kopromotor

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,



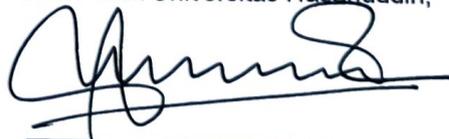
Prof. Dr. H. Rakhmat, MS.



Dr. Hj. Hasniati, M.Si.

Kopromotor

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendekatan pembangunan Nasional yang telah menciptakan pertumbuhan ekonomi secara cepat tidak bisa dipungkiri telah mengakibatkan pertumbuhan kawasan perumahan melampaui kawasan lainnya atau dengan kata lain telah mendorong percepatan pengembangan kawasan strategis. Percepatan pengembangan kawasan strategis ini selain menimbulkan dampak positif juga menimbulkan dampak negatif yakni terserapnya sumberdaya yang dimiliki pedesaan. Sumber daya yang dimiliki oleh kawasan pedesaan, baik sumber daya alam maupun sumberdaya manusia perlu penataan dengan baik.

Berdasarkan UU RI No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diperlukan adanya penegasan terhadap “kedudukan” kawasan pedesaan yang berarti penegasan terhadap fungsi dan peran kawasan pedesaan. Bagian Kelima, Pasal 48 Undang-undang tersebut disebutkan bahwa penataan ruang kawasan pedesaan diarahkan untuk : (a) Pemberdayaan masyarakat pedesaan; (b) Pertahanan kualitas lingkungan setempat dan wilayah yang didukungnya; (c) Konservasi sumber daya alam; (d) Pelestarian warisan budaya lokal; (e) Pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan; dan (f) Penjagaan keseimbangan pembangunan pedesaan-perkotaan. Fungsi dan peran kawasan pedesaan ini seharusnya dijabarkan dalam rencana tata ruang wilayah yang menjadi acuan pengembangan kawasan pedesaan.

Ukuran keberhasilan pembangunannya dalam rencana tata ruang wilayah selama ini hanya dilihat dari terciptanya laju pertumbuhan perekonomian yang tinggi. Pertumbuhan perekonomian serta industrialisasi yang tinggi, juga semakin mendesak produktivitas pertanian. Oleh karenanya produktivitas pertanian harus menjadi fokus pembangunan pemerintah Indonesia saat ini.

Pemerintah Indonesia sampai hari ini masih selalu mengimpor beras dari luar negeri dengan berbagai alasan. Selain itu, pemerintah Indonesia saat ini juga belum mampu melakukan penekanan terhadap fenomena urbanisasi dan pengangguran yang hampir terjadi di setiap daerah yang ada di Indonesia.

Kondisi Indonesia saat ini bila ditinjau dari pemerataan pembangunan telah memunculkan ketimpangan antara kawasan pedesaan dan perkotaan. Ketimpangan pembangunan antar kawasan pedesaan dan perkotaan dapat dilihat dari perbedaan tingkat kesejahteraan dan perkembangan ekonomi antarwilayah. Selain itu, Ketimpangan pelayanan sosial dasar yang tersedia, seperti pendidikan, kesehatan, dan air bersih juga masih terjadi.

Ketimpangan antar kawasan perkotaan dan pedesaan ditunjukkan oleh rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat desa, tertinggalnya pembangunan kawasan pedesaan dibanding dengan perkotaan. Ketimpangan ini disebabkan oleh minimnya akses pada permodalan, lapangan kerja, informasi, teknologi pendukung, dan pemasaran hasil-hasil produksi di pedesaan.

Guna menghindari kesenjangan antara kawasan pedesaan dan perkotaan maka pemerintah perlu memberi perhatian khusus dalam pengembangan kawasan dan

perlindungan lahan pertanian yang selama ini telah dilakukan secara umum dan telah mampu meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan hasil evaluasi daerah otonom hasil pemekaran yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri, yang menyebutkan tentang kegagalan pemekaran daerah otonom di Indonesia hampir mencapai 70 persen dari 205 daerah otonom baru. Berdasarkan pertimbangan obyektif, ketahanan pangan sangat tepat diposisikan sebagai salah satu agenda kebijakan strategis.

Visi, misi dan program aksi pemerintah periode 2009 – 2014 merupakan salah satu dari 11 prioritas nasional yang menjadi fokus pembangunan. Sebelas prioritas tersebut adalah: (1) Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola, (2) Pendidikan, (3) Kesehatan, (4) Penanggulangan Kemiskinan, (5) Ketahanan Pangan, (6) Infrastruktur, (7) Iklim Investasi dan Iklim Usaha, (8) Energi, (9) Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana, (10) Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar, dan Pasca Konflik, dan (11) Kebudayaan, Kreativitas dan Inovasi Teknologi. (Kompas.com. 2012)

Perubahan dari UU No. 24 Tahun 1992 menjadi UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, diharapkan dapat menambah kapasitas aparatur pemerintah melalui pelaksanaan bantuan teknis dan pembinaan teknis, antara lain penyiapan *zoning regulation*, penyusunan rencana tata ruang, tersusunnya Norma, Standar Prosedur dan Manual (NSPM) pengendalian pemanfaatan ruang, termasuk ruang laut, pesisir, dan pulau-pulau kecil.

Dalam UU RI No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diperlukan adanya penegasan terhadap “kedudukan” kawasan pedesaan yang berarti penegasan terhadap

fungsi dan peran kawasan pedesaan. Bagian Kelima, Pasal 48 Undang-undang tersebut disebutkan bahwa penataan ruang kawasan pedesaan diarahkan untuk : (a) pemberdayaan masyarakat pedesaan; (b) pertahanan kualitas lingkungan setempat dan wilayah yang didukungnya; (c) konservasi sumber daya alam; ((d) pelestarian warisan budaya lokal; (e) pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan.

Secara mikro, tingginya urbanisasi ditunjukkan dengan terjadinya konversi lahan kawasan pertanian menjadi kawasan perkotaan. Konsekuensi logis dari kondisi itu adalah terjadinya migrasi penduduk pedesaan ke perkotaan akibat semakin menyempitnya lapangan pekerjaan di bidang pertanian, sebagai akibat semakin menyempitnya lahan pertanian.

Semakin menyempitnya lahan pertanian akan menimbulkan kesimpangsiuran antara program pemerintah. Tema prioritas ketahanan pangan untuk periode 2015 – 2020 adalah Peningkatan ketahanan pangan untuk mewujudkan kemandirian pangan, peningkatan daya saing produk pertanian, peningkatan pendapatan petani, serta kelestarian lingkungan dan sumber daya alam melalui program revitalisasi pertanian. Target pertumbuhan rata-rata untuk produksi padi adalah 3,2 persen/tahun; sedangkan PDB sektor pertanian adalah sebesar 3,7 persen/tahun dan kesejahteraan petani juga meningkat sehingga indeks Nilai Tukar Petani pada 2015 diharapkan berada pada kisaran 115-120 persen. (Direktorat Pangan dan Pertanian, 2013)

Undang-undang pemerintahan daerah menjelaskan bahwa pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah berada dalam kewenangan penuh daerah, baik dalam pengambilan keputusan pelaksanaan pembangunan melalui pemilihan pola dan

bentuk kawasan /wilayah yang akan diandalkan dan dikembangkan, maupun pemilihan produk-produk yang berpotensi diunggulkan untuk mendukung otonomi daerah.

Untuk mendukung otonomi daerah yang mempunyai tujuan murni mencapai peningkatan kesejahteraan masyarakat secara langsung dan peningkatan kemandirian daerah dalam pengelolaan potensi unggulan daerah yang secara bersama-sama mendukung program pembangunan ekonomi daerah. Program pembangunan ekonomi daerah di era globalisasi yang terus bergulir mengharuskan kita patuh pada berbagai kesepakatan internasional yang tidak dapat dihindari dan telah menempatkan pemerintah daerah pada posisi terdepan pada berbagai potensi dan produk unggulannya untuk dapat bersaing bebas dengan daerah lain.

Implikasi dari beberapa hal yang telah diuraikan di atas bahwa perkembangan ekonomi daerah dapat dipercepat melalui pengembangan potensi andalan dan unggulan daerah agar tidak tertinggal dalam persaingan pasar bebas, namun hal ini tidak melupakan tujuan murni otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Guna dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat maka pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur pertumbuhan Ekonomi daerahnya agar dapat memajukan daerahnya masing-masing. Kewenangan tersebut akan menjadikan daerah memiliki kemampuan untuk melakukan pembangunan ekonomi di daerahnya tanpa menunggu bantuan dari pusat.

Menurut Arsyad, (1999:108) Pembangunan ekonomi adalah satu proses pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada dan membentuk pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk

menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut.

Pembangunan ekonomi diarahkan untuk memacu adanya pemerataan pembangunan beserta hasil-hasilnya yang diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi sebuah daerah secara lebih adil bagi seluruh masyarakat yang ada. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi juga diperlukan guna percepatan perubahan struktur perekonomian daerah dan dari perekonomian yang kecil dan sering berjalan di tempat (stagnan) menuju perekonomian daerah yang terus meningkat dan dinamis.

Peran Pemerintah Daerah untuk menjaga stabilitas perekonomian, serta mengembangkan dan mempercepat perekonomian daerah yang ada, membuat Pemerintah Daerah harus dapat melihat dan menentukan wilayah-wilayah mana yang secara ekonomi, sosial, dan kultural memiliki potensi untuk dikembangkan, baik itu potensi yang ada secara alami maupun potensi untuk dikembangkan, baik itu potensi yang ada secara alami maupun potensi yang telah tumbuh karena adanya pembangunan. Hal ini penting bagi pembangunan infrastruktur dan fasilitas-fasilitas lainnya pada lokasi tepat yang akan memberikan dampak-dampak yang positif terhadap perkembangan dan pertumbuhan pembangunan ekonomi.

Pusat pertumbuhan daerah kabupaten juga dengan sendirinya berkuasa secara organisasi atas bagian-bagian yang lain dan juga kabupaten lain yang tersebar di sekitarnya. Makin dekat daerah tersebut makin kuat pengaruhnya dan sebaliknya makin jauh kedudukan daerah maka makin lemah juga pengaruhnya terhadap wilayah tersebut. Pengaruh ini meliputi pengaruh finansial ekonomis (bank dan

Pasar), kultural (pendidikan dan hiburan), serta komunikasi (surat kabar, radio, televisi) (Daldjoeni, 1997 : 139).

Model pembangunan daerah yang dapat diterapkan pada kawasan-kawasan pengembangan merupakan salah satu alternatif yang dapat diterapkan pada daerah Kabupaten Sidenreng Rappang, karena dengan adanya pengembangan daerah ini dapat merangsang kegiatan-kegiatan ekonomi, yang pada akhirnya turut berdampak terhadap pengembangan kegiatan pembangunan daerah Kabupaten Sidenreng Rappang.

Pengembangan kegiatan pembangunan juga akan diikuti oleh pembangunan infrastruktur, transportasi, komunikasi dan kelembagaan sosial yang secara alami dapat meningkatkan daya tarik investasi. Implikasi terhadap kegiatan ekonomi yang terjadi di masyarakat adalah, bagaimana hasil produksi dari pusat-pusat pertumbuhan tersebut, dapat dipakai untuk melaksanakan kegiatan ekonomi yang berada di sekitar pusat pertumbuhan, sedangkan sisi lainnya adalah produksi hasil daerah tersebut juga dipakai untuk kegiatan ekonomi yang ada di pusat pertumbuhan kawasan strategis tersebut.

Kegiatan ekonomi yang dimaksud yaitu penyesuaian ekonomi antar kecamatan dalam daerah Kabupaten Sidenreng Rappang, konsep pendekatan yang sering digunakan adalah konsep pengembangan daerah-daerah administratif. Konsep pengembangan daerah administratif di kecamatan Maritengngae yang ada di Kabupaten Sidenreng Rappang dinilai memiliki potensi untuk dikembangkan sebagai pusat pertumbuhan. Hal ini, juga dimaksudkan karena kecamatan Maritengngae sebagai daerah pertumbuhan tidak selalu memiliki daerah yang terlalu luas,

diharapkan teori yang ada juga dapat diaplikasikan dalam pengelolaannya sebagai pusat pertumbuhan.

Sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dan agrobisnis modern Kabupaten Sidenreng Rappang sangat terkenal dengan Potensi komoditas padi yang dimiliki. Kabupaten Sidenreng Rappang tergolong dalam wilayah ` BOSOWASIPILU, yang artinya Kabupaten Sidenreng Rappang termasuk dalam program pengembangan sentra tanaman padi bersama-sama kabupaten lainnya yaitu Bone, Soppeng, Wajo, Pinrang dan Luwu. Potensi sawah pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang lima tahun terakhir berturut-turut sebagai berikut: Tahun 2013: 46.984,60 ; Tahun 2014: 46.984,60 ; Tahun 2015: 46.973,15 ; Tahun 2016 : 46.969,12 dan Tahun 2017 : 46.969,12 (Laporan tahunan Dinas Pertanian Kabupaten Sidenreng Rappang, 2018).

Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sidenreng Rappang Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2012-2032, paragraf 3 pasal 33 tentang kawasan peruntukan pertanian dijelaskan bahwa kawasan peruntukan kawasan tanaman pangan lahan basah (pertanian) ditetapkan disebagian wilayah Kecamatan Kulo, Kecamatan Baranti, Dua Pitue, Tellu Limpoe, Maritengngae, Kecamatan Panca Lautang, Panca Rijang, Watang Pulu, Pitu Riase, Pitu Riawa, dan sebagian wilayah Kecamatan Watang Sidenreng dengan luasan 63.672 ha (enam ribu enam ratus tujuh puluh dua) hektar.

Karenanya pemerintah perlu melakukan peninjauan terhadap lokasi yang ingin dialih fungsikan oleh masyarakat sebagaimana dimanakan pula dalam Perda Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang. Dipertegas dengan Perda Nomor 9 tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Perda tentang Rencana Tata Ruang Nomor 5 tahun 2012 Pasal 68 tentang ketentuan perizinan berbunyi sebagaimana berikut: (1) ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud pada pasal 45 ayat 2 huruf b merupakan dalam pemberian izin pemanfaatan ruang; (2) Izin pemanfaatan ruang diberikan kepada calon pengguna ruang yang akan melakukan kegiatan pemanfaatan ruang pada suatu kawasan berdasarkan rencana tata ruang dan ketentuan peraturan sebagaimana diatur dalam peraturan daerah ini.

Selanjutnya, pada pasal 69 ayat 1 huruf c izin penggunaan pemanfaatan tanah, d izin mendirikan bangunan, demikian pula pada pasal 70 ditegaskan mekanisme peraturan sebagaimana dimaksud pasal 69 ayat 1 lebih rinci ditegaskan dalam Peraturan Bupati Kabupaten Sidenreng Rappang, sedangkan dalam pasal 71 ayat (1) izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pasal 69 yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Meskipun dengan berbagai ketentuan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang mengenai Pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian namun alih fungsi lahan pun terus bertambah. Hal ini jika terus dibiarkan akan mengakibatkan resiko sosial dan dampak negatif terhadap lingkungan. Salah satu resiko sosial dan dampak lingkungan yang dapat terjadi akibat kurang optimalnya implementasi terhadap kebijakan adalah terjadinya kondisi masyarakat yang tidak saling memperhatikan satu sama lainnya. Seringnya terjadi banjir akibat pembuangan sampah sembarangan yang sulit dihindari. Untuk menekan

kondisi yang tidak stabil tersebut maka pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang tidak cukup hanya dengan menetapkan kebijakan.

Kebijakan - kebijakan yang telah ditetapkan dalam bentuk perda maupun perbub perlu diimplementasikan sehingga visi dan misi Kabupaten Sidenreng Rappang dapat dicapai dengan baik. Model implementasi kebijakan sangat menentukan apakah kebijakan dapat dicapai dengan baik atau tidak.

Berbagai model implementasi kebijakan yang dikemukakan beberapa ahli. Teori implementasi kebijakan yang digagas oleh Daniel Van Meter - Carl Van Horn mengemukakan tujuh faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu Sasaran Kebijakan, Kinerja Kebijakan, Sumber Daya, Sikap para pelaksana, Komunikasi, Karakteristik Agen, Lingkungan Eksternal

Sehubungan dengan hal tersebut, banyak fenomena yang berkenaan dengan implementasi kebijakan Perda tentang Rencana Tata Ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan persawahan yang terjadi di lapangan tidak sesuai dengan harapan. Kebijakan pengembangan kawasan dengan memindahkan berbagai kantor pelayanan ke salah satu wilayah dengan prinsip pelayanan satu pintu yang kini dikenal dengan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) meskipun terbilang jauh dari pusat ibu kota Kabupaten Sidenreng Rappang ternyata memberikan dampak negatif terhadap perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.

Berdasarkan hasil observasi di lapangan terdapat beberapa permasalahan sebagaimana berikut:

1. Pengembangan kawasan yang terjadi di Kabupaten Sidenreng Rappang mengakibatkan terjadinya Alih fungsi lahan persawahan menjadi kawasan perumahan yang terus bertambah.
2. Dengan berbagai pembangunan infrastruktur yang baik maka, Kecendrungan masyarakat mendirikan bangunan di atas lahan persawahan yang produktif terus bertambah.
3. Penataan kawasan perkotaan semakin kurang baik, kerusakan lingkungan sering terjadi disebabkan kurangnya drainase pengairan yang menyebabkan sering terjadi banjir di kawasan perkotaan.
4. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) kepada masyarakat terkesan terlalu mudah didapatkan, sehingga Masyarakat bebas mendirikan bangunan di tanah miliknya sekalipun itu merupakan tanah irigasi.

Melihat realita tersebut, hal ini akan menimbulkan dampak negatif kepada produktifitas hasil pertanian, khususnya tanaman padi. Target hasil yang direncanakan oleh Dinas Pertanian tidak akan pernah dapat dicapai secara maksimal apabila implementasi kebijakan Perda tentang Rencana Tata Ruang Pasal 69 tidak berjalan secara optimal.

Proses implementasi perda tentang rencana tata ruang sebagaimana dimaksudkan pada pasal 69 tersebut menekankan akan pemanfaatan lahan pertanian sesuai peruntukannya guna meningkatkan hasil produktivitas pertanian sehingga dapat menunjang pembangunan ekonomi di Kabupaten Sidenreng Rappang.

Terlepas dari sejumlah permasalahan seputar implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini, pada hakekatnya

implementasi kebijakan ini harus dilakukan dalam konteks organisasi yang menyeluruh dengan tujuan dan target yang jelas, prioritas yang jelas, serta sumber daya pendukung yang jelas pula.

Penelitian disertasi ini mengambil tema tentang implementasi kebijakan tata ruang dalam program pengembangan kawasan strategi dan perlindungan lahan pertanian, dengan fokus pada analisis tentang implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kecamatan Maritengngae Kabupaten Sidenreng Rappang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan pokok masalah penelitian ini: Bagaimana faktor determinan dan model yang efektif yang memengaruhi implementasi kebijakan tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.

Berdasarkan pokok masalah di atas dapat dikemukakan 3 (tiga) pertanyaan penelitian, sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang?
2. Faktor determinan apa saja yang memengaruhi implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang?

3. Bagaimanakah model yang efektif dalam implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis secara komprehensif dan mendalam tentang:

1. Implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.
2. Faktor determinan yang memengaruhi implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang
3. Model yang efektif dalam implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat yakni manfaat akademik dan manfaat praktis. Manfaat penelitian ini akan dijelaskan secara rinci sebagai berikut:

1. Manfaat Akademik:
 - a) Hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu, khususnya ilmu Administrasi Publik. Penggunaan konsep dan teori tentang Implementasi Kebijakan dalam hubungannya dengan fenomena

empirik, dapat menghasilkan konsep baru bagi pengembangan ilmu Administrasi Publik.

- b) Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai rujukan bagi peneliti selanjutnya yang berminat meneliti masalah yang sama.

2. Manfaat Praktis:

- a) Hasil penelitian ini kiranya dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik, khususnya kebijakan perlindungan lahan pertanian.
- b) Hasil penelitian ini dapat memunculkan pembaharuan pemikiran yang disertai dengan adanya komitmen terhadap pelaksanaan pembangunan yang progresif, terutama dalam mendalami Implementasi kebijakan Rencana Tata Ruang dalam Pengembangan Kawasan dan Perlindungan Lahan Pertanian Kabupaten Sidenreng Rappang.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan paradigma *New Public Administration* dalam mengkaji permasalahan yang ditemukan di lapangan. Adapun konsep yang dibahas dalam kajian pustaka ini mencakup empat belas point, yakni: pertama; Paradigma *New Public Administration*, kedua; Generasi Implementasi Kebijakan, ketiga; Konsep kebijakan publik, keempat; Konsep implementasi kebijakan publik, kelima; Model implementasi kebijakan publik, keenam; Faktor penunjang/penghambat implementasi kebijakan publik, ketujuh; Perencanaan pembangunan daerah, kedelapan; Konsep pengembangan kawasan, kesembilan; Konsep tata ruang wilayah, kesepuluh; Otonomi daerah, kesebelas; Dampak sosial dan ekonomi pembangunan perumahan, keduabelas; Penelitian terdahulu, ketigabelas; Konteks Penelitian, Keempatbelas; kerangka pikir dan kelimabelas; Skema kerangka pikir. Pembahasannya akan diuraikan lebih lanjut pada point-point di bawah ini.

A. Paradigma *New Publik Administration*

Setelah konsep POSDCORB, pada tahun 1938 terbit buku karangan Herbert Simon, *Administrative Behavior* yang berisi jika menginginkan administrasi negara bekerja dengan keharmonisan stimulasi intelektual maka hendaknya. Tokoh lain adalah Fritz Morstein-Marx (*Elements of Public Administration*) yang menerangkan bahwa administrasi dan politik bisa dikotomi. Fritz menunjukkan adanya kesadaran baru mengenai administrasi yang 'value free' itu sebenarnya adalah value yang berat condongnya ke politik (Suharyanto, Hadriyanus, 2005).

Fase paradigma ketiga dikenal dengan teori-teori neoklasik dari administrasi negara maka yang menarik adalah pandangan Herbert Simon (1947) di atas tentang Konsep Rasionalitas Murni (Pure Rationality) dan Rasionalitas Terbatas (Bounded Rationality) pada proses pengambilan keputusan di dalam organisasi.

Selain itu, paradigma ketiga adalah penjelasan mengenai administrasi negara sebagai ilmu politik yang berkembang pada tahun 1950-1970. Fase ini berusaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik. Tahun 1962 administrasi negara bukan lagi dianggap sebagai bagian dari ilmu politik. Menurut Keban, Yeremias T. (2008)⁸ muncul paradigma baru yang tetap menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik yang lokusnya adalah birokrasi pemerintahan. Pada akhirnya pada masa ini administrasi mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin ilmu yang sangat dominan dalam administrasi publik.

Paradigma keempat pada periode 1956-1970 adalah masa administrasi negara sebagai ilmu administrasi. Prinsip manajemen dikembangkan kembali secara ilmiah dan mendalam seperti perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern. Pada masa ini terdapat dua jenis administrasi negara yaitu pengembangan ilmu administrasi murni yang berdasarkan pengaruh psikologi sosial dan ilmu administrasi yang menjelaskan mengenai public policy.

Sejumlah pengembangan di masa ini seperti tahun 1960, Keith M. Henderson berpendapat bahwa teori organisasi seharusnya menjadi fokus utama administrasi negara. Sehingga berkembang Organizational Development (OD) atau Pengembangan Organisasi secara pesat sebagai spesialisasi dari ilmu administrasi.

Paradigma kelima berkembang sejak 1970 yang menempatkan administrasi negara sebagai administrasi negara. Pengembangan administrasi negara tidak hanya ditujukan pada locus administrasi negara sebagai ilmu murni tetapi juga pengembangan teori organisasi. Perhatian pada teori organisasi terutama ditujukan pada bagaimana dan mengapa organisasi bekerja, perilaku individu dalam organisasi dan bagaimana keputusan diambil dalam organisasi. Kemudian berkembang pula ilmu kebijaksanaan (policy science), politik ekonomi, proses kebijakan pemerintah dan analisisnya dan cara pengukuran kebijakan. Setelah perkembangan paradigma seperti diuraikan diatas dikemukakan oleh Nicholas Henry, pada tahun 1982 terdapat pendapat yang merinci beberapa aliran dalam administrasi publik yaitu aliran proses administrasi yang meliputi aliran empiris, pengambilan keputusan, matematik dan aliran sistem administrasi holistic yang terdiri dari aliran perilaku manusia, aliran analisis birokrasi, aliran sistem sosial dan aliran integratif (Keban, Yeremias T, 2005).

Pada tahun 1992, terjadi pergeseran paradigam yang dikenal dengan post bureaucratic paradigm yang dikemukakan oleh Barzelay tahun 1992 dan oleh Armajani tahun 1997, paradigma ini menekankan; hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk dan keterikatan terhadap norma, mengutamakan misi, pelayananan dan hasil akhir (outcome), menekankan pemberian hasil bagi masyarakat, membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja, pemahamamn dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalahs serta proses perbaikan yang berkesinambungan, memisahkan pelayanan dan control,

memperluas peilihan pelanggan, mengukur dan menganalisis hasil dan memperkaya umpan balik (Keban, Yeremias T, 2005).

B. Generasi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Ancaman utama adalah konsistensi implementasi. Pendekatan dalam implementasi kebijakan publik oleh Peter deLeon dan Linda deLeon (2001) dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Mempergunakan pendekatan ini, antara lain: Graham T. Allison dengan studi kasus misil kuba (1971, 1979). Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan studi pengambilan keputusan di sektor publik.

Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (*top-downer perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983), dan Paul Berman (1980). Pada saat yang sama, muncul pendekatan *bottom-upper* yang dikembangkan oleh Michael Lipsky (1971, 1980), dan Benny Hjern (1982, 1983).

Generasi ketiga, tahun 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L. Goggin (1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor

pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontingensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan yang mengembangkan pendekatan ini adalah antara lain Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990), dan Denise Scheberle (1997).

C. Konsep Kebijakan Publik

Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan pengertian *publik* itu sendiri dalam bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum.

Kebijakan publik memiliki banyak pemahaman teoritis tergantung pada perspektif keilmuan yang bersangkutan. Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970:71) dalam Tilaar dan Nugroho (2009:183) menyatakan kebijakan publik adalah suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*).

Dye dalam Abidin (2002) menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*what ever government chooses to do or not to do*). Friederich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*).

Dan Heglo menyebutkan kebijakan sebagai “*a course of action intended to accomplish some end*” atau sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu.

Menurut Thomas R. Dye yang dikutip oleh Syafii (2006, h.105) kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan sesuatu (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*).

L.N. Gerston (1992:5) dalam Baedhowi (2009:1) menyatakan bahwa Kebijakan publik sebagai “*....attempts to resolve public issues, questions that most people believe should be decided by officials at the appropriate level of government national, state or local*”. Gerston lebih menekankan pada upaya-upaya yang diputuskan oleh pejabat pemerintah pada setiap level pemerintahan untuk memecahkan masalah publik.

Adapun prinsip-prinsip yang perlu dijadikan acuan dalam membuat kebijakan adalah:

- a. Prinsip Konsistensi, artinya substansi peraturan perundang-undangan yang dibuat harus konsisten baik antar pasal dan ayat maupun dengan peraturan perundangan lain yang berlaku dan sebaliknya. Selama ini masalah pokok perencanaan adalah konsistensi dengan kebijakan yang disusun.
- b. Prinsip Konsistensi dengan Desentralisasi dan Keadilan Sosial, artinya seluruh peraturan perundangan yang berlaku harus konsisten dalam hal manajemen daerah otonom dan pelaksanaan tanggung jawab utamanya

dalam meningkatkan keadilan sosial, karena masih banyak kebijakan yang konsisten dengan semangat desentralisasi dan keadilan sosial.

- c. Prinsip Legislasi Kebijakan, artinya di negara yang menganut hukum tertulis seperti Indonesia, seluruh kebijakan yang diambil harus disahkan dalam bentuk peraturan perundangan supaya memiliki landasan hukum yang kuat. Hal ini juga diperlukan ketetapan yang tulus dalam penetapan kebijakan.
- d. Prinsip Interpretasi Kebijakan yang berhati-hati (*Careful Craftmanship*), artinya seluruh peraturan perundangan yang berlaku harus dapat diinterpretasikan sama oleh seluruh *stakeholders* terkait sehingga tidak menimbulkan kontroversi di lapangan. Kebijakan perlu ditetapkan secara seksama dan disepakati antara Pemda dan DPRD.
- e. Prinsip Amandemen jika Dibutuhkan, artinya ketika suatu peraturan perundangan dinilai sudah tidak efektif lagi, merupakan alasan yang kuat untuk melakukan amandemen. Adanya dinamika dari aspirasi yang berkembang, juga memerlukan pembahasan dari kebijakan yang ada.
- f. Prinsip Tanggung Jawab *Political Appointee* dalam Perencanaan Kebijakan, yang menyebutkan bahwa setiap *political appointee* di daerah (gubernur, bupati, walikota, dan DPRD) bertanggung jawab untuk merancang agenda pembuatan kebijakannya sendiri, termasuk pembentukan tim perancang dan mengarahkan tim tersebut. Namun keterwakilan masyarakat dalam legislative perlu dicerminkan kebijakan yang disusun.

- g. Prinsip Tanggung Jawab dalam Menjamin Konsistensi Kebijakan, artinya setiap *political appointee* bertanggung jawab untuk menjamin bahwa rancangan peraturan perundangan yang diusulkannya konsisten terhadap peraturan perundangan yang lebih tinggi, dan juga peraturan perundangan yang berpotensi untuk menimbulkan konflik. Akuntabilitas perlu dijaga bersama untuk efektifnya suatu kebijakan.
- h. Prinsip Perencanaan Strategis dalam Pembuatan Kebijakan, artinya Prolegnas (Program Legislatif Nasional) atau Prolegda (Program Legislatif Daerah) semestinya menjadi dokumen strategis, bukan sekedar daftar keinginan untuk memasukkan daftar peraturan perundangan. Proses ini hendaknya didukung oleh strategi dan penjadwalan yang matang dari proses pembahasan hingga pengesahan. Renstra sebagai pedoman 5 (lima) tahun dari satuan kerja dalam penyusunan kebijakan.
- i. Prinsip Partisipasi Publik dalam Pembuatan Kebijakan, artinya dalam proses perencanaan kebijakan, konsep kebijakan harus dipresentasikan di depan seluruh *stakeholders* yang terkait sehingga seluruh pandangan, kebutuhan dan keinginan *stakeholders* dapat dipertimbangkan dengan baik, proses partisipatif perlu ditekankan sebagai kunci dalam penyusunan kebijakan.

Komposisi dari kebijakan sebagai sebuah system yang terdiri sub-sistem atau elemen, dapat dinilai dari dua perspektif yaitu dari proses kebijakan dan dari struktur kebijakan. Tahap-tahap kebijakan sisi proses sebagai berikut : identifikasi masalah

dan tujuan, formulasi kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Lima unsur kebijakan dari segi struktur menurut Abidin (2002:45) yaitu :

a. Tujuan kebijakan

Suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan. Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria : diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis (*rational or realistic*), jelas (*clear*) dan berorientasi ke depan (*future oriented*) tujuan yang diinginkan berarti pertama-tama dapat diterima banyak pihak karena kandungan isinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut bertentangan mayoritas atau didukung golongan yang kuat dalam masyarakat.

b. Masalah

Masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah yang tepat dalam menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan. Tidak ada artinya suatu cara atau metode yang baik untuk pemecahan suatu masalah kebijakan kalau pemecahannya dilakukan bagi masalah yang tidak benar.

c. Tuntutan (*demand*)

Sudah diketahui bahwa partisipasi masyarakat indikasi dari masyarakat maju. Partisipasi itu dapat berbentuk dukungan, tuntutan dan tantangan atau kritik. Seperti halnya partisipasi pada umumnya, tuntutan dapat bersifat moderat yang radikal Nelson (1990:11).

d. Dampak atau *outcomes*

Dampak merupakan tujuan lanjutan timbul sebagai pengaruh dan tercapainya suatu tujuan.

e. Sarana atau alat kebijakan (*policy instruments*).

Suatu kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan sarana dimaksud.

Beberapa dari sarana ini antara lain adalah kekuasaan. Insentif, pengembangan kemampuan, simbolis dan perubahan kebijakan itu sendiri.

Kebijakan publik adalah suatu proses dengan secara linier merupakan rangkaian dari formulasi, implementasi dan evaluasi yang menurut Nakamura & Smallwood (1980:23) disebut dengan istilah siklus kebijakan. Ketiga elemen tersebut merupakan satu kesatuan yang walaupun bisa dibedakan tetapi tetap tidak bisa dipisahkan. Pada hakekatnya kebijakan publik telah dirumuskan dan diwujudkan dalam bentuk program bertujuan untuk diimplementasikan, sebab menurut Islamy (2000:77) setiap perumusan kebijakan yang baik harus terkandung nuansa implementasinya dan tolok ukur keberhasilannya.

D. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Jenkins dalam Parson (2006:463) menyatakan bahwa studi implementasi adalah studi perubahan: Bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan, sedangkan Parsons sendiri (2006:464) mengemukakan implementasi adalah pelaksanaan pembuatan kebijakan dengan cara-cara lain. Implementasi menurut Salusu (2008:409) adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul

suatu keputusan. Implementasi adalah operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu.



Gambar 2. 1. Proses Kebijakan Publik oleh William Dunn

Sumber : Dunn 1999

Langkah pertama bagi pembuat kebijakan publik adalah merumuskan masalah dan menempatkannya dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah yang telah diidentifikasi dan dicari pemecahannya disusun dalam bentuk formulasi kebijakan. Alternatif kebijakan yang ditawarkan, dipilih yang mungkin terbaik dan selanjutnya mencari dukungan dari pihak legislatif dan yudikatif. Apabila suatu kebijakan sudah mendapatkan dukungan publik dan telah disusun dalam bentuk program panduan rencana kegiatan, maka kebijakan tersebut harus dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun oleh unit kerja pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah dilaksanakan perlu penilaian untuk melihat sampai sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Menurut Ahmad Jamaluddin (2011:75) implementasi adalah suatu proses pengalihan tanggung jawab yang terarah dan terkoordinasi, melibatkan banyak sumber daya yang tidak dapat dipisahkan dari faktor eksternal dan internal organisasi. Implementasi yang keliru menyebabkan tujuan atau sasaran pembuatan kebijakan tidak efektif. Pengertian implementasi dalam kamus Webster (Abdul Wahab, 1997:132) dirumuskan secara singkat bahwa *to implement berarti to provide the means for carrying out, to give practical effect to*. Jika pandangan ini diikuti,

maka implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (kebijakan dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan, keputusan peradilan atau dekrit presiden).

Anderson (1979:201) berpendapat bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat aspek, yaitu “ who is involved in policy implementation, the nature of the administrative proces, compliance with policy and the effect of implementation on policy content and impact.” Keempat aspek tersebut menurut Anderson merupakan suatu rangkaian yang tidak terputus, di mana kebijakan dibuat ketika dilakukan administrasi, dan diadministrasikan ketika dibuat. Setiap kebijakan yang telah ditetapkan pada saat akan diimplementasikan selalu didahului oleh penentuan unit pelaksana yang oleh Anderson disebut “ *administrative unit*,” yaitu jajaran birokrasi publik dari level atas sampai pada level paling bawah, namun demikian, perlu dipahami bahwa pelaksanaan suatu kebijakan tidak hanya terbatas pada jajaran birokrasi, tetapi juga melibatkan aktor-aktor lain di luar birokrasi pemerintah, seperti organisasi kemasyarakatan, bahkan individu juga dapat menjadi pelaksana kebijakan. Pertentangan atau perbedaan persepsi dalam pelaksanaan kebijakan antar implementor (unit birokrasi dan non birokrasi), dapat dihindari dengan cara proses administrasi harus selalu berpijak pada standar prosedur operasional (SOP) sebagai acuan pelaksanaannya.

Aspek lain yang penting dalam implementasi kebijakan menurut Anderson adalah kepatuhan. Kepatuhan di sini adalah perilaku yang taat hukum, karena kebijakan selalu berdasarkan hukum atau peraturan tertentu, maka pelaksanaan kebijakan tersebut juga harus taat pada hukum yang mengaturnya.

Pressman & Wildavsky (Abdul Wahab, 1997) menyatakan bahwa sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepiutnya terkait langsung dengan kata kebijakan, sehingga bagi kedua aktor pelopor studi implementasi ini, maka proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapat perhatian seksama, dan oleh sebab itu adalah keliru jika menganggap bahwa proses tersebut dengan sendirinya akan berlangsung mulus. Agak mirip dengan pandangan kedua ahli di atas, Van Meter & Van Horn (dalam Abdul Wahab, 1997) mengartikan implementasi sebagai : “Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy.”

Salah satu komponen proses kebijakan yang terpenting adalah pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*). Tahap pelaksanaan akan menentukan keberhasilan suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh suatu pemerintahan. Salah satu faktor yang menentukan sukses atau gagalnya sebuah kebijakan adalah kapasitas untuk melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan yang direncanakan, sebagaimana dinyatakan oleh Grindle (1980:6) dalam Baedhowi (2009:22) bahwa "*a general process of success and failure can be evaluated in terms of the capacity to deliver programs as designed*".

Konsep implementasi kebijakan paling sedikit mengandung tiga makna, yaitu: (1) implementasi sebagai suatu proses atau pelaksanaan kebijakan, (2) implementasi sebagai suatu keadaan akhir atau pencapaian suatu kebijakan, dan (3) implementasi sebagai proses pelaksanaan dan pencapaian tujuan sebuah kebijakan. Implementasi sebagai proses pelaksanaan, dilihat dari segi arti kata (*lexicographic*), implementasi itu berasal dari kata dalam bahasa Inggris "*to implement*" berarti

carry an undertaking, agreement, promise into effect, tanpa harus mempermasalahkan suatu kebijakan itu telah mencapai tujuan atau belum. Konsep kedua lebih melihat implementasi sebagai fungsi antara tujuan yang ditetapkan dengan hasil yang ingin dicapai (*output dan outcome*), sedangkan konsep ketiga melihat implementasi sebagai perpaduan antara dua konsep sebelumnya, yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai fungsi antara kebijakan, pengambil kebijakan, pelaksana, waktu pelaksanaan dan hasil yang ingin dicapai.

Menurut konsep ketiga ini, proses implementasi, yang melibatkan sumber daya manusia, kerangka waktu pelaksanaan (*time frame*), dan hasil yang akan dicapai merupakan faktor yang sama penting untuk menentukan sebuah kebijakan dianggap telah berhasil atau belum, sehingga dari konsep implementasi ketiga ini maka ada tiga komponen yang seharusnya muncul dalam implementasi sebuah kebijakan, yaitu (1) tujuan yang jelas yang ingin dicapai (fungsi sasaran), (2) adanya hubungan kausalitas antara *input* dan *output* kebijakan (fungsi sebab-akibat), dan (3) adanya hubungan yang jelas antara tujuan yang ditetapkan dengan hasil-hasil dan sasaran yang ingin dicapai (fungsi pencapaian).

Mazmanian & Sabatier (dalam Abdul Wahab, 1997:65) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya telah terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Berdasarkan pandangan tersebut dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak memengaruhi perilaku/dampak yang diharapkan (*spillover/negative effects*).

Pandangan yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier di atas terlihat pula bahwa antar apa yang disebut sebagai perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang tidak terpisah, sekalipun mungkin secara analisis, bisa saja dibedakan. Linebry (1978) juga mengemukakan bahwa :”However noble the goals, however relational the planning, however intelligent the administrator, policy cannot succeed if the execution bears no relationship to the intentions of the framers.” bahkan Udoji (dalam Abdul Wahab, 1997) dengan tegas menyatakan bahwa :’ the execution of policies is as important as if not more important than policy making, policies will remain dreams or blueprints the jackets unless they are implemented.”

Rumusan kebijakan yang dibuat bukan hanya sekedar dijadikan sebagai dokumen yang tersimpan rapi, melainkan harus diimplementasikan sehingga dampaknya dapat dirasakan oleh kelompok sasaran (*target group*). Proses implementasi merupakan suatu tindakan yang mutlak harus dilakukan dalam meraih dampak yang diinginkan, sebab yang menjadi tolak ukur keberhasilan suatu

kebijakan terletak pada proses implementasinya, oleh karena itu, tidaklah terlalu berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan (Abdul Wahab, 1997).

Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 1997) telah merumuskan proses implementasi kebijakan yang lebih rinci, yaitu:

“Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, “structures” the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts both intended and unintended of those outputs, the perceived impacts of agency decisions and finally important revisions (or attempted revisions) in the basic statute.”

Lineberry (1978) juga mengemukakan bahwa setidaknya-tidaknya proses implementasi memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

- a) Creation and staffing of a new agency to implement a new policy, or assignment of implementation responsibility to an existing agency and its personnel.
- b) Translation of legislative goals and intents into operating rules of thumb; development of guidelines for use of the implementor.
- c) Coordination of agency resources and expenditures to target groups; development of division of responsibility within agency and between agency and related agencies.
- d) Allocations of resources to accomplish policy impacts.

Implementasi kebijakan tidak mempersoalkan tujuan pembuatan kebijakan, tetapi merupakan kontinuitas dari pembuatan kebijakan, di mana ketika kebijakan selesai dirumuskan maka proses implementasi dimulai. Konsep implementasi kebijakan paling sedikit mengandung tiga makna, yaitu: (1) implementasi sebagai suatu proses atau pelaksanaan kebijakan, (2) implementasi sebagai suatu keadaan akhir atau pencapaian suatu kebijakan, dan (3) implementasi sebagai proses pelaksanaan dan pencapaian tujuan sebuah kebijakan. Implementasi sebagai proses pelaksanaan, dilihat dari segi arti kata (*lexicographic*), implementasi itu berasal dari kata dalam bahasa Inggris "*to implement*" berarti *carry an undertaking, agreement, promise into effect*, tanpa harus mempermasalahkan suatu kebijakan itu telah mencapai tujuan atau belum. Konsep kedua lebih melihat implementasi sebagai fungsi antara tujuan yang ditetapkan dengan hasil yang ingin dicapai (*output dan outcome*), sedangkan konsep ketiga melihat implementasi sebagai perpaduan antara dua konsep sebelumnya, yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai fungsi antara kebijakan, pengambil kebijakan, pelaksana, waktu pelaksanaan dan hasil yang ingin dicapai.

Menurut konsep ketiga ini, proses implementasi, yang melibatkan sumber daya manusia, kerangka waktu pelaksanaan (*time frame*), dan hasil yang akan dicapai merupakan faktor yang sama penting untuk menentukan sebuah kebijakan dianggap telah berhasil atau belum, sehingga dari konsep implementasi ketiga ini, maka ada tiga komponen yang seharusnya muncul dalam implementasi sebuah kebijakan, yaitu (1) tujuan yang jelas yang ingin dicapai (fungsi sasaran), (2) adanya hubungan kausalitas antara *input* dan *output* kebijakan (fungsi sebab-

akibat), dan (3) adanya hubungan yang jelas antara tujuan yang ditetapkan dengan hasil-hasil dan sasaran yang ingin dicapai (fungsi pencapaian).

E. Model Implementasi Kebijakan Publik

Berbagai pendekatan model dalam implementasi kebijakan publik dapat dipahami melalui beberapa model klasik yang diilhami dari berbagai fenomena di berbagai kawasan di belahan dunia, antara lain:

a. Model Implementasi Sistem Rasional (*Top Down*)

Menurut Parsons (2006), model implementasi inilah yang paling pertama muncul. Pendekatan *top-down* memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan seperti yang tercakup dalam Emile Karya Reusseau: “Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan Sang Pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia”.

Masih menurut Parsons (2006), model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang telah diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem. Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Ratmono (2008), berpendapat bahwa implementasi *top down* adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar.

b. Model Implementasi Kebijakan *Bottom-up*

Parsons (2006) mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *bottom-up* adalah model yang memandang

proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus, sedangkan menurut Jamaluddin (2011:77) dari berbagai defenisi yang telah diuraikan serta berbagai tahap implementasi kebijakan, para ahli juga memberikan argumentasi yang beragam mengenai implementasi kebijakan yang disebut model implementasi kebijakan sebagai berikut:

Model *pertama*, adalah model yang paling klasik yakni model yang diperkenalkan oleh Meter dan Horn (1975) dalam Nugroho (2009:503-504) model ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang memengaruhi kebijakan publik adalah sebagai berikut: a). aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi; b). karakteristik agent pelaksana/implementor; c). kondisi ekonomi sosial dan politik; d). kecendrungan pelaksana/implementor.

Dimensi paling inti dari kebijakan publik adalah proses kebijakan. Kebijakan publik di sini dilihat sebagai sebuah proses kegiatan atau sebagai satu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk.

Riant Nugroho dalam bukunya *Public Policy*, (2009, 494-495) memberi makna implementasi kebijakan sebagai “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang”. Tahap implementasi kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu

langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Model implementasi kebijakan dari Van Meter dengan Van Horn ini memiliki tujuh faktor yang diyakini dapat memengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Ketujuh faktor tersebut adalah

1. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang.
2. Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan di awal.
3. Sumber daya, menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan.
4. Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program atau kebijakan.
5. Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.

6. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik. Menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat memengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
7. Sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias, dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan. Beberapa yang ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana (Dwiyanto Indiahono, 2009: 38-39).

Gambar 2.2. Van Meter dan Van Horn



Sumber: Riant Nugroho, 2011:628

Model *kedua*, adalah model Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Nugroho (2009:505-506). Model ini disebut sebagai kerangka analisis implementasi, yang mengklasifikasikan proses implmentasi kebijakan kedalam tiga variable. pertama : variable independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa

yang dikehendaki. Kedua adalah variable *intervening*, yaitu variable kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan dipergunakannya teori kausal ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana, dan keterbukaan pada pihak luar dan variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi dukungan publik, sikap dan rioris konstituen dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen serta kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana. ketiga: variable dependen adalah tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman dari lembaga /atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Sementara itu Sabatier (1986:268) menyebut, setelah mereview berbagai penelitian implementasi, ada enam variable utama yang dianggap memberi kontribusi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Enam variabel tersebut adalah :

- a. Tujuan atau sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten;
- b. Dukungan kajian akademik yang kuat dalam merumuskan kebijakan;

- c. Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin terjadi kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran;
- d. Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan;
- e. Dukungan para *stakeholder*;
- f. Stabilitas kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

Model *ketiga* adalah model Hogwood dan Gunn dalam Nugroho (2009:506-508) yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat:

1. Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/pelaksana tidak menimbulkan masalah yang besar. Beberapa kendala/hambatan (constraints) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada di luar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijakan dari badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik maupun politis.
2. Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu. Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama di atas, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul di antara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena menyangkut kendala waktu yang pendek dengan harapan yang terlalu tinggi.

3. Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Persyaratan ini mengikuti syarat item kedua artinya disatu pihak harus dijamin tidak ada kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan dilain pihak, setiap tahapan proses implementasi perpaduan di antara sumber-sumber tersebut harus dapat disediakan. Implementasi program dalam prakteknya memerlukan perpaduan antara dana, tenaga kerja dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan program harus dapat disiapkan secara serentak, namun ternyata ada salah satu komponen tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaannya sehingga berakibat program tersebut tertunda pelaksanaannya.
4. Apakah kebijakan yang akan diimplementasi didasari dengan hubungan kausal yang andal. Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplemetasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara asal-asalan, tetapi kebijakan itu sendiri memang jelek. Penyebabnya karena kebijakan itu didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang tersebut.
5. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Kebanyakan program pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan

jauh lebih kompleks dari pada sekedar hubungan antara dua variabel yang memiliki hubungan kausalitas. Kebijakan-kebijakan yang memiliki hubungan sebab-akibat tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik di antara mata rantai penghubungnya dan semakin kompleks implementasinya, dengan kata lain semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

6. Apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal dalam melaksanakan misi tidak tergantung badan-badan lain/instansi lainnya. Kalau ada ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan rangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan atau komitmen terhadap setiap tahapan di antara sejumlah aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai dan dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan itu harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, mudah dipahami, dapat dikuantifikasikan, dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Berbagai penelitian telah mengungkap bahwa dalam prakteknya tujuan yang akan dicapai dari program sukar diidentifikasi. Kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya oleh kelompok profesional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya tidak berjalan dengan baik. Kalaupun pada saat awal tujuan dipahami dan disepakati namun tidak ada jaminan kondisi ini dapat terpelihara selama pelaksanaan program, karena tujuan-tujuan itu cenderung mudah berubah, diperluas dan diselewengkan.
8. Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Syarat ini mengandung makna bahwa dalam menjalankan program menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap bagian yang terlibat. Kesulitan untuk mencapai kondisi implementasi yang

sempurna masih terjadi dan tidak dapat dihindarkan. Pengendalian program dapat dilakukan dengan baik jika ditunjang teknologi seperti *Network planning* dan *control*.

9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Syarat ini mengharuskan adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna di antara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal sehingga tercipta koordinasi yang baik. Kebanyakan organisasi yang memiliki ciri-ciri departemenisasi, profesionalisasi, dan bermacam kegiatan kelompok yang melindungi nilai-nilai dan kepentingan kelompok hampir tidak ada koordinasi yang sempurna. Komunikasi dan koordinasi memiliki peran yang sangat penting dalam proses implementasi karena data, saran dan perintah-perintah dapat dimengerti sesuai dengan apa yang dikehendaki.
10. Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan yang dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Hal ini menjelaskan bahwa harus ada ketundukan yang penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistem administrasinya. Persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang, harus juga yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin adanya kepatuhan sikap secara menyeluruh dari pihak-pihak lain baik dalam organisasi maupun luar organisasi, dalam kenyataan dimungkinkan adanya

kompartemenisasi dan di antara badan yang satu dengan yang lain mungkin terdapat konflik kepentingan.

Model *keempat* adalah model Goggin (1990) dalam Nugroho (2009:509) mengembangkan apa yang disebutnya sebagai *communication model* untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai generasi ketiga model implementasi kebijakan. Goggin dan kawan – kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya *variable independent intervening* dan dependen dan meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

Model *kelima* adalah model Merilee S. Grindle (1980). dalam Jamaluddin Ahmad (2011:82) model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan adalah bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *content of policy* (isi kebijakan) dan *contex of implementation* (konteks implementasinya). Isi kebijakan meliputi:

1. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (interest affected).
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (tipe of benefit).
3. Derajat perubahan yang diinginkan (extent of change envisioned).
4. Kedudukan pembuat kebijakan (site of decision making).
5. Para pelaksana program (program implementators).
6. Sumberdaya yang dikerahkan (Resources committed).

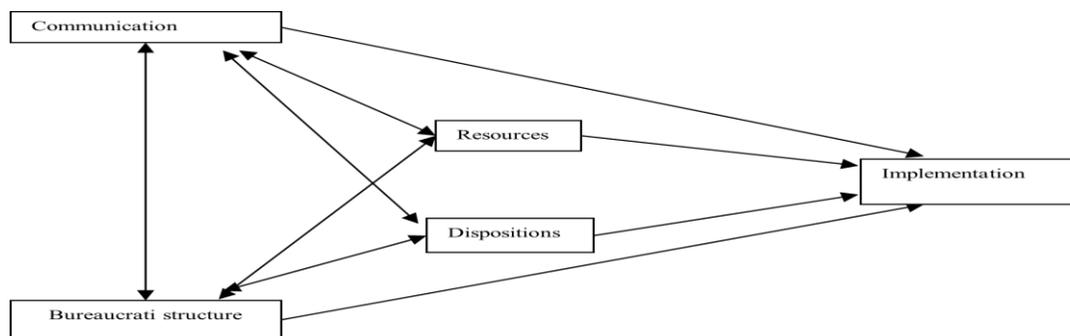
Konteks implementasi yang dimaksud diantaranya:

1. Kekuasaan (power).

2. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (interest strategies of actors involved).
3. Karakteristik lembaga penguasa (institution and regime characteristics).
4. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (compliance and responsiveness).

Model Grindle, dapat dipahami bahwa keunikan model ini terdapat pada pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan. Setiap komponen kebijakan akan mewarnai proses perumusannya sekaligus proses implementasinya.

Model *keenam* adalah Model Edwar III dalam Jamaluddin Ahmad (2011:84-86) berdasarkan dari teori yang dikemukakan oleh Edwar III. Implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut Edwar III ada empat variable dalam kebijakan publik yaitu: komunikasi (communications), sumber daya (resources), Sikap (dispositions atau attitudes) dan struktur birokrasi (bureaucratic structure).



Gambar 2.3 Hubungan Antar Faktor dalam suatu Implementasi Kebijakan

Sumber: Edwar III, 1980

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. *Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. *Disposition* berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangan adalah bagaimana agar tidak terjadi *beureucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Terjadinya inefektivitas implementasi kebijakan di Indonesia karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan/ atau pemerintahan.

George Edward (1980:1) menjelaskan bahwa mempelajari tentang implementasi kebijakan adalah sangat penting bagi studi administrasi publik dan

kebijakan publik. Lazimnya, implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan sebagai bagian dari tindakan legislatif, dikeluarkannya perintah eksekutif, penyerahan keputusan kebawah, atau diundangkannya regulasi aturan serta konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Sebuah kebijakan dikatakan tidak efektif, jika kebijakan itu kurang dapat mengatasi persoalan yang menjadi sasaran kebijakan. Sebagus apapun kebijakan itu, dimungkinkan kebijakan itu akan gagal dilaksanakan. Sementara itu, sebuah kebijakan yang cemerlang bisa mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Singkat kata, implementasi kebijakan publik seringkali mengalami kegagalan, ini disebabkan oleh adanya kesenjangan yang cukup lebar antara keputusan kebijakan dengan pelaksanaannya. Seperti yang diungkapkan oleh Jeffrey Pressman dan Aeron Wildavsky (dalam Edward III, 1980:5) mengatakan bahwa *"Our normal expectation should be that new programs will fail to get off the ground and that, at best, they will take considerable time to get started. The cards in this world are stacked against things happening, as so much effort is required to make them move. The remarkable thing is that new programs work at all"*.

Pendapat ini menjelaskan bahwa umumnya program atau kebijakan baru kurang bisa berjalan "mengakar ke bawah" secara baik. Program atau kebijakan baru dapat berjalan baik, namun itu membutuhkan waktu lama dalam proses memulainya. Sesuatu yang luar biasa, apabila program atau kebijakan baru bisa langsung berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Model *ketujuh* adalah model yang disusun Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern dan David O'Porter (1981). Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

Model *kedelapan* yaitu model Nakamura dan Smallwood. Model Nakamura dan Smallwood menggambarkan proses implementasi kebijakan secara detail. Begitu detailnya, sehingga model ini relatif relevan diimplementasikan pada semua kebijakan. Nakamura dan Smallwood mengembangkan model implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai “environments influencing implementation”, yang terdiri dari tiga elemen dengan masing-masing terdapat *actors* and *arenas*, yaitu:

Policy Environment	Functions
Environment I	Policy Formation
Environment II	Policy Implementation
Environment III	Policy Evaluation

Tabel di bawah ini menjelaskan keterkaitan antara pembentukan kebijakan dan implementasi kebijakan secara praktikal. Agung Djojosoekarto (2004) mengembangkan pemikiran implementasi kebijakan dari Nakamura & Smallwood

lebih rinci pada saat melakukan penelitian untuk memahami peran DPRD dalam implementasi kebijakan dari “pusat” di “daerah”, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, sebagai berikut:

Tabel 2.1 Model implementasi kebijakan Nakamura & Smallwood

Policy Makers: Environment I- Formation	Policy Implementers: Environment II- Implementation	Potential Breakdowns
1. Classical Tecnocracy		
a. Policy makers formulate specific goals	Implementers support policy makers` goal and devise tehcnical means to achieve these goals	Tehcnical failures of means
b. Policy makers delegate tehcnical authority to implementer to achieve goals		
2. Instructed Delegation		
a. Policy makers formulate specific goals	Implementers support policy makers` goals and negotiate administrative means among themselves to achieve goals	a. Tecnical failure of means. b. Negotiation failures (complexity, stalemate)
b. Policy makers delegate administrative outhority to implementers over both goals and/or means to achieve goals.		
3. Bargaining		
a. Policy makers formulate goals	Implementers bargain with policy makers over goals and/or means to achieve goals	a. Tecnical failure of means. b. Bargaining failures (stalemate, non-implementation) c. Cooptation or `cheating`
b. Policy makers bargain with implementers over both goals and/or means to achieve goals		
4. Discretionary Experimentation		
a. Policy makers support abstract (undefined) goals	Implementers refine goals and means for policy makers	a. Technical failure of means b. Ambiguitas c. Cooptation d. Unaccountability
b. Policy makers delegate broad discretionary authority to implementers to refine goals and means		
5. Bureacratic Enterprenership		
Policy makers support goals and means formulated by implementers	Implementers formulate policy goals and persuade policy makers to accept their goals	a. Technical failure of means b. Cooptation c. Unaccountability d. Policy preemption

Model *kesembilan* yaitu Model Jaringan. Model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* di antara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang

independen. Interaksi di antara para aktor dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya.

Pemahaman ini antara lain dikembangkan dalam sebuah buku yang ditulis oleh tiga orang ilmuwan Belanda, yaitu Walter Kickert, Erik Hans Klijn, dan Joop Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (1997). Pada model ini, semua aktor dalam jaringan relatif otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada aktor sentral, tidak ada aktor yang menjadi koordinator. Pada pendekatan ini, koalisi dan/ atau kesepakatan di antara aktor yang berada pada sentral jaringan menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya.

Model *Kesepuluh* yaitu model Matland. Richard Matland (1995) mengembangkan sebuah model yang disebut dengan Model Matriks Ambiguitas-Konflik yang menjelaskan bahwa implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan di sini memiliki ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, sebab walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi. Pemikiran Matland dikembangkan lebih rinci sebagai berikut:

Tabel 2. 2. Matriks Ambiguitas dan konflik Matland

	Low Conflict	High conflict
Low ambiguity	Administrative implementation	Political implementation
	Implementation decide by resources	Implementation decided by power
	Example: smallpox eradication	Example: Busing
High ambiguity	Experimental implementation	Symbolic implementation
	Implementation decide by contextual conditions	Implementation decide by coalition strength
	Example: Headstart	Example: community action agencies

Matrik Matland memiliki “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implemenatasi kebijakan, yaitu:

1. Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari:

- a. Sejauh mana kabijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excelent is the policy*.
- b. Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan.
- c. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

2. Ketepatan Pelaksanaan

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan

(*privatization* atau *contracting out*). Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan kesamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau di mana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

3. Ketepatan Target

Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu:

- a. Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain.
- b. Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atautakah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak.
- c. Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang

kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

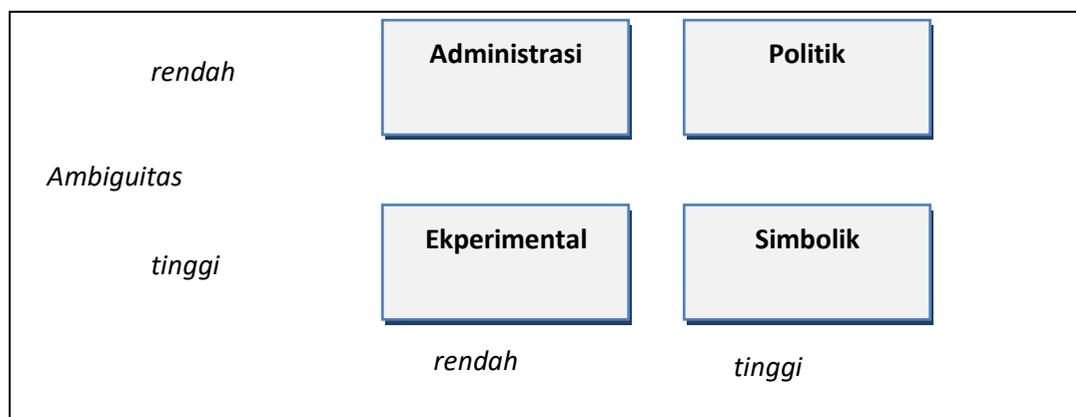
4. Ketepatan Lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu: pertama, Lingkungan Kebijakan yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait. Donald J. Calista menyebutnya sebagai variabel endogen, yaitu *authoritative arrangement* yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

Kedua, Lingkungan Eksternal Kebijakan. Lingkungan ini oleh Calista disebut sebagai variabel eksogen, yang terdiri dari atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan. Ke-empat “tepat” tersebut masih perlu didukung

oleh tiga jenis dukungan, yaitu: 1) Dukungan politik; 2) Dukungan strategik; dan 3) Dukungan teknis.

Analisis tentang implementasi kebijakan sebaiknya juga menggunakan model implementasi sesuai dengan isu kebijakannya, sebagaimana yang digambarkan Matland berikut ini:



Gambar 2. 4. Matriks Matland

F. Faktor Pendukung/Penghambat Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan menjadi kenyataan atau dengan kata lain penerapan perencanaan ke dalam praktik, namun dalam hal ini tidak semua program yang diimplementasi dapat berlangsung dengan mulus dan efektif, gejala inilah yang oleh Dunsire (Abdul Wahab, 1997) dinamakan sebagai *implementation gap*, suatu istilah yang dimaksudkan untuk menjelaskan suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai

(sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang oleh Walter Williams (Abdul Wahab, 1997) disebut sebagai *implementation capacity* dari organisasi atau kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Kebijakan publik apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hogwood & Gunn (Abdul Wahab, 1997) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ini dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak diimplementasikan) *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi apabila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, misalnya terjadi bencana alam, sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan

oleh faktor-faktor: pelaksanaan jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*) dan kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) (Abdul Wahab, 1997).

Suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif sehingga dinilai oleh para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang jelek. Baik pembuat kebijakan maupun mereka yang ditugasi untuk melaksanakannya sama-sama sepakat bahwa kondisi eksternal benar-benar tidak menguntungkan bagi efektivitas implementasi sehingga tidak seorang pun perlu dipersalahkan. Kebijakan itu telah gagal karena nasibnya memang jelek, dalam arti bahwa ia telah dirumuskan secara ceroboh karena tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis (Abdul Wahab, 1997).

Anderson (Islamy, 1997) menguraikan faktor-faktor yang menyebabkan orang tidak mematuhi dan melaksanakan kebijakan publik, adalah sebagai berikut: (1) keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok, (2) keinginan untuk mencari untung dengan cepat, (3) adanya ketidakpastian hukum, (4) keinginan untuk mencari untung dengan cepat.

Blair (dalam Supeno, 1996) mengemukakan bahwa kebijakan publik amat tergantung pada tujuh faktor utama, yaitu: (a) berkaitan dengan kondisi demografis yang meliputi jenis penduduk, usia, pekerjaan dan komposisinya, (b) kondisi geologis, yakni menyangkut struktur alam dan lingkungan di mana masyarakat yang akan dikenai kebijakan itu berdiam atau tinggal, (c) nilai-nilai kultural yang ada berkaitan dengan sistem masyarakat setempat, (d) konfigurasi politik lokal, yaitu

pertimbangan atas keberadaan kelompok-kelompok formal maupun non formal yang berhubungan dengan pembuatan kebijakan publik, (e) sumber daya ekonomi yaitu adanya *resources* yang mendukung pendanaan atas diberlakukannya sebuah kebijakan, (f) kepentingan elit, menyangkut bukan saja elit nasional, tetapi juga elit lokal. Sebuah kebijakan yang tidak mempertimbangkan kepentingan elit akan dengan cepat bertolak, karena dalam setiap kelompok masyarakat terdapat kapatuhan sekelompok masyarakat terhadap elit lokal, (g) rekrutmen birokrasi. Utamanya menyangkut mekanisme rekrutmen yang dapat dipertanggungjawabkan (Integrasi, kapabilitas, kredibilitas, dan akuntabilitas).

Berdasarkan hal-hal yang dapat menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, maka dapatlah diketahui bahwa sejak dalam pembentukan kebijakan tersebut tidaklah selalu disebabkan oleh kelemahan atau ketidakmampuan pelaksana (*policy implementor*) atau administrator, melainkan dapat pula disebabkan oleh pembentukan kebijakannya (*policy formulation*) yang kurang sempurna. Peranan penting berada di tangan pelaksanaan kebijakan, yang harus mampu mengambil langkah-langkah untuk mengadakan atau mendorong adanya reformasi ataupun melakukan pengambilan kebijakan lanjutan, sehingga kebijakan pokok itu dapat mencapai tujuannya.

Kebijakan publik dalam pelaksanaannya, di samping memperhatikan faktor-faktor yang perlu ditanggulangi karena dapat menyebabkan kegagalan, maka juga sangat penting memperhatikan faktor-faktor yang dapat mendorong keberhasilan daripada pelaksanaan kebijakan itu. Faktor-faktor ini merupakan syarat untuk

keberhasilan suatu kebijakan, oleh karena itu haruslah diusahakan terwujudnya semaksimal mungkin.

Menurut Soenarko (2000) faktor-faktor yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan adalah: (1) persetujuan, dukungan dan kepercayaan masyarakat, (2) isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu, (3) pelaksana haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran, (4) pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan, (5) pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan, (6) pemberian tugas dan kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Edwar III (1980) mengajukan empat macam faktor, seperti (a) *communications*, (b) *resources*, (c) *dispositions*, dan (d) *bureaucratic structures on policy implementation*, yang sangat memengaruhi efektivitas sebuah implementasi kebijakan publik. Grindle menyebutkan proses implementasi kebijakan publik yang efektif hanya dapat dimulai (a) apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula FGD bersifat umum telah diperinci, (b) program –program aksi telah dirancang, dan (c) sejumlah dana atau biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran tersebut (Grindle, dalam Abdul Wahab, 1989). Ketiga hal tersebut merupakan syarat pokok untuk keberhasilan implementasi kebijakan. Tanpa adanya syarat-syarat tersebut maka kebijakan publik boleh dikatakan sekedar retorika atau slogan politik belaka.

1. Kegagalan Kebijakan

Fenomena yang ditemukan di lapangan tentang banyaknya kegagalan implementasi berbagai kebijakan dan program pembangunan pemerintah, sebagaimana dikaji oleh Presman dan Wildavsky yang kemudian dikenal sebagai pelopor dalam pengembangan studi implementasi tersebut, tidak terkecuali juga terjadi di negara-negara sedang berkembang. Perhatian para ahli terhadap berbagai kasus implementasi kebijakan di negara-negara berkembang terangkum dalam buku bunga rampai yang diedit oleh Grindle (1980) yang berjudul : *“Politics and Policy Implementation in the Third World”*. Munculnya perhatian para ahli terhadap implementasi berbagai kebijakan dan program pembangunan di negara-negara berkembang memang sangat masuk akal sebab ketika implementasi kebijakan di negara-negara maju sangat sulit dilakukan, apalagi di negara-negara berkembang, sebagaimana dikatakan oleh McClintock (1980:64) : *“The successful implementation of publik policy is difficult in the First World countris; it is more difficult in the Third World...”*

Perfect implementation sebagaimana dikatakan oleh Hogwood dan Gunn (1984:239-245) tidak pernah terwujud karena beberapa hal, yaitu :

- a. Ada hambatan kondisi eksternal. Kegagalan implementasi bukan karena lemahnya kebijakan, namun bisa jadi karena faktor-faktor di luar organisasi yang menjadi penyebab utama kegagalan implementasi. Misalnya, terjadinya krisis moneter, bencana tsunami, gempa bumi, dan lain-lain. Berbagai faktor eksternal tersebut menjadi sesuatu yang sangat sulit dikontrol oleh para *policy maker* maupun implementor kebijakan.

- b. Waktu dan sumberdaya tidak tersedia secara memadai. Hambatan waktu dan sumberdaya merupakan sesuatu yang klasik. Implementasi akan gagal ketika tidak tersedia sumberdaya yang memadai. Namun demikian, persoalannya, sumberdaya bukan sesuatu yang berlimpah sehingga suatu kebijakan harus berkompetisi dengan kebijakan yang lain untuk mendapatkan kecukupan sumberdaya tersebut. Konsekuensi yang harus diterima kondisi ideal tercukupinya sumberdaya yang dibutuhkan untuk mendukung keberhasilan implementasi suatu kebijakan untuk tidak pernah akan terwujud.
- c. Kebijakan tidak didasarkan pada landasan pemikiran (teoritis) yang kuat tentang hubungan sebab-akibat (kausalitas) antara kebijakan dan hasil yang ingin dicapai. Persoalan ini sangat terkait dengan apa yang disebut sebagai *error type three* (kesalahan tipe ketiga) : suatu kondisi di mana seorang *policy analyst* atau *policy maker* memecahkan masalah publik yang keliru dirumuskan. Kesalahan yang demikian ibarat seorang dokter yang memberikan resep (obat) untuk suatu penyakit yang didiagnosis secara keliru. Akibatnya, obat yang diberikan tidak akan cocok dengan penyakit yang diderita oleh pasien, sehingga meskipun obat tersebut diminum maka penyakit pasien tidak akan sembuh.
- d. Hubungan sebab-akibat antara kebijakan dan hasilnya jarang bersifat langsung. Seringkali terjadi suatu kebijakan akan menimbulkan dampak (tercapainya tujuan yang ditetapkan) dalam waktu yang lama atau terjadi

- time lag* sehingga implementasi kebijakan tidak akan secara cepat dapat diketahui keberhasilannya.
- e. Lembaga pelaksana jarang yang bisa mandiri. Mereka sangat bergantung pada aktor lain. Fakta yang ada menunjukkan bahwa prasyarat bagi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah adanya dukungan semua sumberdaya yang dibutuhkan, baik itu sumber daya finansial, teknologi, politik, informasi, Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas, dan lain-lain. Repotnya, berbagai sumber daya tersebut tersebar dalam berbagai lembaga atau orang-orang yang berbeda. Sehingga keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi bagaimana kemampuan implementor untuk melakukan konsolidasi berbagai sumber daya tersebut dengan cara melakukan *exchange* (pertukaran) yang bersifat legal (diperbolehkan oleh hukum).
 - f. Jarang ada kesepakatan bersifat umum di antara para aktor tentang tujuan kebijakan dan cara mencapainya. Implementasi suatu kebijakan sangat jarang dilakukan oleh aktor atau lembaga tunggal (*single agency*). Berbagai penelitian terkini menunjukkan adanya kecenderungan di mana kebijakan yang dirumuskan oleh para politisi menghendaki struktur implementor yang bersifat *multiple agencies* (pelibatan banyak aktor dan lembaga) untuk melaksanakannya. Implikasinya berbagai aktor dan lembaga tersebut harus melakukan interaksi, koordinasi, dan kerja sama yang baik untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Problem besarnya, karena suatu kebijakan merupakan hasil kompromi politik maka tujuan dan sasaran

kebijakan sering tidak dirumuskan secara jelas. Akibatnya para implementor tersebut bisa jadi memiliki interpretasi yang berbeda-beda satu dengan yang lain yang bisa berujung pada kegagalan implementasi suatu kebijakan.

- g. Jarang ada suatu kondisi terjadinya komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Koordinasi dan komunikasi merupakan dua hal yang mudah diucapkan akan tetapi paling sulit untuk dilakukan. Situasinya akan lebih sulit lagi ketika pra-kondisi tidak ada, misalnya persamaan persepsi tentang masalah yang dikomunikasi (tujuan kebijakan atau program), persamaan kepentingan, sarana komunikasi yang memadai, dan lain-lain.

Schneider (1982:718), sebagai salah satu representasi para ahli tersebut, menyebutkan lima faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu : kelangsungan hidup (*viability*), integritas teori (*theoretical integrity*), cakupan (*scoper*), kapasitas (*capacity*), konsekuensi yang tidak diinginkan (*unintended consequences*).

Dinamika yang terjadi pada konstelasi sosial, ekonomi, politik global, secara langsung maupun tidak langsung membawa dampak terhadap perkembangan studi implementasi. Berikut beberapa kandidat teori untuk generasi IV dalam studi implementasi.

a. *Communication Theory*

Communication theory yang dikemukakan oleh Malcolm Goggin, et. Al. (1990) mengatakan bahwa teori ini digunakan untuk memahami hubungan antara berbagai tingkatan pemerintahan untuk menjelaskan fenomena implementasi. Teori ini diklaim oleh Goggin sebagai sintesis

antara *top-down* dan *bottom-up*. Menurutnya, implementasi dipandang sebagai fungsi dari hubungan antar pemerintah pusat dan daerah.

b. *Regim Theory*

Regim theory yang dipelopori oleh Robert Stoker memiliki beberapa proposisi. Diawali dengan proposisi bahwa orang-orang yang terlibat dalam implementasi adalah aktor-aktor yang memiliki nilai-nilai yang ingin diwujudkan dalam proses implementasi. *Regim* pelaksanaan implementasi harus diatur agar implementasi dapat berjalan dengan baik.

c. *Kontingensi*

James Lester melopori kemunculan teori kontingensi (*contingency theory*) dengan proposisi yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu komitmen dan kapasitas pemerintah daerah. Berdasarkan dua faktor tersebut, kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan implementasi dapat dibedakan menjadi empat kategori.

1) *Ambiguity Conflict Model*

Teori ini didasarkan pada proposisi yang menyebutkan bahwa implementasi akan memunculkan ambiguitas dan konflik di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi. Berdasarkan pada dua variabel pokok tersebut. Implementasi dapat dibedakan menjadi empat kategori yaitu *administrative implementation*, *policy implementation*, *experimental implementation*, *symbolic implementation*.

2) *Trust and Involvement Theory*

Keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan dan keterlibatan para aktor yang terlibat dalam implementasi. Kepercayaan dan keterlibatan akan membedakan keberhasilan implementasi menjadi empat jenis yaitu : *pulling together, cooperative but autonomous, coming apart and contentinus, coming apart and avoidance*.

3) *Policy Learning Model*

Teori ini mengasumsikan bahwa manajer publik yang diberi tugas untuk mengimplementasikan suatu kebijakan selalu mengetahui secara detail bagaimana suatu kebijakan baru harus belajar diimplementasikan. Menurut Hecllo, *policy learning* adalah tindakan yang dibutuhkan oleh implementor untuk merespon tuntutan lingkungan eksternal yang berubah. Asumsi dasar *learning implementation* adalah kebijakan publik diimplementasikan karena birokrat termotivasi untuk menterjemahkan strategi, mengimplementasikan kebijakan menjadi tindakan nyata di lapangan.

2. Keterlibatan Publik

Perlu dipahami bahwa implementasi suatu kebijakan atau program tidak dilakukan dalam ruang hampa. Implementasi terjadi dalam suatu wilayah yang didalamnya terdapat berbagai faktor, seperti : kondisi geografis, sosial, ekonomi, dan politik yang memiliki kontribusi penting dalam kegiatan implementasi. Faktor-faktor tersebut, faktor politiklah yang dianggap memiliki pengaruh yang dominan, meskipun pada awalnya variabel politik dianggap kurang penting dalam proses implementasi. Anggapan yang

demikian memang tidak dapat dilepaskan dari pengaruh paradigma dikhotomi politik-administrasi yang dicetuskan Wilson (1887).

Interaksi aktor-aktor, baik dari kalangan pemerintah maupun non-pemerintah, menimbulkan adanya dinamika politik yang menyertai proses implementasi. Diagram interaksi antara aktor pemerintah dan non-pemerintah dalam proses implementasi menggambarkan bahwa kebijakan publik akan berujung pada tindakan pemerintah (*government actions*) yang didukung oleh dua hal, yaitu : sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah dan nilai-nilai yang ingin dicapai. Tindakan pemerintah tersebut dilakukan bukan dalam ruang hampa, melainkan dalam konteks tindakan-tindakan individu maupun lembaga non-pemerintah yang terjadi.

3. Aktivitas Implementasi Kebijakan

Implementasi dalam tataran praktis adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

- a. Tahapan pengesahan peraturan perundangan
- b. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana
- c. Ketersediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan
- d. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak
- e. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksanaan.
- f. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Berikut ini merupakan tahapan-tahapan operasional implementasi sebuah kebijakan:

- a. Tahapan Interpretasi

Tahapan ini merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang bersifat abstrak dan sangat umum ke dalam kebijakan atau tindakan yang lebih bersifat manajerial dan operasional. Kebijakan abstrak biasanya tertuang dalam bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif dan legislatif, bisa berbentuk Perda maupun undang-undang.

b. Tahapan Pengorganisasian

Kegiatan pertama tahap ini adalah penentuan pelaksana kebijakan (*policy implementor*) yang setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah); sektor swasta; LSM maupun komponen masyarakat.

c. Tahapan Implikasi

Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, para ahli mengidentifikasi berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Dari kumpulan faktor tersebut kita bisa menarik benang merah faktor yang memengaruhi keberhasilan tersebut, yakni:

1) Isi atau *Content* Kebijakan

Kebijakan yang baik dari sisi content setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsi, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumber daya manusia dan finansial.

2) Implementor dan kelompok Target

Implementor harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen, dan konsisten untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*), selain itu, kelompok target yang terdidik dan relatif homogen akan lebih akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan daripada kelompok yang tertutup, tradisional, dan heterogen.

3) Lingkungan

Keadaan sosial ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan memengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial ekonomi sebuah masyarakat maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa, dan budaya keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implemtasi sebuah kebijakan.

Menurut Smith dalam *Islamy* (2001), implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

a. *Idealized policy*

Yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, memengaruhi dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya.

b. *Target group*

Yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.

Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.

c. *Implementing organization*

Yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.

d. *Environmental factors*

Unsur-unsur di dalam lingkungan yang memengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

Menurut Zainal Abidin (2012: 155-157) terdapat pendekatan dalam implementasi kebijakan publik, antara lain:

a. Pendekatan Struktural

Pendekatan ini melihat peran institusi atau organisasi sebagai suatu yang sangat menentukan. Jika organisasi dianggap tidak sesuai dengan wujud perubahan yang muncul dari kebijakan, maka perlu dilakukan.

1) *Planning of change* yakni perencanaan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan untuk melakukan perubahan yang bersifat internal organisasi.

2) *Planning for change*, yakni perencanaan tentang perubahan organisasi untuk menghadapi perubahan dari luar.

b. Pendekatan prosedural/ manajerial

Pendekatan ini melihat organisasi dalam bentuk langkah-langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan (*planning, programing, budgeting, supervision*

atau *programming, avaluation, review technique*. Yang paling penting dalam proses implementasi adalah prioritas dan tata urutan.

c. Pendekatan kewajiban/ *behavior*

Pendekatan ini berhubungan dengan penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap kebijakan tidak hanya ditentukan oleh isi atau substansi kebijakan, tetapi juga oleh pendekatan dalam menyampaikan dan cara mengimplementasikannya.

d. Pendekatan politik

Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh kemauan dan kemampuan dari kekuatan-kekuatan dominan dalam masyarakat atau dalam organisasi.

Masih menurut Zainal Abidin (2012: 147) Proses implementasi berkaitan dengan dua faktor utama; faktor utama internal dan faktor utama eksternal. Faktor utama eksternal: kondisi lingkungan dan pihak-pihak terkait.

Kondisi kebijakan adalah faktor yang paling dominan dalam proses implementasi karena yang diimplementasikan justru kebijakan itu sendiri. Pada tingkat pertama, berhasil tidaknya implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh: kualitas kebijakan dan ketetapan strategi organisasi.

Implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, perubahan diterapkan melalui strategi organisasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan sangat ditentukan oleh strategi kebijakan yang

tepat yang mengakomodasi berbagai pandangan dan kepentingan yang berbeda dalam masyarakat.

Adapun faktor-faktor Pendukung implementasi kebijakan publik antara lain (mengacu pada sumber daya pokok manajemen menurut George R. Terry):

- a. *Men (Human Resources)*, dalam manajemen publik, sumber daya manusia tidak hanya mampu, tetapi harus memenuhi persyaratan karier.
- b. *Money (finances)*, dalam manajemen publik, *money* sangat terkait dengan ketentuan peruntukan dari mata anggaran yang telah disetujui terlebih dahulu.
- c. *Material (logistik)*, dalam manajemen publik, *logistic* sangat terkait dengan perlengkapan berupa barang dan makanan yang perlu dipersiapkan terlebih dahulu.
- d. *Machine (information)*, manajemen publik dikelola melalui informasi yang berbentuk persuratan dan alat komunikasi lain serta dokumentasi dan arsip.
- e. *Methods (legitimate)*, keabsahan atau legitimasi suatu kebijakan juga sangat penting. Dalam manajemen publik dikenal dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. *Market (participation)*, partisipasi dapat berbentuk dukungan dapat pula berupa penolakan. Keduanya merupakan masukan uang diperlakukan dalam proses dan implementasi kebijakan publik. Dikenal ada dua bentuk

partisipasi: *pertama* murni muncul secara spontan dari rakyat, *kedua* mobilisasi yaitu partisipasi yang diorganisasi oleh pihak tertentu.

Proses implementasi kebijakan itu bergerak dalam 4 lapisan lingkungan institusional:

- a. Konstitusional, terkait dengan peraturan perundang-undangan yang merupakan keputusan politik.
- b. Kolektif, proses implementasi merupakan keputusan bersama dari berbagai kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat.
- c. Operasional, proses implementasi adalah keputusan yang bersifat operasional yang bergerak dalam situasi yang sudah terbentuk melalui kebijakan, diharapkan dapat menimbulkan perubahan-perubahan ke arah yang dikehendaki.
- d. Distribusi, pada proses terakhir ini diharapkan dapat menyebarkan hasil dari suatu kebijakan atau dapat menimbulkan perubahan yang merupakan hasil dari suatu kebijakan.

G. Perencanaan Pembangunan Daerah

Jenssen dalam Riyadi (1995) merekomendasikan perencanaan pembangunan daerah harus memperhatikan hal-hal yang bersifat kompleks, sehingga prosesnya harus memperhitungkan kemampuan sumberdaya yang ada, baik sumberdaya manusia, sumberdaya fisik, sumberdaya alam, keuangan serta sumberdaya lainnya. Pembangunan dalam konteks ini disebut dengan istilah pembangunan yang berbasis potensi.

Perencanaan juga mempertimbangkan kondisi spatial suatu daerah juga menjadi hal penting dalam proses PPD. Pembangunan daerah akan mencakup suatu ruang tertentu. Sehingga diperlukan adanya penataan ruang yang efektif. Tata ruang akan memengaruhi proses pembangunan beserta implikasinya.

Ciri-ciri PPD dalam hal ini meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. Menghasilkan program-program yang bersifat umum.
- b. Analisis perencanaan bersifat makro/luas.
- c. Lebih efektif dan efisien digunakan untuk perencanaan jangka menengah dan jangka panjang.
- d. Memerlukan pengetahuan secara interdisipliner, general dan universal, amun tetap memiliki spesifikasi masing-masing yang jelas.
- e. Fleksibel dan mudah untuk dijadikan sebagai acuan perencanaan pembangunan jangka pendek (1 tahunan).

Melalui perencanaan pembangunan ekonomi daerah, suatu daerah dilihat secara keseluruhan sebagai suatu unit ekonomi (*economy entity*) yang di dalamnya terdapat berbagai unsur yang berinteraksi satu sama lain. Setidaknya ada 3 (tiga) unsur dasar dari perencanaan pembangunan ekonomi daerah jika dikaitkan dengan hubungan pusat dan daerah, yaitu :

- a. Perencanaan pembangunan ekonomi daerah yang realistik memerlukan pemahaman tentang hubungan antara daerah dengan lingkungan nasional di mana daerah tersebut merupakan bagian darinya, keterkaitan secara mendasar antara keduanya, dan konsekuensi akhir dari interaksi tersebut.

- b. Sesuatu yang tampaknya baik secara nasional belum tentu baik untuk daerah, dan sebaliknya yang baik bagi daerah belum tentu untuk nasional.
- c. Perangkat kelembagaan yang tersedia untuk pembangunan daerah, misalnya administrasi, proses pengambilan keputusan, otoritas, biasanya sangat berbeda pada tingkat daerah yang tersedia pada tingkat pusat. Derajat pengendalian kebijakan juga sangat berbeda pada dua tingkat tersebut, sehingga perencanaan daerah yang efektif harus dapat membedakan apa yang seyogianya dilakukan dan apa yang dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai sumber daya pembangunan sebaik mungkin yang benar-benar dapat dicapai, dan mengambil manfaat dari informasi yang lengkap dan tersedia pada tingkat daerah karena kedekatan pada perencanaannya dengan objek perencanaan (Kuncoro, 2004).

Ada 2 (dua) kondisi yang memengaruhi proses perencanaan pembangunan daerah, yaitu :

- a. Tekanan yang berasal dari lingkungan dalam negeri maupun luar negeri yang memengaruhi kebutuhan daerah dalam proses pembangunan perekonomiannya;
- b. Kenyataan bahwa perekonomian daerah dalam suatu negara dipengaruhi oleh setiap sektor secara berbeda-beda, misalkan beberapa daerah mengalami pertumbuhan pada sektor industrinya sedangkan daerah lain mengalami penurunan. Inilah yang menjelaskan perbedaan perspektif masyarakat daerah mengenai arah dan makna pembangunan daerah.

H. Konsep Pengembangan Kawasan

1. Pengembangan Kawasan

Lukman Arief (2006), pengembangan kawasan terbagi atas:

a. Penetapan Fungsi dan Peran Wilayah Kota

Berkaitan dengan pengembangan kawasan kota, maka perlu ditetapkan kebijakan fungsi dari masing-masing kawasan kota berdasarkan potensi yang dimiliki oleh setiap kawasan perencanaan. Pengembangan Kawasan akan lebih merata sesuai dengan pengelolaannya dengan mengetahui fungsi dari masing-masing kawasan tersebut, sehingga dapat menciptakan keseimbangan pertumbuhan antara kawasan serta dapat menciptakan keseimbangan pertumbuhan antara kawasan serta dapat memacu berkembangnya sektor produksi, distribusi dan pelayanan.

Konsep perkembangan pembangunan kota berkelanjutan lebih berkembang lagi yaitu menurut Budihardjo (2005:27) menjelaskan untuk menciptakan kota yang berkelanjutan diperlukan lima prinsip dasar yang dikenal dengan Panca E: *Environment (Ecologi)*, *Economy (Em-ployment)*, *Equity Engagement*, dan *Energy*, *Research Triangle Institute, 1996*).

E.W Burgess dalam Koestoer dengan *concentric zone theory* (2001:30) dikemukakan bahwa kota itu memekarkan diri bermula dari pusat aslinya, sehingga dengan datangnya pertambahan penduduk nantinya secara bertahap meluas ke kawasan-kawasan terpijan keluar, memberikan struktur bergelang mengikuti aliran air. Suatu kota dapat memekarkan diri secara

bertahap meluas ke Kawasan-Kawasan terpiian keluar membentuk struktur bergelang.

b. Perencanaan Kawasan Perumahan/ Pemukiman

Perumahan memegang peranan fisik yang sangat besar dari lingkungan buatan dan memonopoli sebagian besar ruang perkotaan. Pembangunan perumahan akan menentukan bentuk dan struktur kota yang pada akhirnya akan berpengaruh pada perkembangan kota., sehingga masalah lokasi pengembangan perumahan terutama bagi pembangunan perumahan baru perlu diperhitungkan guna menunjang usaha pengembangan kota. Pengembangan pemukiman di kawasan yang belum padat penduduknya akan menciptakan embrio pengembangan pusat pusat pertumbuhan Kawasan baru yang akan sangat penting dalam rangka membina pemerataan pembangunan daerah. (Jayadinata, 1999:198)

c. Perencanaan Kawasan Pemerintahan dan Bangunan Umum

Fasilitas pelayanan administrasi pemerintah seperti kantor kecamatan, kelurahan tetap dipertahankan pada lokasi yang ada, tetapi untuk pembangunan kantor pemerintahan yang baru akan lebih baik jika dibangun pada satu kawasan tertentu agar pelayanan administrasi pemerintahan berjalan lebih efektif dan efisien, sedangkan untuk bangunan umum seperti bangunan tempat kegiatan sosial, budaya dan rekreasi, perencanaan pembangunannya disebarakan keseluruh kawasan pemukiman yang telah ada. Hal tersebut merupakan salah satu usaha untuk memeratakan pembangunan dan untuk meningkatkan kemajuan Kawasan sub pusat kota.

d. Perencanaan Kawasan Perdagangan dan Perbelanjaan

Perdagangan merupakan salah satu pendukung perekonomian kota. Apabila suatu kota Perdaganganannya berkembang dengan baik maka dapat mendukung pertumbuhan kota. Hasil pengamatan diketahui bahwa kegiatan Perdagangan di kota tidak hanya di pusat kota saja tetapi telah menyebar di hampir seluruh Kawasan kota. Hanya saja di pusat kota intensitas Perdagangan dan jasa lebih tinggi bila dibandingkan dengan Kawasan yang lain.

Pengembangan di Kawasan Perdagangan dan jasa selain dikembangkan di pusat kota juga dikembangkan di daerah-daerah yang padat penduduknya atau daerah perumahan/pemukiman baru, sedangkan untuk jenis pedagang kaki lima yang banyak tersebar di kota akan diadakan penetapan terhadap tempat-tempat yang dilarang dan tempat yang diperbolehkan untuk berdagang. Pemerintah harus merencanakan pembangunan sentra pedagang kaki lima.

e. Perencanaan Kawasan Industri dan Pergudangan

Industri merupakan salah satu usaha yang perlu dibina dan dikembangkan untuk mendukung perekonomian kota. Apabila industri dapat berjalan dengan baik, maka kesejahteraan masyarakat sekitar akan meningkat khususnya bagi industri padat karya yang banyak menyerap tenaga kerja.

Kawasan pergudangan yang berfungsi sebagai sarana penyimpanan barang dan area bongkar muat barang-barang distribusi dan konsumsi yang diangkut dari/antar kota atau sebaliknya. Kegiatan industri dan pergudangan

yang merupakan penunjang kegiatan pusat pelayanan memerlukan tingkat kemudahan pencapaian yang tinggi terhadap berbagai lokasi kegiatan, yaitu berupa sarana transportasi seperti terminal, baik untuk pelayanan skala lokal maupun regional.

Pembangunan industri harus disebarakan ke daerah-daerah secara merata. Pelaksanaannya ialah dengan mengembangkan prasarana yang cukup baik di daerah-daerah, antara lain dengan membangun kawasan-kawasan industri yang harus disesuaikan dengan sistem kota yang akan dibentuk, spesialisasi masing-masing kota dalam hubungan dengan jenis industrinya yang berhubungan dengan potensi dan sumber daya alam.

f. Perencanaan Ruang Terbuka Hijau

Ruang terbuka hijau meliputi kawasan rekreasi terbuka, taman dan tempat olah raga. Ruang terbuka hijau ini selain untuk tempat rekreasi dan olah raga juga berfungsi sebagai penyejuk kota atau paruparu kota, mengingatkan udara kota yang sangat panas. Pengembangan ruang terbuka hijau ini akan dibangun di tiap-tiap BWK.

Perencanaan ruang terbuka hijau sangatlah penting untuk menjamin kondisi kebersihan, kesehatan, kenyamanan dan ketenangan masyarakat, sehingga perencanaan pengembangan kota harus memperhatikan lingkungan alam sekitarnya. Kawasan khusus adalah pompa bensin, makam, jalur hijau dan industri. Pengembangan jalur hijau didasarkan pada daerah sepanjang jalan aliran sungai sebagai pengembangan rekreasi terbuka dan daerah serapan. Lokasi makam, pengembangannya memerlukan lokasi yang

berorientasi ke pinggiran kota, sedangkan pengembangan lokasi pompa bensin ditetapkan pada jalan utama yang dapat dicapai dengan mudah dari segala arah. Lokasi pompa bensin ini akan lebih baik jika ditempatkan di setiap BWK untuk lebih memudahkan pelayanannya terhadap masyarakat.

g. Perencanaan Utilitas Kota

Utilitas kota merupakan aspek perkotaan yang memberi kelengkapan bagi kota. Kelengkapan kota merupakan salah satu daya tarik yang cukup kuat untuk merangsang pertumbuhan ekonomi dan sosial lainnya. Penanganan utilitas pada dasarnya perlu dilakukan secara terpadu, karena banyak berkaitan dengan masalah pemeliharaan lingkungan.

h. Listrik

Produksi listrik yang dihasilkan oleh PLN meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah pelanggan dan luas jaringan jalan pelayanan. Penambahan kapasitas listrik ditujukan untuk mencapai standart kebutuhan yang layak, demikian juga dengan penambahan jaringan-jaringan baru harus disesuaikan dengan perkembangan kota baik untuk perumahan, perdagangan, industri dan lain-lain. (Ilhami, 1990:63)

i. Air Bersih

Agar pelayanan air bersih dapat lebih efektif dan efisien, maka dalam pengembangan jaringan perpipaan perlu diperhatikan persyaratan-persyaratan teknisnya dan adanya program-program pengontrolan kebocoran pipa. Kegiatan penyediaan air bersih perlu memerhatikan perluasan atau

penambahan jaringan saluran air bersih sesuai dengan perluasan kawasan kota, baik untuk daerah perumahan, perdagangan maupun industri.

j. Telepon

Telepon merupakan sarana komunikasi yang sangat penting dan dapat menjangkau daerah yang luas. Jaringan dari Telkom sendiri meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah pelanggan dan luas jangkauan pelayanan. Telkom sendiri harus meningkatkan kualitas pelayannya kepada masyarakat karena banyaknya keluhan masyarakat terhadap mutu pelayanan Telkom yang kurang baik, terutama bagi fasilitas telepon umum yang kondisinya cukup menyedihkan.

k. Jaringan Drainase dan Air Limbah

Sistem drainase sangat penting untuk menghindari genangan air, terlebih dimusim hujan. Genangan air itu sering terjadi karena tersumbatnya saluran oleh banyaknya sampah atau saluran tersebut memang jelak kualitasnya sehingga air hujan tidak bisa mengalir dengan baik.

l. Sampah

Penanganan sampah yang dihasilkan oleh rumah tangga dan kegiatan lainnya seperti perkantoran dan pasar, sudah harus terkoordinasi oleh Dinas Kebersihan kota dengan mempersiapkan cara pengelolaan sampah, Adanya Tempat Pembuangan Sementara (TPS) di dalam kota pada masing-masing BWK dan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) yang berada di luar Kawasan perencanaan, serta jumlah sumber daya manusia juga harus diperhatikan dalam rangka mendukung penanganan sampah.

m. Perencanaan Transportasi

Transportasi mempunyai peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi suatu daerah, oleh karena itu untuk memajukan perkembangan ekonomi yang tinggi, keadaan sarana dan prasarana transportasi perlu dikembangkan dan ditingkatkan lagi.

Perencanaan transportasi pada dasarnya bertujuan untuk mengembangkan lalu lintas yang aman dan ekonomis serta menjamin kelancaran sirkulasi lalu lintas antar bagian kota maupun dalam hubungan dengan daerah-daerah sekitarnya dan juga menunjang kelancaran distribusi dan jasa yang meliputi pengembangan jaringan jalan, peningkatan kualitas jaringan jalan dan pengembangan jalur angkutan umum.

Konsep pengembangan kawasan di Indonesia lahir dari suatu proses interaktif yang menggabungkan dasar-dasar pemahaman teoritis dengan pengalaman-pengalaman praktis sebagai bentuk penerapannya yang dinamis. Konsep pengembangan Kawasan di Indonesia juga merupakan penggabungan dari berbagai teori dan model yang selalu berkembang yang telah diujiterapkan, selanjutnya dirumuskan kembali menjadi suatu pendekatan yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan pembangunan di Indonesia.

Bongkar pasang konsep pengembangan Kawasan di Indonesia dalam sejarah perkembangannya terdapat beberapa landasan teori yang turut mewarnai keberadaannya. Pertama adalah Walter Isard sebagai seorang pelopor ilmu kawasan yang mengkaji terjadinya hubungan sebab dan akibat dari faktor-faktor utama pembentuk ruang kawasan, yakni faktor fisik, sosial ekonomi, dan

budaya. Kedua adalah Hirschmann (era 1950 an) yang memunculkan teori *polarization effect* dan *trickling down effect* dengan argumentasi bahwa perkembangan suatu kawasan tidak terjadi secara bersamaan (*unbalanced development*). Ketiga adalah Myrdal (era 1950 an) dengan teori yang menjelaskan hubungan antara kawasan maju dan kawasan belakangnya dengan menggunakan istilah *backwash effect* dan *spreadwash effect*. Keempat adalah Freadmann (era 1960an) yang lebih menekankan pada pembentukan hirarki guna mempermudah pengembangan sistem pembangunan yang kemudian dikenal dengan teori pusat pertumbuhan. Kelima adalah Douglass (era 70 an) yang memperkenalkan lahirnya model keterkaitan desa-kota (*rural-urban linkages*) dalam pengembangan kawasan.

Keberadaan landasan teori dan konsep pengembangan kawasan di atas kemudian diperkaya dengan gagasan-gagasan yang lahir dari pemikiran putra-putra bangsa, diantaranya adalah Sutami (era 1970 an) dengan gagasan bahwa pembangunan infrastruktur yang intensif untuk mendukung pemanfaatan potensi sumberdaya alam akan mampu mempercepat pengembangan Kawasan. Poernomosidhi (era transisi) memberikan kontribusi lahirnya konsep hierarki kota-kota dan hierarki prasarana jalan melalui orde kota.

Ruslan Diwiryo (era 1980 an) yang memperkenalkan konsep pola dan struktur ruang yang bahkan menjadi inspirasi utama bagi lahirnya UU No 24/1992 tentang penataan ruang. Pada periode 80 an ini pula, lahir strategi nasional pembangunan perkotaan (SNPP) sebagai upaya untuk mewujudkan sistem kota nasional yang efisien dalam konteks pengembangan kawasan

nasional. SNPP ini pula menjadi cikal bakal lahirnya konsep program pembangunan prasarana kota terpadu (P3KT) sebagai upaya sistematis dan menyeluruh untuk mewujudkan fungsi dan peran kota yang diarahkan dalam SNPP.

Pada era 90 an, konsep pengembangan kawasan mulai diarahkan untuk mengatasi kesenjangan kawasan, misal antara KTI dan KBI, antara kawasan dalam kawasan pulau, maupun antara kawasan perkotaan dan perdesaan. Perkembangan terakhir pada awal abad millenium bahkan, mengarahkan konsep pengembangan kawasan sebagai alat untuk mewujudkan integrasi negara kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan pemahaman teoritis dan pengalaman empiris di atas, maka secara konseptual pengertian pengembangan Kawasan dapat dirumuskan sebagai rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumberdaya, merekatkan dan menyeimbangkan pembangunan nasional dan kesatuan Kawasan nasional, meningkatkan keserasian antar kawasan, keterpaduan antar sektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah NKRI.

Berpijak pada pengertian di atas maka pembangunan seyogyanya tidak hanya diselenggarakan untuk memenuhi tujuan sektoral yang bersifat parsial, namun lebih dari itu, pembangunan diselenggarakan untuk memenuhi tujuan pengembangan kawasan yang bersifat komprehensif dan holistik dengan mempertimbangkan keserasian antara berbagai sumberdaya sebagai unsur utama

pembentuk ruang (sumbedaya alam, buatan, manusia dan sistem aktivitas), yang didukung oleh sistem hukum dan sistem kelembagaan yang melingkupinya.

Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (Suharto, 1997). Kamus Webster memberi pengertian kebijakan sebagai prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu.

Perencanaan kebijakan ditujukan pada masalah tertentu, sementara salah satu prinsip perencanaan komprehensif adalah memperhatikan semua aspek secara simultan, apakah suatu masalah khusus atau kesempatan yang berkaitan dengan aspek tersebut sudah diketahui atau belum. (Catanese dan Snyder, 1992 : 64).

Berikut ini akan dibahas secara rinci mengenai masalah dan tantangan terkait dengan kebijakan terhadap sistem perencanaan yang terbagi atas beberapa sub sistem dan sub-sub sistem.

a. Sub Sistem Perencanaan Substantif

Sub sistem perencanaan substantif terbagi atas 3 sub-sub sistem yaitu:

1) *Perencanaan Sosial*

Kaitannya dengan perencanaan substantif yaitu perencanaan sosial, maka kata sosial dapat diartikan baik secara luas maupun sempit (Kartasasmita, 1996). Secara luas kata sosial menunjuk pada pengertian

umum mengenai bidang-bidang atau sektor-sektor pembangunan yang menyangkut aspek manusia dalam konteks masyarakat atau kolektifitas. Istilah sosial dalam pengertian ini mencakup antara lain bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, politik, hukum, budaya, atau pertanian.

Definisi kebijakan sosial (*sosial policy*) menurut *Oxford English Dictionary*, adalah suatu cara pengambilan tindakan dalam melanjutkan proses pemerintahan, kepartaian, kekuasaan, kepemimpinan Negara, dan lain-lain serta arah dalam pengambilan suatu tindakan itu haruslah menguntungkan atau sesuai.

Menetapkan suatu kebijakan sosial haruslah menunjukkan tata cara bagaimana proses penerapannya dalam menghadapi suatu fenomena sosial, hubungan sosial pemerintah dalam mendistribusikan penghasilan dalam suatu masyarakat. Kebijakan sosial dapat diartikan sebagai kebijakan yang menyangkut aspek sosial dalam pengertian sempit, yakni yang menyangkut bidang kesejahteraan sosial.

Kebijakan yang telah disusun, dirancang, dan disepakati sebelumnya haruslah meliputi dua aspek yang harus diperhatikan, diantaranya ialah :

- a) Mengaktualisasikan kebijakan dan program yang dibuat untuk kesejahteraan masyarakat

- b) Menyingkap dan memperlihatkan lapangan akademis dalam penyelidikan yang ditekankan dengan deskripsi, uraian, dan evaluasi terhadap suatu kebijakan.

Adanya aspek yang tertera diatas dimaksudkan agar masyarakat sebagai objek sasaran kesejahteraan dapat memahami dan menerapkannya dengan baik. Begitu juga dengan pemerintah dan semua perangkatnya haruslah memperhatikan bagaimana kinerja tersebut berlangsung. Sehingga kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan dengan baik.

Lantas bagaimana nantinya pemerintah dapat memengaruhi kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan yang telah disusun dan diterapkan? Jawabannya adalah dapat ditempuh dengan 3 langkah yang bila hal tersebut berjalan secara efektif maka penerapannya akan sempurna. Ketiga langkah tersebut antara lain seperti yang terdapat dalam *The Handbook of Sosial Policy* adalah :

- a) Pemerintah membuat kebijakan yang bersifat spesifik dengan maksud untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Contoh : pemerintah mungkin dapat saja mencoba untuk memperbaiki kondisi sosial penduduknya dengan memperkenalkan bentuk program kebijakan yang baru khususnya dalam mengurangi kemiskinan di perkotaan.
- b) Pemerintah memengaruhi kesejahteraan sosial melalui kebijakan sosial dengan melihatnya dari sisi ekonomi, lingkungan, atau

kebijakan lainnya, walaupun begitu mereka memiliki perhatian terhadap suatu kondisi sosial. Contoh : kebijakan sosial dengan menambah hubungan relasi Perdagangan atau mengundang investor dari Negara lain lalu menciptakan lapangan pekerjaan baru dan membangkitkan pemasukan yang akan memengaruhi kesejahteraan masyarakat dengan melihat tumbuh suburnya jumlah investor Perdagangan, dan lain-lain.

- c) Kebijakan sosial pemerintah yang memengaruhi kesejahteraan masyarakat secara tidak terduga dan tidak diharapkan. Suatu kebijakan terfokus pada salah satu grup tetapi pada kenyataannya justru mendatangkan keuntungan yang tidak terduga pada aspek yang lain.

Permasalahan kemiskinan merupakan permasalahan yang seringkali ditemukan di beberapa Negara yang sedang proses berkembang atau bahkan terkadang dapat pula ditemukan di Negara maju, biasanya permasalahan di Negara maju kemiskinan lebih sering terjadi pada para imigran.

Kemiskinan merupakan masalah yang menjadi isu global di setiap negara berkembang. Wacana kemiskinan dan pemberantasannya haruslah menjadi agenda wajib bagi para pemerintah dan pemimpin Negara. Peran serta pekerja sosial dalam menangani permasalahan kemiskinan sangat diperlukan, terlebih dalam memberikan masukan (input) dan melakukan perencanaan strategis

(*strategic planning*) tentang apa yang akan menjadi suatu kebijakan dari pemerintah.

Adapun Strategi penanggulangan kemiskinan oleh bentuk PROKESOS yang telah dan sedang dikembangkan oleh Depsos dapat disederhanakan menjadi :

- a) Pemberian pelayanan dan rehabilitasi sosial yang diselenggarakan oleh panti-panti sosial
- b) Program jaminan, perlindungan dan asuransi kesejahteraan sosial
- c) Bekerjasama dengan instansi lain dalam melakukan swadaya dan pemberdayaan usaha mikro, dan pendistribusian bantuan kemanusiaan, dan lain-lain.

2) *Perencanaan Ekonomi*

Setiap daerah mempunyai corak pertumbuhan ekonomi yang berbeda dengan daerah lain, oleh sebab itu perencanaan pembangunan ekonomi suatu daerah pertama-tama perlu mengenali karakter ekonomi, sosial dan fisik daerah itu sendiri, termasuk interaksinya dengan daerah lain. Tidak ada strategi pembangunan ekonomi daerah yang dapat berlaku untuk semua daerah. Adapun salah satu isu dalam perencanaan ekonomi diantaranya perkembangan penduduk dan urbanisasi. Adapun urbanisasi adalah persekutuan atau penyekutuan suku-suku yang bertetangga yang berkumpul ke suatu pusat yang digunakan sebagai tempat bersama untuk maksud pemujaan, perlindungan dan semacamnya. (Gallion dan Eisner, 1996 : 3)

Pertumbuhan penduduk terjadi akibat proses pertumbuhan alami dan urbanisasi. Pertumbuhan alami penduduk menjadi faktor utama yang berpengaruh pada ekonomi kawasan karena menciptakan kebutuhan akan berbagai barang dan jasa. Urbanisasi dilakukan oleh orang-orang muda usia yang pergi mencari pekerjaan di industri atau perusahaan yang jauh dari tempat mereka berasal. Perpindahan ke daerah perkotaan memberikan dampak serta masalah baru dalam kawasan perkotaan seperti jumlah penduduk semakin bertambah sedangkan ruang tidak pernah berubah.

3) *Perencanaan Fisik*

Penataan ruang secara teknis harus mencakup usaha pengelolaan fungsi lingkungan, optimasi pemanfaatan sumber daya lahan perkotaan, SDM, pengaturan dan integrasi kawasan, estetika lingkungan. Beberapa Pola Pikir tentang Rencana Tata Ruang Kota :

- a) Rencana tata ruang bukan merupakan produk akhir, tetapi sebagai bagian dari proses penataan ruang kota
- b) Rencana tata ruang kota bukan merupakan satu-satunya alat yang ampuh untuk menyelesaikan semua masalah kota.
- c) Perwujudan rencana tata ruang kota memerlukan kreativitas, dinamika para pelaksananya.
- d) Rencana tata ruang merupakan ungkapan spasial berbagai kepentingan: pemerintah, swasta dan masyarakat.

- e) Rencana tata ruang dan penataan ruang kota sebagai bagian dari proses pembangunan (harus mempertimbangkan aspek daya dukung dan keberlanjutan lingkungan perkotaan).

b. Sub Sistem Perencanaan Teritorial

Adapun sub-sub perencanaan territorial adalah :

1) *Kawasan*

Perencanaan/Pembangunan Kota terkait dengan konsep rencana tata ruang kota yang tanggap terhadap dinamika pembangunan kota perlu pemahaman terhadap aspek-aspek permasalahan yaitu :

- a) Manajemen lahan
- b) Lingkungan hidup perkotaan
- c) Prasarana perkotaan
- d) Pembiayaan dan Investasi
- e) Kerjasama pemerintah, swasta & masyarakat

2) *Daerah*

Adapun isu mengenai pembangunan daerah :

- a) Belum tertatanya mekanisme perencanaan pusat dan daerah sesuai dengan UU 25/2004.
- b) Lemahnya sistem perencanaan daerah bidang kessos (*misleading* dalam perencanaan penanggulangan masalah sosial dan kemiskinan)
- c) Lemahnya *networking* perencanaan dengan *stakeholders* internal dan eksternal

2. Isu Masalah Pembangunan Kabupaten Kota

Isu masalah utama tata ruang adalah masalah struktur ruang dan pola ruang.

a. Masalah lalu lintas, struktur ruang

Masalah struktur ruang berkaitan dengan kurang optimalnya perkembangan pusat-pusat pelayanan kabupaten/kota. Hal tersebut berakibat adanya konsentrasi pembangunan dan kegiatan sosial ekonomi di pusat kabupaten/kota. Kondisi tersebut menyebabkan kurang meratanya perkembangan kabupaten/kota, terjadinya ketimpangan pembangunan antara pusat kota dan pinggiran, terjadinya kemacetan lalu lintas, meningkatnya urbanisasi, berkembangnya pedagang kaki lima (PKL), dan perumahan kumuh di sekitar pusat kota.

b. Masalah pola ruang

Masalah pola ruang berkaitan dengan pembagian zona-zona penggunaan ruang/lahan. Idealnya ruang kota/kabupaten terbagi atas zona-zona penggunaan lahan yang jelas batasnya, seperti zona lindung, zona perumahan, zona Perdagangan, industri, zona pertanian, zona pariwisata, dan sebagainya. Meskipun pemerintah kabupaten/kota sudah memiliki rencana tata ruang, namun pembagian zona tersebut belum cukup optimal, masih terdapat tumpang tindih penggunaan lahan, seperti berkembangnya kegiatan Perdagangan dan industri di zona perumahan, berkembangnya perumahan dan industri di zona pertanian, berkembangnya perumahan kumuh di tepada sungai/kawasan lindung, dan sebagainya. (Ernady syaodih. Hal.2)

Desentralisasi pemerintahan berfungsi meliputi:

- 1) Sebagai instrumen pembangunan nasional,
- 2) Menerapkan/melaksanakan demokratisasi,
- 3) Mendorong berkembangnya kebebasan,
- 4) Mewujudkan efisiensi administrasi,
- 5) Menciptakan perkembangan sosial dan ekonomi masyarakat,
- 6) Mencegah (atau mengurangi) terjadinya konflik antara tujuan dan skala prioritas pembangunan. (Rahardjoadismita hal.17)

3. Kesenjangan Perkotaan- Perdesaan

Kesenjangan antar Kawasan perkotaan dan perdesaan masih merupakan masalah pembangunan yang rumit di negara-negara sedang berkembang. Kerumitannya semakin parah tatkala negara maupun pemerintah tidak mampu mengelola dampak ikutannya (*derive impact*) Tadaro (1989) dalam Saragih (2015), menyatakan bahwa migrasi penduduk ke kota di Asia, Afrika, dan Amerika Latin telah mencapai laju yang belum pernah terjadi sebelumnya. Sebagian besar penyebabnya adalah karena terjadinya stagnasi di Kawasan perdesaan. Stagnasi, menurut KBBI daring, adalah keadaan terhenti (tidak bergerak, pada tingkat yang sangat lambat; atau keadaan tidak mengalir (mengarus). Bisa dikatakan, pembangunan di Kawasan perdesaan berjalan pada tingkat yang sangat lambat, dibandingkan dengan Kawasan perkotaan.

Pertumbuhan ekonomi dan pendapatan perkapita di kota dalam sejarah perkembangannya tinggi, sementara di desa umumnya pertumbuhan ekonomi rendah dan pendapatan per kapita lebih rendah. Kesenjangan kota-desa ini telah lama disadari oleh para perencana pembangunan kawasan dan telah dilakukan

berbagai upaya untuk mengatasinya. Berbagai teori dan pendekatan pembangunan kawasan (perkotaan dan perdesa) telah banyak dikembangkan oleh para pakar.

Hubungan kedua kawasan, perdesaan umumnya berada pada posisi yang lemah. Posisi penduduk desa umumnya masih sebatas penghasil bahan baku, karena pembangunan pertanian belum mampu meningkatkan nilai tambah di perdesaan. Menurut Schutjer (1991) pembangunan perdesaan pada dasarnya lebih dari hanya sekedar membangun sektor pertanian. Strategi pembangunan perdesaan menitikberatkan pada upaya untuk membangun sektor pertanian yang lebih sehat. Bukti empiris menunjukkan bahwa tidak ada hubungan yang kuat antara peningkatan produksi pertanian daerah perdesaan dengan peningkatan pendapatan masyarakatnya. Schutjer juga menyatakan bahwa tujuan utama dari pembangunan di perdesaan adalah : (1) menumbuhkan *output* dan pendapatan lokal masyarakat, (2) penciptaan lapangan pekerjaan, (3) peningkatan distribusi pendapatan, selain dari peningkatan kualitas hidup masyarakat dan pemberdayaan masyarakat. Tujuan yang dikemukakan oleh Schutjer ini sepadan dengan sasaran strategi pengembangan ekonomi lokal (PEL).

Jika membangun pertanian yang lebih sehat yang dikemukakan di atas dikombinasikan dengan Todaro (1989), maka tujuan utama pembangunan pertanian dan perdesaan adalah memperbaiki tingkat kehidupan di perdesaan secara progresif dengan cara meningkatkan pendapatan, *output*, dan produktivitas petani kecil. Tiga syarat yang diperlukan dalam memperbaiki

pertanian skala kecil: (1) teknologi dan inovasi, (2) kebijakan harga, dan (3) kelembagaan sosial.

Hanya membangun sektor pertanian saja (dalam arti *on form*) di perdesaan akan mengakibatkan kesenjangan yang semakin melebar. Kesenjangan yang melebar disebabkan proses *spread effects* dan *backwash effects* secara bersamaan. *Spread effect* merupakan dampak yang diinginkan dalam suatu hubungan antara pusat kegiatan ekonomi dan Kawasan *periphery*, di mana pertumbuhan ekonomi di Kawasan pusat menyebar ke Kawasan sekitarnya. Sebaliknya, *backwash effect* menghasilkan pertumbuhan yang tidak paralel di *periphery* tetapi lebih rendah dan stagnan.

Hal yang sama pernah diingatkan oleh Hirschman (1960) melalui konsep *trickling-down effect* dan *polarization effect*. *Trickling down effect* adalah dampak ekonomi langsung yang diinginkan dari pertumbuhan suatu daerah maju terhadap daerah belakangnya. Dampak terpenting berupa peningkatan daya beli di Kawasan maju dan peningkatan investasi di daerah belakangnya dapat terjadi apabila perekonomian kedua Kawasan bersifat komplementer. Kawasan maju dapat menyerap pengangguran tersembunyi di Kawasan belakangnya sehingga meningkatkan produktivitas marginal tenaga kerja dan tingkat konsumsi per kapita di Kawasan belakangnya. Dampak lain yang tidak diinginkan yaitu *polarization effect*. Kawasan belakang menjadi tidak efisien karena aktivitas industri dan eksportnya menurut akibat kalah bersaing dengan Kawasan maju.

Kawasan perkotaan (pusat pertumbuhan) di sisi lain juga mengalami banyak masalah. Masalah pokok yang dihadapi oleh kota-kota di Indonesia saat

ini adalah: (1) masalah perkembangan dan pertumbuhan ekonomi, (2) masalah pengangguran, (3) masalah pendapatan, baik pendapatan kota maupun pendapatan per kapita, (4) masalah pemanfaatan lahan (*land use*) dan nilai tanah, (5) masalah transportasi, (6) masalah infrastruktur, (7) masalah fasilitas pelayanan, dan (8) masalah-masalah lain yang khas di kawasan perkotaan (Surya, 2006).

Pengembangan kawasan adalah salah satu rintangan terbesar untuk menunjuk peningkatan dari penghasilan pertanian di Indonesia. Masalah distribusi tidak dapat dijelaskan tanpa satu kekurangan tanah dan keberadaan dari sistem *sharecropping* yang mana tidak berhasil mengatasi cacat pasar. Kasus pengembangan kawasan, paling peladang memiliki kurang dari 0.5 akre Tanah (Bank dunia, 2012). Kalau lahan persawahan terbatas, petani tidak akan mampu untuk meningkatkan penghasilan dan ekonomi mereka di dalam memperoleh kredit berdasarkan UU No. 14 Tahun 1976 pasal 3. Kurangnya lahan pertanian di Indonesia telah beralih fungsi ke jenis dari kepemilikan tanah. Orang-orang masih cenderung mengubah lahan persawahan menjadi kawasan perumahan, hukum beradat dan Hukum Islam sebagai satu perancangan kepemilikan Tanah habis-habisan yang mana bedakan di perbandingan ke sistem kapitalis. Bagaimanapun, sistem ini adalah *counterproductive* dinegosiasi berdagang Tanah dan produktifitas pertanian.

Beberapa bukti menyarankan bahwa sistem *sharecropping* yang dipergunakan paling oleh petani penggarap di Indonesia tidak boleh mampu untuk penghasilan pertanian penaikan. Keadaan ini adalah selanjutnya silang selimpat sebab sistem *sharecropping* dilakukan di Indonesia, keduanya tuan

tanah dan petani penggarap terus meningkat rentan kemiskinan. Masalah utama perluasan lahan, jumlah tanah terbatas dan sistem alih fungsi, penting untuk menjelaskan kecenderungan kemiskinan.

Satu bukti terbaru mendukung teori pertanian itu yang alihragam telah memberikan konsekuensi positif pada kemajuan ekonomi. Kemajuan ekonomi telah tingkat seiring dengan peningkatan perkembangan pertanian pada 2010 dan 2011. Ketika perkembangan pertanian merosot ke 3.4% pada 2013, kemajuan ekonomi juga mengalami satu penurunan ke 5.7% pada tahun yang sama. Bagaimanapun, ketika kecenderungan dihubungkan dengan kemiskinan, kemajuan ekonomi berdua dan perkembangan pertanian menaik turun dan rate kemiskinan menyusut secara berangsur-angsur. Ini merangsang satu pertanyaan apakah bukti ini adalah bertentangan dengan hubungan positif di antara alihragam pertanian dan rate kemiskinan?

Penting untuk mencatat sektor jasa telah tingkat secara dramatis pada tahun terbaru. Sesuai dengan Suryahadi dan Hadiwijaya (2011) sektor jasa menyokong berpengaruh signifikan untuk mengurangi kemiskinan membandingkan ke sektor pertanian. Banyak peladang di Indonesia yang telah meninggalkan bertani mereka untuk bekerja pada sektor jasa sejak mereka dapat patut mendapatkan lebih dari pendapatan digandakan (Mcculloch et al, 2007). Ini menjelaskan kenapa *rate* kemiskinan Indonesia menyusut berpengaruh signifikan ketika kinerja pertanian.

Urbanisasi tidak dapat dielakkan sejalan dengan proses industrialisasi dan semakin sulitnya lapangan kerja di daerah. Persoalan yang diakibatkan oleh

urbanisasi adalah: perpindahan penduduk dari desa ke kota melampaui tingkat penciptaan lapangan kerja di perkotaan; keterbatasan penyediaan lahan untuk rumah, fasilitas umum, dan fasilitas sosial; dan menimbulkan masalah pada penyediaan modal angkutan Tanah yang murah, aman dan nyaman (Surya, 2006). Masalah-masalah yang ditimbulkan urbanisasi antara lain adalah kemiskinan, kesehatan yang buruk, pendidikan rendah, transportasi tidak lancar, kekumuhan lingkungan pemukiman dan lain-lain (Kadir, 2005).

Bagaimana dengan kawasan perdesaan? Terdapat tiga kriteria umum Kawasan perdesaan. Pertama, kawasan perdesaan dicirikan oleh tingkat kerapatan penduduk yang rendah. Kedua, kawasan perdesaan memiliki bentang alam dengan dominasi pola ruang pertanian dalam arti luas, pengelolaan sumber daya alam, dan atau lingkungan alami. Ketiga, adanya nilai-nilai budaya dan norma tertentu, sebagai hasil relasi sosial yang panjang antar-sesama warga masyarakat perdesaan berkenaan dengan alam sekitarnya (Rustiadi, 2009).

Sebagaimana diketahui, konsep pembangunan Kawasan perdesaan telah mengalami pergeseran paradigma dari pandangan yang mengatakan bahwa pertumbuhan dan modernisasi sudah cukup untuk meneteskan kemaslahatan pembangunan bagi golongan miskin ke pandangan yang lebih realistis, bahwa kadang-kadang pertumbuhan dan modernisasi menjadikan golongan miskin menjadi semakin miskin. Keuntungan terbesar dari peningkatan produksi pertanian sering hanya dinikmati penduduk kota dan orang kaya di desa (Chambers 1983 dalam Seragih, 2015: 17)

Chambers (1983) menawarkan suatu rumusan pembangunan perdesaan sebagai: Suatu strategi yang memungkinkan kelompok masyarakat tertentu, laki-laki dan wanita miskin di desa, memperoleh yang mereka inginkan dan perlukan bagi dirinya maupun anak-anaknya. Strategi ini mengandung upaya menolong golongan termiskin di antara mereka yang mencari kehidupan di daerah perdesaan untuk menuntut dan menguasai lebih banyak manfaat hasil-hasil pembangunan. Golongan ini mencakup para petani miskin, penyewa dan bukan pemilik tanah. Definisi yang lebih rinci adalah (1) peningkatan produktivitas, (2) pemerataan hasil, dan (3) pemeliharaan dan peningkatan sumber daya berdaur ulang yang memperhatikan lingkungan hidup, namun ketiganya hanya merupakan sarana untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat petani.

Dalal-Clayton (2003) sebagaimana dirujuk Rustiadi (2009) menyimpulkan bahwa isu umum pembangunan perdesaan di negara-negara berkembang adalah : (1) masalah kemiskinan dan lapangan kerja, (2) masalah pengeloan berkelanjutan dan akses terhadap sumber daya agraria, dan (3) masalah keterkaitan desa-kota (*spatial and sectoral links*).

Pengembangan kawasan perdesaan pada dasarnya diarahkan untuk (Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang): (1) pemberdayaan masyarakat Perdesaan, (2) pertahanan kualitas lingkungan setempat dan Kawasan yang didukungnya, (3) konservasi sumber daya alam, (4) pelestarian warisan budaya lokal, (5) pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan, dan (6) penjagaan keseimbangan pembangunan. Tujuan ini hendak dicapai melalui penataan ruang kawasan

perdesaan yang berbentuk kawasan agropolitan dan dapat dilakukan pada tingkat Kawasan kecamatan dan beberapa kawasan desa.

Arah dan tujuan penataan ruang perdesaan ini sungguh sangat ideal namun sekaligus menghadirkan ironi. Pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi); sampai saat ini, setelah lebih dari 15 tahun tidak satupun keenam arah tersebut dapat dicapai secara optimal. Masyarakat perdesaan masih jauh dari kriteria berdaya, kualitas lingkungan hidup menurun, sumber daya alam sudah terkuras dan nyaris habis, warisan budaya lokal mulai terkubur, lahan pertanian abadi masih sebatas angan-angan belaka, dan pembangunan desa-kota tak kunjung seimbang.

Secara umum, kondisi tersebut disebabkan oleh lemahnya salah satu atau kombinasi dari tiga aspek pelaksanaan penataan ruang kawasan, yaitu perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Inti dari konsep-konsep tersebut adalah bahwa, kemajuan suatu pusat pertumbuhan (kota, pasar, industri, atau konsentrasi aktivitas ekonomi lain) ke daerah-daerah sekitarnya (*hinterland*). Fenomena ini, pada awalnya diyakini dapat menjadi instrumen bagi peningkatan ekonomi di daerah di belakang dari suatu pusat pertumbuhan. Harapan akan hasil fenomena tersebut dalam jangka panjang akan terjadi suatu polarisasi/konvergensi berbagai aktivitas ekonomi dan manfaatnya bagi pusat pertumbuhan dan *hinterland* sehingga pada gilirannya dapat terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi di suatu kawasan, antara pusat pertumbuhan dan daerah belakangnya.

Fakta yang terjadi tidaklah demikian, penyebaran dan penetesan manfaat ekonomi tersebut sangat lamban dan tidak dapat diharapkan memacu pertumbuhan di *hinterland*. Proses yang memerlukan waktu yang lama tersebut tergerus oleh fenomena kontradiktif yang terjadi bersamaan, yaitu proses *bachwash effect* dan/atau *human/capital flight*.

Bachwash effect dan/atau *human/capital flight* merupakan suatu proses pencucian daerah belakang dan mengalir ke kota dengan strategi pembangunan tersentralisasi yang diterapkan selama ini, sumber daya yang ada di *hinterland* malah tercuci ke kota atau pusat-pusat kegiatan ekonomi. Sumber daya yang keluar dari *hinterland* dapat berupa modal, tenaga kerja, dan sumber daya manusia terlatih (*skill labor*).

Pembangunan kawasan dalam konteks kawasan berarti pembangunan yang ditujukan untuk masyarakat di dalam kawasan tersebut. Kinerja pembangunan kawasan dapat diukur dengan beberapa tolak ukur: (1) pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), (2) PDRB per kapita, (3) pemerataan pendapatan atau distribusi pemilikan penguasaan faktor-faktor produksi, (4) jumlah tenaga kerja yang menganggur atau setengah menganggur, (5) jumlah penduduk miskin (secara relatif atau absolut), (6) tingkat produktivitas sumber daya kawasan, dan (7) kualitas lingkungan hidup kawasan.

Perencanaan pembangunan kawasan dinilai memiliki peluang untuk mengatasi kesenjangan ekonomi antar kawasan. Bias perencanaan terpusat cenderung dengan pendekatan sektoral, menimbulkan masalah dalam ekonomi kawasan (Nasoetion, 1992): (1) disintegrasi struktur perekonomian, (2)

kesenjangan Jawa-luar Jawa, bagian Barat-bagian Timur, (3) misalokasi sumber daya, (4) mengabaikan keunggulan komparatif kawasan, (5) kebocoran kawasan (*regional leakages*), (6) hasil investasi tidak dapat direinvestasi di kawasan tersebut, sehingga mengurangi pengganda investasi, dan (7) aliran barang antar kawasan bersifat *mutually exclusive*.

Pentingnya perencanaan pembangunan daerah dengan pendekatan lokal dan Kawasan telah lama disadari. Indonesia sebagai negara yang memiliki kawasan-kawasan dengan potensi yang beragam, perencanaan pembangunan telah mulai mengkristal sejak 1999 melalui Undang-undang Pemerintahan Daerah, yang telah disempurnakan pada tahun 2004. Berdasarkan semangat desentralisasi, daerah-daerah diberi wewenang mengatur pembangunannya sendiri, meskipun tetap harus mengikuti perencanaan-perencanaan yang bersifat indikatif dari pusat. Pola ini sering disebut sebagai kombinasi antara *top-down policy* dan *bottom-up planning*. Sayangnya, setelah sekian lama, perencanaan pembangunan kawasan masih menyisakan berbagai kelemahan mendasar. Beberapa kelemahan perencanaan kawasan di negara-negara sedang berkembang dapat dilihat pada tabel 2. 1.

Tabel 2.3.

Kelemahan perencanaan wilayah di negara sedang berkembang

Kelemahan	Penciri
Dokumen perencanaan sering kali lebih merupakan dokumen politik	a) Keterkaitan perencanaan dengan implementasi masih lemah b) Merupakan refleksi dari kekuatan/kepentingan politik c) Konsistensi dan prioritas, sebagai ciri utama perencanaan, menjadi hilang
Sering kali perencanaan teknis sudah cukup baik, namun tidak mendapat dukungan secara politis	a) Program-program bersifat politis secara lebih mendapat porsi daripada program-program bersifat ekonomis b) Fokus pembangunan berubah bila pemerintah lokal berganti c) Anggaran lebih tertuju pada kegiatan konsumtif dan fisik, dibanding kegiatan produktif
Relasi antara <i>planner</i> dan <i>implementor</i> , lemah	a) Para perencana terlalu banyak bekerja di belakang meja b) Posisi/kedudukan badan perencana kurang kuat dalam hubungan dengan badan-badan teknis
Pilihan-pilihan alternative dalam perencanaan bersifat 'trade off'	Menguntungkan satu pihak, merugikan pihak lain
Perencanaan Kawasan didasarkan pada kurangnya data yang valid	a) Data statistic, informasi, hasil penelitian, hasil survey kurang akurat, walaupun akurat, jarang digunakan b) Berlaku prinsip: <i>garbage in, garbage out</i> (GIGO)
Kurangnya penguasaan aparatur perencana terhadap teknik-teknik perencanaan	Kurangnya tenaga perencana dan pelatihan yang handal dan gayut
Pengawasan, pemantauan, dan evaluasi tidak efektif	Lebih mengutamakan efisiensi daripada efektivitas
Administrasi pemerintah yang kaku sering tidak sesuai dengan kepentingan pembangunan	Lebih mengutamakan dokumen pelaporan (administratif) daripada fakta dan dampak di lapangan

Upaya-upaya pembangunan perkotaan dan perdesaan di Indonesia dilakukan lebih dari tiga dekade, ternyata hasilnya belum seperti yang diharapkan. Permasalahan pembangunan yang belum terpecahkan antara lain

adalah masih adanya ketimpangan pembangunan antarKawasan, *urbanprimacy* yang cukup tinggi, keterkaitan perkotaan-perdesaan yang kurang sinergis, Kawasan-kawasan yang tertinggal dan persoalan kemiskinan (Daryanto, 2003).

Kemiskinan dan keterbelakangan kawasan perdesaan bukan hanya disebabkan terisolasinya kawasan desa ke kota, namun juga akibat bentuk dan sistem keterkaitan desa dan kota yang cenderung mengarah pada hubungan eksploratif. Desa-desa yang memiliki kedekatan dan keterkaitan yang tinggi dengan kota tidaklah secara otomatis dapat meningkatkan aksesibilitasnya atas sumber daya ekonomi perkotaan. Kondisi yang terjadi malah sebaliknya yaitu meningkatnya potensi masyarakat perkotaan dalam memanfaatkan dan mengeksploitasi sumber daya perdesaan (Rustiadi, et. al, 2009).

Kesenjangan pembangunan antardaerah dapat dilihat dari kesenjangan dalam: (a) pendapatan per kapita, (b) kualitas sumber daya manusia, (c) akses ke perbankan. Kesenjangan pembangunan antar daerah yang terjadi selama ini terutama disebabkan oleh (a) distorsi Perdagangan antardaerah, (b) distorsi pengelolaan sumber daya alam, (c) distorsi sistem perkotaan-perdesaan (Daryanto, 2003:77). Dikotomi kota dan desa dalam perencanaan pembangunan merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari, bahkan dikotomi tersebut diarahkan pada tercapainya kesesuaian tindakan pembangunan terhadap kebutuhan desa maupun kota dalam memenuhi fungsi optimalnya (Dardak, 2009:92).

Pandangan-pandangan para perencana dimasa lalu yang memandang kota sebagai kawasan yang paling berperan dalam pertumbuhan dikenal dengan

istilah urban bias. Secara politis, ekonomi, dan sosial, perdesaan umumnya dipandang sebagai pelayan ekonomi kota. Bias semacam ini juga telah merasuki para perencana dalam menggali potensi desa untuk perencanaan pembangunan, akibatnya para perencana tidak mampu dengan benar memahami potensi, isu, dan masalah mendasar di perdesaan.

Urban bias terjadi akibat kecendrungan pembangunan yang mendahulukan pertumbuhan ekonomi melalui kutub-kutub pertumbuhan (*growth poles*) yang semula meramalkan bakal terjadinya penetasan (*trickle-down effect*) dari kutub-pusat pertumbuhan ke kawasan *hinterland*. Ternyata *net-effect* yang terjadi malah menimbulkan pengurasan besar (*massive backwash effect*). *Backwash* di negara-negara sedang berkembang, telah menimbulkan berjuta-juta orang merana karena menderita kerugian. Dampak dari permasalahan ini adalah kehidupan masyarakat terbanyak yaitu perdesaan (Serageldin, 2009:92).

4. Upaya Mengatasi Kesenjangan Perkotaan-Perdesaan

Dikotomi kota-desa hendaknya tidak menyebabkan adanya *disconnect* antara kawasan perkotaan dan perdesaan. Kebijakan penataan ruang di kawasan perkotaan akan memengaruhi kawasan perdesaan, dan sebaliknya, sehingga adanya sinergitas di antara dua kawasan tersebut perlu ditekankan sesuai dengan mandat Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 mengenai keterkaitan sistem perkotaan dengan perdesaan dalam kawasan pelayanannya. Keterkaitan kawasan perkotaan dan perdesaan perlu diatur dalam rencana tata ruang kawasan nasional, provinsi, dan kabupaten, sehingga tidak menjadi perencanaan terpisah

antara *urban planning* dan *rural planning*, melainkan menuju pada *regional planning* (Dardak, 2009:59).

Hal yang perlu diperhatikan sekarang adalah bagaimana membawa potensi pembangunan perkotaan dan perdesaan dalam proses perencanaan, untuk itu perlu dikenali fungsi dan peranan perkotaan terhadap perdesaan yaitu saling menguatkan (*mutually reinforcing*), bukan *one-way to rural* (Dariyanto, 2003).

Menurut Rondinelli dan Rundle (1983) dalam Seragih (2015 :39) ada tiga hal yang merugikan desa dalam interaksi desa-kota, yaitu: terbatasnya jumlah kota-kota kecil menengah, terbatasnya distribusi fasilitas dan pelayanan di antara kota-kota kecil menengah di kawasan perdesaan, dan terbatasnya keterkaitan antarlokasi pemukiman di kawasan perdesaan. Kegagalan negara berkembang mencapai pertumbuhan yang merata adalah karena lemahnya sistem penataan ruang. Pembangunan dilaksanakan dalam kondisi kurangnya *market towns*, dan kota-kota perantara (*intermediate cities*), dan distribusi ruang tidak kondusif untuk menciptakan sistem produksi dan Perdagangan yang terintegrasi.

Konteks hubungan desa-kota, keterkaitan keduanya dapat diartikan sebagai aliran (*flow*) barang, jasa, orang, informasi, teknologi, modal dan lain-lain serta interaksi (*interaction*) antara desa dan kota. Bentuk-bentuk keterkaitan desa kota telah dikemukakan beberapa pakar seperti Rustiadi (2009), Rondinelli dan Ruddle (1983), serta Douglass (1998).

Rustiadi (2009) memberikan salah satu contoh aliran asset desa ke kota melalui pembelian lahan-lahan perdesaan oleh orang kota. Rondinelli dan Ruddle (1983), menyatakan bahwa keterkaitan desa kota dapat dikelompokkan

menjadi hubungan fisik, ekonomi, pergerakan penduduk, teknologi, interaksi sosial, *delivery* jasa, serta politik, administrasi dan organisasi. Douglass (1998) mendeskripsikan keterkaitan desa-kota ke dalam lima bentuk: orang/penduduk, produksi, komoditas, modal, dan informasi.

Pengembangan kota sekunder atau *rural town* dapat menjadi salah satu cara untuk implementasi integrasi perdesaan dan perkotaan (Dardak, 2009). *Rural towns* adalah daerah-daerah kota yang masih bersifat desa di mana struktur ketenagakerjaannya masih mencerminkan keterkaitan yang kuat dengan pertanian (Harianto, 2007).

Rural towns dimaksud hampir sejalan dengan konsep agropolitan. Konsep agropolitan lahir sebagai jawaban atas kegagalan pembangunan inter-regional yang cenderung urban bias. Pengembangan agropolitan merupakan upaya memperpendek jarak antara masyarakat di kawasan sentra pertanian dengan pusat-pusat pertumbuhan konvensional. Pusat-pusat pelayanan baru ini (agropolitan) adalah pusat pelayanan terbatas yang lebih berorientasi melayani masyarakat pertanian. Agropolitan adalah model pembangunan berbasis desentralisasi, pembangunan infrastruktur setara kota di kawasan pedesaan. Agropolitan mampu menanggulangi dampak negatif pembangunan selama ini: migrasi desa-kota tak terkendali, polusi, kemacetan lalu-lintas, pengkumuhan kota, kehancuran masif sumber daya alam, pemiskinan desa, dan lain-lain (Rustiadi et al. 2009).

Pengembangan agropolitan dalam konteks ekonomi regional dapat didekati dengan dua strategi sekaligus: strategi dari sisi pasokan (*supply-side strategy*) dan

strategi dari sisi permintaan (*demand-side strategy*). Strategi dari sisi pasokan adalah strategi menumbuhkan atau meningkatkan produktivitas. Strategi *demand side* adalah suatu strategi pengembangan kawasan yang diupayakan melalui peningkatan sisi konsumsi rumah tangga perdesaan dan pertanian sebagai bentuk peningkatan kesejahteraannya, dengan demikian strategi pengembangan kawasan agropolitan pada dasarnya adalah strategi mengembangkan kawasan perdesaan yang merupakan sistem fungsional yang terdiri dari satu atau lebih pusat-pusat pelayanan fasilitas perkotaan (urban function center) pada kawasan produksi pertanian tertentu, yang ditunjukkan oleh adanya sistem keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan satuan-satuan sistem pemukiman dan sistem agribisnis (Rustiadi, 2009).

5. Konsep Kawasan

Konsep nomenklatur kawasan di Indonesia seperti kawasan, daerah, regional, area, ruang dan istilah lainnya banyak digunakan dan saling dapat dipertukarkan pengertiannya, meski demikian masing-masing istilah memiliki bobot penekanan pemahaman yang berbeda. Istilah kawasan, dan daerah secara umum dapat disebut kawasan atau *region* (Rustiadi et al. 2009).

Konsep yang berkaitan dengan Kawasan di Indonesia mendapat penekanan yang agak berbeda. Berdasarkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ruang adalah wadah yang meliputi ruang Tanah, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan kawasan, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya. Kawasan adalah adalah ruang yang merupakan

kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Kawasan adalah kawasan yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya, sementara daerah dipahami sebagai kesatuan kawasan berdasarkan batas-batas administratif pemerintahan.

Menurut Isard (1975) pengertian kawasan dalam konteks perencanaan sebagai kawasan fungsional. Johnston (1976) merekomendasikan dua tipe Kawasan: formal (memiliki kesamaan karakteristik) dan fungsional/nodal (kesamaan keterkaitan antar-komponen) Murty (2000:57) menyatakan bahwa Kawasan dapat berwujud negara, provinsi, kabupaten dan perdesaan; namun juga meliputi kesatuan ekonomi, politik, sosial, administrasi, iklim, geografis, sesuai dengan tujuan pembangunan atau kajian. Balir (1991) cenderung menggunakan konsep kawasan fungsional, di mana kawasan nodal hanya salah satu bagian dari Kawasan fungsional (Rustiadi et al. 2009).

Menurut Glasson (1977) dan Rustiadi et al. (2009), konsep kawasan dibagi menjadi: kawasan homogen, kawasan sistem/fungsional (interdependensi antar bagian-bagian), dan kawasan perencanaan (koherensi atau kesatuan keputusan-keputusan ekonomi). Kawasan nodal dipandang sebagai salah satu bentuk kawasan sistem, sementara dalam konsep kawasan perencanaan terdapat kawasan administratif-politis dan kawasan perencanaan fungsional. Richardson (1969) juga membagi tiga kategori wilayah homogen, nodal, dan wilayah perencanaan.

Konsep wilayah yang diperkenalkan Dusseldrop (1983) terdiri atas empat kategori: prinsip homogenitas, fungsionalitas, daerah aliran sungai, dan wilayah khusus (*ad hoc region*). Tarigan (2006) menyatakan bahwa perwilayahan dapat diklasifikasikan berdasarkan tujuan pembentukan wilayah tertentu. Perwilayahan didasarkan menurut: administrasi, kesamaan kondisi fisik, ruang lingkup pengaruh ekonomi, dan perencanaan atau program.

Konsep wilayah homogen lebih menekankan aspek homogenitas dalam kelompok dan memaksimalkan perbedaan antara kelompok tanpa memperhatikan hubungan fungsional (interaksi) antar-wilayah atau antar-komponen. Sumber-sumber kesamaan dapat berupa kesamaan struktur produksi, konsumsi, pekerjaan, topografi, iklim, perilaku sosial, pandangan politik, tingkat pendapatan dan lain-lain. Penyebab homogenitas terdiri atas penyebab alamiah (kemampuan lahan, iklim dan berbagai faktor lain) dan penyebab artifisial (kemiskinan, suku bangsa, budaya, dan lain-lain). Kawasan homogen tergantung pada kriteria yang digunakan. Kriteria sosial berupa kesamaan yang berkaitan dengan bahasa, agama, budaya, dan kelompok etnis (Dusseldrop, 1983)

Konsep Kawasan fungsional menggunakan prinsip keterkaitan berupa suatu jejaring interkoneksi yang menciptakan kawasan dalam satu kesatuan. Kawasan fungsional sering disebut sebagai kawasan nodal, karena secara umum memiliki suatu pusat yang memiliki fungsi tertentu untuk suatu kawasan yang lebih luas (*hinterland*).

Kawasan perencanaan merupakan kombinasi dari kawasan homogen dan fungsional, dengan demikian tidak selalu berwujud kawasan administratif.

Berdasarkan sifat tertentu, baik alamiah maupun non alamiah, suatu kawasan dapat direncanakan dalam satu kesatuan, misalnya adalah kawasan daerah aliran sungai (DAS) dan perKawasan komoditas (Rustiadi et al. 2009; Desseldrop 1983; Tarigan 2006).

Keeble (1969) dan Klaassen sebagaimana dirujuk Glasson (1977) dalam Seragih (2015 : 39) menggambarkan kawasan perencanaan sebagai kawasan yang cukup besar di mana dapat terjadi perubahan persebaran penduduk dan kesempatan kerja, dapat mengambil keputusan investasi skala ekonomi, mampu memasok tenaga kerja bagi industrinya sendiri, struktur ekonomi yang homogen memiliki setidaknya satu titik pertumbuhan dan menggunakan satu pendekatan dan mempunyai kesadaran bersama terhadap masalah yang ada. Penentuan kawasan perencanaan mungkin harus mengandung unsur kompromi, dengan catatan, batas-batas kawasan homogen dan kawasan fungsional dapat ditentukan.

Schmid-Kellert (2005) memperkenalkan kawasan-mikro (*micro-region*), yaitu suatu unit ruang koheren yang berada di antara tingkat desa dan kabupaten. Kawasan mikro umumnya lebih kecil dari kawasan-kawasan perencanaan konvensional. Kawasan mikro adalah suatu unit teritorial yang berbeda dengan batas-batas yang jelas di bawah level kawasan, tetapi di atas level desa. Kawasan mikro dapat ditentukan antara kawasan berdasarkan: (1) hubungan fungsional seperti pasar dengan hinterland, dan (2) kesamaan basis sumber daya. Perencanaan kawasan mikro bertujuan untuk mengkoordinasikan aktivitas perencanaan dari semua aktor dalam suatu unit teritorial yang terbatas; yang berkaitan dengan: (1) ekonomi, sosial, dan budaya; (2) infrastruktur; (3)

perumahan dan pola pemukiman; (4) kelembagaan dan organisasi desa; serta (5) lingkungan.

6. Perencanaan Kawasan

Perencanaan kawasan menyangkut ke dalam dua aspek utama yakni perencanaan ruang dan aktivitas di atas ruang tersebut. Hal berkaitan dengan ruang berkembang menjadi perencanaan tata ruang; dan yang berkenaan dengan aktivitas berhubungan dengan perencanaan pembangunan dalam aspek ekonomi, sosial, kelembagaan, , dan ekologi (Tarigan 2006; Sirojuzilam dan Mahalli 2010). Sejalan dengan ini, Dusseldrop dan staveren (1983) menyatakan bahwa perencanaan Kawasan bersifat integratif dan komprehensif. Integratif dalam arti hubungannya dengan jenis perencanaan yang lain, seperti perencanaan nasional, sektoral, dan perencanaan desa. Komprehensif dalam arti mencakup aspek sosial, ekonomi, fisik, aspek teknis dari suatu objek perencanaan. Glasson (1990) menyatakan bahwa perencanaan pada tingkat kawasan merupakan penghubung antara perencanaan tingkat nasional dan perencanaan tingkat lokal.

Perencanaan kawasan berkaitan dengan kajian yang sistematis atas aspek fisik, sosial budaya, ekonomi, dan lingkungan untuk mengarahkan pemanfaatannya dengan cara yang terbaik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan, dengan demikian sasaran perencanaan kawasan adalah efisiensi dan produktivitas, pemerataan dan akseptabilitas masyarakat, serta keberlanjutan. Perencanaan kawasan merupakan penerapan metode ilmiah dalam pembuatan kebijakan publik dan upaya mengaitkan

pengetahuan ilmiah dan teknis dengan tindakan-tindakan dalam domain publik untuk mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi (Sirojuzilam dan Mahalli 2010:202).

Tujuan perencanaan kawasan adalah merupakan terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Tujuan tersebut dapat dicapai melalui berbagai infrastruktur kawasan; fisik, sosial budaya, ekonomi, sumber daya alam, sumber daya manusia, modal, dan teknologi perlu dipadukan melalui suatu perencanaan yang tepat agar pembangunan kawasan berjalan secara berkelanjutan.

Perhatian terhadap konsep pembangunan berkelanjutan dimulai sejak Malthus pada tahun 1798 mengkhawatirkan ketersediaan lahan di Inggris akibat ledakan penduduk. Satu setengah abad kemudian, Meadow dan kawan-kawan pada tahun 1972 menerbitkan buku yang berjudul “The Limit to Growth”. Buku ini menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi akan sangat dibatasi oleh ketersediaan sumber daya alam yang terbatas, penyediaan barang dan jasa yang berasal dari sumber daya alam tidak akan dilakukan secara terus-menerus (Saptana dan Ashari, 2007:105)

Perhatian terhadap pembangunan berkelanjutan mencuat kembali pada tahun 1987 saat World Commission on Environment and Development (WCED) atau dikenal sebagai Komisi Brundtland menerbitkan buku berjudul “Our Common Future”. Buku ini memicu lahirnya agenda baru pembangunan ekonomi dan keterkaitan dengan lingkungan dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Komisi Brundtland mendefinisikan pembangunan berkelanjutan

sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Sejak KTT Bumi di Rio de Janeiro tahun 1992, masyarakat internasional secara luas mengesahkan konsep pembangunan berkelanjutan yang dikemukakan dalam laporan Komisi Brundtland tersebut.

Miraza (2005:33) menyatakan bahwa perencanaan kawasan merupakan gambaran perencanaan kecil dari sebuah perencanaan nasional. Tujuan akhirnya perencanaan kawasan adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Unsur pembangunan dalam sebuah kawasan terdapat berbagai yang dapat digerakkan untuk meningkatkan kesejahteraan tersebut. Unsur dimaksud seperti sumber daya alam, sumber daya manusia, infrastruktur, teknologi, dan budaya.

Rustiadi (2009) mengemukakan empat pilar pokok dalam kajian perencanaan kawasan: (1) inventarisasi, klasifikasi, dan evaluasi sumber daya, (2) aspek ekonomi, (3) aspek kelembagaan dan, (4) aspek lokasi/spasial. Daryanto dan Hafizrianda (2010) menyatakan sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya pengetahuan, sumber daya modal dan infrastruktur kawasan sebagai faktor produksi kawasan untuk menciptakan keunggulan daya saing.

Rustiadi et al. (2009) lebih lanjut menyatakan bahwa perencanaan pengembangan kawasan mencakup tiga aspek. Pertama, aspek pemahaman, yakni berbagai ilmu pengetahuan dan teori untuk memahami fenomena fisik alamiah hingga sosial ekonomi di dalam dan antar-Kawasan. Kedua, aspek perencanaan, yakni proses formulasi masalah, visi, misi dan tujuan

pembangunan, teknik desa dan pemetaan, sistem pengambilan keputusan, perencanaan teknik dan kelembagaan. Ketiga, aspek kebijakan, mencakup pendekatan evaluasi, proses pelaksanaan, proses politik, administrasi, dan manajerial pembangunan. Pemahaman tersebut, mengantarkan Rustiadi et al. (2009) mendeskripsikan indikator pembangunan kawasan berdasarkan tujuan pembangunan, kapasitas sumber daya, dan proses pembangunan.

7. Strategi Pembangunan Daerah

Strategi pembangunan daerah pada dasarnya adalah merupakan cara atau jalan terbaik untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan semula, karena itu strategi yang baik dan tepat akan dapat menghasilkan pencapaian tujuan secara tepat dan terarah sehingga tujuan pembangunan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Tentunya penetapan strategi yang tepat untuk suatu negara dan daerah akan sangat ditentukan pula oleh kondisi, potensi yang dimiliki dan permasalahan pokok yang dihadapi oleh negara atau daerah tersebut. Jumlah dan kualitas sumber daya yang tersediapun dapat dimanfaatkan untuk mendukung upaya pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan daerah turut pula menentukan.

Strategi pembangunan daerah sebaiknya dirumuskan dengan memperhatikan kondisi umum dan potensi yang dimiliki daerah bersangkutan, baik yang sudah dapat dilaksanakan, maupun belum. Pertimbangan ini sangat penting artinya agar proses pembangunan tersebut dapat berjalan secara lebih terarah dan efisien sehingga mampu bersaing dengan daerah lainnya. Bahkan perumusan prioritas pembangunan perlu pula memperhatikan perubahan

strategis yang telah dan akan terjadi di masa mendatang agar proses pembangunan tersebut dapat disesuaikan dengan perubahan kondisi sosial yang mungkin terjadi dimasa mendatang.

8. Prioritas Pembangunan Daerah

Penetapan prioritas pembangunan perlu dilakukan secara hati-hati agar perencanaan menjadi lebih terarah dan tepat sehingga upaya untuk pencapaian sasaran pembangunan dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Berdasarkan pertimbangan ini, biasanya prioritas pembangunan didasarkan pada beberapa pertimbangan tertentu, antara lain adalah sebagai berikut:

- a) Program dan sektor yang diprioritaskan sebaiknya berhubungan erat dengan visi dan misi pembangunan daerah yang ditetapkan semula sehingga pencapaian visi dan misi tersebut menjadi lebih terjamin sesuai dengan janji yang diberikan pada masyarakat dalam Pilkada.
- b) Program dan sektor yang diprioritaskan sebaiknya mencakup sebagian besar dari kehidupan sosial ekonomi pada negara dan daerah bersangkutan, seperti sektor pertanian, sumber daya manusia, sektor industri dan lain-lain.
- c) Kegiatan dan sektor tersebut merupakan sektor unggulan dan mempunyai keuntungan komparatif tinggi sehingga dapat diharapkan untuk mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada negara dan daerah yang bersangkutan.
- d) Program dan kegiatan sektor tersebut dapat mendukung dan bersinergi dengan kegiatan lainnya sehingga proses pembangunan secara keseluruhan akan menjadi lebih maju dan berkembang.

- e) Program dan kegiatan yang diprioritaskan haruslah yang layak dalam arti manfaatnya yang dapat diberikan adalah lebih besar dari biaya yang diperlukan untuk pelaksanaannya;
- f) Program dan kegiatan tersebut sesuai dengan kondisi sosial ekonomi daerah bersangkutan sehingga pembangunan tidak mendapatkan reaksi negatif dari masyarakat setempat.

Prioritas pembangunan daerah seharusnya juga perlu mempertimbangkan faktor khusus seperti akses dan intensitas interaksi yang mampu memacu perkembangan suatu kawasan. Akses terhadap kawasan tertinggal seperti daerah pinggiran dan perbatasan perlu dipacu perkembangannya, namun dilematik bagi investasi sebab daya tarik relatif rendah, sedangkan akses terhadap daerah maju juga perlu dijaga agar keterkaitan antar daerah dapat pula mendorong proses pembangunan di daerah tertinggal. Kebijakan khusus yang dapat mengintegrasikan pengembangan kawasan tersebut sangat diperlukan dengan proses pembangunan daerah secara keseluruhan dengan jalan memberi inisiatif lebih besar kepada dunia usaha melakukan investasi di daerah yang belum berkembang, tetapi mempunyai potensi cukup besar.

9. Program-program Pengembangan Ekonomi Daerah

Program pembangunan prioritas yang perlu dilaksanakan berdasarkan strategi kebijakan adalah:

a. Pengembangan jaringan prasarana dan sarana AntarKawasan.

Tujuan program ini adalah untuk meningkatkan aksesibilitas, memperlancar aliran investasi dan produksi dan menciptakan keterkaitan

ekonomi antarKawasan, termasuk keterkaitan antar daerah maju, berkembang dan terbelakang, serta kawasan perbatasan, yang saling menguntungkan. Sasaran yang akan dicapai dari program ini adalah meningkatnya ketersediaan prasarana dan sara antarKawasan yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

b. Pengembangan kawasan tertinggal.

Program ini ditujukan untuk mendorong pengembangan kawasan tertinggal dan relatif belum tersentuh oleh program pembangunan dengan menggali potensi sumberdaya alam dan menciptakan kawasan-kawasan potensi ekonomi baru di antaranya melalui upaya transmigrasi. Sasaran program ini adalah meningkatnya kawasan di kawasan perbatasan dengan negara tetangga, kepulauan/pulau terpencil, kawasan terisolir, dan kawasan tertinggal lainnya serta meningkatnya kesejahteraan masyarakat setempat, termasuk masyarakat asli yang tinggal di sekitar kawasan tersebut, dengan tetap memperhatikan keserasian dan daya dukung lingkungan.

c. Pengembangan kawasan cepat tumbuh.

Program ini ditunjukkan untuk mengembangkan kegiatan ekonomi kawasan yang berpotensi cepat tumbuh sebagai andalan pengembangan ekonomi daerah dan penggerak kegiatan ekonomi kawasan disekitarnya. Sasaran yang ingin dicapai dari program ini adalah meningkatnya produktivitas dan daya saling kegiatan usaha pada sentra-sentra produksi pangan, industri kecil dan menengah, pariwisata, permukiman transmigrasi, dan kawasan prospektif lainnya.

d. Pengembangan kawasan strategis.

Program ini ditujukan untuk mendorong peningkatan investasi dalam pemanfaatan keunggulan geografis dan sumberdaya intelektual setempat yang dapat diintegrasikan dengan pasar global. Sasaran program ini adalah meningkatnya arus investasi proses produksi dan Perdagangan atau kerjasama subregional yang dilakukan oleh pelaku ekonomi dengan dukungan pemerintah daerah. (Rahardjo Adisasmita. 2013:127-128)

I. Konsep Tata Ruang Wilayah

Aspek ruang (*space*) merupakan aspek yang lebih penting diperhatikan oleh perencana kota atau wilayah. Ilmu administrasi negara dan ilmu politik, analisis ruang dalam proses pembangunan sebagaimana dikemukakan oleh James J. Heaphey dilakukan dengan beberapa tema penting yang relevan:

- a. Bagaimana sebuah negara harus disatukan secara spasial sembari tetap memberikan peluang untuk melakukan inovasi secara spasial.
- b. Bagaimana budaya dan ruang dapat dipadukan dalam satu kesatuan.
- c. Bagaimana pembangunan ekonomi mempunyai aspek spasial dan implikasi dalam suatu negara yang sedang melaksanakan pembangunan.
- d. Bagaimana penempatan penduduk untuk mempengaruhi pembangunan.
- e. Bagaimana ideologi politik dan ruang berkaitan satu sama lain;
- f. Bagaimana dan apa pengaruh strategi spasial yang dilakukan oleh elit politik tertentu. (Nurmandi, 2006: 71)

1. Konsep Penataan Ruang di Indonesia

Perwujudan konsep pengembangan wilayah yang di dalamnya memuat tujuan dan sasaran yang bersifat kewilayahan di Indonesia, maka ditempuh melalui upaya penataan ruang yang terdiri dari 3 (tiga) proses utama, yakni :

- a. Proses perencanaan tata ruang wilayah, yang menghasilkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). RTRW sebagai “*guidance of future action*” pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/ makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/ makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (*sustainability development*);
- b. Proses pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri;
- c. Proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW dan tujuan penataan ruang wilayahnya.

Penataan ruang, selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan pembangunan, juga sekaligus merupakan produk yang memiliki landasan hukum (*legal instrumen*) untuk mewujudkan tujuan pengembangan wilayah, oleh karenanya perencanaan tata ruang merupakan objek penting dalam sektor pembangunan secara makro.

Penataan ruang di Indonesia telah ditetapkan melalui UU No 24/1992 yang kemudian diikuti dengan penetapan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) untuk operasionalisasinya. Berdasarkan UU No 24/1992, khususnya pasal 3,

termuat tujuan penataan ruang, yakni terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan budidaya, sedangkan sasaran penataan ruang adalah :

- a. Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera.
- b. Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumberdaya alam dan buatan dengan memperhatikan sumberdaya manusia.
- c. Mewujudkan keseimbangan kepentingan antara kesejahteraan dan keamanan.
- d. Meningkatkan pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya buatan secara berdayaguna, berhasil guna dan tepatguna untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia.
- e. Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.

Undang-undang 24/1992 tentang penataan ruang, menjelaskan sistem perencanaan tata ruang wilayah yang diselenggarakan secara berhirarkis menurut kewenangan administratif, yakni dalam bentuk RTRW Nasional, RTRW Propinsi dan RTRW Kabupaten/Kota serta rencana-rencana yang sifatnya lebih rinci. RTRW Nasional disusun dengan memperhatikan wilayah nasional sebagai satu kesatuan wilayah yang lebih lanjut dijabarkan dalam strategi serta struktur dan pola pemanfaatan ruang pada wilayah propinsi (RTRWP), termasuk di dalamnya penetapan sejumlah kawasan tertentu dan kawasan andalan yang diprioritaskan penanganannya.

Pengembangan sistem permukiman, kaitannya dengan RTRWN sendiri telah ditetapkan fungsi kota-kota secara nasional berdasarkan kriteria tertentu (administratif, ekonomi dukungan prasarana, maupun kriteria strategis lainnya) yakni sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN), Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL). Fungsi-fungsi kota sebagai mana ditetapkan dalam RTRWN secara bertahap dan sistematis, maka pada saat ini tengah disusun *review* Strategi Nasional Pembangunan Perkotaan (SNPP), dengan kata lain, SNPP dewasa ini merupakan bentuk penjabaran dari RTRWN.

2. Perencanaan Tata Ruang Wilayah

Menurut Conyer & Hills (1994) yang dikutip oleh Tarigan (2004:4) perencanaan adalah suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Direktorat Bina Tata Perkotaan dan Pedesaan Ditjen Cipta Karya Dep. PU (1996) yang dikutip oleh Tarigan (2004 :43) memberikan definisi tentang ruang sebagai berikut: “Ruang adalah wadah yang meliputi ruang Tanahan, ruang lautan, dan ruang udara, termasuk di dalamnya lahan atau tanah, air, udara dan benda lainnya serta daya dan keadaan, sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.”

3. Konsekuensi Spasial Tuntutan Ruang

Meningkatnya tuntutan akan ruang di kota, baik karena dipicu oleh tuntutan meningkatnya permukiman maupun tuntutan meningkatnya bangunan-

bangunan untuk mengakomodasikan kegiatan telah mengakibatkan munculnya dua konsekuensi spasial yang harus diperhatikan dalam rangka untuk mencermati dinamika kehidupan kota. Hal ini menjadi sangat penting peranannya dalam rangka upaya mengelola perkembangan spasial kota itu sendiri (*spatial urban management*).

Konsekuensi spasial yang akan diamati adalah konsekuensi keruangan secara fisik dan konsekuensi keruangan secara yuridis-administratif. Ditinjau dari prosesnya, perkembangan spasial secara fisik tampak ada 2 macam bentuk perkembangan yang dapat diidentifikasi, yaitu

- a. Proses perkembangan spasial secara horizontal dan
- b. Perkembangan spasial secara vertikal.

Proses perkembangan dalam studi kota menjadi penentu bertambah luasnya areal kekotaan dan makin padatnya bangunan bagian dalam kota sehingga secara definitif dapat dirumuskan sebagai suatu proses penambahan ruang yang terjadi secara mendatar dengan cara menempati ruang-ruang yang masih kosong baik di daerah pinggiran kota maupun di daerah-daerah bagian kota. Perkembangan keruangan secara horizontal terdiri dari proses perkembangan spasial sentrifugal (*Contrifugal spatial development*) dari proses perkembangan spasial secara sentripetal (*centripetal spatial development*). Dua macam proses ini merupakan proses perkembangan kota-kota di negara sedang berkembang, sementara itu, untuk negara yang sudah berkembang proses perkembangan spasial vertikal terlihat mendominasi perkembangan kotanya.

Proses ini tidak lain adalah suatu proses bertambahnya ruang kota yang berjalan ke arah luar dari daerah kota yang sudah terbangun dan mengambil tempat di daerah pinggiran kota. Proses inilah yang memicu dan memacu bertambah luasnya areal kota. Makin cepat proses ini berjalan, makin cepat pula perkembangan kota secara fisik. Variasi keruangan dan lingkungan yang terdapat di daerah pinggiran kota akan menyebabkan variasi akselerasi perkembangan spasial yang terjadi. Makin banyak dan kuat faktor-faktor penarik yang terdapat di daerah pinggiran kota terhadap penduduk dan fungsi-fungsi, makin cepat pula proses bertambahnya ruang kota.

Lee (1979) dalam Yunus (2005:35) mengemukakan bahwa terdapat 6 faktor yang mempunyai pengaruh kuat terhadap proses perkembangan ruang secara sentrifugal ini dan sekaligus akan mencerminkan variasi intensitas perkembangan ruang di daerah pinggiran kota. Keenam faktor tersebut ialah:

a. Faktor aksesibilitas (*accessibility*)

Faktor aksesibilitas mempunyai peranan yang besar terhadap perubahan pemanfaatan lahan, khususnya perubahan pemanfaatan lahan agraris menjadi non agraris di daerah pinggiran kota. Aksesibilitas yang dimaksudkan dalam hal ini adalah aksesibilitas fisik. Lee (1979) lebih menekankan pada aksesibilitas fisik. Aksesibilitas fisik tidak lain merupakan tingkat kemudahan suatu lokasi dapat dijangkau oleh berbagai lokasi lain.

b. Faktor pelayanan umum (*public services*)

Faktor ini merupakan faktor penarik terhadap penduduk dan fungsi-fungsi kota untuk datang ke arahnya. Makin banyak jenis dan macam pelayanan umum yang terkonsentrasi pada suatu wilayah, maka akan makin besar daya tariknya terhadap penduduk dan fungsi-fungsi kota. Pusat pelayanan umum sangat banyak macamnya antara lain; kampus pendidikan, pusat perbelanjaan, kompleks perkantoran, kompleks industri, pusat rehabilitasi, rumah sakit, tempat ibadah, tempat rekreasi dan olah raga, stasiun kereta api, stasiun bus, bandara, dan lain-lain.

c. Karakteristik lahan (*land characteristic*)

Faktor karakteristik lahan tidak kalah penting perannya dalam memengaruhi intensitas perkembangan baru di suatu kota. Memang diakui bahwa dari tempat yang satu sangat berbeda dengan tempat yang lain, oleh karena sebagian besar bangunan baru di daerah pinggiran kota akan digunakan untuk pemukiman maupun tempat mengakomodasikan prasarana penunjang kegiatan, maka lahan-lahan yang terbebas dari banjir, stabilitas tanahnya tinggi, topografinya relatif datar atau mempunyai kemiringan yang kecil, air tanahnya relatif dangkal, relief mikronya tidak menyulitkan untuk pembangunan, drainasenya baik, terbebas dari polusi air, udara maupun tanah akan mempunyai daya tarik yang lebih besar terhadap penduduk maupun fungsi-fungsi lain kota dibandingkan dengan daerah-daerah yang karakteristik lahannya lebih rendah. Faktor keamanan menjadi bahan pertimbangan pula bagi seseorang yang akan membangun. (Yunus, 2001).

d. Karakteristik pemilik lahan (*land owners characteristics*)

Pemilik lahan yang mempunyai status ekonomi kuat akan berbeda dengan pemilik lahan yang berstatus ekonomi lemah. Beberapa penelitian mengindikasikan bahwa pemilik lahan yang mempunyai status ekonomi lebih lemah mempunyai kecendrungan lebih kuat untuk menjual lahannya dibanding dengan mereka yang mempunyai status ekonomi kuat (Yunus, 2001).

Pemilik-pemilik lahan berekonomi lemah kebanyakan berasosiasi dengan pemilik lahan yang sempit dan mereka inilah yang paling terpengaruh oleh meningkatnya harga lahan yang sedemikian tinggi, sementara itu upaya pengolahan lahannya tidak menguntungkan. Mereka yang berstatus ekonomi kuat tidak didera oleh kebutuhan ekonomi mendesak.

Hal inilah antara lain rasional yang mendasari mengapa karakteristik pemilik lahan mempunyai pengaruh terhadap perkembangan spasial di daerah pinggiran kota. Daerah yang didominasi oleh pemiliki lahan yang berstatus ekonomi lemah, transaksi jual-beli lahan akan lebih intensif.

e. Keberadaan peraturan-peraturan yang mengatur tata guna lahan (*regulatory measures*).

Hal ini merupakan salah satu faktor yang berpengaruh kuat terhadap intensitas perkembangan spasial di daerah pinggiran kota apabila peraturan yang ada dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen (Sinclair, 1967). Daerah tertentu diberlakukan peraturan yang membatasi pembangunan pemukiman maupun pembangunan fisik lainnya karena wilayahnya telah

ditentukan sebagai daerah terbuka hijau, maka selama peraturan yang ada dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen maka di sana tidak akan terjadi perkembangan fisik yang berarti.

Perlakuan untuk daerah pinggiran kota yang telah diperuntukkan untuk menjadi pengembangan permukiman, walau daerahnya masih kosong, namun daerah tersebut akan berkembang sebagai daerah permukiman di masa depan secara intens.

f. Prakarsa pengembang (*developers` initiatives*)

Prakarsa pengembang mempunyai peranan yang kuat dalam mengarahkan pengembangan spasial sesuatu kota, oleh karena para pengembang selalu menggunakan ruang yang cukup luas maka keberadaan kompleks yang dibangun akan mempunyai dampak yang besar pula terhadap lingkungan sekitarnya. Daerah tertentu yang mungkin sebelum dibeli dan dimanfaatkan pengembang merupakan lahan yang mempunyai nilai ekonomis yang sangat rendah, setelah dibeli dan dimanfaatkan pengembang untuk kawasan pemukiman elit dengan prasarana dan sarana pemukiman yang lengkap dan baik, maka daerah yang sangat menarik pemukim-pemukim baru maupun bentuk kegiatan ekonomi. Daerah semacam ini akan mempunyai akselerasi perkembangan spasial yang jauh lebih cepat dibandingkan dengan daerah yang tidak pernah dijamah oleh pengembang.

Hal yang harus diperhatikan oleh para penentu kebijakan tata ruang dan tata wilayah adalah:

- 1) Para pengembang selalu berorientasi pada maksimasi profit, sehingga apa saja akan ditempuh asalkan mampu mendatangkan keuntungan finansial yang diharapkannya.
- 2) Para perencana lebih berorientasi pada kemaslahatan wilayah dan masyarakat sehingga perumusan kebijakan tata ruang dan tata wilayahnya dirumuskan berdasarkan pertimbangan maksimal kesejahteraan penduduk.

Dua hal ini sering mengalami pembenturan satu sama lain yang sebenarnya tidak dapat dikompromikan, namun dalam praktek pengeluaran perizinan banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap komitmennya sendiri, sehingga konsep tata ruang dan tata wilayah yang secara alamiah sudah baik, tetapi menjadi tidak berarti di lapangan.

J. Otonomi Daerah

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan

berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah (Kaloh (2007, h. 72-73)).

1. Desentralisasi Spasial

Smith (1985, h.8-12) yang dikutip oleh Muluk (2006:8) mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup beberapa elemen yakni:

- a. Desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal (pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan).
- b. Desentralisasi yang meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu wewenang politik maupun kewenangan birokratis. Pemerintah Daerah memiliki kewenangannya sendiri dalam desentralisasi spasial. Hal ini dipertegas dalam Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 14 yaitu: urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
 - 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - 5) Penanganan bidang kesehatan;
 - 6) Penyelenggaraan pendidikan;
 - 7) Penanggulangan masalah sosial;

- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- 9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- 10) Pengendalian lingkungan hidup;
- 11) Pelayanan pertanahan;
- 12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal;
- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- 16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

2. Perspektif Otonomi Daerah

Pembahasan kali ini tidak lagi mengkaji kandungan pasal demi pasal dari Undang-undang Otonomi Daerah, namun hanya akan dikemukakan tentang esensi pasal-pasal yang terkait dengan upaya manajemen spesial kota dalam rangka mencapai visi *sustainable city*. Hal ini sangat penting untuk diresapi benar, karena terdapat gejala pemahaman yang kurang pas, *bukan keliru*, terhadap makna yang terkandung dalam Undang-undang Otonomi Daerah tersebut. Beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian yang lebih mendalam adalah:

- a. Pemaknaan otonomi;
- b. Pemaknaan mengakomodasikan aspirasi masyarakat;
- c. Pemaknaan masyarakat setempat;
- d. Pemaknaan prakarsa sendiri;

e. Pemaknaan wilayah otonomi.

3. Pemaknaan Otonomi

Istilah otonomi berasal dari kata Latin *autos* dan *nomos* di mana *autos* berarti *self/one's own/by oneself, independently* atau sendiri secara bebas tidak tergantung pada siapa pun, sementara itu kata *nomos* berarti *law* atau hukum dalam bahasa Indonesia. Secara harfiah, kata *autonomy* berarti *right of self government/a self governing community* atau berarti suatu hak atau kewenangan untuk mengatur tata pemerintahan sendiri tanpa di dikte oleh pihak lain. Bahasan yang dikemukakan di sini lebih ditekankan pada aspek spesial manajemen wilayah dalam pemanfaatan sumber daya. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah dirumuskan bahwa: Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penekanan adanya otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Otonomi nyata diartikan sebagai kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan secara tumbuh, hidup dan berkembang di daerah, sementara itu pengertian bertanggung jawab adalah berupa pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan

yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah-daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara Republik Indonesia.

Otonomi daerah terbatas pada daerah sebagai subsistem pemerintahan dari sistem pemerintahan negara yang utuh, maka ada beberapa kewenangan yang tidak diberikan pada pemerintah daerah namun tetap berada sepenuhnya di pemerintah pusat yaitu kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah. Menurut penjelasan yang ada, sebenarnya pelaksanaan otonomi mestinya tidak akan bertentangan dengan asas-asas yang ada dalam konsep pembangunan yang berkelanjutan yaitu asas *intra generation dimension*, *inter generation dimension*, *inter frontier dimension* dan *intra frontier dimension*, karena keempat asas tersebut secara implisit telah terkandung dalam penjelasan otonomi.

Upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat mencerminkan dimensi *intra generation*. Penekanan pada peningkatan kesejahteraan untuk generasi yang akan datang tidak nampak secara ekspilisit, sehingga banyak kasus program pengembangan daerah yang hanya saja (*short term development program*), akibatnya adalah terjadinya eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya yang ada, baik sumber daya yang terbarukan (*renewable renewable resources*) maupun sumber daya yang tidak terbarukan (*non renewable resounrces*) tanpa memerhatikan seberapa jauh kapasitas sumber daya yang ada atau akan tersisa dapat mensejahterakan generasi yang akan

datang. Akibatnya, terjadi deplesi sumber daya yang sangat mengkhawatirkan atau bahkan membahayakan bagi generasi yang akan datang.

Letak kaitannya dengan ungkapan *without jeopardizing the ability of future generations to meet their own needs* barada dan yang bertentangan dengan konsep pembangunan berkelanjutan itu sendiri. Kalau satu generasi di hitung 75 tahun maka pertanyaannya adalah bagaimana halnya dengan keadaan generasi 75 tahun pertama, kedua dan seterusnya serta bagaimana kapasitas sumber daya yang tersisa dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan mereka? Untuk *renewable resources* hal ini tidak sangat krusial namun bagaimana halnya dengan *non renewable resources*? Kesengsaraan generasi mendatang akibat deplesi sumber daya karena ketamakan, kebodohan atau ketidakarifan generasi sebelumnya dalam pemanfaatan sumber `daya adalah dosa kolektif yang ditanggung, khususnya para penentu kebijakan.

Antisipasi pemanfaatan sumber daya yang tidak terbarukan di masa datang adalah upaya negara maju untuk menyelidiki cara untuk memperoleh minyak dari material lain selain mengebor pada cebakan-cebakan minyak yang ada, seperti diketahui bahwa pada suatu saat yang akan datang cadangan minyak bumi di suatu daerah, bahkan di dunia, akan habis terkuras dan tidak ditemukan cebakan-cebakan baru. Salah satu artikel mengemukakan bahwa saat ini USA telah membuat *bunker* untuk menyimpan minyak tahan yang dibeli dari negara-negara berkembang sepanjang negara adi kuasa ini masih mempunyai kemampuan ekonomi tinggi untuk membelinya.

Penyelidikan pemanfaatan sumber lain untuk memperoleh minyak tanah sudah sangat intensif dilaksanakan oleh institut ilmiah dalam rangka mengantisipasi habisnya cadangan minyak tanah dunia. Hasilnya sudah ditemukan, namun biaya produksinya masih terlalu mahal dibandingkan dengan membeli dari negara-negara di Timur Tengah. Negara-negara penghasil minyak di satu sisi menjual dengan menguras cadangan minyak tanah, namun di sisi lain negara kaya membeli dan menyimpannya di dalam tanah serta melakukan penyelidikan ilmiah untuk memperoleh sumber energi alternatif yang dapat dimanfaatkannya nanti pada saat mengalami krisis sumber energi minyak tanah. Suatu hal yang sangat wajar apabila dikatakan bahwa pada masa depan pada saat terdapat krisis minyak tanah karena habisnya *non renewable resources* ini, maka negara kaya akan mampu mengontrol negara lain yang tidak lagi mempunyai sumber energi yang sangat dibutuhkan tersebut. Pengertian mengontrol ini dapat di maknai dalam berbagai hal seperti ekonomi dan politik.

Hal penting yang dapat disimpulkan dalam memaknai istilah otonomi adalah kewenangan yang bukan hanya tanpa batas, kewenangan yang arif dalam pemanfaatan sumber daya secara optimal bukan maksimal serta selalu memerhatikan kesejahteraan generasi masa kini dan masa yang akan datang.

4. Pemaknaan Aspirasi Masyarakat

Aspirasi sebenarnya merupakan cita-cita atau keinginan ideal yang di miliki masyarakat dalam menyelenggarakan kehidupannya. Upaya mengkomodasikan pendapat masyarakat baik yang disalurkan lewat wakil-wakil rakyat maupun yang tidak, perlu disikapi dengan arif karena tidak semua

anggota Dewan Permusyawaratan Rakyat mempunyai kualifikasi kepakaran yang memadai pada bidang-bidang tertentu. Akademisi dengan berbagai karya ilmiahnya sangat penting untuk diperdayakan dalam rangka membantu penentu kebijakan spasial (*spatial policies*). Pasal 22 UU No. 22 Tahun 1999 di kemukakan bahwa salah satu kewajiban DPR yang tertuang dalam butir (e) adalah memerhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya, namun demikian, dalam pembagian penjelasan pasal demi pasal tidak ada uraian yang lebih rinci karena ungkapan pada butir (e) sudah dianggap cukup jelas, padahal di sini perlu diberi penjelasan yang lebih rinci tentang makna kata-kata yang terkandung di dalamnya.

Aspirasi masyarakat bukan merupakan pendapat yang berorientasi pada kepentingan golongan atau perorangan, namun merupakan pendapat yang di kemukakan baik oleh perorangan atau golongan yang bertujuan untuk kepentingan perbaikan kinerja pembangunan wilayah secara keseluruhan. Suara tersebut datangnya dari masyarakat lapisan bawah sekalipun (*grass root*) harus tetap diperhatikan selama berada dalam koridor kepentingan wilayah. Bagaimana para wakil memperhatikan aspirasi masyarakat, bagaimana mereka menerima pengaduan masyarakat dan bagaimana mereka memfasilitasi penyelesaian masalah yang dihadapi memerlukan penjelasan yang rinci, sehingga para wakil rakyat dapat bekerja secara efisien dan afektif dalam mengakomodasikan aspirasi masyarakat.

Tugas dan tanggung jawab mereka dalam mengakomodasikan aspirasi masyarakat tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan masyarakat sesuai janji-janji pada saat kampanye pemilihan. Kiranya perlu ada kursus tambahan yang perlu disampaikan kepada para anggota dewan berkaitan dengan konsep-konsep pembangunan berkelanjutan dan khususnya manajemen spasial. Kualifikasi pendidikan atau *fit and proper test* memang perlu diberlakukan bagi seluruh anggota wakil rakyat sehingga peranan mereka sebagai penyambung lidah rakyat, serta memperbaiki kesejahteraan rakyat betul-betul sesuai dengan harapan rakyat yang diwakili.

5. Pemaknaan Masyarakat Setempat

Pengertian masyarakat setempat seharusnya perlu kehati-hatian yang tinggi sehingga tidak timbul pemaknaan yang sempit dan tidak menimbulkan akibat yang merugikan pembangunan wilayah itu sendiri. Kata setempat dapat di sepadankan dengan kata lokal, namun perlu diingatkan bahwa keberadaan masyarakat setempat tidak dapat dipisahkan dari keberadaan masyarakat setempat di daerah lain, oleh karena dalam hal ini terdapat delimitasi wilayah yang digunakan. Masyarakat setempat dapat diartikan sebagai sekelompok penduduk yang bertempat tinggal dalam daerah tertentu yang delimitasi wilayahnya dapat didasarkan pada satuan unit administrasi, satuan wilayah konseptual, maupun satuan unit wilayah secara fisikal.

Satuan wilayah administrasi adalah wilayah yang keberadaannya di dasarkan pada batas-batas yang ditentukan oleh peraturan tertentu. Satuan wilayah konseptual adalah wilayah yang keberadaannya didasarkan pada

pertimbangan tertentu sesuai dengan tujuan pewilayahannya, dalam hal ini dapat di kemukakan sebagai contoh adalah pewilayahan yang dilakukan poligon tertentu. Satuan wilayah fisik adalah wilayah yang keberadaannya didasarkan pada batas-batas fisik tertentu, seperti batas penggunaan lahan, jalur jalan raya, sungai, saluran irigasi, jalur jalan kereta api atau kenampakan linier lainnya.

Satuan unit administrasi sebagai contoh di Indonesia dikenal unit-unit tertentu dari unit paling kecil yaitu wilayah R.T, R.W, Dusun, Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten, Provinsi dan Negara secara keseluruhan. Pengertian wilayah setempat dapat mempunyai rentangan teritori wilayah negara secara keseluruhan. Apabila digunakan batas istilah setempat adalah kecamatan, maka di bawah kecamatan masih terdapat tiga macam satuan administrasi yang dapat dianggap sebagai setempat pula. Keberadaan masing-masing sub wilayah di bawah kecamatan tersebut saling terpengaruh memengaruhi/berinteraksi satu sama lain membentuk kesatuan wilayah kecamatan, namun demikian, wilayah kecamatan juga berfungsi sebagai subwilayah dari tata jenjang wilayah di atasnya lagi dan demikian seterusnya.

Masyarakat tidak hanya mempunyai akses internal saja melainkan juga secara eksternal dalam pengertian bahwa masyarakat setempat tidak hanya menjalin hubungan sosial, ekonomi, budaya dengan sesama anggota masyarakat yang berdomisili di wilayah kata setempat itu digunakan, melainkan juga menjalin hubungan dengan masyarakat lain dalam lingkup setempat di luarnya. Upaya pencapaian kesejahteraan masyarakat setempat juga sangat tidak mungkin kalau hanya mengandalkan sumber daya yang ada terbatas dalam lingkup

wilayahnya saja. Makin besar dan luas jalinan sosial, ekonomi dan kultural yang dapat diciptakan makin besar pula kemungkinan memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tersebut. Memperluas jalinan ekonomi, sosial, kultural, dan teknologi berarti memperluas kesempatan memanfaatkan sumberdaya ekonomi, sosial, kultural dari wilayah lain, dengan demikian istilah setempat harus diartikan dalam konteks jalinan ekonomi, sosial, kultural serta teknologi.

Hal inilah yang kurang mendapat sorotan yang tajam dalam memahami otonomi daerah, sehingga yang muncul adalah tindakan-tindakan pemantafaatan sumber daya lokal saja atau sumber daya yang ada dalam batas-batas wilayah administrasi saja dan menjadi bingung setelah mengevaluasi bahwa sumber daya lokal, khususnya sumber daya alamnya sangat miskin. Contoh yang kongret adalah negara Singapura dengan sumber daya alam yang sangat miskin namun mampu mencapai kesejahteraan penduduk yang semakin tinggi dan hal ini dapat dicapai karena kemampuan menjalin akses sumber daya ke wilayah lain sehingga seakan-akan negara ini kaya akan sumber daya penopang kegiatannya. Kota-kota pantai mempunyai akses keluar lebih besar sehingga seolah-olah mempunyai *hinterland* yang lebih luas serta kemampuan lebih besar memanfaatkan sumber daya di wilayah lain dibandingkan dengan kota-kota pedalaman. Sangat wajar apabila kota-kota pantai akan mampu berkembang lebih baik dari pada kota-kota pedalaman.

6. Pemaknaan Prakarsa Sendiri

Prakarsa sendiri dapat diartikan sebagai inisiatif yang muncul dari kesadarannya sendiri untuk melakukan sesuatu. Sekelompok masyarakat yang tinggal di suatu wilayah, mestinya paling tahu akan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat tersebut dibanding dengan masyarakat yang tinggal di wilayah lain. Demikian pula halnya dengan kapasitas sumber daya wilayahnya, potensi sumber dayanya serta pilihan terbaik untuk eksploitasinya, namun demikian tidak boleh diartikan bahwa prakarsa sendiri adalah prakarsa yang sama sekali tidak mau menerima masukan dari pihak luar. Masukan dari manapun perlu diakomodasikan dan disaring mana yang baik dan mana yang tidak baik untuk wilayahnya. Masyarakat tidak boleh tertutup terhadap masukan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam masyarakat moderen, kadang-kadang loncatan teknologi (*tecnological leap*) perlu dilaksanakan walaupun harus disikapi dengan sangat arif. Sejauh mana kesiapan sumber daya yang ada dalam mengelola teknologi tinggi tertentu baik sumberdaya manusia maupun sumber daya finansialnya.

Era globalisasi berdampak sangat nyata karena hampir tidak ada sekelompok masyarakat pun yang mampu mengisolir dirinya dari pengaruh luar, demikian pula halnya dengan pemanfaatan sumber daya manusia tidak boleh diartikan sebagai suatu yang *loco sentris* dalam pengertian bahwa semua kegiatan yang ada dalam wilayah yang bersangkutan hanya akan ditangani oleh putra daerah. Apabila hal ini menjadi paradigma pembangunannya, maka dapat dikatakan bahwa daerah yang bersangkutan telah menanam bom waktu yang bertentangan dengan ide Undang-undang Otonomi Daerah itu sendiri yang

tertera dalam bab 1 pasal 1 butir i yang menekankan dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penjelasannya menegaskan sekali lagi bahwa pemberian otonom bertujuan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, mengembangkan kehidupan demokrasi dan keadilan yang semakin baik, pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

7. Pemaknaan Wilayah Otonomi

Berdasarkan Bab II, Pasal 1 butir i UU RI No.22 Th. 1999 yang dimaksudkan dengan daerah otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Upaya mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat seharusnya tidak bersifat *egosinteris*, dalam arti bahwa upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat tidak boleh mengorbankan kepentingan masyarakat setempat yang lain. Hal ini sangat perlu disadari, bahwa hidup bermasyarakat selalu membentuk sistem masyarakat yang bersifat *gregarious* yang anggota masyarakat yang satu selalu membutuhkan anggota masyarakat yang lain, komunitas yang satu selalu membutuhkan komunitas yang lain dalam suatu sistem masyarakat yang luas.

Upaya pemanfaatan sumber daya yang ada dalam lingkungan daerah otonom, harus selalu berorientasi secara *intra-frontier* dan *inter frontier* dalam

pengertian bahwa upaya meningkatkan kemakmuran daerahnya harus selalu memperhatikan dampak negatif terhadap lingkungannya sendiri dan juga dampak negatif yang mungkin dapat timbul bagi daerah otonom lainnya (Yunus, 2015)

K. Dampak Sosial dan Ekonomi Pembangunan Perumahan

Suatu kota dikembangkan berdasarkan pada potensi yang dimiliki oleh kota tersebut. Branch (1996), mengatakan bahwa perkembangan suatu kota dipengaruhi oleh dua faktor yaitu faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal merupakan suatu kekuatan yang terbentuk akibat kedudukan kota dalam konstelasi regional atau wilayah yang lebih luas, sehingga memiliki kemampuan untuk menarik perkembangan dari daerah sekitarnya. Faktor internal adalah kekuatan suatu kota untuk berkembang dan ditentukan oleh keuntungan letak geografis (fungsi kota).

Reksohadiprojo (2001), menyatakan bahwa perkembangan suatu kota juga dipengaruhi oleh perkembangan dan kebijakan ekonomi. Hal ini disebabkan karena perkembangan kota pada dasarnya adalah wujud fisik perkembangan ekonomi. Beberapa aspek yang dapat menentukan pertumbuhan dan perkembangan suatu kota, yaitu:

1. Perkembangan penduduk perkotaan menunjukkan pertumbuhan dan intensitas kegiatan kota,
2. Kelengkapan fasilitas yang disediakan oleh kota dapat menunjukkan adanya tingkat pelayanan bagi masyarakatnya,

3. Tingkat investasi yang hasilnya dapat menunjukkan tingkat pertumbuhan kota hanya dapat tercapai dengan tingkat ekonomi yang tinggi.

Perkembangan kota juga dapat ditinjau dari peningkatan aktivitas kegiatan sosial ekonomi dan pergerakan arus mobilitas penduduk kota yang pada gilirannya menuntut kebutuhan ruang bagi permukiman, karena dalam lingkungan perkotaan, perumahan menempati persentase penggunaan lahan terbesar dibandingkan dengan penggunaan lainnya, sehingga merupakan komponen utama dalam pembentukan struktur suatu kota (Yunus, 2000).

Dampak dari upaya pengembangan suatu kota sangat berpengaruh terhadap kondisi sosial dan ekonomi sebagaimana dikemukakan oleh (Suryana:2000). Bahwa

- a. Dampak sosial

- 1) Menurunnya partisipasi masyarakat dalam kegiatan sosial,
- 2) Meningkatnya aktifitas masyarakat,
- 3) Perubahan gaya hidup masyarakat yang lebih konsumtif dan
- 4) Menurunnya tingkat kriminalitas
- 5) Dampak terhadap lingkungan: berupa adanya perubahan alih fungsi lahan, terjadinya penurunan kualitas air sumur, peningkatan jaringan drainase dan jaringan jalan

- b. Dampak terhadap ekonomi

- 1) Meningkatnya pendapatan masyarakat,
- 2) Penambahan fungsi rumah membuka lapangan usaha masyarakat, dan
- 3) Meningkatnya harga lahan.

Kesimpulannya bahwa jika ditinjau dari aspek sosial pembangunan perumahan sebagai bagian dari pengembangan kawasan dapat menimbulkan dampak sosial yang positif atau negative terhadap keamanan lingkungan, partisipasi sosial dan kebersihan lingkungan, sedangkan dari aspek ekonomi dampak yang ditimbulkan berupa peluang kerja dan pendapatan.

L. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu sangat dibutuhkan untuk dijadikan sebagai bahan referensi bagi peneliti untuk melakukan penelitian selanjutnya. Hasil penelitian terdahulu diperlukan sehingga dapat diketahui letak persamaan maupun perbedaan penelitian yang sudah dilakukan dengan penelitian yang akan dilakukan. Beberapa hasil penelitian terdahulu yang disajikan sebagai bahan referensi dalam penelitian ini mempunyai kesamaan dalam fokus kajian dengan penelitian yang akan dilakukan ini, yakni berkenaan dengan implementasi kebijakan. Hasil penelitian tersebut dapat dilihat di bawah ini :

1. Jha, Praveen, Ph.D., Universitas Massachusetts Boston, 2012, 182; 3511278.

Pengelolaan tutupan lahan penggunaan lahan melalui penerapan penginderaan jauh, sistem informasi geografis dan simulasi.

Deforestasi dan degradasi kawasan hutan, termasuk yang berada di Kawasan Lindung (PA), menjadi perhatian utama di India. Ada 2 tujuan luas dari penelitian ini: tujuan teknologi terkait dengan pengembangan program canggih yang dapat berfungsi sebagai Sistem Pendukung Keputusan saat

menyelesaikan rencana dan intervensi kebijakan, sedangkan tujuan lain bertujuan untuk menghasilkan data geo-spasial di 2 PA.

Bagian dari hotspot keanekaragaman hayati Himalaya Timur, Manas Tiger Reserve (MTR), Assam, India memiliki luas 2837,12 km persegi dan bagian penting dari Unit Konservasi Harimau Rajaji-Corbett, Taman Nasional Rajaji (RNP), Uttarakhand, India, memiliki area seluas 820,42 km persegi, diambil untuk penilaian perubahan penggunaan lahan dan tutupan lahan (LULC) selama 1990-2004. Simulasi dilakukan di area yang lebih kecil 1,2 km * 1,2 km tepat di pinggiran RNP. Tiga program geo-spasial canggih — Program Otomasi Multi-Algoritma (MAAP), Program Modifikasi Otomatis Data (DAMP), dan Program Simulasi Multi-Tahap (MUSSIP) — dikembangkan oleh penulis digunakan secara luas. Berdasarkan data satelit, MAAP digunakan untuk penilaian cepat LULC tahun 2004 dan 1990; DAMP digunakan untuk modifikasi spektral dari data satelit dari adegan yang berdekatan tahun 2004 dan 1990; dan MUSSIP digunakan untuk mensimulasikan peta LULC untuk periode mendatang (hingga 2018).

Program-program ini menghasilkan tingkat akurasi yang sangat tinggi: 91,12% pada 2004 dan 89,67% pada 1990 diperoleh untuk MTR; dan 94,87% pada 2004 dan 94,10% pada 1990 diperoleh untuk RNP; 93,40% akurasi piksel-ke-piksel dan 0,7904 untuk kappa dicapai untuk simulasi. Tingkat kehilangan hutan tahunan (0,41% di MTR dan 1,20% di RNP) dan hilangnya air (1,79% di MTR dan 1,69% di RNP) selama 1990-2004 adalah masalah yang serius. Analisis skenario di wilayah studi untuk simulasi

mengungkapkan bahwa laju deforestasi 1,27% per tahun selama 2004-2018 akan meningkat menjadi 2,04% jika tingkat pertumbuhan populasi manusia ditingkatkan sebesar 10%. Oleh karena itu, kawasan lindung ini membutuhkan langkah-langkah restorasi yang mendesak dan perencanaan konservasi yang efektif untuk mengatasi masalah deforestasi, degradasi yang parah, dan hilangnya banyak air.

2. Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal, (2012). Analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan Wilayah Strategis Cepat Tumbuh Dalam Rangka Mendorong Pengembangan Wilayah Tertinggal.

Kajian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang proses dan efektifitas implementasi kebijakan pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh (salah satunya Program KAPET) sebagai salah satu alat atau pendekatan guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi bagi kawasan Kapet tersebut sehingga wilayah sekitarnya diperkirakan ikut berkembang.

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif dan kuantitatif. Analisis kualitatif untuk menggambarkan proses implementasi kebijakan Kapet dan kebijakan pengembangan wilayah tertinggal/perbatasan. Analisis kuantitatif dilakukan untuk mengidentifikasi sektor basis disetiap daerah, baik di Kapet dan wilayah tertinggal/perbatasan, mengidentifikasi laju pertumbuhan ekonomi dan struktur ekonomi kawasan dengan daerah tertinggal di sekitarnya.

Hasil penelitian ini menunjukkan suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. *KAPET Khatulistiwa*

- a. Aspek kebijakan : terdapat beberapa kelemahan dalam implementasi Keppres 150/2000 yang berimplikasi kepada lemahnya keterpaduan kerjasama lintas sektor pusat dan daerah. Selain itu implementasi kebijakan tidak konsisten, serta persepsi yang relatif negatif kepada kebijakan KAPET melemahkan dukungan terhadap implementasi kebijakan KAPET.
- b. Aspek kelembagaan : terdapat kelemahan berupa keterbatasan kapasitas BP KAPET Khatulistiwa termasuk kewenangan, kurangnya kuatnya kedudukan badan, serta kendala dalam penganggaran.
- c. Aspek lingkungan strategis : lemahnya dukungan implementasi kebijakan terkait. Budaya bertani ladang berpindah menghambat pengembangan produk unggulan
- d. Keterkaitan antar wilayah belum terwujud secara optimal, karena saat ini produk primer yang dihasilkan oleh wilayah tertinggal diperbatasan lebih berorientasi pada pasar di Malaysia.

2. *KAPET Manado-Bitung*

- a. Aspek kebijakan : terdapat beberapa kelemahan dalam implementasi Keppres 150/2000 yang berimplikasi kepada lemahnya keterpaduan kerjasama lintas sektor pusat dan daerah. Selain itu implementasi kebijakan tidak konsisten, serta persepsi yang relatif negatif kepada kebijakan KAPET melemahkan dukungan terhadap implementasi kebijakan KAPET.

- b. Aspek kelembagaan : terdapat kelemahan berupa keterbatasan kapasitas BP KAPET manado Bitung termasuk kewenangan, kurangnya kuatnya kedudukan badan, serta kendala dalam penganggaran.
- c. Aspek lingkungan : terdapat kelemahan dukungan dari implementasi kebijakan lain yang terkait. kendala geografis kepulauan dalam penciptaan keterkaitan. lemahnya penegakan hukum dalam penyelenggaraan pajak, lemahnya kemampuan pembiayaan pemerintah akibat lemahnya kondisi ekonomi.

Keterkaitan antar KAPET dan daerah tertinggal sudah tercipta, namun belum memberikan dampak kesejahteraan yang signifikan bagi masyarakat di Kabupaten Talaud karena nilai tambah lebih dinikmati nelayan luar dan pelaku industri pengolahan di pusat KAPET.

3. Russo, Richard Anthony, Ph.D., Universitas Maryland, College Park, 2009, 240; 3372982. Penggunaan kerangka sosial-budaya untuk mengevaluasi keberhasilan kebijakan pelestarian lahan pertanian di Maryland.

Maksud dari kebijakan pelestarian lahan pertanian Maryland tetap konstan selama tiga dekade terakhir — untuk melestarikan lahan pertanian produktif dan hutan untuk kelanjutan produksi makanan dan serat bagi semua warga negara Maryland. Oleh karena itu, tiga puluh tahun setelah tujuan wajib ini dibuat, seberapa efektif program pelestarian lahan pertanian Maryland dalam mencapai tujuan ini? Studi ini membahas tidak adanya analisis budaya dan sosial dalam evaluasi keberhasilan program pelestarian lahan pertanian di wilayah metropolitan Maryland.

Dalam menggunakan kerangka kerja analisis sosial-budaya, penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan pelestarian lahan pertanian (dalam penyusunan, implementasi, dan evaluasi) adalah proses budaya, yang hasilnya menciptakan dan mempertahankan ruang sosial dan lanskap budaya tertentu. Teori-teori tentang produksi sosial ruang dan lansekap relevan dengan tugas pelestarian lahan pertanian dan pengembangan ekonomi pertanian di wilayah metropolitan. Kegagalan kebijakan pelestarian lahan pertanian di Maryland, sebagian, merupakan kegagalan untuk menganggap serius budaya. Indikator kuantitatif menunjukkan bahwa program pelestarian lahan pertanian negara bagian Maryland telah mencapai keberhasilan sedang dalam mengamankan basis lahan pertanian yang produktif selama tiga dekade pertama, tetapi belum berhasil dalam melestarikan pertanian sebagai "cara hidup" yang layak, belum menghentikan erosi di nilai penjualan pertanian, dan belum membalikkan keterasingan pasar antara produsen dan konsumen di negara bagian.

4. Rindi Hardiyanti (2013) analisis rencana tata ruang wilayah dalam proses penetapan kawasan strategis wilayah kota.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis rencana tata ruang Kota Malang khususnya pada proses penetapan kawasan strategis wilayah Kota Malang. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan Rencana Tata Ruang Kota Malang telah mengalami perencanaan yang berkesinambungan dan perkembangan yang

disesuaikan dengan oleh keadaan Kota Malang pada masa kini. Rencana penetapan kawasan strategis merupakan bagian dari rencana tata ruang wilayah Kota Malang yang kemudian dalam perencanaan kawasan strategis tersebut dibedakan menjadi kawasan strategis sosial budaya dan ekonomi. Masyarakat belum dilibatkan dalam proses penetapan kawasan strategis, mulai dari perumusan kebijakan maupun penetapannya.

5. Christian Hadinata, Sugiyantoro (2011) kebijakan perlindungan lahan pertanian dan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bandung

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan perlindungan lahan pertanian dan alih fungsi lahan di Kabupaten Bandung, dalam penelitian ini Christian Hadinata menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian terus terjadi. Lahan pertanian yang dilindungi pada tahun 2011 RTRW kabupaten bandung adalah sebesar 18.498 Ha. atau 50,78% dari jumlah keseluruhan lahan pertanian, sedangkan sisanya sebesar 17.940 Ha atau 49,25% direncanakan dialihfungsikan ke penggunaan non sawah. Perlindungan lahan pertanian berkelanjutan belum ditetapkan, sehingga alih fungsi lahan pertanian masih berlangsung. Menurut hasil analisis, kecenderungan alih fungsi terjadi di lahan produktif yang didukung jaringan irigasi dan terjadi pada jarak yang relatif dekat dengan pusat pemerintahan.

6. Braza, Mark Anthony, Ph.D., Universitas Maryland, College Park, 2012, 167; 3611338. Dampak kelonggaran konservasi pada tingkat hilangnya habitat di wilayah pertanian.

Lahan alami menyediakan jasa ekosistem yang tak tergantikan, seperti habitat satwa liar, penyaringan air, dan penyerapan karbon, tetapi di banyak daerah, mereka dengan cepat dikonversi menjadi penggunaan pertanian atau perkotaan. Untuk mengatasi tren ini, banyak program konservasi tanah membeli tanah alami tetapi dampak dari program ini hampir tidak diketahui. Disertasi ini mengembangkan kerangka kerja untuk mengevaluasi dampak dari program konservasi tanah yang menggabungkan teori dari ekonomi tanah dan perencanaan konservasi. Ini menyatakan bahwa tanah pribadi yang mendaftar dalam program-program ini akan memiliki nilai ekonomi yang lebih rendah dan nilai ekologis yang lebih tinggi daripada tanah yang tidak terdaftar. Untuk menguji kerangka kerja, Analisis Skor Kecenderungan dilakukan untuk program keenakan konservasi federal di dataran utara Amerika Serikat. Ukuran karakteristik ekonomi utama (seperti produktivitas tanah traktat, kemiringan dan jarak ke pasar biji-bijian) dan karakteristik ekologis utama (seperti aksesibilitas traktat ke pasangan burung migran yang bersarang dan tingkat jangkauan padang rumput di sekitar traktat) dihitung dalam Sistem Informasi Geografis. Langkah-langkah ini digunakan untuk memperkirakan model regresi logistik yang memprediksi probabilitas bahwa sebidang tanah terdaftar dalam program antara 1990 dan 2001. Konsisten dengan harapan, traktat dengan nilai ekonomi lebih rendah dan dengan nilai ekologis yang lebih tinggi lebih mungkin untuk mendaftar dalam program. Menggunakan nilai prediksi dari model ini, traktat terdaftar dicocokkan dengan traktat kontrol menggunakan empat spesifikasi tetangga terdekat yang

cocok dengan kaliper. Di bawah masing-masing spesifikasi ini, tingkat konversi padang rumput antara tahun 2001 dan 2006 pada traktat terdaftar secara signifikan lebih rendah ($p < .0001$) daripada tingkat konversi pada traktat kontrol antara 0,32 persen (untuk spesifikasi dengan estimasi terendah) dan 0,42 persen (untuk spesifikasi dengan perkiraan tertinggi). Hasil ini menunjukkan bahwa program ini memang memiliki dampak yang signifikan secara statistik pada tingkat konversi padang rumput selama periode waktu ini, meskipun dampaknya sedikit.

7. Rocha, Carlos Hugo, Ph.D., Colorado State University, 2009, 559; 3385193. Pendekatan konservasi bentang alam terintegrasi untuk agrolandscapes di Brasil selatan: Kasus Campos Gerais, Paraná
Studi ini menggunakan metode campuran untuk mengembangkan strategi untuk melestarikan jaringan paket alam dan dipulihkan dengan berbagai ukuran dalam wilayah pertanian Brasil Selatan yang dikelola secara intensif namun beragam secara biologis. Karena tanah-tanah ini pada dasarnya dimiliki secara pribadi, pendekatan konservasi dialogis-dialektik berdasarkan pemahaman perspektif pemilik tanah, makna yang diberikan, dan pengetahuan yang dibangun secara kolektif, digunakan bersama dengan informasi spasial untuk mengembangkan praksis konservasi berbasis lanskap. Informasi spasial digunakan untuk mengembangkan pemahaman yang luas tentang ekoregion Campos Gerais, konteks biofisik dan manusia di mana perencanaan dan pengelolaan konservasi harus dikembangkan, dan untuk memilih dan memprioritaskan tambalan habitat yang tersisa dan

menghubungkan lahan. Kerangka hukum Brasil kemudian dianalisis untuk mengidentifikasi insentif saat ini dan potensial untuk konservasi tanah pribadi. Sampel purposive pertanian dan peternakan dipilih dan menggunakan informasi spasial tingkat petani, pemilik tanah ini diwawancarai secara mendalam, menggunakan pendekatan pembelajaran bersama untuk membangun kecenderungan mereka untuk melestarikan dan insentif konservasi mana yang dipandang oleh mereka sebagai yang paling tepat.

Dengan menggunakan informasi ini, dimungkinkan untuk memprediksi "kemungkinan konservasi", teknik konservasi yang disukai, dan apakah teknik tersebut dapat disepakati atau harus dinegosiasikan untuk berbagai jenis pemilik tanah. Kemungkinan konservasi kemudian dapat dinyatakan secara spasial memungkinkan kita untuk memodelkan atau mengantisipasi efek konservasi — atau perubahan yang mungkin terjadi. Model-model ini pada gilirannya dapat digunakan secara dialektis dengan pemilik tanah untuk menerapkan strategi konservasi tingkat lanskap.

8. Bennett, Andrew T., Ph.D., East Carolina University, 2013, 175; 3564476. Mengkarakterisasi pola dan pendorong perubahan penggunaan lahan / tutupan lahan di sepanjang pantai-pantai penghalang pantai Atlantik: Memeriksa peran tekanan pembangunan, aksesibilitas spasial, dan kebijakan Dalam konteks perubahan sains, wilayah pesisir sering diabaikan. Wilayah pesisir di seluruh dunia dan di AS mewakili konsentrasi terbesar orang, pembangunan, dan kekayaan. Proses alami, sosial, spasial, dan kebijakan yang beroperasi di pantai penghalang menjadikannya daerah yang dinamis

untuk mengamati penggunaan lahan dan perubahan tutupan lahan. Pantai Atlantik A.S. merupakan salah satu rantai penghalang pantai terbesar yang terus menerus di dunia. Memahami susunan, pendorong, dan penggunaan lanskap ini penting untuk memahami bagaimana manusia telah memengaruhi lingkungan ini melalui proses konversi lahan untuk penggunaan yang dikembangkan. Klasifikasi berbasis tempat dari lingkungan ini dan analisis kuantitatif dan kualitatif dari pendorong dan lintasan pembangunan dapat memberikan wawasan bagi pengelola pesisir tentang bagaimana wilayah dinamis ini beroperasi sebagai contoh dari sistem manusia alami yang digabungkan. Ini berpotensi untuk mengubah dan membuat kebijakan baru yang dirancang untuk wilayah ini. Studi ini akan mencapai hal-hal berikut (1) Melakukan analisis deskriptif kuantitatif yang menciptakan tipologi tipe pantai penghalang untuk Pantai Atlantik; (2) Mengembangkan model statistik kuantitatif yang menjelaskan tingkat konversi penggunaan lahan yang dikembangkan untuk pantai penghalang yang menggabungkan teori, menguji hipotesis, dan menerapkan metode dari Ilmu Perubahan Tanah; (3) Mengembangkan model teoritis baru restrukturisasi pantai yang diterapkan pada analisis berbasis tempat yang terlokalisasi dari tempat-tempat pantai penghalang terpilih. Dalam menyelesaikan tugas-tugas ini, pemahaman baru tentang penghalang lahan pantai perubahan penggunaan lahan dibuat. Hal ini memungkinkan pemahaman yang lebih baik tentang proses dan pengaruh yang terjadi pada pantai penghalang.

Tabel. 2. 4. Hasil penelitian terdahulu dan perbandingannya dengan disertasi ini:

No.	Nama peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi ini
1.	Russo, Richard Anthony, Ph.D., Universitas Maryland, College Park, 2009, 240; 3372982. Penggunaan kerangka sosial-budaya untuk mengevaluasi keberhasilan kebijakan pelestarian lahan pertanian di Maryland.	Keberhasilan Kebijakan Pelestarian Lahan Pertanian	Penelitian deskriptif kuantitatif. Penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan pelestarian lahan pertanian (dalam penyusunan, implementasi, dan evaluasi) adalah proses budaya, yang hasilnya menciptakan dan mempertahankan ruang sosial dan lanskap budaya tertentu. Teori-teori tentang produksi sosial ruang dan lanskap relevan dengan tugas pelestarian lahan pertanian dan pengembangan ekonomi pertanian di wilayah metropolitan.	Penelitian ini lebih fokus pada faktor sosial-budaya yang memengaruhi keberhasilan kebijakan pelestarian lahan.
2.	Rocha, Carlos Hugo, Ph.D., Colorado State University, 2009, 559; 3385193. Pendekatan konservasi bentang	Menganalisis konservasi bentang alam terintegrasi untuk agrolandscapes	Metode Campuran, dengan temuan Kemungkinan konservasi kemudian dapat dinyatakan	Penelitian ini menemukan model dialektis dengan pemilik tanah untuk menerapkan strategi

	alam terintegrasi untuk agrolandscapes di Brasil selatan: Kasus Campos Gerais, Paraná		secara spasial memungkinkan kita untuk memodelkan atau mengantisipasi efek konservasi — atau perubahan yang mungkin terjadi.	konservasi tingkat lanskap.
3.	Christian Hadinata, Sugiyantoro (2011) kebijakan perlindungan lahan pertanian dan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bandung	Menganalisis kebijakan perlindungan lahan pertanian dan alih fungsi lahan di Kabupaten Bandung	Penelitian deskriptif kualitatif, dengan temuan bahwa kecenderungan alih fungsi terjadi di lahan produktif yang didukung jaringan irigasi dan terjadi pada jarak yang relatif dekat dengan pusat pemerintahan.	Penelitian ini hanya fokus pada alasan alih fungsi lahan.
4.	Braza, Mark Anthony, Ph.D., Universitas Maryland, College Park, 2012, 167; 3611338. Dampak kelonggaran konservasi pada tingkat hilangnya habitat di wilayah pertanian	Dampak Konservasi pada Hilangnya Habitat di Wilayah Pertanian	Penelitian deskriptif kuantitatif. Dengan temuan tanah pribadi yang mendaftar dalam program-program ini akan memiliki nilai ekonomi yang lebih rendah dan nilai ekologis yang lebih tinggi daripada tanah yang tidak terdaftar.	Disertasi ini mengembangkan kerangka kerja untuk mengevaluasi dampak dari program konservasi tanah yang menggabungkan teori dari ekonomi tanah dan perencanaan konservasi
5.	Jha, Praveen, Ph.D., Universitas Massachusetts Boston, 2012, 182;	Penerapan penginderaan jauh, sistem informasi	Penelitian deskriptif kuantitatif. Dengan temuan	Penelitian ini lebih fokus pada konservasi yang efektif untuk

	3511278. Pengelolaan tutupan lahan penggunaan lahan melalui penerapan penginderaan jauh, sistem informasi geografis dan simulasi.	geografis dan simulasi.	Tingkat kehilangan hutan tahunan (0,41% di MTR dan 1,20% di RNP) dan hilangnya air (1,79% di MTR dan 1,69% di RNP) selama 1990-2004 adalah masalah yang serius. Analisis skenario di wilayah studi untuk simulasi mengungkapkan bahwa laju deforestasi 1,27% per tahun selama 2004-2018 akan meningkat menjadi 2,04% jika tingkat pertumbuhan populasi manusia ditingkatkan sebesar 10%.	mengatasi masalah deforestasi, degradasi yang parah, dan hilangnya banyak air.
6.	Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal, (2012). Analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan Wilayah Strategis Cepat Tumbuh dalam Rangka Mendorong Pengembangan Wilayah Tertinggal.	Mengkaji penerapan proses dan efektifitas implementasi kebijakan pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh (salah satunya Program KAPET) sebagai salah satu alat atau pendekatan guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi bagi	Penelitian kualitatif dan kuantitatif (Mixed), dengan temuan bahwa Keterkaitan antar KAPET dan daerah tertinggal sudah tercipta, namun belum memberikan dampak kesejahteraan yang signifikan bagi masyarakat	Penelitian ini lebih fokus pada kawasan pengembangan ekonomi terpadu dan pendekatannya juga berbeda.

		kawasan Kapet tersebut sehingga wilayah sekitarnya diperkirakan ikut berkembang.		
7.	Rindi Hardiyanti (2013) analisis rencana tata ruang wilayah dalam proses penetapan kawasan strategis wilayah kota.	Menganalisis rencana tata ruang Kota Malang khususnya pada proses penetapan kawasan strategis wilayah Kota Malang	Penelitian deskriptif kualitatif, dengan temuan bahwa Masyarakat belum dilibatkan dalam proses penetapan kawasan strategis, mulai dari perumusan kebijakan maupun penetapannya.	Fokus masalah yang sama yakni Tata ruang wilayah
8	Bennett, Andrew T., Ph.D., East Carolina University, 2013, 175; 3564476. Mengkarakterisasi pola dan pendorong perubahan penggunaan lahan / tutupan lahan di sepanjang pantai-pantai penghalang pantai Atlantik: Memeriksa peran tekanan pembangunan, aksesibilitas spasial, dan kebijakan dalam konteks perubahan sains, wilayah pesisir sering diabaikan.	Menganalisis pola dan pendorong perubahan penggunaan lahan / tutupan lahan di sepanjang pantai-pantai penghalang pantai Atlantik	Penelitian deskriptif kualitatif dan kuantitatif, dengan temuan bahwa lintasan pembangunan dapat memberikan wawasan bagi pengelola pesisir tentang bagaimana wilayah dinamis ini beroperasi sebagai contoh dari sistem manusia alami yang digabungkan	Fokus masalah penelitian ini adalah penggunaan lahan sepanjang pantai.

Dari uraian penelitian di atas dapat ditarik simpulan bahwa kebaruan dari disertasi ini adalah teori implementasi dari beberapa peneliti terdahulu lebih pada pendekatan geografis, budaya dan ekonomi dan belum menyentuh administrasi publik. Adapula penelitian yang juga membahas tata ruang tapi hanya fokus pada alasan melakukan alih fungsi lahan. Pendekatan yang digunakan juga berbeda karena kebanyakan menggunakan kuantitatif atau metode campuran.

M. Kerangka Pikir

Implementasi kebijakan bagi Daniel Van Meter dan Carl Van Horn, dipengaruhi lima faktor, yaitu Sasaran Kebijakan, Sumber daya, sikap para pelaksana, struktur birokrasi dan lingkungan eksternal (lingkungan sosial dan ekonomi). Analisis penelitian tentang implementasi kebijakan rencana tata ruang tentang pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang. Peneliti memfokuskan pada keenam indikator, yakni pertama; tujuan/sasaran, kedua; dukungan teori, ketiga; dasar hukum, keempat; komitmen, kelima; dukungan stakeholders, dan keenam stabilitas sosial, ekonomi, politik.

Selanjutnya untuk faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan Perda nomor 5 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2012-2032 di Kabupaten Sidenreng Rappang terdiri dari enam faktor yakni pertama; faktor sasaran kebijakan, kedua; sumber daya, ketiga; sikap para pelaksana, keempat; komunikasi, kelima; karakteristik agen dan keenam; lingkungan eksternal.

Model efektif dalam implementasi kebijakan Perda nomor 5 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2012-2032 di Kabupaten Sidenreng Rappang

terdiri dari Model ideal, yang merujuk dari beberapa teori tentang model implementasi kebijakan yakni pertama; Model Van Meter & Van Horn, kedua; Model Masmanian & Sabatier, ketiga; Model Edwar III, keempat; Model Hogwood dan Gunn, kelima; Model Reflin & Rifley

Indikator pertama dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian adalah Tujuan/Sasaran. Tujuan adalah pernyataan-pernyataan tentang hal yang perlu dilakukan untuk mencapai visi, misi, memecahkan masalah yang dihadapi serta menangani isu strategis yang ada. Tujuan berarti hal yang ingin dituju. Tujuan lebih abstrak dibandingkan dengan sasaran. Pendefinisian tujuan juga bersifat normatif dan periode waktunya lebih umum, sehingga tingkat keterukurannya juga lebih sulit, kelompok targetnya pun menjadi tidak spesifik.

Sasaran adalah hasil yang diharapkan dari suatu tujuan yang diformulasikan secara terukur, spesifik, mudah dicapai, dan rasional, untuk dapat dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu.

Indikator kedua, Dukungan teori. Indonesia sebagai salah satu negara yang dekat dengan sistem hukum *civil law*, tentunya menggunakan hukum tertulis atau yang lebih dikenal dengan istilah “peraturan perundang-undangan”, sebagai instrumen utama. Peraturan perundang-undangan secara substansi akan bermakna bila ada tujuan yang hendak dicapai, yakni selain memberikan kemanfaatan, keadilan, kebaikan, kenyamanan, dan mencerminkan kehendak rakyat. Naskah akademik yang memang bertujuan sebagai analisis awal dari permasalahan dan harapan dari lahirnya sebuah kebijakan.

Indikator ketiga, Dasar Hukum. hukum adalah alat atau sarana untuk menjaga dan mengatur ketertiban guna mencapai suatu masyarakat yang berkeadilan dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang berupa peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan memberikan sanksi bagi yang melanggar baik itu untuk mengatur masyarakat ataupun aparat pemerintah sebagai penguasa.

Indikator keempat, Komitmen/Pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku lembaga administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program, melainkan menyangkut pula pada partisipasi masyarakat, kekuatan politik, ekonomi dan sosial dengan berbagai pihak. Pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan secara tepat sasaran dan berdaya guna akan mampu memecahkan suatu permasalahan secara baik, semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang digunakan, semakin diperlukan teori dan modal yang mampu menjelaskan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut

Indikator kelima, Dukungan stakeholders. Tahap pertama dalam menganalisis *stakeholders* adalah menetapkan “pengaruh” dan “kepentingan”. Stakeholders terbagi atas tiga yakni stakeholders primer, kunci dan pendukung.

Indikator keenam, Stabilitas sosial, ekonomi dan politik. Setiap kebijakan ditentukan oleh lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan, karena itu upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Faktor pertama dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian adalah Sasaran Kebijakan, sasaran dari kebijakan

pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian harus dipertegas sehingga arah implementasi kebijakannya tidak jauh panggang dari api. Para pelaksana kebijakan harus memahami arah sasaran kebijakan yang dibuatnya. Pengamatan fenomena dalam sasaran kebijakan ini difokuskan pada tujuan yang bersifat realistis dengan sosio kultur yang ada di level pelaksana tentunya tidak terlalu ideal sehingga mudah untuk dilaksanakan oleh para implementor.

Faktor kedua adalah sumber daya. Sumberdaya merupakan salah satu indikator yang sangat berperan dalam implementasi kebijakan karena meskipun suatu kebijakan secara substansi jelas, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan tersebut kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Setiap tahap implementasi kebijakan menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu juga merupakan salah satu hal yang penting dalam keberhasilan suatu kebijakan. sumberdaya berupa dana adalah merupakan sumbangan besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.

Faktor ketiga adalah karakteristik organisasi pelaksana. tidak kalah pentingnya dengan sumber daya, agen pelaksana merupakan hal penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Terdapat dua buah karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah standar operasional prosedur atau biasa dikenal dengan SOP dan fragmentasi atau tekanan-tekanan dari berbagai kelompok kepentingan.

Faktor keempat adalah Komunikasi antar organisasi terkait dengan pelaksanaan. Dalam hal ini apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para implementor. Komunikasi dalam rangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dengan seragam dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai.

Faktor kelima adalah sikap para pelaksana, menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustinus (2006) “ sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat memengaruhi kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan, tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat memengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan, pemahaman dan pendalaman, terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan

Faktor keenam adalah lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber

masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan, karena itu upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Sesuai dengan pemikiran Daniel Van Meter dan Van Horn yang menempatkan beberapa indikator penilaian sehingga akan memberi dampak pada sector ekonomi, sosial dan politik di Kabupaten Sidenreng Rappang. Pemahaman Daniel Van Meter dan Van Horn tersirat makna bahwa untuk mengukur implementasi kebijakan harus memperhatikan tujuan dan sasaran kebijakan, Sumber daya, disposisi/ karakteristik agen pelaksana, komunikasi antar organisasi, serta lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan., selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan, sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan, maka akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi akan mengalami hambatan.

Pendekatan Daniel Van Meter dan Van Horn dianggap tepat karena kebijakan pengembangan kawasan strategis dan perlindungan lahan persawahan merupakan kebijakan yang bersifat internal dan juga bersifat eksternal sehingga akan berdampak pada pembangunan sector ekonomi, sosial dan politik. Berdasarkan pendekatan

sebagaimana telah dijelaskan di atas maka diharapkan dalam penelitian ini peneliti dapat menemukan model implementasi kebijakan yang lebih tepat dalam program tataruang terhadap pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.

N. Bagan Kerangka Pikir

Dari uraian tersebut di atas, maka berikut ini akan disajikan kerangka pikir dalam penelitian ini:



Gambar 2. 5. Bagan Kerangka Pikir

BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian disertasi ini menggunakan metode penelitian yang terdiri dari lima point. Kelima point yang dimaksud, yakni pertama; jenis dan lokasi penelitian, kedua; Pendekatan penelitian, ketiga; sumber data, keempat; Teknik Pengumpulan data, kelima; Teknik analisis data, keenam; Fokus penelitian. Keenam point metode penelitian ini akan diuraikan lebih lanjut pada pembahasan di bawah ini.

A. Jenis dan Lokasi Penelitian

Penelitian ini adalah tergolong jenis penelitian studi kasus deskriptif pada kajian Implementasi Kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar hasil penelitian memberikan gambaran atau mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap objek yang diteliti.

Metode penelitian ini adalah metode kualitatif (*qualitative research*). Metode penelitian kualitatif sebagaimana yang diungkapkan Bogdan dan Taylor (Maleong, 2014:4) sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskripti berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Selain itu, metode penelitian kualitati menurut Syaodih Nana, (2007:60) adalah cara untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktivitas sosial, sikap kepercayaan, persepsi, pemikiran orang secara individual maupun kelompok.

Lokasi penelitian ini adalah Kabupaten Sidenreng Rappang, dengan berorientasi pada wilayah strategis dan cepat tumbuh. Sesuai dengan permasalahan dan tujuan dari penelitian ini, maka penggunaan metode kualitatif dengan pendekatan

deskriptif untuk menganalisa, mendeskripsikan pendapat para partisipan penelitian atau informan penelitian.

B. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif ekplanatif yang bertujuan menjelaskan secara sistematis dan analitik tentang sifat-sifat suatu individu, gejala atau kelompok tertentu atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala adanya hubungan tertentu satu gejala dengan gejala lainnya, dalam penelitian ini, yaitu Implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang. Sehubungan dengan masalah penelitian ini, maka peneliti mempunyai rencana kerja atau pedoman pelaksanaan penelitian kualitatif, yang dikumpulkan berupa pendapat, tanggapan, informasi, konsep-konsep dan keterangan yang berbentuk uraian dalam mengungkapkan masalah.

C. Konteks Penelitian

Konteks penelitian ini tidak lagi berada pada kondisi transisi, dikatakan demikian karena pelaksanaan Kebijakan tata ruang di Kabupaten Sidenreng Rappang telah disahkan sejak tahun 2012 dengan merujuk pada Peraturan Daerah Sulawesi Selatan Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Tata ruang wilayah Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2009-2029 serta Peraturan daerah Kabupaten Sidenreng Rappang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Sidenreng Rappang Tahun 2005-2025. Konteks yang diteliti berada dalam kurun waktu pelaksanaan 2014-2018, oleh karena itu idealnya

pemerintah dan seluruh stakeholder telah sangat memahami tujuan serta substansi dari Peraturan daerah ini.

Kenyataan yang terjadi pemikiran dan pemahaman dari aktor pemerintah sebagian besar masih kabur. Hal itu dapat dilihat dari adanya perbedaan penafsiran tentang berbagai pasal pada peraturan daerah tersebut, baik sesama aparatur daerah, aparatur daerah dan kelurahan/desa, maupun antara sesama aparat desa/kelurahan sendiri.

Di samping itu, masih ada aturan pelaksanaan dari perda tata ruang Kabupaten Sidenreng Rappang yang belum dibuat oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu yang dijadikan landasan sementara adalah Undang-undang No. 26 Tahun 2001 tentang penataan ruang. Contohnya, mengenai pemberian sanksi pada pasal 75 ayat 2 yang berbunyi: “pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dalam bentuk sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang”. Begitu juga dengan aturan pemberian insentif dan disinsentif serta kelembagaan didasarkan pada Peraturan Bupati sebagaimana bunyi Pasal 74 ayat (5) yang berbunyi: “ Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian insentif dan pengenaan disinsentif diatur dengan Peraturan Bupati”. Pasal 76 ayat (2) yang berbunyi: “ Tugas, susunan organisasi, dan tata kerja badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Keputusan Bupati”.

Dalam implementasi kebijakan tata ruang di Kabupaten Sidenreng Rappang, aparat daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok. Pertama, aparat daerah yang sudah paham pada Perda Nomor 5 Tahun 2012 , beserta aturan pelaksanaannya.

Kedua, aparaturn daerah yang masih kabur terhadap Perda Tata Ruang Kabupaten Sidenreng Rappang beserta aturan pelaksanaannya. Kelompok yang pertama lebih gesit mencari informasi tentang perubahan yang terjadi dalam kebijakan tata ruang, sedangkan kelompok yang kedua kurang agresif dalam mencari informasi tentang perubahan dalam kebijakan tata ruang. Akibatnya, kelompok kedua masih banyak yang kurang memahami pelaksanaan tata ruang dan cenderung masih menggunakan kebiasaan lama

Konteks studi ini perlu dipahami untuk keperluan interpretasi. Selanjutnya dilakukan interpretasi terhadap kebebasan Pemerintah Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang dalam berprakarsa dan mengambil keputusan dalam Tata Ruang Wilayah. Di samping itu juga, dianalisis konflik kepentingan yang terjadi dari beberapa dinas/instansi. Dalam interpretasi perlu diperhatikan konteks yang melingkupinya dan fenomena dilihat secara holistik, supaya interaksi antara aparat baik antar daerah dengan desa/kelurahan maupun antar instansi pada tingkat daerah di Kabupaten Sidenreng Rappang termasuk masyarakat dapat ditemukan hakikat hubungan sebab akibat. Dengan demikian pola-pola hubungan interaksi ini dapat ditemukan.

D. Sumber Data

Sumber data penelitian yaitu sumber subjek dari tempat mana data bisa didapatkan. Sumber data terbagi menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder.

1. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung (dari tangan pertama). Misalnya; data hasil wawancara, dokumentasi objek.

2. Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti dari sumber yang sudah ada. Misalnya; data yang diperoleh dari instansi yang terkait atau dokumen-dokumen.

E. Teknik Pengumpulan Data

Konsistensi penggunaan instrumen penelitian dalam suatu penelitian kualitatif selalu merujuk kepada instrumen yang menunjukkan kapasitas individu peneliti, oleh sebab itu yang menjadi instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri (*Human Instrument*) (Sugiono, 2008). Diharapkan melalui penelitian sendiri sebagai instrumen penelitian mendapatkan data yang valid dan realible. Hal ini dilakukan dengan cara langsung turun ke lokasi penelitian dengan melakukan pengamatan dan wawancara dengan informan yang telah ditetapkan.

Data yang valid dan *realible* diperoleh dengan menggunakan alat bantu penjaring data, yaitu: (a) pedoman wawancara; dan (b) pedoman pengamatan, di samping itu, digunakan alat tulis seperti: *tape recorder, handycam, camera*, pedoman wawancara dan pengamatan yang telah disiapkan.

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara langsung, yaitu teknik yang digunakan untuk mendapatkan informasi yang lebih dalam mengenai implementasi pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, dalam melakukan wawancara, digunakan pedoman wawancara sebagai penuntun bagi

peneliti dalam mengembangkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka, sehingga memberikan kebebasan yang seluas-luasnya bagi informan untuk menyampaikan argumentasinya. Berdasarkan pedoman wawancara tersebut, peneliti juga menggunakan alat pendukung lainnya dalam rangka meningkatkan keabsahan dan keterpercayaan hasil wawancara dengan informan berupa alat tulis dan alat rekam (*flash-disc*, *tape recorder*, dan *handycam*) untuk mencatat hasil pengamatan dan wawancara

Penelitian ini yang menjadi subjek penelitian adalah para informan yang dinilai representatif dan mempunyai kompetensi dan pemahaman yang mendalam tentang pokok kajian penelitian ini diantaranya : Kepala Bappeda, Camat, Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Kepala Dinas Pertanian, serta beberapa tokoh masyarakat.

Penetapan informan penelitian dilakukan secara *purposive*, setelah dilakukan pengamatan awal di lapangan yang merupakan bagian dari proses empiris oleh peneliti sebagai instrument utama dalam penelitian. Patton (1990) mengemukakan bahwa *purposive sampling* digunakan sebagai strategi apabila seseorang ingin mempelajari sesuatu dan datang untuk memahami sesuatu untuk kasus-kasus terpilih. Penetapan informan secara *purposive* tidak berdasar probabilitas, tetap dipilih dengan tujuan mampu untuk mendeskripsikan masalah dalam penelitian, oleh sebab itu, informan yang dipilih adalah yang dianggap penulis dapat menjadi sumber data yang akurat dan dipercaya. Dengan demikian, penentuan informan bersifat selektif, yaitu berdasarkan kebutuhan penulis mengenai suatu hal tertentu.

2. Dokumentasi

Teknik dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik mengumpulkan data melalui dokumen yang berkaitan dengan obyek penelitian sebagai sumber data, baik dalam bentuk dokumen Surat Keputusan, kajian pustaka, koran, buletin, dan arsip yang berkaitan dengan implementasi pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian. Pengabsahan data, informasi yang diperoleh dari berbagai sumber dan metode pengumpulan data yang menggunakan pendekatan kualitatif, divalidasi melalui teknik triangulasi sumber dan metode (Smith & Glass, 1987; Lincoln & Gubah, 1985). Pemeriksaan keabsahan data dilakukan melalui beberapa kegiatan, yaitu perpanjangan pengamatan, ketekunan pengamatan, triangulasi, kecukupan referensi dan kajian kasus. Pengujian pemeriksaan triangulasi juga dilakukan untuk mengetahui kriteria kredibilitas dengan membandingkan data hasil pengamatan dan hasil wawancara dengan informan (Moleong, 2001).

Penetapan keabsahan (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan yang didasarkan atas empat kriteria, yaitu derajat kepercayaan, ketaralihan, ketergantungan, dan kepastian.

F. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Model analisis dengan menggunakan penelitian kualitatif sehingga dapat mengungkap persoalan penting yang terkait dengan fokus masalah yang telah ditetapkan (Nasution, 1996).

Analisis kualitatif dilakukan berdasarkan gejala yang dijelaskan sebagai bagian dari *start of the art* penelitian ini.

Data-data yang dianalisis adalah data-data yang berkaitan dengan implementasi pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik deskriptif kualitatif, yang dianalisis dengan menggunakan model interaktif dengan melihat proses dari suatu implementasi pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian.

Model interaktif terdapat tiga komponen analisis, yaitu: reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan. Selanjutnya analisis dilakukan dengan memadukan cara interaktif terhadap ketiga komponen utama dimaksud.

Penjelasan singkat tentang teknik analisis data dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Reduksi data, yaitu data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu dicatat secara teliti dan rinci. Mereduksi data berarti merangkum data, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, mencari tema dan polanya.
2. Penyajian data, yaitu menyajikan data dengan teks yang bersifat naratif sehingga mudah dipahami.
3. Verifikasi data, yaitu memilah-milah data yang ada, dan jika perlu membuang data yang dianggap tidak terlalu penting.
4. Melakukan *triangulasi*, yaitu pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain, di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data tersebut.

5. *Member Check*, yaitu pengecekan secara berulang-ulang terhadap data yang diperoleh.
6. Penarikan kesimpulan data, yaitu dengan cara menyimpulkan data dan selanjutnya menarik kesimpulan serinci mungkin.

G. Fokus Penelitian

Sugiono, (2012 : 32) mengungkapkan fokus penelitian kualitatif bersifat holistik (menyeluruh, tidak dapat dipisah-pisahkan) sehingga penelitian kualitatif menetapkan penelitiannya berdasarkan keseluruhan situasi sosial yang diteliti yang meliputi aspek tempat (*place*), pelaku (*actor*), dan aktifitas (*activity*) yang berinteraksi secara sinergis. Pada penelitian ini fokus penelitiannya mengenai implementasi kebijakan tata ruang sebagai aktifitas (*activity*), pemerintah, masyarakat dan swasta sebagai pelaku (*actor*) serta zonasi wilayah sebagai tempat (*place*) nya.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian disertasi ini terdiri dari empat point. Keempat point yang dimaksud, yakni pertama; Gambaran umum Kabupaten Sidenreng Rappang, kedua; Implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2012-2032 di Kabupaten Sidenreng Rappang, ketiga; Faktor determinan yang memengaruhi Perda Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2012-2032 di Kabupaten Sidenreng Rappang, Keempat; Model yang efektif dalam Implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2012-2032 di Kabupaten Sidenreng Rappang. Keempat point metode penelitian ini akan diuraikan lebih lanjut pada pembahasan di bawah ini.

A. Gambaran Umum Kabupaten Sidenreng Rappang

1. Kondisi Wilayah

Kabupaten Sidenreng Rappang atau yang lebih dikenal Kabupaten Sidenreng Rappang merupakan salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan dengan ibu kota Pangkajene terletak antara 3°43-4°09

Lintang Selatan 119°41-120°10 bujur timur, Masing-masing berbatasan dengan:

Sebelah Utara : Kabupaten Pinrang dan Kabupaten Enrekang

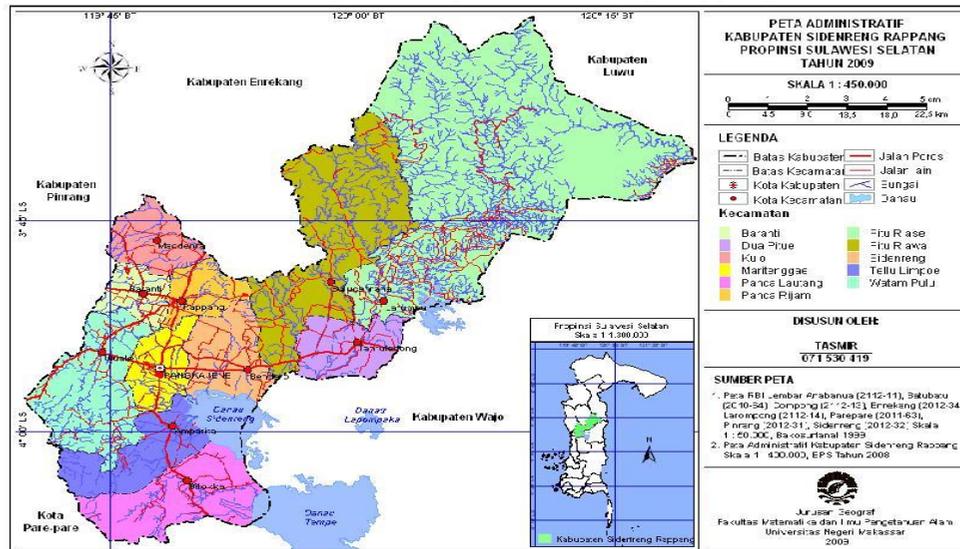
Sebelah Timur : Kabupaten Luwu dan Kabupaten Wajo

Sebelah Selatan : Kabupaten Barru dan Kabupaten Soppeng

Sebelah Barat : Kabupaten Pinrang dan Kota Pare-Pare

Adapun Peta Wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang sebagai berikut:

Gambar 4. 1
Peta Wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang



Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidenreng Rappang

Berdasarkan peta di atas maka Wilayah administratif Kabupaten Sidenreng Rappang terdiri atas 11 Kecamatan dan 106 Desa /Kelurahan dengan luas 1.883,25 km². Adapun Kecamatan Pitu Riase dan Pitu Riawa merupakan Dua Kecamatan terluas dengan luas masing-masing 884,77 Km² dan 210,43 Km². Sebagian besar wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang merupakan dataran rendah. Hanya sebahagian kecil saja daerah dataran tinggi yang berada di Kecamatan Pitu Riase.

Jumlah Sungai yang melintasi Kabupaten Sidenreng Rappang sebanyak 38 aliran Sungai dengan jumlah terbanyak berada di Kecamatan Watang Pulu dan Kecamatan Dua Pitue, yakni 8 aliran Sungai. Sungai terpanjang tercatat ada 3 Sungai yaitu Sungai Bilokka dengan panjang 20.000 meter, disusul Sungai Bila dengan panjang sekitar 15.100 meter dan Sungai Rappang dengan panjang sekitar 15.000 meter.

Tabel 4. 1
Topografi Wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang Tahun 2013

No.	Kecamatan	Datar	Berbukit	Bergunung	Rawa/Danau	Total
		Plain	Hilly	Mountainous	Lake	
		(%)	(%)	(%)	(%)	
1	Panca Lautang	15	25	57	3	100
2	Tellu Limpoe	15	35	49	1	100
3	Watang Pulu	25	5	70	-	100
4	Baranti	100	-	-	-	100
5	Panca Rijang	97	3	-	-	100
6	Kulo	90	5	5	-	100
7	Maritengngae	100	-	-	-	100
8	Watang Sidenreng	85	15	-	-	100
9	Pitu Riawa	60	10	30	-	100
10	Dua Pitue	100	-	-	-	100
11	Pitu Riase	35	25	40	-	100

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidenreng Rappang

Wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang memiliki topografi yang bervariasi dari dataran sampai bergunung-gunung. Jumlah wilayah datar adalah sekitar 89.129,24 Km² atau sekitar 47% dari total wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang. Bukit sekitar 33.729,56 Km² atau sekitar 18%, Gunung sekitar 64.901,21 Km² atau sekitar 34 % sedangkan rawa seluas 564,99 Km² atau sekitar 0% dari luas wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang. Kecamatan yang memiliki wilayah dataran terluas adalah Pitu Riase yakni 29.566,95 Km² atau sekitar 33,17% dari seluruh dataran di Kabupaten Sidenreng Rappang, sedangkan yang tersempit adalah kecamatan Tellu Limpoe yakni 1.548 Km² atau sekitar 1,74% dari luas dataran Kabupaten Sidenreng Rappang.

Wilayah yang memiliki bukit dengan wilayah terluas masih di Kecamatan Pitu Riase dengan luas 21.119,25 Km² atau sekitar 62,6% luas bukit Kabupaten Sidenreng Rappang. Ada 3 (tiga) Kecamatan yang sama sekali tidak memiliki bukit yakni Kecamatan Baranti, MaritengngaE dan Dua Pitue. Wilayah gunung juga masih didominasi oleh Kecamatan Pitu Riase dengan luas 33.790,80 Km² atau sekitar 52% dari total wilayah Gunung Kabupaten Sidenreng Rappang. Untuk yang memiliki danau hanya berada di 2 (dua) Kecamatan yakni Kecamatan Panca Lautang dan Tellu Limpoe masing-masing luasnya 461,79 Km² dan 103,20 Km².

Tabel 4. 2
Jumlah Curah Hujan (mm)/Hari, menurut tempat menakar
di Kabupaten Sidenreng Rappang 2013

Bulan	Tempat Menakar/Rain Monitoring Station					
	Tanru Tedong	Rappang	Amparita	Bilokka	Baranti	Kulo
Januari	109/6	180,9/10	*)	212/21	249/12	251/20
Februari	12/02	37,9/4	*)	19/09	12/05	57/10
Maret	161/4	56,1/6	*)	142/13	100/7	184/16
April	187/10	92,2/9	*)	175/22	137/9	171/19
Mei	558/19	264,3/10	*)	191/26	298/10	336/25
Juni	295/8	247,2/11	*)	156/20	333/9	220/14
Juli	337/10	312,5/19	*)	293/22	315/13	270/20
Agustus	269/8	118,2/7	*)	42/9	140/7	84/17
September	75/3	29,6/5	*)	12/03	94/5	45/13
Oktober	0/0	70,5/3	*)	20/11	02/01	59/6
Nopember	168/6	245,8/10	*)	127/13	194/10	213/18
Desember	94/9	101,9/8	*)	104/20	169/9	162/20

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidenreng Rappang

Curah hujan pada tahun 2013 intens di bulan Mei dan Juni. Adapun daerah yang memiliki curah hujan tinggi pada bulan Maret, Juli dan Agustus adalah Wilayah

Tanru Tedong. Untuk bulan Juni di wilayah Baranti. Curah hujan yang tinggi berada pada wilayah Tanru Tedong sedangkan yang terendah di wilayah Bilokka.

2. Kondisi Demografis (Penduduk)

Setiap tahun jumlah total penduduk mengalami kenaikan atau pertumbuhan. Antara tahun 2013 ke 2014 mengalami pertumbuhan 2,11%, antara 2014 ke 2015 tidak mengalami peningkatan dan antara 2015 ke 2016 baru 6.480 jiwa atau sekitar 2,29%. Tahun 2016 di Kecamatan Maritengngae mengalami penurunan dari tahun sebelumnya 871 jiwa sekitar 4,8%, di Kecamatan Watang Sidenreng juga mengalami penurunan sekitar 0,33% begitu pula di Kecamatan Pitu Riawa 0,86%.

Tabel 4.3

Jumlah Penduduk Kabupaten Sidenreng Rappang antara
Tahun 2013 sampai 2016

No.	Kecamatan	Tahun			
		2013	2014	2015	2016
1	Panca Lautang	17.442,00	18.113,00	18.113,00	17.242,00
2	Tellu Limpoe	23.089,00	23.415,00	23.415,00	23.582,00
3	Watang Pulu	30.947,00	31.590,00	31.590,00	34.235,00
4	Baranti	28.522,00	28.997,00	28.997,00	29.763,00
5	Panca Rijang	27.613,00	28.195,00	28.195,00	28.383,00
6	Kulo	11.586,00	11.831,00	11.831,00	12.031,00
7	Maritengngae	47.203,00	48.197,00	48.197,00	49.563,00
8	Watang Sidenreng	17.395,00	17.762,00	17.762,00	17.703,00
9	Pitu Riawa	25.473,00	26.210,00	26.210,00	25.984,00
10	Dua PituE	27.865,00	28.252,00	28.252,00	28.775,00
11	Pitu Riase	20.316,00	20.745,00	20.745,00	22.526,00
	Jumlah	277.451,00	283.307,00	283.307,00	289.787,00

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidenreng Rappang

3. Kondisi Sosial Budaya

Tabel 4.4
Banyaknya Penduduk menurut Kecamatan dan Agama
di Kabupaten Sidenreng Rappang 2013

Kecamatan	Islam	Kristen	Hindu	Budha	Jumlah
Panca Lautang	20.766	44	57	2	20.869
Tellu Limpoe	17.065	63	10.154	5	27.287
Watang Pulu	28.873	181	6.813	38	35.905
Baranti	36.670	105	239	-	37.014
Panca Rijang	33.732	66	36	2	33.836
Kulo	14.374	43	5	-	14.422
Maritengngae	55.607	479	1.786	3	57.875
Watang Sidenreng	16.724	89	3.579	1	20.393
Pitu Riawa	29.019	37	2.117	-	31.173
Dua Pitue	32.744	20	1.635	4	34.403
Pitu Riase	24.887	46	278	-	25.211
Jumlah/Total	310.461	1.173	26.699	55	338.388

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidenreng Rappang

Penduduk muslim di Sidenreng Rappang masih mendominasi yakni sekitar 91,74%, disusul oleh Agama Hindu sekitar 7,89%, selanjutnya Agama Kristen 0,35% dan Budha sekitar 0,016% dari total jumlah pemeluk agama. Jumlah penduduk beragama Islam kebanyakan di Kecamatan Maritengngae yakni sekitar 17,91% atau 55.607 Orang, Agama Kristen juga sama kebanyakan di Kecamatan Maritengngae sekitar 40,83%, Agama Hindu kebanyakan di Kecamatan Tellu Limpoe yakni sekitar 38% atau 10.154 Orang dan Agama Budha kebanyakan berada di Kecamatan Watang Pulu yakni 69% atau 38 Orang dari 55 jumlah pemeluk agama Budha.

Tabel 4.5
Banyaknya Sekolah, Ruang belajar, Kelas, Murid Menurut
Jenis sekolah Negeri Tahun 2013

Jenis Sekolah	Sekolah	Ruang Belajar	Kelas	Guru	Murid
TK	3	10	18	28	992
SD	231	1.480	1.478	2.574	31.432
SMTN	48	420	472	1.143	12.667
SMTA	17	210	286	754	9.162
Jumlah/Total 2013	299	2.120	2.254	4.499	53.653
2012	296	2.116	2.249	4.163	53.400

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidenreng Rappang

Pertambahan banyaknya sekolah antara dari tahun 2012 ke tahun 2013 adalah 3 sekolah atau sekitar 1%. Ruang belajar hanya mengalami kenaikan 0,18%, Kelas 0,2%, penambahan guru sebanyak 336 orang atau sekitar 8% dan untuk murid terjadi peningkatan 253 orang atau 0,04%.

Tabel 4.6
Penduduk Berumur 15 Tahun Ke atas Menurut Kegiatan Seminggu
di Kabupaten Sidenreng Rappang 2013

Kegiatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
Penduduk Usia Kerja	94.079	104.973	199.052
Bekerja	71.211	24.865	96.076
Penganggur Terbuka	5.300	2.630	7.930
Jumlah/Total	76.511	27.495	104.006
Sekolah	7.652	7.866	15.518
Mengurus Rumah Tangga	411	65.086	65.497
Lainnya	9.505	4.526	14.031
Jumlah/Total	17.568	77.478	95.046

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidenreng Rappang

Berdasarkan Tabel di atas menunjukkan jumlah penduduk usia kerja di Kabupaten Sidenreng Rappang pada tahun 2013 sebanyak 199.052 Jiwa, sedangkan yang bekerja hanya berkisar 49,77%, pengangguran terbuka sekitar 3,98%, Sekolah 7,80%, Mengurus Rumah Tangga 32,9%, Lainnya 7,05%. Jumlah yang bekerja masih didominasi dari laki-laki yakni sekitar 75,69 % sedangkan perempuan hanya 23,69% dari penduduk usia kerja berdasarkan jenis kelaminnya.

4. Kondisi Ekonomi

Tabel 4.7

Laju Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Sidenreng Rappang Menurut Lapangan Usaha Tahun 2011-2016

Lapangan Usaha PDRB	Lapangan Usaha PDRB (Persen)					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	8,50	5,84	3,46	9,35	6,17	7,45
Pertambangan dan Penggalian	8,50	17,27	9,30	14,52	13,28	5,25
Industri Pengolahan	17,04	14,23	9,80	9,56	6,91	6,29
Pengadaan Listrik, Gas	13,45	12,22	8,58	13,39	-3,92	1,19
Pengadaan Air	9,52	4,61	5,38	2,16	3,59	5,72
Konstruksi	9,62	9,84	10,42	3,97	6,79	6,92
Perdagangan Besar dan Eceran, dan Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	7,51	11,16	6,45	7,63	6,04	3,48
Transportasi dan Perdagangan	8,16	8,16	8,45	10,57	17,32	4,13
Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	5,96	6,26	6,20	5,90	8,29	7,02
Informasi & Komunikasi	10,81	17,81	13,82	10,44	0,10	0,82

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidenreng Rappang

Laju pertumbuhan PDRB Kabupaten Sidenreng Rappang antara tahun 2011 – 2016 mengalami fluktuasi. Tahun 2011 didominasi oleh Industri pengolahan dengan capaian 17,04%, tahun 2012 dan 2013 didominasi oleh Informasi & Komunikasi meskipun mengalami penurunan dari 17,81% menjadi 13,82% di tahun 2013. Tahun 2014 didominasi oleh pertambangan dan Penggalian, tahun 2015 Transportasi dan perdagangan dengan capaian 17,32% dan tahun 2016 baru didominasi oleh Pertanian, kehutanan dan perikanan dengan capaian 7,45%. Tahun 2013 rata-rata lapangan usaha mengalami penurunan capaian.

5. Kondisi Pemerintahan

Kondisi pemerintahan sampai akhir tahun 2012 tidak terjadi pemekaran wilayah di Kabupaten Sidenreng Rappang. Kabupaten Sidenreng Rappang terdiri dari 11 Kecamatan, 68 Desa, dan 38 Kelurahan. Kecamatan Maritengngae, Pitu Riawa dan Pitu Riase merupakan tiga Kecamatan yang memiliki jumlah Desa dan Kelurahan terbanyak dari 11 kecamatan yang ada. Kecamatan Maritengngae terdiri dari 5 Desa dan 7 Kelurahan, Kecamatan Pitu Riawa terdiri dari 10 Desa dan 2 Kelurahan, dan Kecamatan Pitu Riase terdiri dari 11 desa dan 1 Kelurahan.

Tabel 4.8

Data jumlah Kecamatan, Desa dan Kelurahan
di Kabupaten Sidenreng Rappang

NO.	Kecamatan	Desa	Kelurahan	Jumlah
1	Panca Lautang	7	3	10
2	Tellu Limpoe	3	6	9
3	Watang Pulu	5	5	10
4	Baranti	4	5	9
5	Panca Rijang	4	4	8
6	Kulo	6	-	6
7	Maritengngae	5	7	12
8	Watang Sidenreng	5	3	8
9	Pitu Riawa	10	2	12
10	Dua Pitue	8	2	10
11	Pitu Riase	11	1	12

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidenreng Rappang

6. Kondisi Pertanian

Tabel 4.9

Perbandingan Luas Sawah Irigasi antara tahun 2013 sampai 2016
di Kabupaten Sidenreng Rappang

No.	Kecamatan	Tahun			
		2013	2014	2015	2016
1	Panca Lautang	3.146,00	3.146,00	2.942,00	3.184,00
2	Tellu Limpoe	1.534,00	1.634,00	1.747,00	1.747,00
3	Watang Pulu	3.140,00	3.140,00	3.140,00	2.491,00
4	Baranti	2.898,00	2.898,00	2.903,00	2.905,00
5	Panca Rijang	1.861,00	1.871,00	1.871,00	1.871,00
6	Kulo	946,00	946,00	1.428,00	1.428,00
7	Maritengngae	5.241,00	5.241,00	5.241,00	5.097,00
8	Watang Sidenreng	6.342,00	6.567,00	6.691,00	6.691,00
9	Pitu Riawa	5.675,00	5.675,00	5.675,00	5.781,00
10	Dua PituE	5.281,00	5.612,00	5.739,00	5.794,00
11	Pitu Riase	2.062,00	2.062,00	2.070,00	2.070,00
	Jumlah	38.126,00	38.792,00	39.447,00	39.059,00

Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Sidenreng Rappang

Luas sawah irigasi di Kabupaten Sidenreng Rappang pada tahun 2016 mengalami pengurangan/ alih fungsi seluas 388 Ha atau sekitar 0,98% dari tahun 2015. Jika ditinjau dari setiap kecamatan, pada tahun 2015 Kecamatan Panca Lautang juga mengalami pengurangan luas lahan sejumlah 204 Ha atau sekitar 6,48%, tahun 2016 di Kecamatan Watang Pulu seluas 649 Ha atau sekitar 20,7%, begitu pula di Kecamatan Maritengngae 144 Ha atau sekitar 2,75%.

Tabel 4.10
Perbandingan Luas Sawah Tadah Hujan antara tahun 2013 - 2016
di Kabupaten Sidenreng Rappang

No.	Kecamatan	Tahun			
		2013	2014	2015	2016
1	Panca Lautang	890,20	890,00	1.818,00	1.221,00
2	Tellu Limpoe	893,00	893,00	818,00	818,00
3	Watang Pulu	436,40	1.182,00	1.182,00	1.085,00
4	Baranti	616,40	624,00	623,00	624,00
5	Panca Rijang	370,00	425,00	557,00	597,00
6	Kulo	2.170,00	2.261,00	1.819,00	1.985,00
7	Maritengngae	110,00	110,00	110,00	110,00
8	Watang Sidenreng	290,00	290,00	210,00	288,00
9	Pitu Riawa	946,00	1.028,00	1.038,00	1.038,00
10	Dua PituE	-	-	-	-
11	Pitu Riase	111,00	888,00	981,00	1.292,00
	Jumlah	6.833,00	8.591,00	9.156,00	9.058,00

Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Sidenreng Rappang

Luas sawah tadah hujan di Kabupaten Sidenreng Rappang pada tahun 2016 mengalami pengurangan/ alih fungsi seluas 98 Ha atau sekitar 1,07%. Pada tahun 2015 ada 3 (tiga) kecamatan yang mengalami pengurangan luas lahan yakni Kecamatan Tellu Limpoe seluas 75 Ha, Kecamatan Kulo seluas 442 Ha, dan Kecamatan Watang Sidenreng seluas 80 Ha. Tahun 2016 ada 2 (dua) kecamatan yang mengalami pengurangan luas lahan yakni Kecamatan Panca Lautang seluas 597

Ha dan Kecamatan Watang seluas 97 Ha, meskipun di Kecamatan lainnya juga mengalami penambahan luas lahan kecuali Kecamatan Maritengngae.

Tabel 4.11

Perbandingan Produksi Padi antara tahun 2013 sampai 2016
di Kabupaten Sidenreng Rappang

No.	Kecamatan	Tahun			
		2013	2014	2015	2016
1	Panca Lautang	33.130,56	52.790,30	46.077,03	48.495,74
2	Tellu Limpoe	18.114,77	21.693,96	28.414,54	35.236,61
3	Watang Pulu	34.627,53	34.111,24	40.169,00	48.552,50
4	Baranti	38.485,03	40.295,18	40.733,80	41.326,96
5	Panca Rijang	23.343,15	20.087,10	22.092,65	32.994,59
6	Kulo	25.491,00	35.485,85	25.740,73	38.000,82
7	Maritengngae	52.535,81	56.008,80	67.591,06	61.437,02
8	Watang Sidenreng	64.332,78	67.565,64	78.795,46	95.958,46
9	Pitu Riawa	79.227,38	72.478,60	81.978,68	82.046,58
10	Dua PituE	64.349,42	58.222,28	72.497,93	66.261,62
11	Pitu Riase	27.980,02	30.197,79	31.921,14	37.671,61
	Jumlah	461.617,45	488.936,74	536.012,02	587.982,51

Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Sidenreng Rappang

Produksi padi di Kabupaten Sidenreng Rappang antara tahun 2013 sampai tahun 2016 masih mengalami kondisi fluktuasi, pada tahun 2014 ada 4 kecamatan yang mengalami penurunan produksi, yakni: Kecamatan Watang Pulu sebanyak 516,29 ton atau sekitar 1,5%, Kecamatan Panca Rijang sebanyak 3.256,05 ton atau sekitar 13,95%, Kecamatan Pitu Riawa sebanyak 6.748,78 ton atau sekitar 8,52% dan Kecamatan Dua Pitue sebanyak 6.127,14 ton atau sekitar 9,5%. Tahun 2015 ada 2 (dua) kecamatan yang mengalami penurunan hasil produksi yakni, Kecamatan Panca Lautang sebanyak 6.713,27 ton atau sekitar 12,72% dan Kecamatan Kulo sebanyak 9.745,12 ton atau sekitar 27,46%.

Tahun 2016 juga ada 2 (dua) kecamatan yang mengalami penurunan produksi yakni Kecamatan Maritengngae sebanyak 6.154,04 ton atau sekitar 9,1% dan Kecamatan Dua Pitue sebanyak 6.236.31 ton atau sekitar 8,6% dari tahun 2015. Meskipun demikian, produksi padi secara keseluruhan masih selalu mengalami peningkatan, dari tahun 2013 ke tahun 2014 mengalami kenaikan 5,9%, dari tahun 2014 ke 2015 sebanyak 9,6%, dari tahun 2015 ke 2016 sebanyak 9,7%.

7. Peruntukan Lahan

Penggunaan lahan di Kabupaten Sidenreng Rappang diklasifikasikan dalam beberapa tipe penggunaan lahan yakni sawah, perumahan, kebun campur, ladang tegal, padang rumput, kolam tambak/rawa, danau, perkebunan belukar/lainnya, hutan lebat, tanah kering dan tanah sawah. Hal ini menjadi kondisi penggunaan lahan di Kabupaten Sidenreng Rappang. Luas lahan yang digunakan untuk tanaman sawahseluas 46.973 Ha, perumahan seluas 4,119 Ha, kebun campur seluas 21.395 Ha, Ladang Tegal seluas 1.464 Ha, padang rumput seluas 18.032 Ha, Kolam tambak selus 765 Ha, Danau seluas 1.636 Ha, Perkebunan seluas 18.443 Ha, Belukar seluas 22,668 Ha, hutan lebat seluas 59.724 Ha, Hutan sejenis seluas 1.632 Ha dan tanah sawah + tanah kering dengan luas 188.325 Ha sedangkan penggunaan lahan terendah digunakan untuk tambak dengan luas 765 Ha. Untuk lebih jelasnya sebagaimana tabel di bawah ini:

Tabel. 4. 12.
Luas Tanah menurut Penggunaan per Kecamatan
di Kabupaten Sidenreng Rappang (Ha) 2012

No.	Kecamatan	Sawah	Perkampungan/ perumahan	Kebun campur
1.	Panca Lautang	6.155,00	266,75	1.047,30
2.	Tellu Limpoe	2.506,00	261,05	1.009,73
3.	Watang Pulu	4.322,36	358,89	2.386,19
4.	Baranti	2.783,05	393,05	2.155,27
5.	Panca Rijang	2.083,62	402,65	520
6.	Kulo	3.470,60	221,05	1.068,30
7.	Maritengngae	5.713,02	555,36	425,46
8.	Watang Sidenreng	6.117,08	402,15	1.339,16
9.	Pitu Riawa	5.182,94	401,10	4.819,73
10.	Dua Pitue	5.834,40	425,30	658
11.	Pitu Riase	2.805,08	431,75	5.966,22
Jumlah		46.973,15	4.119,10	21.395,37

Sumber: Hasil Analisis Tahun 2014 Dinas Tata Ruang Kab. Sidrap

Dalam penelitian ini, dibatasi hanya pada Kecamatan Maritengngae dengan pertimbangan bahwa Perda Nomor 5 Tahun 2012 ini baru memfokuskan pada Kecamatan Maritengngae yang merupakan pusat pemerintahan/ibu kota kabupaten.

Kecamatan Maritengngae terdiri atas 12 Desa/Kelurahan dengan luas wilayah sebesar 65,90 km². Jika dibandingkan dengan kecamatan lainnya dalam wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang, jumlah kelurahan di kecamatan ini lebih banyak. hal ini dikarenakan Kecamatan Maritengngae merupakan kecamatan yang berada dalam kawasan pusat pemerintahan Kabupaten Sidenreng Rappang yaitu Kota Pangkajene. Secara administrasi Kecamatan Maritengngae berbatasan dengan:

Sebelah Utara : Kecamatan Panca Rijang

Sebelah Barat : Kecamatan Watang Pulu

Sebelah Timur : Kecamatan Watang Sidenreng

Sebelah Selatan : Kecamatan Tellu Limpoe

Luas wilayah secara keseluruhan di Kecamatan Maritenggaes luas 65,90 Km² yang terbagi atas beberapa Desa/Kelurahan yakni Kelurahan Takkalasi dengan luas 4,10 Km² dengan persentase 6,22%, Allakuang dengan luas 3,29 Km² persentase 4,99%, Tanete dengan luas 9,11 Km² persentase 13,82%, Lautang Benteng dengan luas 4,80 Km² persentase 7,22%, Rijang Pittu dengan luas 2,80 Km² persentase 4,25%, Lakessi dengan luas 3,75 Km² persentase 5,69%, Pangkajene dengan luas 2,25 Km² persentase 3,41%, Wala dengan luas 4,70 Km² persentase 7,13%, Majjeling dengan luas 2,50 Km² persentase 3,79%, Majjelling Watang dengan luas 3,00 Km² persentase 4,55%, Sereang dengan luas 10,85 Km² persentase 16,46%, Kanie dengan luas 14,75 Km² persentase 22,38%.

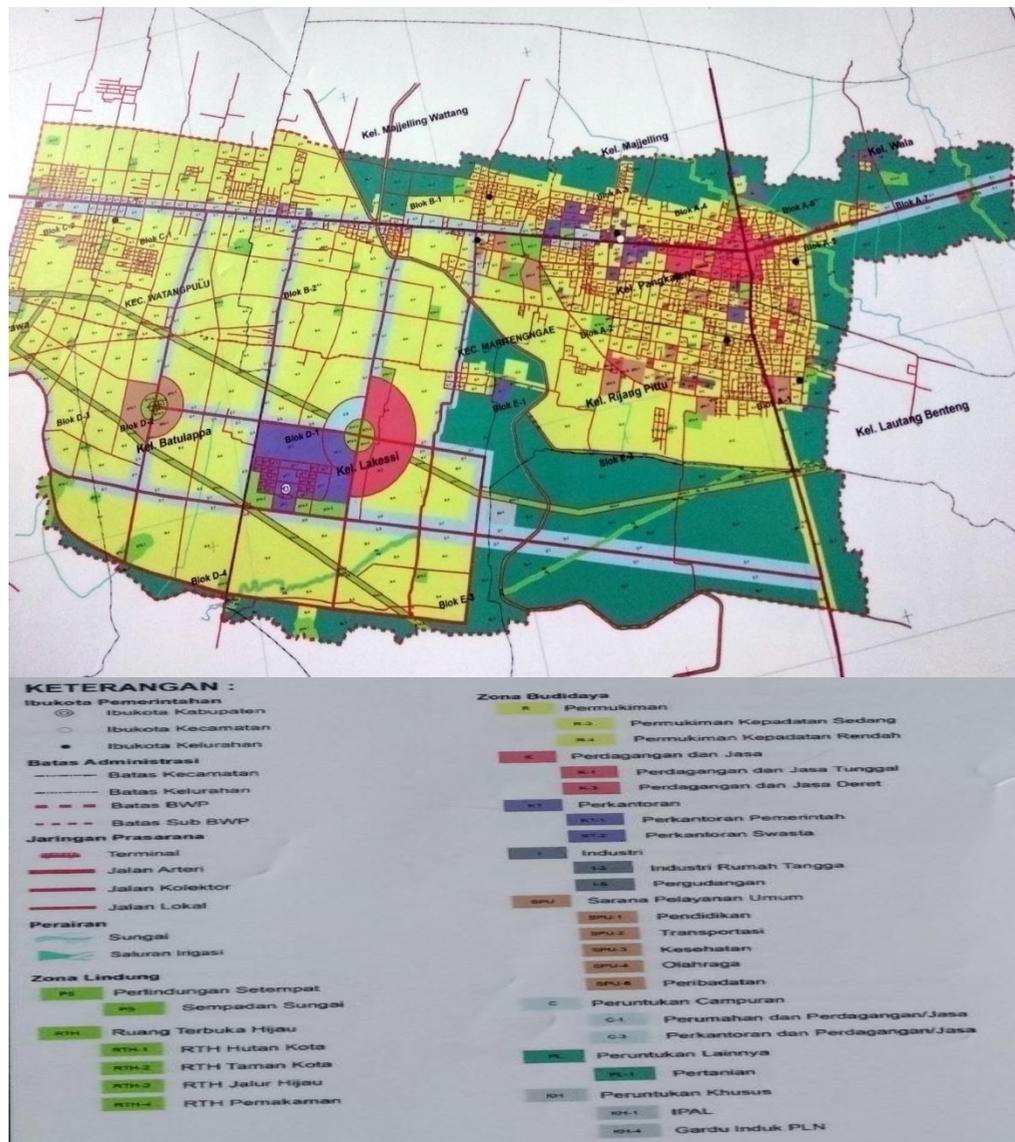
Analisis Morfologi Kawasan Perencanaan, merupakan salah satu strategi untuk melihat arah perkembangan kawasan, sehingga memudahkan dalam mengalokasikan berbagai kegiatan perkotaan. Untuk lebih jelasnya, analisis morfologi perkembangan kawasan sebagaimana pada peta analisis.

Tabel. 4. 13.

Analisis Morfologi Perkembangan Kawasan Perencanaan

No.	Kawasan Pengembangan	Arah Pengembangan	Kondisi Kawasan
1.	Utara	Dapat dikembangkan sebagai lahan terbangun dengan bersyarat	Merupakan daerah daratan rendah dan area swah teknis
2.	Timur	Dapat dikembangkan sebagai lahan terbangun	Merupakan daerah daratan rendah
3.	Tengah	Dapat dikembangkan sebagai lahan terbangun	Merupakan daerah daratan rendah dan pusat perkotaan
4.	Selatan	Dapat dikembangkan sebagai lahan terbangun	Merupakan daerah daratan rendah
5.	Barat	Dapat dikembangkan sebagai lahan terbangun dengan bersyarat	Merupakan daerah daratan rendah dan area swah teknis

Sumber; Hasil Analisis Tahun 2014 Dinas Tata Ruang Kab. Sidrap



Gambar. 4. 2: Zonasi berdasarkan pemanfaatan lahan

B. Implementasi Implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam Pengembangan Kawasan dan Perlindungan Lahan Pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.

Studi lapangan yang sudah dilakukan oleh peneliti, pada dasarnya menyimpulkan implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang tidak berjalan lancar dan ditemukan banyak kendala yang menghambat. Implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian yang ditunjuk menjadi pelaksana adalah personil dari Dinas Tata Ruang dan Dinas Pertanian Kabupaten Sidenreng Rappang. Terhitung sejak penelitian ini dimulai pada bulan maret tahun 2017 sudah banyaknya lahan irigasi yang dialih fungsikan menjadi lahan pemukiman warga baik berupa BTN maupun berupa rumah pribadi atau pertokohan yang jelas bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Proses implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan Pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, peneliti memperoleh beberapa temuan. Temuan-temuan penelitian ini diperoleh langsung dari hasil wawancara bersama beberapa stakeholders yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, hasil wawancara yang diperoleh dan dianalisis berdasarkan fenomena dan peristiwa serta persepsi baik individu maupun kelompok yang ditemui di lapangan. Dalam proses implementasinya, kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini dimaknai secara positif oleh semua masyarakat dan mengurangi asumsi negatif kepada pelaksana sendiri, sehingga kejelasan sasaran dan tujuan dari

implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini dapat sampai ke masyarakat.

Penilaian situasi dilakukan sebagai dasar menemukan rumusan permasalahan berdasarkan data primer dan sekunder, sebagai berikut:

1. Angka alih fungsi lahan pada Kecamatan Maritengngae mengalami peningkatan dari tahun 2017-2019 yaitu: Desa Kanie, Desa Sereang, Desa Tanete, Desa Allekkuang, Desa Takkalasi, Kelurahan Wala, Kelurahan Majjelling, Kelurahan Majjelling Wattang, Kelurahan Lakessi, Kelurahan Rijang Pittu , Kelurahan Lautang Benteng serta Kelurahan Pangkajene.
2. Angka alih fungsi lahan berupa perumahan BTN terjadi di beberapa wilayah rentang tahun 2017-2019 yaitu: desa Kanie 1 perumahan BTN, kelurahan Majjelling 2 Perumahan BTN, Kelurahan Majjelling Wattang 2 Perumahan BTN, Kelurahan Rijang Pittu 3 perumahan BTN, Kelurahan Lakessi 2 BTN
3. Angka alih fungsi lahan berupa rumah warga dan pertokoan juga terjadi di beberapa wilayah rentang waktu 2017-2019 yaitu: Desa Kanie (1 Unit Pertamina, 5 rumah warga), Desa Sereang (12 titik alih fungsi yang terdiri dari rumah warga, tokoh dan perbengkelan), Kelurahan (30 titik alih fungsi yang terdiri dari rumah warga, pertokoan dan perbengkelan), kelurahan majjelling 7 titik alih fungsi lahan berupa rumah warga dan pertokoan, kelurahan lakessi terdapat 23 titik lahan berupa rumah warga dan usaha kuliner serta cuci mobil, Kelurahan Rijang Pittu terdapat 41 titik alih fungsi yang berupa rumah warga dan pertokoan.

Dari hasil gambaran masalah tersebut diperoleh setelah dilakukan analisis situasi di lapangan dan disusun berdasarkan kelompok sasaran serta indikator . Tinjauan situasi serta masalah disusun berupa matriks prioritas seperti di bawah ini:

Tabel. 4. 14.

Tinjauan situasi serta masalah berdasarkan indikator.

No.	Masalah	Masalah Strategis	Melibatkan Lintas Sektor Yang Terkait	Masalah Bersama	Urgensi	Jumlah Nilai	Urutan Rangkings
1.	Angka Alih Fungsi Lahan pada 5 desa mengalami peningkatan dari tahun 2017-2019	3	2	3	3	11	2
2.	Angka Alih Fungsi Lahan pada 7 Kelurahan mengalami peningkatan dari tahun 2017-2019	3	2	3	3	11	2
3.	Angka Alih Fungsi Lahan menjadi prumahan berupa BTN pada 1 desa dan 4 Kelurahan mengalami peningkatan dari tahun 2017-2019	3	2	3	3	11	2
4.	Angka Alih Fungsi Lahan menjadi prumahan warga dan pertokohan 5 desa dan 7 Kelurahan mengalami peningkatan dari tahun 2017-2019	2	2	3	3	10	3

Sumber: Olahan data primer 2018

Keterangan :

Masalah strategis → 1 = kurang strategis, 2 = strategis, 3 = sangat strategis

Melibatkan lintas sektor yang terkait → 1 = Tidak melibatkan, 2 = Melibatkan, 3 = sangat melibatkan

Merupakan masalah bersama → 2 = bukan masalah bersama, 3 = masalah bersama

Menunjukkan urgensi → 1 = tidak urgen, 2 = urgen, 3 = sangat urgen

Dasar pemilihan permasalahan yang dapat mewakili isu-isu Pengembangan Kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang dan untuk menentukan pilihan prioritas urgensi untuk digunakan dalam aksi advokasi, komunikasi, dan pemberdayaan masyarakat serta pencarian dukungan dari pemangku kepentingan, utamanya pemerintah daerah dan satuan kerja perangkat daerah serta kepedulian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan indikator dapat dideskripsikan sebagai berikut :

1. Tujuan/Sasaran

Tujuan adalah pernyataan-pernyataan tentang hal yang perlu dilakukan untuk mencapai visi, misi, memecahkan masalah yang dihadapi serta menangani isu strategis yang ada. Tujuan berarti hal yang ingin dituju. Tujuan lebih abstrak dibandingkan dengan sasaran. Pendefinisian tujuan juga bersifat normatif dan periode waktunya lebih umum, sehingga tingkat keterukurannya juga lebih sulit, kelompok targetnya pun menjadi tidak spesifik.

Sasaran adalah hasil yang diharapkan dari suatu tujuan yang diformulasikan secara terukur, spesifik, mudah dicapai, dan rasional, untuk dapat dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu. Perumusan suatu sasaran perlu memperhatikan indikator kinerja sesuai tugas dan fungsi SKPD atau kelompok sasaran yang dilayani serta profil pelayanan yang terkait dengan indikator kinerja. Sasaran bersifat lebih operasional dan periode waktunya lebih spesifik dan tingkat keterukuran dan kelompok targetnya lebih terukur dan spesifik. Dalam menetapkan sasaran

hendaknya menggunakan prinsip SMART yaitu *Specific, Measurable, Achievable, Relevant* serta *Time Bound*.

Pada kenyataannya tujuan Kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang tersebut masih sulit untuk diwujudkan terbukti dari data pada tabel 4.9 tentang Perbandingan luas sawah irigasi tahun 2015 sampai 2016, dari 39.447 Ha menjadi 39.059 Ha ada selisih 388 Ha lahan persawahan irigasi yang beralihfungsi. Sementara untuk lahan sawah tadah hujan di tahun 2015 seluas 9.156 Ha menjadi 9.058 di tahun 2016, selisih 98 Ha. Hal ini berdasar data 2016, sementara sekarang berjalan dua tahun lebih, jumlah luas lahan yang dikonversi dari pertanian ke non pertanian semakin banyak. Hasil wawancara dari salah satu staf desa yang menyatakan bahwa “ di tahun 2018 ini tercatat kurang lebih 130 warga yang mengurus IMB dan 70% di antaranya berada di lahan pertanian produktif’ (SD, 25 Juli 2018)

Tujuan penyelenggaraan penataan ruang dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 yakni mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Penataan ruang daerah Kabupaten Sidenreng Rappang yang tertuang dalam pasal 2 Perda Nomor 5 tahun 2012, yakni mewujudkan pembangunan Kabupaten Sidenreng Rappang yang maju dan sejahtera dengan berbasis pada pembangunan agribisnis modern yang didukung oleh peningkatan Indeks Pembangunan Manusia yang tinggi.

Pasal 3 Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, dijelaskan bahwa tujuan perlindungan lahan ini

adalah : melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan; melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani; meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat; meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani; meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani; meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak; mempertahankan keseimbangan ekologis dan mewujudkan revitalisasi pertanian. Hal ini juga tertuang dalam Perda Kabupaten Sidenreng Rappang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,

Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya. (Soebarsono, 2005). Dye dalam Harbani Pasolong (2008) mengemukakan bahwa bila pemerintah mengambil suatu keputusan maka harus memiliki tujuan yang jelas, dan kebijakan publik mencakup semua tindakan pemerintah atau pejabat pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

“Kebijakan mengenai pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian itu belum memiliki SOP akan tetapi Perda tentang RTRW itu sudah ada yang mengatur mengenai pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian” (NP1, 04/05/2017).

Pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang dalam hal ini Dinas Pertanian dan Dinas Tata Ruang hanya menjalankan kebijakan pengembangan kawasan dan

perlindungan lahan pertanian dengan mengikut pada aturan umum yang dituangkan dalam Perda. Tingkat keberhasilan dari Perda nomor 5 tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) masih sangat sulit, sebagaimana dikatakan oleh salah satu staf pelaksana Dinas Tata Ruang Kabupaten Sidenreng Rappang, “ Kami tidak bisa mengukur keberhasilan dari program ini, sebab kami masih dilema untuk menjalankannya. Apalagi RTRW masih sementara dalam proses revisi, yang jelas kami selalu berusaha untuk menjalankan sesuai dengan kebijakan yang berlaku”. (B1, 05/05/2017)

Pada dasarnya tujuan dari program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang adalah untuk mewujudkan pembangunan di Kabupaten Sidenreng Rappang yang maju dan sejahtera dengan berbasis pembangunan agribisnis modern yang didukung oleh peningkatan indeks pembangunan manusia yang tinggi, hal ini tentunya sejalan dengan Undang-undang Nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. sebagaimana tertuang dalam pasal 1 poin 5 bahwa perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan, sementara ruang lingkup dari pada perlindungan lahan pertanian yang dimaksud adalah perencanaan dan penetapan, pengembangan, penelitian, pemanfaatan, pembinaan, pengendalian, pengawasan, sistem informasi, perlindungan dan pemberdayaan petani, pembiayaan dan peran masyarakat. Sasaran dari kebijakan ini adalah untuk kesejahteraan masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh salah satu staf Dinas Pertanian. “Tujuan dari program

ini adalah semata-mata untuk kesejahteraan masyarakat jadi kelompok sarannya adalah masyarakat yang memiliki lahan sawah irigasi pada khususnya dan sawah tadah hujan pada umumnya”. (N1, 10 /05/2017)

Manajemen kegiatan pengembangan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang dilakukan secara terstruktur. Lahan pertanian yang direncanakan untuk dialihfungsikan menjadi pemukiman atau tempat perumahan wajib dilaporkan kepada pemerintah setempat (kepala desa/lurah). Pemerintah desa membuat surat berupa permohonan izin mendirikan bangunan untuk dibawa ke kantor kecamatan untuk ditanda tangani oleh camat, setelah ditanda tangani dibawa ke kantor pelayanan terpusat satu pintu (PTSP) bersama dengan fotocopy PBB yang disertai dengan Pas photo 2x3 sebanyak 3 lembar, kemudian dibuatkan surat rekomendasi untuk dilakukan verifikasi lebih lanjut oleh Dinas Tata Kota atau sekarang disebut sebagai (dinas PU dan tata Ruang) yang ditembuskan kepada Dinas Pertanian, PSDA, setelah mendapat persetujuan kemudian Dinas PU dan Tata Ruang menyurat kembali ke kantor dinas PTSP untuk diterbitkan IMB. Surat izin mendirikan bangunan baru yang telah terbit menjadi dasar agar dapat dilakukan aktualisasi pembangunan sebagaimana dikemukakan oleh salah satu staf dari kantor dinas PTSP Kabupaten Sidenreng Rappang. “Kami tidak dapat memproses surat izin mendirikan bangunan (IMB) tanpa adanya laporan persetujuan dari Dinas Tata Ruang apalagi kalau tanah yang dimaksud adalah sawah irigasi”. (A1, 12/05/2017)

Pernyataan di atas telah sesuai dengan UU No. 26 Tahun 2007 pasal 35 yang lebih spesifik dijelaskan pada pasal 37 ayat ke-3 menyatakan bahwa: Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh tidak melalui prosedur yang benar, batal

demis hukum. Tujuan kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang sudah dipahami oleh para implementor dengan baik, meskipun masih terdapat beberapa hal yang menjadi kendala bagi para pelaksana kebijakan untuk menjalankan sebagai mana mestinya, sebagaimana dikemukakan oleh salah satu staf Dinas Pertanian: “Kami juga dilema bu di satu sisi kami tahu kebijakannya di sisi lain kami juga tidak bisa menolak ketika warga bersikeras untuk mendirikan bangunan di atas tanah miliknya. Apalagi kalau warga sudah membangun baru melapor. Kalau kami tegur alasannya sementara di proses sementara belum ada sanksi yang mengikat bagi mereka yang melakukan pelanggaran”. (N1, 20/05/2017)

Sebenarnya pada UU No. 26 Tahun 2007 sangat jelas diatur tentang sanksi administratif, yakni: (a) Peringatan tertulis, (b) Penghentian sementara kegiatan, (c) Penghentian sementara pelayanan umum, (d) Penutupan lokasi, (e) Pencabutan Izin, (f) Pembongkaran Bangunan, (g) Pemulihan fungsi ruang, (h) Denda Administratif.

Sanksi pidananya pun telah diatur pada pasal 69 dan 70. Ini mengikat bagi masyarakat yang berbunyi:

- 1) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- 2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana

dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

- 3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pasal 70

- 1) Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 61 huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta).
- 2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi ruang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- 3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15

(lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)

Bagi pemerintah juga telah dituangkan pada pasal 73 yang berbunyi:

- 1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
- 2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

2. Dukungan Kajian Akademik

Pembentukan hukum tertulis, khususnya peraturan perundang-undangan, memerlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya adalah sebuah sistem, karena didalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan satu sama lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan dan tahap penyebarluasan.

Tak dapat dipungkiri, selama ini produk dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif baik pusat maupun daerah ada yang tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, akibatnya peraturan perundang-undangan tidak dilaksanakan oleh masyarakat. Asas-asas

pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Terkait dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa sudah seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan peraturan perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (public interest), bukan kepentingan pribadi atau golongan.

Peraturan perundang-undangan Indonesia hingga saat ini belum mampu memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dan belum mampu pula mengantisipasi perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang. Ketidakmampuan peraturan perundang-undangan Indonesia tersebut dapat dilihat dari produk peraturan yang ada tidak ada yang masa berlakunya dalam jangka waktu yang cukup lama karena sering diubah dan bahkan diganti atau dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang ada tidak ada yang masa berlakunya dalam jangka waktu yang cukup lama karena sering diubah dan bahkan diganti atau dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang baru.

Pada tataran pemerintah daerah di Indonesia, terhadap Peraturan Daerah (Perda) juga berlaku hal yang demikian. Peraturan Daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota jarang sekali yang masa berlakunya lama dan berujung pada perubahan, bahkan banyak yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini

Menteri Dalam Negeri terutama sejak bergulirnya Era Reformasi di Indonesia. Hal ini perlu dicermati agar ke depan peraturan perundang-undangan Indonesia lebih aspiratif dan responsif terhadap keadaan masyarakat saat ini dan perkembangan di masa mendatang. Munculnya persoalan tersebut salah satunya disebabkan karena masih lemahnya sisi perencanaan dalam pembentukan produk perundang-undangan.

Tahap perencanaan merupakan langkah pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah menyusun naskah akademik. Melalui kajian dan penyusunan naskah akademik, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat memenuhi pencapaian tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan dan ditegakkan.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Naskah Akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan menjadi suatu keharusan terhadap pembentukan Undang-undang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 43 ayat (3) bahwa Rancangan Undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah

Akademik, sedangkan terhadap pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota masih bersifat kabur antara keharusan atau alternatif karena hanya menyebutkan “disertai”, sebagaimana tertuang dalam Pasal 56 ayat (2) yang menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Berdasarkan hasil penelitian, untuk dukungan kajian akademik hampir semua kebijakan yang disahkan itu memiliki naskah akademik yang memang bertujuan sebagai analisis awal dari permasalahan dan harapan dari lahirnya sebuah kebijakan.

Indonesia sebagai salah satu negara yang dekat dengan sistem hukum *civil law*, tentunya menggunakan hukum tertulis atau yang lebih dikenal dengan istilah “peraturan perundang-undangan”, sebagai instrumen utama. Peraturan perundang-undangan secara substansi akan bermakna bila ada tujuan yang hendak dicapai, yakni selain memberikan kemanfaatan, keadilan, kebaikan, kenyamanan, dan mencerminkan kehendak rakyat.

Pasal 18 ayat 6 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “ Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dari ketentuan ini, setiap pemerintah daerah baik tingkat provinsi, kabupate/kota dalam melaksanakan tugasnya diberikan keleluasaan membentuk perda. Secara realita, saat ini tidak sedikit perda yang kualitasnya sangat jauh untuk dapat dikatakan baik atau “perda bermasalah”.

Peraturan Daerah dikatakan bermasalah manakala: (1) perda bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan

umum; (2) dalam pelaksanaannya tidak berlaku efektif di tengah masyarakat; (3) mendapat penolakan dari masyarakat baik karena dianggap tidak berpihak kepada masyarakat; (4) perda tidak mendukung upaya menciptakan iklim usaha dan investasi yang kondusif di daerah.

Permasalahan tersebut sebenarnya dapat ditanggulangi dengan melakukan pengkajian dan penelitian ilmiah secara mendalam, sehingga hasil kajian tersebut menunjukkan apakah diperlukan pembentukan perda dan jika perlu pengaturan yang bagaimanakah idealnya diatur dalam perda itu sendiri. Kajian dan penelitian inilah yang kemudian dalam perkembangannya dikenal dengan Naskah Akademik.

Berdasarkan hasil penelitian Implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, ditemukan bahwa perda yang dibentuk telah didukung oleh kajian-kajian ilmiah/ teori, seperti pernyataan dari salah seorang kepala bidang di Bappeda yang menyatakan bahwa “ perda berkaitan dengan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang telah ada sejak tahun 2015 dan telah didukung dengan Naskah Akademik”. Pernyataan selanjutnya yakni “ sebenarnya ketika berbicara perda perlindungan lahan pertanian itu sangat berkaitan dengan perda tata ruang, nah inilah yang sementara mau ditinjau kembali dalam penentuan zonasi hanya saja masih terbentur masalah anggaran” (PB, 12 Maret 2018)

Hal ini juga diperkuat dengan pernyataan dari salah seorang anggota DPRD Kabupaten Sidenreng Rappang, yang menyatakan bahwa : “ setiap perda yang disahkan di Kabupaten Sidenreng Rappang telah didukung oleh Naskah Akademik

sebagaimana aturan yang mengatur dan biasanya Naskah Akademik itu dibantu dari beberapa peneliti dari pihak perguruan tinggi”. (AD, 24 April 2018)

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa dukungan kajian akademik dalam kebijakan perlindungan lahan yakni Perda Nomor 9 Tahun 2015 telah didukung oleh kajian ilmiah/teori yang berkaitan dengan masalah atau faktor yang memengaruhi serta berkaitan dampaknya, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

3. Dasar Hukum

Manusia adalah makhluk sosial, yang mempunyai kodrat untuk hidup secara bersama-sama, saling berkaitan; berhubungan; saling menguntungkan dan mempunyai dampak kebaikan. Kehidupan manusia selalu juga terkait dengan persoalan kepentingan dan kemashlahatan. Kepentingan dan kemashlahatan yang dimaksud adalah bisa jadi kepentingan yang terkait dengan persoalan pribadi (private interest), kepentingan masyarakat (social interest), dan kepentingan umum yang lebih luas (public interest). Kepentingan umum yang lebih luas di sini, bisa dimaksudkan seperti kepentingan negara umpamanya.

Peranan Negara Republik Indonesia, sebagaimana telah dicantumkan dalam paragraf keempat dalam Pembukaan UUD 1945, disebutkan bahwa pemerintah negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Karenanya, jika ada produk hukum dan kebijakan publik yang hadir di bumi pertiwi ini, maka mestinya berorientasi,

bermuara dan menghasilkan *out put* kemashlahatan untuk anak bangsa dan negara Indonesia.

Makna lainnya, hukum adalah alat atau sarana untuk menjaga dan mengatur ketertiban guna mencapai suatu masyarakat yang berkeadilan dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang berupa peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan memberikan sanksi bagi yang melanggar baik itu untuk mengatur masyarakat ataupun aparat pemerintah sebagai penguasa.

Antara hukum dan kebijakan publik memiliki kesamaan, karena ketika melihat antara proses pembentukan hukum dengan proses formulasi kebijakan publik kedua-duanya sama-sama berangkat dari realita yang ada di tengah masyarakat dan berakhir pada penetapan sebuah solusi atas realitas tersebut. Bahwa produk hukum, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah umpamanya; haruslah memberikan sebuah kekuatan dan kemapanan dari kandungannya, sedangkan kebijakan publik pada dasarnya berorientasi kepada kepentingan dan kemashlahatan untuk dan bagi publik.

Peraturan daerah Nomor 9 Tahun 2015 tentang perlindungan lahan pertanian yang mengacu pada kebijakan tata ruang wilayah telah berdasar pada aturan Undang-undang, yakni Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 dan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 serta Peraturan Menteri Pertanian Nomor 7/Permentan/OT.140/2/2012 tentang Pedoman teknis kriteria dan persyaratan kawasan, lahan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan.

Peranan Negara Republik Indonesia, sebagaimana telah dicantumkan dalam paragraf keempat dalam Pembukaan UUD 1945, disebutkan bahwa pemerintah

negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Karenanya, jika ada produk hukum dan kebijakan publik yang hadir di bumi pertiwi ini, maka mestinya berorientasi, bermuara dan menghasilkan *out put* kemashlahatan untuk anak bangsa dan negara Indonesia.

Makna lainnya, hukum adalah alat atau sarana untuk menjaga dan mengatur ketertiban guna mencapai suatu masyarakat yang berkeadilan dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang berupa peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan memberikan sanksi bagi yang melanggar baik itu untuk mengatur masyarakat ataupun aparat pemerintah sebagai penguasa.

Antara hukum dan kebijakan publik memiliki kesamaan, karena ketika melihat antara proses pembentukan hukum dengan proses formulasi kebijakan publik kedua-duanya sama-sama berangkat dari realita yang ada di tengah masyarakat dan berakhir pada penetapan sebuah solusi atas realitas tersebut. Produk hukum, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah umpamanya; haruslah memberikan sebuah kekuatan dan keamanan dari kandungannya, sedangkan kebijakan publik pada dasarnya berorientasi kepada kepentingan dan kemashlahatan untuk dan bagi publik.

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya. Ada beberapa syarat pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik termasuk pembuatan

peraturan daerah, antara lain: (1) syarat filosofis, yaitu adanya hubungan nilai-nilai moral suatu bangsa sebagai pandangan hidup (di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila); (2) syarat Yuridis, yaitu adanya landasan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya suatu peraturan, di samping itu juga merupakan landasan bagi lembaga/badan yang mengeluarkan peraturan yang dibentuk; (3) syarat yuridis terbagi dua: a) Formal, yaitu merupakan peraturan/hukum yang menjadi dasar peraturan/hukum bagi lembaga/badan untuk mengeluarkan peraturan tertentu; b) Materiil, yaitu merupakan landasan dari segi (materi) sekaligus sebagai tinjauan dari segi ilmu hukum, khususnya dari segi sosiologi, yaitu sejauh mana peraturan/hukum dapat merubah kesadaran masyarakat hukum.

Berdasarkan hasil penelitian ini, kebijakan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang telah merujuk pada hukum-hukum yang lebih tinggi. Sebagaimana pernyataan dari Kepala Bidang Perencanaan Dinas Pertanian Kabupaten Sidenreng Rappang “ kami sebagai pengelola di Dinas Pertanian selain merujuk pada Perda yang ada juga tetap merujuk pada aturan yang lebih tinggi seperti Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012, Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 serta Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007” (KB, 20 April 2018)

4. Komitmen

Pelaksanaan kebijakan secara sederhana adalah pelaksanaan atau penerapan suatu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan bermuara pada aktifitas, aksi, tindakan, atau mekanisme yang dibingkai pada suatu sistem tertentu. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan terencana yang dilakukan secara sungguh-sungguh

berdasarkan acuan norma tertentu yang diarahkan untuk mencapai tujuan (Afandi & Warjio dalam Abdullah, 2017).

Pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku lembaga administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program, melainkan menyangkut pula pada partisipasi masyarakat, kekuatan politik, ekonomi dan sosial dengan berbagai pihak. Pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan secara tepat sasaran dan berdaya guna akan mampu memecahkan suatu permasalahan secara baik, semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang digunakan, semakin diperlukan teori dan modal yang mampu menjelaskan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut (Rohman, 2016). Pelaksanaan kebijakan berlangsung dengan baik apabila pelaksanaan kebijakan dilaksanakan secara konsisten dengan berpegang teguh pada prosedur dan norma yang berlaku (Mutiasari, dkk. 2016)

Secara luas, pelaksanaan kebijakan digambarkan sebagai apa yang ditetapkan secara jelas oleh pembuat kebijakan (pemerintah) yang akan memiliki dampak tertentu. Jann & Wegrich dalam Abdullah (2017), menyebutkan bahwa pelaksanaan kebijakan akan mencakup unsur inti sebagai berikut:

- a. Spesifikasi rincian program, yakni bagaimana dan dimana lembaga atau organisasi harus menjalankan program, dan bagaimana hukum atau program ditafsirkan.
- b. Alokasi sumberdaya, yakni bagaimana anggaran didistribusikan, personil yang akan melaksanakan program dan organisasi yang bertanggungjawab atas pelaksanaan program.

c. Keputusan, yakni bagaimana keputusan akan dilakukan.

Proses pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif/pemerintahan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan pada kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial, yang secara langsung maupun tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari pihak yang terlibat (*stakeholders*).

Implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang ini, dari sisi komitmen memang masih sangat lemah. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, diantaranya adalah kekuatan-kekuatan politik yang sangat berperan penting dalam menentukan keputusan-keputusan strategis.

Suatu kebijakan akan berhasil secara efektif dan efisien jika para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Sikap para pelaksana pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang dinilai sudah cukup baik dan mendukung sekali terhadap implementasi kebijakan ini. Sebagaimana diungkapkan oleh salah satu staf Dinas Tata Ruang: "dari tim penyelenggara dan pribadi sangat mendukung program perlindungan lahan pertanian. Salah satu buktinya ketika ada informasi baru segera memberitahukan kepada dinas lain, para pelaksana kebijakan seperti Dinas Pertanian, Bappeda, kepala desa dan lurah dikumpulkan di suatu tempat". (W7, 22/06/2017).

Implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, Dinas Tata Ruang dan PU merekrut personil sebagai tim pelaksana yang akan menangani keterlaksanaan kegiatan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian. Para kepala bidang memerhatikan kompetensi personilnya. Kompetensi personil mensyaratkan pada menunjang kelancaran pelaksanaan program perlindungan lahan pertanian. misalnya dari menetapkan wilayah pertanian yang terlindungi, sosialisasi, pengumuman teknis pengurusan IMB, hingga pembuatan IMB .

Para kepala bidang dimasing-masing unit sangat mempertimbangkan kompetensi ini, sedangkan yang lainnya terkait dengan etos kerja dan komitmen yang tinggi dalam bekerja, menjadi penilaian dalam merekrutnya. Ini seperti yang diungkapkan salah seorang staf pelaksana di bagian tata kota, yang menyatakan: "Seleksi secara khusus tidak ada. Secara non formal bisa terlihat. Orang yang mau bekerjasama yang direkrut. Orang yang paham betul dan mempunyai kemampuan dalam berkomunikasi yang baik. Itu tadi, pilihan merupakan seleksi dari masing-masing dinas dan juga pemerintah desa, itulah nanti yang akan diberikan RTRW untuk dipelajari". (W7, 25/06/2017).

Orang-orang yang dipilih atas pertimbangan demi menjaga kelancaran jalannya kegiatan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, sehingga diharapkan sampai seterusnya masyarakat tani dapat bekerjasama dengan pemerintah untuk menjaga dan melindungi nilai produktivitas hasil pertanian. Ini diungkapkan oleh salah satu staf di Dinas Pertanian, yang mengatakan: "Kira-kira bisa diperbanyaklah produktivitas padi tiap tahunnya

dalam program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini, sehingga tahun berikut dan seterusnya sawah produktif dapat terlindungi". (W7, 27/06/2017).

Kepatuhan para pelaksana diwujudkan dalam bentuk komitmen yang baik untuk menyelesaikan tugas, mengawal para masyarakat dalam mengikuti kebijakan pemanfaatan lahan yang berlaku. Meskipun terdapat kekurangan-kekurangan dalam memberikan layanan pada masyarakat. Akan tetapi mereka siap bekerja membantu dan melayani masyarakat dalam proses alih fungsi lahan, ini diungkapkan oleh salah seorang staf di Dinas Pertanian: "Ya memang sangat membantu untuk tugas-tugas kedinasan kami, ketika kinerja pegawai meningkat. Cuma ada anggapan ketika ada seorang masyarakat kesulitan mendapatkan surat izin mendirikan bangunan, persepsinya kurang baik pada kami (wah saya dipersulit untuk mendapatkan izin). bilangannya seperti itu Padahal kami tidak begitu. Tanggapan dari kami positif, kami siap membantu terkait kepengurusan bapak Cuma ya kami juga harus tunduk pada kebijakan yang berlaku". (W7, 27/06/2017)

Kenyataan yang cukup menarik adalah pengakuan dari para masyarakat yang telah mengurus IMB. Sebagian besar para masyarakat menyatakan pemerintah tidak melakukan pemungutan dana tidak resmi (pungutan liar) kepada para masyarakat. Hal ini ditegaskan dari pernyataan salah seorang pengurus IMB: "Setahu saya tidak ada, karena saya sendiri yang mengalami. Iya, kan. Kalau setahu saya, yang saya alami tidak ada. Karena kalau kami, terutama di desa Kanie kami itu benar-benar dilayani dengan baik. (W3, 29/06/2017). Salah seorang staf pun mengakui bahwa mereka mendapat dengan insentif berupa honor, namun kurang

memadai dengan beban kerjanya, seperti yang diungkapkan berikut, "Dari APBD memang ada insentiflah,sekedar berupa honor buat kami sebagai tim pelaksana sudah dianggarkan". (W7, 29/06/2017).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan sikap dari staf pelaksana Dinas Pertanian, PSDA dan Kepala Desa yang ditunjuk sebagai penyelenggara di daerah dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang memiliki moralitas dan komitmen yang cukup baik terhadap tugas dan tanggung jawab yang dibebarkannya, walaupun memiliki beberapa keterbatasan dalam hal kapasitas/pengetahuan terhadap substansi dari peraturan yang ada. Mereka dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik. Karakter seperti ini harus terus terjaga dan dipelihara dengan baik oleh semua penyelenggara kebijakan program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.

5. Dukungan Stakeholders

Stakeholders dibagi menjadi 3 kelompok (Maryono et al, 2005), antara lain:

a. *Stakeholders* primer

Stakeholders primer merupakan *stakeholders* yang terkena dampak secara langsung baik dampak positif maupun dampak negatif dari suatu rencana serta mempunyai kaitan kepentingan langsung dengan kegiatan tersebut. *Stakeholders* yang memiliki pengaruh dan kepentingan dikatakan sebagai

stakeholder primer dan harus dilibatkan penuh dalam tahapan-tahapan kegiatan.

b. *Stakeholders* kunci

Stakeholders kunci adalah mereka yang memiliki kewenangan legal dalam hal pengambilan keputusan.

c. *Stakeholders* sekunder atau pendukung

Stakeholders pendukung merupakan *stakeholder* yang tidak memiliki kepentingan langsung yang tidak memiliki kepentingan langsung terhadap suatu rencana tetapi memiliki kepedulian yang besar terhadap proses pengembangan. *Stakeholders* pendukung menjadi fasilitator dalam proses pengembangan suatu kegiatan dan berpengaruh terhadap pengambilan keputusan. *Stakeholders* pendukung meliputi para investor atau pihak swasta, LSM, dan peneliti.

Tahap pertama dalam menganalisis *stakeholders* adalah menetapkan “pengaruh” dan “kepentingan” (Reed et al., 2009; Thompson, 2011; Garner et al., 1986)

- a. Subjek (subjects), merupakan *stakeholders* dengan tingkat kepentingan yang tinggi tetapi memiliki pengaruh yang rendah.
- b. Pemain kunci (Key Players), merupakan *stakeholders* dengan tingkat kepentingan dan pengaruh yang tinggi.
- c. Pengikut lain (Crowd), merupakan *stakeholders* dengan tingkat kepentingan dan pengaruh yang rendah.

- d. Pendukung (*Contest setters*), merupakan *stakeholders* dengan tingkat kepentingan yang rendah tetapi memiliki pengaruh yang tinggi.

Menurut Nugroho (2014), *stakeholder* diklasifikasikan berdasarkan peranannya, antara lain:

- a. *Policy creator* yaitu *stakeholder* yang berperan sebagai pengambil keputusan dan penentu suatu kebijakan.
- b. Koordinator yaitu *stakeholder* yang berperan mengkoordinasikan *stakeholder* lain yang terlibat.
- c. Fasilitator yaitu *stakeholder* yang berperan memfasilitasi dan mencukupi apa yang dibutuhkan kelompok sasaran.
- d. Implementor yaitu *stakeholder* pelaksana kebijakan yang didalamnya termasuk kelompok sasaran.
- e. Akselerator yaitu *stakeholder* yang berperan mempercepat dan memberikan kontribusi agar suatu program dapat berjalan sesuai sasaran atau bahkan lebih cepat waktu pencapaiannya.

Berdasarkan uraian di atas *stakeholder* primer dan kunci dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian ini, adalah pemerintah dan masyarakat. Subjek implementasi adalah masyarakat petani, selanjutnya *key player* adalah investor dan pemilik lahan. *Policy creator* adalah pemerintah bekerjasama dengan legislatif, koordinator yakni Dinas Pertanian. Fasilitator yakni pemerintah kelurahan/desa, Implementor dimulai dari Dinas Pertanian, Dinas PTSP, Dinas Tata Ruang serta masyarakat petani.

Proses implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, sebenarnya Dinas Tata Ruang dan PU Kabupaten Sidenreng Rappang memiliki struktur organisasi yang jelas, namun struktur organisasi dan pembagian tugas personil ini tidak pernah disampaikan pada kegiatan sosialisasi, sehingga banyak tim pelaksana yang tidak mengetahui hal tersebut. Para peserta *workshop* hanya mengetahui personil penyelenggara di Dinas Tata Ruang dan Dinas Pertanian adalah staf yang melaksanakan kegiatan sosialisasi saja seperti pengawas, staf teknis, dan personil yang lainnya kurang mengenal, sebagaimana yang dinyatakan oleh salah seorang peserta workshop: "Nah itu Saya tidak tahu, jangankan pembagian tugas untuk siapa saja personil dan apa saja tugasnya tidak tahu". (W4, 17/07/2017)

Sementara menurut salah seorang staf pelaksana di Dinas Tata Ruang dan PU pernah mengatakan "Itu memang tidak ada strukturnya akan tetapi siapapun yang mendapatkan kasus mohon agar diarahkan untuk mengurus IMB sebelum membangun". (W7, 17/07/2017).

Terkait dengan standar operasional prosedur pada implementasi kebijakan pengembangan kawasan, staf Dinas Tata Ruang dan Dinas Pertanian memilikinya. Seperti pernah diungkapkan oleh salah satu staf Dinas Tata Ruang: "Ya. SOP berkaitan dengan petunjuk pelaksanaan itu, berubah-ubah setiap tahunnya terkait persyaratan alih fungsi lahan dan model pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, kan setiap tahun ada *workshop*, hasil dari kegiatan tersebut kami tularkan kepada para pelaksana. Kami harus kuasai untuk kemudian disampaikan kepada para pelaksana

utamanya kepada para kepala desa. Pelaksanaan program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian bisa berjalan lancar". (W7, 19/07/2017)

Kebanyakan peserta *workshop* pun juga mengatakan staf Dinas Tata Ruang dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian mengacu pada SOP, berupa buku panduan yang mereka pelajari dan dapatkan ketika ada kegiatan sosialisasi. Sebagaimana yang diungkapkan salah satu peserta: "Jadi, ketika masyarakat mengurus IMB itu seringkali informasi itu diterima misalkan harus begini, harus begitu kebanyakan dari teman, keluarga atau bahkan tetangga yang pernah mengurus IMB sebelumnya. Karena informasi dari kepala desa itu enggak jelas, hanya memberikan belanko ya sudah selesai. Artinya informasi dari kepala desa selaku pelaksana program tidak begitu lengkap. Kawan-kawan menerjemahkan sendiri". (W4, 20/07/2017). "Iya, sudah pasti (ada), artinya kan selama ini di Kabupaten Sidenreng Rappang yang menjadi kendala berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian, pemerintah desa kadang melakukan pembiaran terhadap masyarakat yang hendak membangun di atas tanah miliknya. jadi ada atau tidak ada IMB masyarakat tetap membangun di atas tanah miliknya. Berarti kan pelayanannya itu bagus, selama ini kan belum ada masalah. Berarti kan lancar, tidak ada kendala, malah terbantuan hanya saja kalau dibawa keaturan ya tentu saja itu adalah sebuah pelanggaran". (W3, 25/07/2017).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan tim pelaksana yang menangani program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini dalam implementasinya tidak mengacu pada standar operasional prosedur yang

ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana yang tertuang pada UU No. 41 Tahun 2009 Pasal 54. Standar operasional prosedur ini sebagai bukan acuan bagi staf pelaksana dalam menyelenggarakan kegiatan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di daerah, yang setiap tahunnya selalu mengalami penyempurnaan-penyempurnaan terkait dengan model perolehan IMB dan alih fungsi lahan pertanian. Informasi ini disampaikan kepada peserta workshop bersamaan dengan kegiatan sosialisasi.

6. Stabilitas kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Dampak sosial terjadi dalam wujud mulai hilangnya budaya pertanian yang ditandai dengan pola relasi yang komunal menjadi semakin individual. Nilai sosial tanah bergeser menjadi komoditas yang dapat dimanfaatkan untuk mengikuti perkembangan jaman yang semakin modern. Proses perumusan kebijakan tata ruang, pemerintah daerah masih memegang kendali utama, partisipasi desa hanya dalam tahap konsultasi dan sosialisasi. Desa tidak memiliki kontrol lebih kuat dalam tata ruang karena desa pun tidak memiliki perencanaan tata ruang. Dari tiga jenis pendekatan, massal, individu dan kelompok, ternyata hanya pendekatan massal yang dilaksanakan. Komunikasi antara pemerintah desa dengan masyarakat dalam perencanaan tata ruang dan pengendalian lahan tidak berjalan baik, pembahasan sektor pertanian hanya sebatas teknis produksi pertanian. Keterbatasan strategi komunikasi tersebut, meskipun banyak yang tidak mengetahui tata ruang wilayah, namun masyarakat mengetahui bahwa alih fungsi lahan harus dilakukan secara prosedural. Sikap masyarakat terhadap alih fungsi lahan cenderung menyetujuinya,

karena merupakan pilihan rasional di tengah daya dukung sektor pertanian yang melemah, ketidaktegasan pemerintah dalam menegakkan peraturan, dan perkembangan arus modernisasi yang terus menggempur.

Peran sosial seorang kepala desa di masyarakat menjadi faktor pendukung keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang. Hal ini memiliki implikasi bahwa bila seorang kepala desa dapat melakukan pelayanan prima kepada masyarakatnya maka citra kepala desa tersebut sudah diakui profesionalitasnya dan perannya di masyarakat juga semakin baik.

Terkait dengan hal tersebut, tanggapan dari masyarakat terhadap implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian secara langsung mengangkat citra profesi kepala desa. Kalau dulu kebanyakan masyarakat merasa takut mendirikan bangunan di atas lahan pertanian apalagi di atas sawah kawasan irigasi, karena pemerintah bersih keras untuk melakukan pelarangan, namun dengan semakin pesatnya jumlah kepadatan penduduk, maka masyarakat pun semakin berlomba untuk membangun di atas sawah miliknya. apalagi dengan untuk membangun perumahan BTN, maka para konglomerat bersaing untuk membeli sawah hingga dijual perkapling. Pendapat seperti itu, dikemukakan oleh salah satu staf Dinas Pertanian, yang mengatakan: "Yang jelasnya, masyarakat itu dikasih atau tidak dikasih izin mereka akan tetap membangun di atas tanah miliknya sekalipun itu adalah sawah kawasan irigasi, yang lebih disayangkan mereka para pemilik modal berlomba untuk membeli sawah yang strategis untuk dijadikan sebagai lahan pemukiman (BTN)". (W5, 27/06/2017). Hal

serupa dipertegas lagi oleh pernyataan yang dikemukakan salah seorang staf Dinas Tata Ruang. Ia mengemukakan: "Bagi masyarakat kenaikan harga tanah tentu saja ini sangat mendambakan segera menjadi orang yang kaya sehingga tanggapannya positif karena akan mendapatkan nilai harga tanah yang mahal. Kalau masyarakat umum *image* petani kurang berkelas sehingga banyak sawah yang terjual, bahkan untuk lahan lain di luar sawah irigasi banyak yang terjual, karena terpancing dengan harga yang mahal". (W7, 29/06/2017)

Implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian berdampak pada semakin terangkatnya citra dari kepala desa di mata masyarakat. Ini terkait dengan status sosial di masyarakat bahwa kepala desa sebagai tenaga profesional dan selain itu berimbas pada tingkat kesejahteraan masyarakat pun menjadi lebih baik dari yang dulu.

Perkembangan kabupaten kota mempunyai aspek pokok yakni yang menyangkut perubahan yang dikehendaki pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang dan perluasan ibu kota kabupaten dan masyarakat. Perkembangan ekonomi disuatu wilayah yang telah ditunjuk sebagai wilayah pengembangan kawasan akan menimbulkan urbanisasi, sedangkan perkembangan ekonomi akan menimbulkan multi efek seperti tumbuhnya industri, perumahan dan fasilitas kota yang membutuhkan ruang yang banyak, di samping juga sarana dan prasarana yang menjadi kebutuhan masyarakat juga telah ditingkatkan oleh pemerintah kabupaten. salah satu staf Dinas Tata Ruang juga mengemukakan. "Semua fasilitas sudah dilengkapi, bahkan sarana berupa jalan juga sudah kami bangun, dengan maksud agar bisa melayani masyarakat dengan baik". (W7, 15/08/2017)

Dampak ekonomi yang ditimbulkan dari tidak terimplementasinya kebijakan perlindungan lahan pertanian dianggap dapat merusak lahan pertanian apalagi lahan irigasi. Kerusakan berupa lingkungan dan permasalahan dari sudut kepentingan masyarakat akan menjadi perhatian lain dari pemerintah kabupaten. Sebagaimana hasil wawancara dengan salah satu staf Dinas Pertanian: “yang mencemaskan adalah bahwa penyusutan luas dan rusaknya lahan pertanian, nampaknya tidak dirisaukan oleh masyarakat dan terus berjalan, bahkan kawasan yang dilindungi umumnya masih dinilai rendah, sekalipun keuntungan semata-mata adalah sebanding atau mungkin lebih bila dibandingkan dengan pola penggunaan tanah lainnya”. (KD, 14/08/2017)

Dampak yang diharapkan dari kebijakan perlindungan lahan di Kabupaten Sidenreng Rappang ini, khususnya dari sisi ekonomi ternyata belum bisa diwujudkan karena harapannya bahwa dengan diberlakukannya kebijakan tentang tata ruang dan alih fungsi lahan nantinya akan mempertahankan kepemilikan lahan oleh petani yang berdampak pada pendapatan baik pemilik lahan maupun petani penggarap. Hasil wawancara dengan salah satu pemilik lahan justru sangat jauh dari harapan “menurut saya, lahan pertanian memang sangat menunjang ekonomi keluarga, namun banyak juga yang menawarkan lahan milik saya dengan harga tinggi akhirnya saya memilih untuk menjual”. (PL, 17/05/2018)

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa dampak ekonomi yang ditimbulkan akibat implementasi kebijakan rencana tata ruang yang tidak optimal. Ketidakmampuan sektor pertanian dijadikan andalan untuk mendukung kebutuhan rumah tangga serta sistem pewarisan semakin mempersempit

kepemilikan lahan pertanian, sehingga petani memilih untuk menjualnya. Kehendak para petani untuk menjual lahan pertanian bertemu dengan kebutuhan para pendatang akan tanah untuk tempat tinggal atau berusaha. Alih fungsi lahan pertanian ke perumahan di Kabupaten Sidenreng Rappang memang terdesak dengan bertambahnya jumlah penduduk, faktor tata ruang yang dibuat oleh pemerintah setempatpun tidak bisa ditampikkan menjadi faktor utama cepatnya alih fungsi lahan pertanian ke perumahan di daerah ini.

Daerah yang menjadi incaran para investor berdekatan dengan pusat pemerintahan, memang daerah-daerah tersebut strategis untuk dibangun perumahan seiring harga lahan itu sendiri bisa dibilang cocok jika dikalkulasikan untuk membuat perumahan subsidi, karena mayoritas ekonomi masyarakat menengah ke bawah maka harga per unit rumahpun mereka pihak swasta dengan kalkulasi harga lahan, pemasaran, harga jual rumah, maka mereka membuat rumah subsidi untuk memenuhi permintaan yang tinggi dari masyarakat akan tempat tinggal. “lahan saya memang sudah lama diincar oleh mereka tetapi tetap saya pertahankan untuk tidak menjualnya, tetapi karena ada desakan dari pembeli, masyarakat dan keluarga akhirnya lahan tersebut saya jual dan saya beli lahan lain di tempat lain” (PL, 25/07/2018)

Luas lahan yang dimiliki petani merupakan simbol derajat sosial-ekonomi seseorang di komunitas tempat tinggalnya. Petani yang tidak memiliki lahan adalah lapisan masyarakat yang paling rendah status sosialnya, dengan kata lain kesejahteraan petani di suatu daerah adalah berdasarkan seberapa luas lahan yang mereka miliki, jika petani tersebut mempunyai lahan yang luas berarti petani tersebut

taraf kesejahteraannya tinggi dan sebaliknya jika petani tersebut tidak mempunyai lahan maka petani tersebut taraf hidupnya rendah.

Jika didata, maka jumlah petani yang menggarap lahannya sendiri memang terbilang lebih sedikit dibanding dengan yang menyewa atau hanya sebagai penggarap. Hal ini terjadi, karena anak cucu dari pemilik lahan lebih memilih untuk melanjutkan pendidikan dan beralih mencari pekerjaan yang dianggap lebih layak di kota. Seperti yang disampaikan oleh seorang pemilik lahan, “ Anak saya tidak mau lagi bertani, katanya susah panas kepanasan dan kalau hujan kehujanan, pekerjaan bersawah sangat menguras tenaga. Makanya mereka memilih sekolah dan sawah kami serahkan ke penggarap karena saya juga sudah tidak mampu bertani”. (PL, 26/07/2018)

Ada juga seorang pemilik lahan yang sudah terpaksa menjual sebagian lahannya untuk biaya pendidikan anaknya. Sepertinya alasannya hampir sama karena anaknya lebih memilih mencari pekerjaan lain terlebih anaknya rata-rata perempuan. Kasus yang lain juga terjadi, dengan pemilik lahan yang merupakan warisan dari orang tua yang dulunya berprofesi sebagai petani. Mereka juga harus terpaksa menjual tanahnya karena pertimbangan tempat tinggal. “ Saya berpikir ada baiknya menjual lahan milik saya karena sekarang saya sudah tidak berdomisili di sini, susah juga mengawasi hasil panen kalau jauh”. (PL, 20/07/2018) Ini mengakibatkan dampak ekonomi bagi petani penggarap yang tadinya hanya bergantung dari pendapatan bagi hasil pemilik lahan.

Dampak alih fungsi lahan terhadap kesejahteraan petani di Kabupaten Sidenreng Rappang sendiri dari hasil jual lahan tersebut dibagi 3 (tiga), yaitu petani

asli maka akan kebingungan untuk bekerja di sektor lain dan pada akhirnya menunggu pemasukan dari anaknya di samping mereka membuat usaha kecil-kecilan, penyewa lahan sedikit lebih beruntung karena akan mendapatkan tambahan modal dari uang sewanya, penggarap lahan tanpa mempunyai lahan sendiri maka mereka yang mampu fisiknya akan mencari lahan lain untuk mereka garap dan jika tenaga mereka sudah tidak mampu untuk bertani maka mereka akan berhenti dan menunggu pemasukan dari anak mereka untuk bertahan hidup, karena kendala utama ada pada keturunan petani yang enggan lagi untuk bertani.

Fenomena lain juga menunjukkan, bahwa jumlah penduduk Indonesia setiap tahunnya terus meningkat. Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) mengakui laju pertumbuhan penduduk di Indonesia masih tinggi. Sampai saat ini, laju pertumbuhan penduduk masih mencapai 1,49 persen atau sekitar empat juta per tahun "Ideal laju pertumbuhan penduduk satu sampai dua juta per tahun sesuai target di 2025," ungkapnya. Surya mengatakan, banyak dampak yang akan timbul jika laju pertumbuhan penduduk berada di atas angka ideal. Salah satunya adalah terjadinya krisis pangan dan Energi.

Masyarakat sendiri dari tahun ke tahun terus bertambah, kebutuhan akan tempat tinggal semakin bertambah pula, para investorpun melihat hal tersebut tidak tinggal diam karena rata-rata penduduk daerah Kabupaten Sidenreng Rappang mayoritas menengah ke bawah maka bukan hal mustahil jika investor membuat perumahan dengan harga yang terjangkau bisa habis terjual dengan cepat apalagi didukung dengan tata ruang pemerintahan untuk Kabupaten Sidenreng Rappang, akan tetapi terjadi problem disaat permintaan akan tempat tinggal yang tinggi tidak

berbanding lurus dengan lahan yang tersedia, karena mayoritas lahan yang tersedia merupakan lahan yang produktif, lahan yang digarap oleh masyarakat setempat dan memang kebanyakan dari lahan produktif tersebut ditanamin padi.

Masalah permukiman selanjutnya merupakan salah satu sebab timbulnya lingkungan hidup yang tidak sehat, berupa permukiman liar. Pembangunan telah memunculkan berbagai aktivitas ekonomi, dampak dari perkembangan tersebut menyebabkan timbulnya permasalahan kependudukan, permukiman, penataan lingkungan perkotaan dan lahan hijau. Sebagaimana dikemukakan oleh salah satu staf Dinas Bappeda Kabupaten Sidenreng Rappang sebagai berikut: “Betul itu Bu’, kita tidak bisa dipungkiri bahwa dengan semakin bertambahnya rumah penduduk di atas lahan sawah ini akan menimbulkan permasalahan besar pada penduduk, mulai dari ekonominya, kerusakan lingkungan dan bahkan kami khawatir kedepannya orang mau bertani tidak ada lagi lahan yang bisa dikelola”. (Bp, 20/08/2017)

Kondisi di atas merupakan salah satu persaingan kepetingan antar sektor yakni sektor pertanian dan sektor pemukiman. Terlebih Undang-undang Dasar 1945 Pasal 28H ayat (1) menyatakan “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Untuk menjamin terwujudnya alih fungsi lahan yang menguntungkan dan tidak mengurangi adanya lahan pertanian dalam hal ini merujuk pada upaya menjaga kesejahteraan sosial di dalam masyarakat, akan tetapi keseimbangan antar lahan yang dialihfungsikan dengan percontakan sawah baru sangat tidak seimbang, mengingat biaya yang mahal dan perlu waktu yang lama. Sesuai yang disampaikan oleh Bagian Perencanaan Dinas Pertanian, “Sebenarnya

untuk lahan yang mengalami alih fungsi, akan digantikan dengan adanya percetakan sawah baru, meskipun luasnya tidak sebanding dengan lahan yang dialihfungsikan karena bergantung dari anggaran yang tersedia” (BP, 20/08/2018)

Pertambahan penduduk yang pesat dapat memperlemah intensitas investasi di sektor pelayanan publik dan sebagai konsekuensinya kualitas perbaikan pelayan publik semakin sulit dicapai sehingga kondisi sosial masyarakat sulit mengalami perbaikan. Sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang staf Bappeda Kabupaten Sidenreng Rappang sebagai berikut: “Jadi begini, karena terjadinya perkembangan pesat pada jumlah penduduk maka tentu akan semakin menambah jumlah pengangguran, nah kalau pengangguran banyak kan kami juga sebagai pemerintah *repot*, begitu”. (Bp, 20/08/2017)

Kerusakan lingkungan yang bersifat biofisik terdapat pula kerusakan lingkungan sosial budaya. Orang desa yang bermigrasi ke kota biasanya mempunyai pendidikan yang rendah dan tidak terampil, sehingga mereka susah untuk ditampung bekerja dengan upah layak sehingga tidak sedikit dari mereka yang terperangkap ke dalam profesi penggunaan narkoba dan perjudian yang merupakan media yang subur untuk berkembangnya kejahatan.

Kabupaten Sidenreng Rappang sendiri, sangat terkenal dengan tingkat pengguna Narkoba yang lumayan tinggi. Masyarakat yang terjerat penyakit sosial ini, menyentuh semua kalangan dan mayoritas adalah pemuda yang masih sangat produktif. Seperti yang disampaikan oleh Kepala salah satu tokoh agama Kabupaten Sidenreng Rappang, “ Kondisi kenakalan remaja betul-betul sangat memprihatinkan, bukan hanya pemuda pengangguran yang banyak terjerat kasus ini, tapi juga

termasuk anak-anak usia sekolah sehingga sangat mengganggu konsentrasi belajarnya, bahkan tidak sedikit yang sudah berani melakukan perlawanan pada gurunya". (PA, 26/08/2018)

Apresiasi dari masyarakat terhadap implementasi kebijakan pengembangan dan perlindungan lahan pertanian adalah mereka menilai negatif, ingin terus menjual atau membangun di atas tanahnya sendiri, sehingga ketika sudah mendapat teguran, mereka sudah menyiapkan diri secara baik, dan siap memberikan alasan kepada pihak pemerintah. Pendapat seperti ini pernah dikemukakan oleh salah seorang masyarakat: "Jelas itu sangat tidak mendukung dan merupakan suatu kabar gembira karena sangat menolong sekali bagi masyarakat yang selama ini ya katakanlah mereka ini sekian puluh tahun yang lalu kehidupannya itu kan memprihatinkan. Kenaikan harga jual tanah saat ini, ya Alhamdulillah itu suatu pertolongan yang besar dari Allah SWT ". (W5, 30/07/2017)

Bagi Dinas Pertanian, apresiasi yang diberikan terkait dengan implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian adalah sangat tidak mendukung. Ini dapat dijelaskan dari komentar dari salah seorang pejabat di Dinas Pertanian Kabupaten Sidenreng Rappang terkait dengan adanya program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian: "Ya, pemerintah daerah juga merasa tidak mampu melindungi lahan pertanian milik warga yang dialihfungsikan meskipun kami sudah berusaha, yang jelas kami tidak bisa memberi izin kepada mereka yang akan melakukan alih fungsi, alasan kami cukup jelas bahwa terjadinya alih fungsi lahan pertanian hanya dapat dilakukan apabila untuk pembangunan fasilitas umum dan yang kedua adalah bencana,

dengan kata lain selain dari pada alasan tersebut pemerintah daerah tidak bisa memberikan izin kepada masyarakat. Kami juga tidak dapat memberi kesejahteraan lebih pada masyarakat hingga memberikan ganti rugi 3 kali lipat dari lahan yang dimilikinya ketika ada yang ngotot membangun di atas tanah miliknya ". (W7, 30/07/2017). "Mereka para kepala desa mendukung-mendukung saja, maksudnya dalam setiap kali ada pidato di depan masyarakat biasanya kepala desa memberikan ucapan himbauan kepada masyarakat karena tugasnya akan tetapi setelah ada masyarakat yang meminta untuk alih fungsi lahan juga tidak ditolak bahkan digurui hingga terkesan masyarakatnya yang ngotot untuk kesejahteraan mereka". (W1, 02/08/2017)

Tingginya alokasi dana APBD untuk program penanggulangan kemiskinan dan perbaikan jalan, terhambatnya pembangunan wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang hingga investor enggan menanamkan modal di wilayah Sidenreng Rappang akibat penanggulangan angka kemiskinan dan perbaikan jalan yang terus menerus dilakukan oleh pemerintah membuat anggaran dalam APBD cukup dipengaruhi, sebab dengan APBD yang berjumlah tak terlalu banyak dan harus dibagi terhadap berbagai bidang di dalamnya maka pembangunan wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang tidak dapat terlaksanakan secara optimal.

Lahan sawah perlu diproteksi dengan baik dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang jelas untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan dapat memberikan insentif bagi petani untuk mempertahankan lahan pertanian yang dimilikinya. Insentif ini dapat berupa insentif harga, yaitu memberikan kepastian harga kepada petani, maupun insentif dalam hal pemotongan

atau pembebasan pajak tanah sawah yang dikelola oleh petani, akan tetapi di Kabupaten Sidenreng Rappang, kebijakan ini belum terlaksana, sebagaimana pernyataan dari salah seorang Lurah, “ belum pernah ada lahan yang dikenakan pemotongan atau apalagi pembebasan pajak” (LR, 12/07/2018). Hal ini diperkuat oleh pernyataan salah seorang pemilik lahan beririgasi,” seingat saya, belum pernah ada pemotongan atau pembebasan pajak dari pemerintah. Bahkan peringatan pembayaran pajak sangat sering datang menagih”. (PL, 15/07/2018).

Kaitannya dengan kebijakan tentang penggantian lahan kepada masyarakat, tiga kali lipat dari luas sawah yang akan dialihfungsikan kepada para masyarakat asal sawahnya tidak dialihfungsikan. Menurut pendapat dari beberapa kepala desa menyatakan sejauh ini belum menemukan kasus tersebut. Artinya janji pemerintah belum direalisasikan. Pendapat yang menyatakan ini adalah: " Sejahter ini belum ada direalisasi. Buktinya kami masih memberikan blangko kepada masyarakat yang ingin mengurus IMB, walaupun dalam teknis pembuatannya pemerintah mereka akan berhubungan langsung dengan pemerintah di tingkat Kabupaten". (KD1, 02/07/2017). "Ya, karena sudah melapor Jadi kami kasih blangko". (W4, 02/08/2017)

Ini dipertegas lagi oleh staf pelaksana di bagian PTSP yang menangani masalah perizinan yang sudah ditunjuk oleh pemerintah. Mereka menyatakan: "Kita proses setelah Dinas Tata Ruang yang bersangkutan menunjukkan rekomendasi persetujuan kepada kami ". (W7, 03/08/2017). Mengenai pencairan ganti rugi kepada warga, sebelumnya staf pelaksana memberikan pengarahan terkait dengan proses pencairan ganti rugi tersebut. Sebagaimana yang pernah dinyatakan oleh salah seorang masyarakat: "Ada pengarahan dari pemerintah daerah, bahwa untuk proses

pencairan ganti rugi tersebut, para masyarakat mengisi blangko biodata yang sudah disediakan. akan tetapi tidak ada realisasi". (W4, 07/08/2017)

Ini dipertegas oleh salah seorang staf pelaksana di Dinas Pertanian yang menangani masalah ganti rugi tersebut sebagai berikut: "Ya, ada sosialisasi dan informasi setiap tahunnya kepada mereka masyarakat berupa surat edaran tentang prosedur ganti rugi lahan pertanian yang hendak dialih fungsi akan tetapi sampai pada hari ini belum ada masyarakat yang mendapatkan ganti rugi tersebut jadi kami juga tidak bisa melarang mereka apabila mau membangun di atas tanahnya". (KD1, 05/08/2017)

Permasalahan yang timbul dalam perlindungan lahan pertanian adalah masalah kepastian waktu pembayaran ganti rugi yang masih simpang siur sementara warga mendesak untuk membangun di atas tanah miliknya apalagi apabila mereka mau mendirikan usaha di atas tanah tersebut, sebagaimana yang dikemukakan oleh salah seorang staf desa sebagai berikut: "Pemerintah dalam memberikan ganti rugi sulit memenuhi janjinya sehingga kamipun melakukan pelayanan kepada masyarakat berupa blangko permohonan IMB karena kami tidak bisa memaksa jika ada masyarakat yang memohon apalagi dengan alasan usaha. ". (Kd2, 08/08/2017)

Pemerintah juga setidaknya dapat melakukan penanggulangan alih fungsi lahan pertanian dengan penegakan kebijakan penerbitan surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Sidenreng Rappang. Kenyataan yang terjadi pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang belum mampu menjalankan kebijakan perizinan tersebut dengan optimal. Hal tersebut sebagaimana hasil wawancara yang dilakukan dengan salah satu staf desa: "Gampangmi sekarang kalau orang mau urus

IMB bu' kita datang saja ambil blangko di kantor desa dibawa kekecamatan, ditandatangani oleh camat sudah bawa ke kabupaten (PTSP)" (N, 25/08/2018). Keterangan yang lain dikemukakan oleh salah satu staf dinas PSDA Kabupaten Sidenreng Rappang pada saat dihubungi melalui seluler sebagai berikut: "Gampangmi bu' datang saja ke Pangkajene bawa IMB sama KTP nanti nabantujeiki orang di dalam cepat itu selesai, bahkan kalau tidak mau repot bawa saja kerumahnya pak Rusli nanti istrinya yang bantu kebetulankan istrinya kerja di Dinas Tata Kota Bu" (L,25/08/2018)

Berdasarkan uraian di atas, untuk kondisi sosial dan ekonomi dan politik pada dasarnya dengan adanya implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini, membawa pengaruh yang positif baik yang berkenaan dengan status sosial di masyarakat maupun tingkat kesejahteraan. Pengaruh negatifnya pun ada, ini terkait dengan mentalitas dari pegawai lain pada instansi di luar Dinas Tata Kota dan Dinas Pertanian yaitu menimbulkan kecemburuan sosial di antara sesama pelaksana kebijakan dan indikasi adanya tindakan kurang terpuji dari oknum di bagian pemerintah tingkat desa, yang ditandai dengan proses pengusulan izin mendirikan bangunan atau alih fungsi lahan pertanian mengalami pembiaran terus-menerus, padahal komitmen awal dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang sangat baik. tapi pada kenyataannya kondisi sosial pelaksana kebijakan sendiri tidak lepas dari pada kepentingan sehingga hasil implementasinya pun tidak semulus yang direncanakan.

Lingkungan eksternal merupakan faktor penting yang perlu dikaji dalam penentuan suatu kebijakan. Pengenalan dan pemahaman tentang berbagai kondisi serta dampaknya menjadi hal yang mutlak yang harus ditelaah lebih lanjut dikarenakan oleh beberapa hal diantaranya:

- a) Jumlah dari faktor yang berpengaruh tidak konstan melainkan selalu berubah-ubah.
- b) Intensitas dampaknya beraneka ragam
- c) Faktor tersebut bisa menjadi suatu kejutan yang tidak dapat diperhitungkan sebelumnya betapa pun cermatnya analisis SWOT yang dilakukan.
- d) Kondisi eksternal yang berada di luar kemampuan organisasi untuk mengendalikannya.

Lingkungan eksternal yang dimaksud adalah ekonomi, sosial dan politik. Ekonomi meliputi pertumbuhan ekonomi suatu daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan ekonomi secara makro seperti: inflasi, kebijakan ekonomi dan lain-lain, yang pada kenyataannya akan berkembang dan berimbas kepada ekonomi mikro yang lebih spesifik. Untuk sosial politik berkaitan dengan perkembangan strata sosial kemasyarakatan di suatu daerah akan memengaruhi implementasi suatu kebijakan. Perkembangan politik negara yang secara tidak langsung akan memengaruhi perkembangan ekonomi juga tidak dapat dipandang sebelah mata.

Konversi lahan pertanian pada dasarnya terjadi akibat kompetisi atau persaingan pemanfaatan lahan antara sektor pertanian dan non pertanian. Persaingan itu muncul akibat fenomena ekonomi dan sosial yaitu keterbatasan sumber daya

alam, pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Luas lahan disetiap daerah yang tersedia relatif tetap dan terbatas, sehingga pertumbuhan penduduk akan meningkatkan kelangkaan lahan yang dialokasikan untuk kegiatan pertanian dan non pertanian. Sementara itu, pertumbuhan ekonomi cenderung mendorong permintaan lahan untuk kegiatan non pertanian.

Pemanfaatan sumberdaya lahan, melalui politik hukum bertujuan untuk mewujudkan cita-cita Republik Indonesia, dasar kebijaksanaan pertanahan adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Tanah atau lahan adalah sumber kehidupan, kekuasaan dan kesejahteraan, karena kedudukan tanah demikian strategis, maka di dalam politik dan hukum pertanahan Indonesia, negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat pada tingkatan yang tertinggi, menguasai tanah untuk dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dengan disahkannya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan usaha pemerintah untuk melindungi keberadaan lahan untuk kepentingan pertanian dari laju pertumbuhan penduduk dan perekonomian di berbagai wilayah.

C. Faktor Determinan yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam Pengembangan Kawasan dan Perlindungan Lahan Pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang

Temuan-temuan di lapangan yang terkait dengan implementasi kebijakan pengembangan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang ini meliputi: faktor kejelasan tujuan dan sasaran kebijakan, faktor kinerja kebijakan, faktor sumber daya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, komunikasi, dan faktor kondisi sosial dan ekonomi dan politik.

Secara lengkap dan jelasnya, hasil temuan di lapangan terkait dengan implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, bisa dilihat dari hasil wawancara pada uraian di bawah ini.

1. Tujuan dan Sasaran Kebijakan

Data hasil penelitian menunjukkan bahwa, Sasaran dan tujuan kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang memiliki kejelasan dari redaksi isi kebijakan, meskipun sasaran dan tujuan kebijakan tersebut belum mampu dipahami baik oleh beberapa *stakeholders* apalagi masyarakat umum.

Sasaran dan tujuan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang dalam program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian belum memiliki tolak ukur yang jelas meskipun sasaran kebijakan tersebut ditujukan kepada masyarakat. Hal inilah yang menjadi salah satu kendala keberhasilan implementasi kebijakan.

“ Kami tidak bisa mengukur keberhasilan dari program ini, sebab kami masih dilema untuk menjalankannya. Apalagi RTRW masih sementara dalam proses revisi, yang jelas kami selalu berusaha untuk menjalankan sesuai dengan kebijakan yang berlaku”. (B1, 05/05/2017)

Tujuan dan sasaran kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang belum memiliki kejelasan, baik mengenai kelompok sasaran maupun dari ukuran keberhasilannya, sebagaimana dikatakan oleh

salah seorang staf pelaksana Dinas Pertanian Kabupaten Sidenreng Rappang, “Aturan mengenai pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian itu memang belum memiliki SOP akan tetapi Perda tentang RTRW itu sudah ada yang mengatur mengenai pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian” (NP1, 04/05/2017).

Pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang dalam hal ini Dinas Pertanian dan Dinas Tata Ruang hanya menjalankan kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian dengan mengikut pada aturan umum yang dituangkan dalam Perda. Tingkat keberhasilan dari Perda nomor 5 tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) masih sangat sulit, sebagaimana dikatakan oleh salah satu staf pelaksana Dinas Tata Ruang Kabupaten Sidenreng Rappang,

Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya. (Soebarsono, 2005). Dye dalam Harbani Pasolong (2008) mengemukakan bahwa bila pemerintah mengambil suatu keputusan maka harus memiliki tujuan yang jelas, dan kebijakan publik mencakup semua tindakan pemerintah atau pejabat pemerintah , jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Pada dasarnya tujuan dari program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang adalah untuk mewujudkan pembangunan di Kabupaten Sidenreng Rappang yang maju dan sejahtera dengan berbasis pembangunan agribisnis modern yang didukung oleh peningkatan indeks pembangunan manusia yang tinggi, hal ini tentunya sejalan dengan Undang-undang

Nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. sebagaimana tertuang dalam pasal 1 poin 5 bahwa perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan, sementara ruang lingkup dari pada perlindungan lahan pertanian yang dimaksud adalah perencanaan dan penetapan, pengembangan, penelitian, pemanfaatan, pembinaan, pengendalian, pengawasan, sistem informasi, perlindungan dan pemberdayaan petani, pembiayaan dan peran masyarakat. Sasaran dari kebijakan ini adalah untuk kesejahteraan masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh salah satu staf Dinas Pertanian. “Tujuan dari program ini adalah semata-mata untuk kesejahteraan masyarakat jadi kelompok sarannya adalah masyarakat yang memiliki lahan sawah irigasi pada khususnya dan sawah tadah hujan pada umumnya”. (N1, 10 /05/2017)

Manajemen kegiatan pengembangan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang dilakukan secara terstruktur. Lahan pertanian yang direncanakan untuk dialihfungsikan menjadi pemukiman atau tempat perumahan wajib dilaporkan kepada pemerintah setempat (kepala desa/lurah). Pemerintah desa membuat surat berupa permohonan izin mendirikan bangunan untuk dibawa ke kantor kecamatan untuk ditanda tangani oleh camat, setelah ditanda tangani dibawa ke kantor pelayanan terpusat satu pintu (PTSP) bersama dengan fotocopy PBB yang disertai dengan Pas photo 2x3 sebanyak 3 lembar, kemudian dibuatkan surat rekomendasi untuk dilakukan verifikasi lebih lanjut oleh Dinas Tata Kota atau sekarang disebut sebagai (dinas PU dan tata Ruang) yang ditembuskan kepada Dinas

Pertanian, PSDA, setelah mendapat persetujuan kemudian Dinas PU dan Tata Ruang menyurat kembali ke kantor dinas PTSP untuk diterbitkan IMB. Surat izin mendirikan bangunan baru yang telah terbit menjadi dasar agar dapat dilakukan aktualisasi pembangunan sebagaimana dikemukakan oleh salah satu staf dari kantor dinas PTSP Kabupaten Sidenreng Rappang. “Kami tidak dapat memproses surat izin mendirikan bangunan (IMB) tanpa adanya laporan persetujuan dari Dinas Tata Ruang apalagi kalau tanah yang dimaksud adalah sawah irigasi”. (A1, 12/05/2017)

Pernyataan di atas telah sesuai dengan UU No. 26 Tahun 2007 pasal 35 yang lebih spesifik dijelaskan pada pasal 37 ayat ke-3 menyatakan bahwa: Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum. Tujuan kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang sudah dipahami oleh para implementor dengan baik, meskipun masih terdapat beberapa hal yang menjadi kendala bagi para pelaksana kebijakan untuk menjalankan sebagai mana mestinya, sebagaimana dikemukakan oleh salah satu staf Dinas Pertanian: “Kami juga dilema bu’ di satu sisi kami tahu aturannya di sisi lain kami juga tidak bisa menolak ketika warga bersih keras untuk mendirikan bangunan di atas tanah miliknya. Apalagi kalau warga sudah membangun baru melapor. Kalau kami tegur alasannya sementara di proses sementara belum ada sanksi yang mengikat bagi mereka yang melakukan pelanggaran”. (N1, 20/05/2017)

Sebenarnya pada UU No. 26 Tahun 2007 sangat jelas diatur tentang sanksi administratif, yakni: (a) Peringatan tertulis, (b) Penghentian sementara kegiatan, (c)

Penghentian sementara pelayanan umum, (d) Penutupan lokasi, (e) Pencabutan Izin, (f) Pembongkaran Bangunan, (g) Pemulihan fungsi ruang, (h) Denda Administratif.

Sanksi pidananya pun telah diatur pada pasal 69 dan 70. Ini mengikat bagi masyarakat yang berbunyi:

- 4) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- 5) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).
- 6) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pasal 70

- 4) Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 61 huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta).
- 5) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi ruang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling

lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- 6) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)

Bagi pemerintah juga telah dituangkan pada pasal 73 yang berbunyi:

- 3) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
- 4) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak hormat dari jabatannya.

1. Kinerja kebijakan

Dalam proses implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang selain dari kejelasan tujuan dan sasaran baik berupa sasaran yang berwujud maupun yang tidak berwujud

sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya maka peneliti melakukan suatu penilaian melalui suatu standar yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut. fakta yang terjadi dilapangan menunjukkan bahwa adanya ketidaksesuaian antara sasaran dengan kinerja para pelaksana dilapangan sangat jauh berbeda. para pelaksana cenderung tidak menghiraukan sasaran kebijakan dalam bertindak bahkan sering larut dalam situasi yang dihadapi. Lahan pertanian yang direncanakan untuk dialihfungsikan menjadi pemukiman atau tempat perumahan wajib dilaporkan kepada pemerintah setempat (kepala desa/lurah) namun pada kenyataannya pemerintah sering melakukan kerjasama dengan masyarakatnya sehingga alih fungsi lahanpun terus bertambah.

2. Sumber Daya

Efektifnya suatu kebijakan apabila sumber daya yang digunakan untuk menjalankan kebijakan tersebut cukup memadai. Sumberdaya yang paling berpengaruh adalah staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang sumber daya manusia yang dilibatkan bukan hanya menunjuk pada satu instansi pemerintah melainkan adanya kerjasama beberapa instansi dan bahkan peran serta masyarakat juga sangat dibutuhkan demi kelancaran implementasi program. Sebagaimana yang dikemukakan oleh salah satu staf Dinas Tata Kota: “Kami tentunya tidak dapat bekerja sendiri untuk menjalankan program ini, karenanya tentu sangat dibutuhkan kerjasama instansi lain seperti Dinas Pertanian,

PSDA, Bappeda, camat, kepala desa/lurah dan juga kerjasama masyarakat sangat kami harapkan”.(A1, 20/05/2017)

Relevan dengan pernyataan tersebut, melihat sumber daya, dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, dari sisi staf pelaksana belum melaksanakan tugasnya dengan baik, namun jumlahnya cukup memadai. Petugas dilibatkan dalam persoalan ini adalah seluruh kepada Desa dan Lurah yang dibantu oleh Sekdes/Seklur serta Kasi Pembangunan. Di Kabupaten Sidenreng Rappang sendiri terdiri dari 106 Desa dan Kelurahan, selanjutnya seluruh camat yang berjumlah 11 orang dan para kepala bidang dimasing-masing dinas yang terkait. Para pelaksana yang diterjunkan untuk menangani program pengembangan dan perlindungan lahan pertanian dengan melibatkan berbagai instansi diharapkan mampu menunjang tercapainya tujuan dari program ini. Kondisi yang terjadi justru masih jauh panggan dari api. Keterlibatan pemerintah desa / kelurahan saja jika memiliki komitmen dalam program ini sudah cukup berpengaruh untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian akan tetapi kenyataannya justru pemerintah desa sering melakukan pembiaran. Bahkan masyarakat bekerjasama dengan pemerintah desa setempat untuk melakukan alih fungsi lahan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh salah satu staf desa: “Gampangmi sekarang untuk mengurus IMB, cukup datang saja ambil belangko di kantor desa dibawa ke kantor kecamatan untuk ditanda tangani oleh camat baru dibawa ke Pangkajene (PTSP) sudah selesaimi. Biar sawah maumi diapa kalau masyarakat mau membangun di atas tanah miliknya kita tidak bisa melarang, bahkan biasa kalau ada masyarakat mengeluh tidak dikasih izin, kami bilang, sudah

membangun saja nanti kalau ada teguran dari atas bilang saja sementara diproses. Memang dulu dilarang kalau sawah mau dijadikan perumahan tapi sekarang tidakmi”. (N1, 28/05/2017)

Hal ini juga telah tertuang jelas pada UU No.41 Tahun 2009 Pasal 35 yang berbunyi:

- 1) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan:
 - a. Pembinaan setiap orang yang terikat dengan pemanfaatan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
 - b. Perlindungan terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- 2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, meliputi:
 - a. Koordinasi perlindungan;
 - b. Sosialisasi peraturan perundang-undangan;
 - c. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi;
 - d. Pendidikan, pelatihan dan penyuluhan kepada masyarakat;
 - e. penyebarluasan informasi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan/atau
 - f. peningkatan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat.

Pembiaran alih fungsi lahan yang terjadi di desa, rawan terjadi akibat kurangnya fungsi pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD terhadap kebijakan yang sudah dibuatnya, bahkan terkadang anggota DPRD sendiri yang kadang terkesan tutup mata apabila ada kasus yang terjadi. Sebagaimana dikemukakan oleh salah satu anggota DPRD: “Bukannya bilang kami tidak melakukan pengawasan, cuman ya begitu. Mauki larang masyarakat tanahnya juga,

mauki tegur perizinan sama, mereka juga dilema, jadi ya kita tutup mata saja kalau ada kasus begitu”. (Z1, 05/06/2017)

Program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian yang terjadi di Kabupaten Sidenreng Rappang juga terkendala diakibatkan oleh sistem pengawasan yang tidak jelas. Keterlibatan organisasi non pemerintah (LSM, organisasi kepemudaan dll.) dalam melakukan pengawasan masih kurang bahkan boleh dikata belum berjalan. Sebagaimana dikemukakan oleh salah satu anggota LSM, “Tidak ada, Kami memang tidak pernah dilibatkan dalam program itu, jangankan kami DPRD saja tidak terlibat”. (Ah1, 05/06/2017)

Jika ingin merujuk pada UU No. 41 Tahun 2009 Pasal 54 sangat jelas berkaitan dengan pengawasan:

- 1) Untuk menjamin tercapainya Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan pengawasan terhadap kinerja:
 - a. Perencanaan dan penetapan;
 - b. Pengembangan;
 - c. Pemanfaatan;
 - d. Pembinaan; dan
 - e. Pengendalian.
- 2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara berjenjang oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai kewenangannya.

Keterbatasan keterlibatan lembaga lain di luar instansi pemerintah menyebabkan para pelaksana ini dalam menangani dan melayani para masyarakat

dalam kegiatan alih fungsi lahan menjadi kurang maksimal, oleh karena keterbatasan kapasitas dari pemerintah yang dimiliki, sementara masalah yang dihadapi cukup kompleks. Cenderungnya calon pelaku alih fungsi lahan lebih banyak mendapat informasi bukan dari narasumber atau pemandu yang ada di Dinas Tata Ruang, akan tetapi dari sesama masyarakat sendiri yang sudah pernah melakukan alihfungsi lahan. Ini menimbulkan asumsi yang kurang baik kepada pihak birokrasi. Pihak birokrasi dinilai kurang siap dan kurang mampu menjadi penyelenggara yang baik dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini.

Menurut masyarakat, pihak pemerintah tidak memiliki kualitas sumberdaya yang memadai untuk memberikan arahan/bimbingan kepada para masyarakat dalam mengikuti program perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, seperti yang dikemukakan salah satu pelaku alih fungsi lahan, yang mengatakan: "Tidak ada. Tidak melakukan sosialisasi untuk melarang masyarakat secara langsung. Kita dapat informasi dari masyarakat ke masyarakat saja (bertanya sendiri dengan tetangga atau keluarga) berdasarkan pengalaman dari masyarakat yang sudah membangun lebih dulu". (W6, 21/12/2011).

Asumsi dari para masyarakat, bahwa staf dinas kurang serius dalam menangani program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, ini dikarenakan selain dari sumber daya manusia yang masih kurang memadai juga disebabkan tidak adanya anggaran khusus yang dikeluarkan dalam implementasi kebijakan tersebut. Sementara mulai dari kegiatan sosialisasi hingga persediaan ganti rugi bagi masyarakat yang ingin

mengalihfungsikan lahannya sangat terbatas bahkan tidak ada, sehingga masyarakat yang akan mengalih fungsikan sawahnya pun terkesan memaksa. Sebagaimana yang diungkap oleh salah satu staf Dinas Tata Ruang: “Tidak ada, misalnya saja untuk melakukan sosialisasi kepada instansi lain paling kita sampaikan kepada bidang yang menangani itupun hanya secara umum dari program ini, apalagi kepada masyarakat lebih banyak mereka tahu dari keluarga atau tetangganya itupun mereka tahu kalau sudah mau membangun”. (Tr1, 12/06/2017)

Hal ini juga telah diatur pada UU No. 41 Tahun 2009 Pasal 44 tentang Alih Fungsi Lahan, pada ayat 6 dinyatakan bahwa: Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dilanjutkan dengan Pasal 46 ayat 1: Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (3) huruf d dilakukan atas dasar kesesuaian lahan, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi;
- b. Paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan
- c. Paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi.

Sumber daya lain berupa fasilitas juga merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan program pengembangan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, fasilitas berupa roda dua dan roda empat sebagai penunjang dalam bekerja sedangkan fasilitas berupa jaringan HP sebagai kebutuhan dalam berkomunikasi antar lembaga maupun antar pelaksana. Fasilitas berupa HP dan kendaraan merupakan salah satu kebutuhan manusia di masa ini meskipun kepemilikan secara pribadi akan tetapi hal itu mengurangi nilai kinerja bagi para implementor, sebagaimana informasi yang didapatkan dari salah satu staf Dinas Tata Ruang: “Sebenarnya berbicara fasilitas sudah lengkap, sudah hampir semua orang sudah punya HP, motor juga sudah ada bahkan sampai kepala dusun sudah difasilitasi motor, mobil dinas juga sudah cukup. Jadi saya pikir kalau soal fasilitas sudah cukup memadai”. (S1, 16/06/2017)

Sebenarnya yang lebih spesifik adalah persoalan Sistem Informasi Lahan Pertanian, sebagaimana yang diamanahkan UU No. 41 Tahun 2009 pada Pasal 58 yang berbunyi:

- 1) Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota menyelenggarakan Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dapat diakses oleh masyarakat.
- 2) Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi.
- 3) Sistem informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sekurang-kurangnya memuat data lahan tentang:
 - a. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

- b. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
 - c. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
 - d. Tanah Telantar dan subyek haknya.
- 4) Data Lahan dalam sistem informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sekurang-kurangnya memuat informasi tentang:
- a. Fisik alamiah;
 - b. Fisik buatan;
 - c. Kondisi sumber daya manusia dan sosial ekonomi;
 - d. Status kepemilikan dan/atau penguasaan;
 - e. Luas dan lokasi lahan; dan
 - f. Jenis komoditas tertentu yang bersifat pangan pokok.
- 5) Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib disampaikan setiap tahun kepada:
- a. Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah dalam hal informasi Lahan Pertanian nasional oleh Menteri;
 - b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dalam hal informasi Lahan Pertanian provinsi oleh gubernur; dan
 - c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam hal informasi Lahan Pertanian kabupaten/kota oleh bupati/walikota.

Waktu yang sangat pendek akan berpengaruh signifikan terhadap implementasi kebijakan, sehingga pemerintah dalam mensosialisasikan program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian tidak cukup hanya

dengan 1 atau 2 jam, bagi masyarakat pun terkesan sulit menerima apa yang disampaikan oleh pemerintah. Sebagaimana yang diungkapkan oleh salah satu staf dinas PTSP, menilai cara kerja yang dituntut oleh masyarakat terkesan mendesak bahkan memaksa. "Sedikit. Misalnya besok sudah mau membangun, masyarakat baru datang melapor hari ini, sementara teknis pengurusan IMB tidak seperti yang mereka bayangkan, karena surat permohonan yang mereka bawa baru mau di laporkan ke Dinas Tata Ruang untuk diverifikasi". (W1, 17/07/2017).

Hal ini dipertegas lagi oleh sesama staf lainnya yang menilai masyarakat kurang aktif membantu pemerintah dalam menyelenggarakan programnya, sehingga terkesan staf pemerintahan kurang bisa menyampaikan informasi penting kepada masyarakat, atau kurang memiliki sumber informasi penting yang dibutuhkan oleh masyarakat. "Jadi seringnya begini, waktu (ketika) mengurus surat izin bangunan, seringnya informasi itu diterima misalkan harus begini, harus begitu kebanyakan dari keluarga atau tetangga yang sudah pernah mengurus sebelumnya, karena informasi dari pemerintah dianggap tidak jelas". (W4, G4, 16, 30/12/2011)

Padahal informasi yang sering ditanyakan oleh masyarakat dalam kegiatan alih fungsi lahan pertanian ini adalah pembuatan IMB hanya diurus dalam jangka waktu 1 hari. Informasi tentang pengumuman keluar tidaknya IMB sudah dapat diterima pada hari yang sama, Sebagaimana terlihat dari hasil wawancara berikut: "Contoh misalnya, Bu' ini tidak ditanyakan kapan pelaksanaan Pembangunan?, kapan harus dilaporkan?, bagaimana cara melaporkan?, dan lain sebagainya. kemudian setelah itu harus dibuatkan (W1, 27/12/2011). "tidak ditanyakan lagi, ya

setelah dimasukkan berkas kapan bisa diambil, kapan waktu pembangunan dapat dimulai ". (W4, 29/12/2011).

Berdasarkan uraian di atas, dimungkinkan dengan keterbatasan kapasitas personil serta Teknologi Sistem Informasi yang dimiliki yang juga masih terbatas sedangkan jumlah masyarakat yang akan mendapatkan pelayanan sangat banyak. Informasi dalam pengurusan IMB terutama dalam teknis pelaporan dan pengurusan sangat kurang jelas dan tidak dipahami isinya dengan baik oleh masyarakat, namun Dinas Tata Ruang sudah mensiasati dengan membagikan RTRW kepada masing-masing pelaksana kebijakan yang terlibat, supaya dapat dipelajari dengan implementor yang lain dan masyarakat, itu sudah cukup baik. Langkah selanjutnya, pihak pemerintah diharapkan menambah jumlah personil yang ditunjuk sebagai tim pelaksana yang menangani kegiatan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang. Ini dimaksudkan agar masyarakat mendapat pelayanan dan informasi yang lebih lengkap dan jelas.

Jika hal tersebut dilaksanakan akan lebih memberi ruang partisipasi masyarakat sebagai *Check and Balance* dalam proses pembangunan, karena telah memahami Hal dan Kewajiban seperti yang tertuang pada UU No. 41 Tahun 2009 Pasal 69 dan 70, yang berbunyi:

Pasal 69

Dalam hal perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, masyarakat berhak:

- a. Mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayahnya; dan
- b. Mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 70

- 1) Setiap orang yang melanggar kewajiban atau larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34, Pasal 45, Pasal 50 ayat (2), Pasal 57 ayat (3) dan ayat (4) dikenai sanksi administratif.
- 2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
 - a. Peringatan tertulis;
 - b. Penghentian sementara kegiatan;
 - c. Penghentian sementara pelayanan umum;
 - d. Penutupan lokasi;
 - e. Pencabutan izin;
 - f. Pembatalan izin;
 - g. Pembongkaran bangunan;
 - h. Pemulihan fungsi lahan;
 - i. Pencabutan insentif; dan/atau
 - j. Denda administratif.
- 3) Setiap pejabat pemerintah yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 4) Ketentuan mengenai tata cara pengenaan sanksi dan besarnya denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sumberdaya yang paling berpengaruh adalah sumber daya manusia, *financial*, dan waktu. Faktor sumber daya sebagai salah satu pendukung terlaksananya kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang dengan dari sisi sumber daya manusia melibatkan berbagai instansi meskipun keterlibatan mereka masih sangat kurang, sebab mereka hanya dilibatkan disaat ada kegiatan *workshop* yang dilakukan oleh Dinas Tata Ruang itupun hanya satu kali.

Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang sumber daya manusia yang dilibatkan bukan hanya menunjuk pada satu instansi pemerintah melainkan adanya kerjasama beberapa instansi dan bahkan peran serta masyarakat juga sangat dibutuhkan demi kelancaran implementasi program.

Sumber daya manusia dalam proses implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, pada kenyataanya dari hasil temuan di lapangan ditemukan keterlibatan beberapa instansi tidak terlalu berperan, utamanya pemerintah tingkat bawah yakni kepala

desa beserta jajarannya dari segi fungsi keberpihakan terhadap kebijakan tersebut belum jelas.

Sumber daya anggaran menjadi penentu dalam setiap program kebijakan. Anggaran yang terbatas menjadi alasan ketidakmampuan pemerintah mendukung implementasi kebijakan perlindungan lahan ini. Termasuk penggantian lahan serta pembebasan pajak bagi lahan yang tidak dialihfungsikan.

3. Sikap Para Pelaksana

Suatu kebijakan akan berhasil secara efektif dan efisien jika para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Sikap para pelaksana pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang dinilai kurang maksimal dan belum mendukung implementasi kebijakan ini. Sebagaimana diungkapkan oleh salah satu staf Dinas Tata Ruang: "dari tim penyelenggara dan pribadi sangat mendukung program perlindungan lahan pertanian. Salah satu buktinya ketika ada informasi baru segera memberitahukan kepada dinas lain, para pelaksana kebijakan seperti Dinas Pertanian, Bappeda, kepala desa dan lurah, meskipun nantinya kembali kepada kepentingan dari masing-masing dinas". (W7, 22/06/2017).

Faktor sikap para pelaksana kebijakan juga masih sangat beragam, disatu sisi ada yang menerima kebijakan dilain sisi ada yang kurang menerima kebijakan bahkan menolak kebijakan tersebut, hal ini disebabkan pula karena komunikasi yang

merupakan salah satu faktor penentu implementasi kebijakan belum berjalan dengan baik. Nampak sekali terhadap komunikasi antara organisasi sebagai karakteristik agen pelaksana kebijakan tidak jelas bahkan lingkungan sosial, ekonomi dan politik pun juga tidak stabil yang menyebabkan terjadinya pelanggaran terhadap kebijakan pengembangan kawasan dan alih fungsi lahan di Kabupaten Sidenreng Rappang.

Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan”. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. (Repley & Franklin, 1986).

Implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, Dinas Tata Ruang dan PU merekrut personil sebagai tim pelaksana yang akan menangani keterlaksanaan kegiatan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian. Para kepala bidang memerhatikan kompetensi personilnya. Kompetensi personil mensyaratkan pada menunjang kelancaran pelaksanaan program perlindungan lahan pertanian. misalnya dari menetapkan wilayah pertanian yang terlindungi, sosialisasi, pengumuman teknis pengurusan IMB, hingga pembuatan IMB .

Para kepala bidang dimasing-masing unit sangat mempertimbangkan kompetensi ini, sedangkan yang lainnya terkait dengan etos kerja dan komitmen yang tinggi dalam bekerja, menjadi penilaian dalam merekrutnya. Ini seperti yang diungkapkan salah seorang staf pelaksana di bagian tata kota, yang menyatakan: "Seleksi secara khusus tidak ada. Secara non formal bisa terlihat. Orang yang mau bekerjasama yang direkrut. Orang yang paham betul dan mempunyai kemampuan dalam berkomunikasi yang baik. Itu tadi, pilihan merupakan seleksi dari masing-

masing dinas dan juga pemerintah desa, itulah nanti yang akan diberikan RTRW untuk dipelajari". (W7, 25/06/2017).

Orang-orang yang dipilih atas pertimbangan demi menjaga kelancaran jalannya kegiatan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, sehingga diharapkan sampai seterusnya masyarakat tani dapat bekerjasama dengan pemerintah untuk menjaga dan melindungi nilai produktivitas hasil pertanian. Ini diungkapkan oleh salah satu staf di Dinas Pertanian, yang mengatakan: "Kira-kira bisa diperbanyaklah produktivitas padi tiap tahunnya dalam program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini, sehingga tahun berikut dan seterusnya sawah produktif dapat terlindungi". (W7, 27/06/2017).

Kepatuhan para pelaksana diwujudkan dalam bentuk komitmen yang baik untuk menyelesaikan tugas, mengawal para masyarakat dalam mengikuti kebijakan pemanfaatan lahan yang berlaku. Meskipun terdapat kekurangan-kekurangan dalam memberikan layanan pada masyarakat. Akan tetapi mereka siap bekerja membantu dan melayani masyarakat dalam proses alih fungsi lahan, ini diungkapkan oleh salah seorang staf di Dinas Pertanian: "Ya memang sangat membantu untuk tugas-tugas kedinasan kami, ketika kinerja pegawai meningkat. Cuma ada anggapan ketika ada seorang masyarakat kesulitan mendapatkan surat izin mendirikan bangunan, persepsinya kurang baik pada kami (wah saya dipersulit untuk mendapatkan izin). bilangannya seperti itu Padahal kami tidak begitu. Tanggapan dari kami positif, kami siap membantu terkait kepengurusan bapak Cuma ya kami juga harus tunduk pada kebijakan yang berlaku". (W7, 27/06/2017)

Kenyataan yang cukup menarik adalah pengakuan dari para masyarakat yang telah mengurus IMB. Sebagian besar para masyarakat menyatakan pemerintah tidak melakukan pemungutan dana tidak resmi (pungutan liar) kepada para masyarakat. Hal ini ditegaskan dari pernyataan salah seorang pengurus IMB: "Setahu saya tidak ada, karena saya sendiri yang mengalami. Iya, kan. Kalau setahu saya, yang saya alami tidak ada. Karena kalau kami, terutama di desa Kanie kami itu benar-benar dilayani dengan baik. (W3, 29/06/2017). Salah seorang staf pun mengakui bahwa mereka mendapat dengan insentif berupa honor, namun kurang memadai dengan beban kerjanya, seperti yang diungkapkan berikut, "Dari APBD memang ada insentiflah,sekedar berupa honor buat kami sebagai tim pelaksana sudah dianggarkan". (W7, 29/06/2017).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan sikap dari staf pelaksana Dinas Pertanian, PSDA dan Kepala Desa yang ditunjuk sebagai penyelenggara di daerah dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang memiliki moralitas dan komitmen yang cukup baik terhadap tugas dan tanggung jawab yang dibebankannya, walaupun memiliki beberapa keterbatasan dalam hal kapasitas/pengetahuan terhadap substansi dari peraturan yang ada. Mereka dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik. Karakter seperti ini harus terus terjaga dan dipelihara dengan baik oleh semua penyelenggara kebijakan program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.

4. **Komunikasi**

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensis informasi yang disampaikan. Komunikasi pada umumnya memiliki empat unsur utama yakni pemerintah sebagai pemberi pesan, kebijakan sebagai instrumen politik yang dijadikan sebagai pesan media merupakan alat pendistribusian pesan serta masyarakat sebagai sipenerima pesan. Kenyataan yang ditemukan di lapangan keterbatasan sumber informasi mengenai kebijakan ini menyebabkan terjadinya pelanggaran oleh masyarakat yakni berupa alih fungsi lahan yang terlindungi.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang belum dilakukan sosialisasi, baik teknis pengusulan maupun pengumuman kelengkapan berkas. Pada dasarnya kegiatan sosialisasi pernah dilaksanakan oleh pemerintah daerah di Dinas Tata Ruang dan PU. Kegiatan sosialisasi yang diadakan Dinas Tata Ruang Kabupaten Sidenreng Rappang ini berupa pengarahan-pengarahan terkait dengan teknis pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang. Sebagaimana dikatakan oleh salah seorang staf pelaksana Dinas Tata Ruang Kabupaten Sidenreng Rappang: "Sosialisasi sangat diperlukan dan itu memang yang ditunggu-tunggu oleh para pelaksana program ada perubahan tidak tahun ini, jangan sampai calon peserta kebingungan. Sosialisasi sangat diperlukan untuk mengetahui pedoman yang terbaru seperti apa dalam pelaksanaan pengembangan dan perlindungan lahan pertanian". (W7, 02/07/2017).

Sosialisasi implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini diagendakan pemerintah secara rutin setiap tahun, sehingga informasi yang diberikan saat sosialisasi bersifat melanjutkan dari tahun sebelumnya. Frekuensi kegiatan sosialisasi dilaksanakan satu kali setiap tahunnya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh salah satu staf pelaksana kegiatan program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di kantor Dinas Tata Ruang Kabupaten Sidenreng Rappang sebagai berikut: "Ya pernah. Bukan hanya pernah tapi terprogram tiap tahun, harus kita ikuti. Bentuknya berupa pelatihan dan workshop ". (W7, 02/07/2017).

Diawali dengan pemberitahuan para undangan yang akan mengikuti kegiatan Workshop, setelah itu staf Dinas Tata Ruang selaku pelaksana kegiatan menetapkan waktu dan tempat kegiatan sosialisasi. Tempatnya adalah ada yang dilakukan di aula Dinas Tata Ruang dan ada yang dilakukan di beberapa kecamatan yang ditunjuk oleh pihak Dinas Tata Ruang. Adapun bentuk pelaksanaan sosialisasi adalah semua calon peserta yang mendapat surat undangan dari Dinas Tata Ruang dikumpulkan dan diberikan pengarahan-pengarahan mengenai tujuan dan sasaran dari kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian hingga teknis pelaksanaannya selama kurang lebih 2 sampai 3 jam dan diadakan hanya sekali saja. Sebagaimana dikemukakan oleh salah satu peserta workshop berikut ini: "Oh ada-ada, dipanggil pernah dikumpulkan di aula Dinas Tata Ruang, diberikan pengarahan dan suruh bekerjasama melaporkan apabila ada masyarakat yang membangun di atas tanah miliknya tanpa ada IMB. Ya, sekali. Semua dipanggil yang mendapat undangan diusulkan ikut membantu

menjalankan program pengembangan dan perlindungan lahan pertanian tersebut dan mengsosialisasikannya kepada keluarga dan tetangga ". (W4, 050/07/2017). "Oh iya, jadi sebelumnya kan diberi informasi bahwa masyarakat yang mempunyai lahan sawah irigasi, itu yang diikutkan dalam kegiatan sosialisasi yang dilakukan di aula kantor kecamatan untuk hanya pemberitahuan saja. Sekitar tiga jam". (W3, 07/07/2017).

Materi sosialisasi bagi calon peserta workshop antara lain mencakup: (1) tujuan program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian, (2) prosedur dan tatacara program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian, (3) syarat perolehan IMB, (4) jadwal penyerahan IMB. Sebagaimana yang dikemukakan oleh salah satu peserta workshop berikut ini: "Materi tentang pengenalan program pengembangan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, tentang tujuannya, kemudian nanti bagaimana mengurus IMB, kemudian apa yang harus dipersiapkan untuk memenuhi persyaratan IMB yang harus dilalui oleh masyarakat". (W1, 09/07/2017). "Sosialisasi pertama membicarakan : tujuan dan sasaran program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian seperti untuk kesejahteraan masyarakat, untuk peningkatan hasil produksi, pemenuhan pangsa pasar serta menjaga ciri khas Kabupaten Sidenreng Rappang sebagai daerah penghasil beras bosowasilu di Sulawesi Selatan. Sosialisasi kedua membicarakan proses pengurusan IMB, berapa lama waktu kepengurusannya dan apa persyaratan yang harus dipenuhi. Lama kegiatan sosialisasi yang pertama dan kedua itu sekitar 30 menit". (W2, 08/07/2017).

Terkait implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, para personil yang ditunjuk sebagai tim pelaksana juga mengikuti sosialisasi. Materi sosialisasi terkait pengenalan program pengembangan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, tujuan dan sasaran kebijakan, dan hal-hal yang harus dilakukan dalam penyelenggaraan program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian. Materi sosialisasi ini harus benar-benar dikuasai dan dipahami secara baik oleh para pelaksana. Biasanya peserta yang diundang untuk mengikuti sosialisasi ini adalah tim teknis dari dinas pertanian, Perwakilan dari Bappeda, perwakilan dari dinas PSDA, perwakilan dari masing-masing kecamatan, perwakilan dari masing-masing kepala desa, serta perwakilan beberapa staf tenaga teknis Tata Ruang. Mereka ini yang ditunjuk sebagai tim pelaksana program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, yang akan membantu dan melayani para masyarakat mengikuti program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang. Kegiatan sosialisasi bagi para pelaksana ini yang mengadakan Dinas Tata Ruang dan PU Kabupaten Sidenreng Rappang. Sebagaimana yang dikatakan oleh salah satu staf pelaksana penyelenggara Workshop di Dinas Tata Ruang dan PU Kabupaten Sidenreng Rappang: "Yang diundang tim teknis Dinas Pertanian dan tim teknis PTSP, perwakilan dari PSDA dan Bappeda Kabupaten Sidenreng Rappang serta perwakilan dari masing-masing kecamatan dan desa se-Kabupaten Sidenreng Rappang ". (W7, 11/07/2017).

Komunikasi dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang sudah berjalan baik. Terbukti dari sebagian besar peserta Workshop mengetahui informasi terkait dengan teknis pelaksanaan dari kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini. Akan tetapi, bila melihat dari sisi efektifitas pelaksanaan sosialisasi yang pernah dilakukan pihak Dinas Tata Ruangdan PU, dapat dikatakan masih belum berjalan efektif. Ini terkait dengan teknis pelaksanaan dari kegiatan sosialisasi yang hanya berlangsung 2 hingga 3 jam dan hanya sekali diadakan, sedangkan materi yang disampaikan cukup banyak. Alangkah baiknya kegiatan sosialisasi waktunya agak panjang (misal 1 hingga 2 hari), sehingga materi sosialisasi bisa disampaikan seluruhnya secara jelas dan lengkap. Jadi peserta bisa mendapat informasi yang memadai.

5. Karakteritik Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana kebijakan sebaiknya secara formal dan adanya pembagian tugas masing-masing lembaga perlu ditetapkan dalam bentuk sebuah surat keputusan, hal ini dikarenakan setiap manusia sebagai pelaksana kebijakan membutuhkan motivasi dalam bekerja. Salah satu wujud motivasi adalah bentuk penghargaan yang berupa surat keputusan yang bersifat mengikat. Data yang ditemukan di lapangan motivasi dalam bentuk Surat Keputusan tidak diberikan kepada para pelaksana utamanya pemerintah yang berada ditataran terendah yakni kepala desa.

Proses implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, sebenarnya Dinas Tata Ruang dan PU Kabupaten Sidenreng Rappang memiliki struktur organisasi yang jelas, namun struktur organisasi dan pembagian tugas personil ini tidak pernah disampaikan pada kegiatan sosialisasi, sehingga banyak tim pelaksana yang tidak mengetahui hal tersebut. Para peserta *workshop* hanya mengetahui personil penyelenggara di Dinas Tata Ruang dan Dinas Pertanian adalah staf yang melaksanakan kegiatan sosialisasi saja seperti pengawas, staf teknis, dan personil yang lainnya kurang mengenal, sebagaimana yang dinyatakan oleh salah seorang peserta workshop: "Nah itu Saya tidak tahu, jangankan pembagian tugas untuk siapa saja personil dan apa saja tugasnya tidak tahu". (W4, 17/07/2017)

Sementara menurut salah seorang staf pelaksana di Dinas Tata Ruang dan PU pernah mengatakan "Itu memang tidak ada strukturnya akan tetapi siapapun yang mendapatkan kasus mohon agar diarahkan untuk mengurus IMB sebelum membangun". (W7, 17/07/2017).

Terkait dengan standar operasional prosedur pada implementasi kebijakan pengembangan kawasan, staf Dinas Tata Ruang dan Dinas Pertanian memilikinya. Seperti pernah diungkapkan oleh salah satu staf Dinas Tata Ruang: "Ya. SOP berkaitan dengan petunjuk pelaksanaan itu, berubah-ubah setiap tahunnya terkait persyaratan alih fungsi lahan dan model pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, kan setiap tahun ada *workshop*, hasil dari kegiatan tersebut kami tularkan kepada para pelaksana. Kami harus kuasai untuk kemudian disampaikan kepada para pelaksana

utamanya kepada para kepala desa. Pelaksanaan program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian bisa berjalan lancar". (W7, 19/07/2017)

Kebanyakan peserta *workshop* pun juga mengatakan staf Dinas Tata Ruang dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian mengacu pada SOP, berupa buku panduan yang mereka pelajari dan dapatkan ketika ada kegiatan sosialisasi. Sebagaimana yang diungkapkan salah satu peserta: "Jadi, ketika masyarakat mengurus IMB itu seringkali informasi itu diterima misalkan harus begini, harus begitu kebanyakan dari teman, keluarga atau bahkan tetangga yang pernah mengurus IMB sebelumnya. Karena informasi dari kepala desa itu enggak jelas, hanya memberikan belanko ya sudah selesai. Artinya informasi dari kepala desa selaku pelaksana program tidak begitu lengkap. Kawan-kawan menerjemahkan sendiri". (W4, 20/07/2017). "Iya, sudah pasti (ada), artinya kan selama ini di Kabupaten Sidenreng Rappang yang menjadi kendala berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian, pemerintah desa kadang melakukan pembiaran terhadap masyarakat yang hendak membangun di atas tanah miliknya. jadi ada atau tidak ada IMB masyarakat tetap membangun di atas tanah miliknya. Berarti kan pelayanannya itu bagus, selama ini kan belum ada masalah. Berarti kan lancar, tidak ada kendala, malah terbantuan hanya saja kalau dibawa pada kebijakannya tentu saja itu adalah sebuah pelanggaran". (W3, 25/07/2017).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan tim pelaksana yang menangani program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini dalam implementasinya tidak mengacu pada standar operasional prosedur yang

ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana yang tertuang pada UU No. 41 Tahun 2009 Pasal 54. Standar operasional prosedur ini sebagai bukan acuan bagi staf pelaksana dalam menyelenggarakan kegiatan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di daerah, yang setiap tahunnya selalu mengalami penyempurnaan-penyempurnaan terkait dengan model perolehan IMB dan alih fungsi lahan pertanian. Informasi ini disampaikan kepada peserta workshop bersamaan dengan kegiatan sosialisasi.

6. Lingkungan Eksternal

Peran sosial seorang kepala desa di masyarakat menjadi faktor pendukung keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang. Hal ini memiliki implikasi bahwa bila seorang kepala desa dapat melakukan pelayanan prima kepada masyarakatnya maka citra kepala desa tersebut sudah diakui profesionalitasnya dan perannya di masyarakat juga semakin baik.

Terkait dengan hal tersebut, tanggapan dari masyarakat terhadap implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian secara langsung mengangkat citra profesi kepala desa. Kalau dulu kebanyakan masyarakat merasa takut mendirikan bangunan di atas lahan pertanian apalagi di atas sawah kawasan irigasi, karena pemerintah bersih keras untuk melakukan pelarangan, namun dengan semakin pesatnya jumlah kepadatan penduduk, maka masyarakat pun semakin berlomba untuk membangun di atas sawah miliknya. apalagi dengan untuk membangun perumahan BTN, maka para konglomerat

bersaing untuk membeli sawah hingga dijual perkapling. Pendapat seperti itu, dikemukakan oleh salah satu staf Dinas Pertanian, yang mengatakan: "Yang jelasnya, masyarakat itu dikasih atau tidak dikasih izin mereka akan tetap membangun di atas tanah miliknya sekalipun itu adalah sawah kawasan irigasi, yang lebih disayangkan mereka para pemilik modal berlomba untuk membeli sawah yang strategis untuk dijadikan sebagai lahan pemukiman (BTN)". (W5, 27/06/2017). Hal serupa dipertegas lagi oleh pernyataan yang dikemukakan salah seorang staf Dinas Tata Ruang. Ia mengemukakan: "Bagi masyarakat kenaikan harga tanah tentu saja ini sangat mendambakan segera menjadi orang yang kaya sehingga tanggapannya positif karena akan mendapatkan nilai harga tanah yang mahal. Kalau masyarakat umum *image* petani kurang berkelas sehingga banyak sawah yang terjual, bahkan untuk lahan lain di luar sawah irigasi banyak yang terjual, karena terpancing dengan harga yang mahal". (W7, 29/06/2017)

Implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian berdampak pada semakin terangkatnya citra dari kepala desa di mata masyarakat. Ini terkait dengan status sosial di masyarakat bahwa kepala desa sebagai tenaga profesional dan selain itu berimbas pada tingkat kesejahteraan masyarakat pun menjadi lebih baik dari yang dulu.

Apresiasi dari masyarakat terhadap implementasi kebijakan pengembangan dan perlindungan lahan pertanian adalah mereka menilai negatif, ingin terus menjual atau membangun di atas tanahnya sendiri, sehingga ketika sudah mendapat teguran, mereka sudah menyiapkan diri secara baik, dan siap memberikan alasan kepada pihak pemerintah. Pendapat seperti ini pernah dikemukakan oleh salah

seorang masyarakat: "Jelas itu sangat tidak mendukung dan merupakan suatu kabar gembira karena sangat menolong sekali bagi masyarakat yang selama ini ya katakanlah mereka ini sekian puluh tahun yang lalu kehidupannya itu kan memprihatinkan. Kenaikan harga jual tanah saat ini, ya Alhamdulillah itu suatu pertolongan yang besar dari Allah SWT ". (W5, 30/07/2017)

Bagi Dinas Pertanian, apresiasi yang diberikan terkait dengan implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian adalah sangat tidak mendukung. Ini dapat dijelaskan dari komentar dari salah seorang pejabat di Dinas Pertanian Kabupaten Sidenreng Rappang terkait dengan adanya program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian: "Ya, pemerintah daerah juga merasa tidak mampu melindungi lahan pertanian milik warga yang dialihfungsikan meskipun kami sudah berusaha, yang jelas kami tidak bisa memberi izin kepada mereka yang akan melakukan alih fungsi, alasan kami cukup jelas bahwa terjadinya alih fungsi lahan pertanian hanya dapat dilakukan apabila untuk pembangunan fasilitas umum dan yang kedua adalah bencana, dengan kata lain selain dari pada alasan tersebut pemerintah daerah tidak bisa memberikan izin kepada masyarakat. Kami juga tidak dapat memberi kesejahteraan lebih pada masyarakat hingga memberikan ganti rugi 3 kali lipat dari lahan yang dimilikinya ketika ada yang ngotot membangun di atas tanah miliknya ". (W7, 30/07/2017). "Mereka para kepala desa mendukung-mendukung saja, maksudnya dalam setiap kali ada pidato di depan masyarakat biasanya kepala desa memberikan ucapan himbauan kepada masyarakat karena tugasnya akan tetapi setelah ada masyarakat yang meminta untuk alih fungsi lahan juga tidak

ditolak bahkan digurui hingga terkesan masyarakatnya yang ngotot untuk kesejahteraan mereka". (W1, 02/08/2017)

Kaitannya dengan kebijakan tentang penggantian lahan kepada masyarakat, tiga kali lipat dari luas sawah yang akan dialihfungsikan kepada para masyarakat asal sawahnya tidak dialihfungsikan. Menurut pendapat dari beberapa kepala desa menyatakan sejauh ini belum menemukan kasus tersebut. Artinya janji pemerintah belum direalisasikan. Pendapat yang menyatakan ini adalah: "Sejauh ini belum ada direalisasi. Buktinya kami masih memberikan blangko kepada masyarakat yang ingin mengurus IMB, walaupun dalam teknis pembuatannya pemerintah mereka akan berhubungan langsung dengan pemerintah di tingkat Kabupaten". (KD1, 02/07/2017). "Ya, karena sudah melapor Jadi kami kasih blangko". (W4, 02/08/2017)

Ini dipertegas lagi oleh staf pelaksana di bagian PTSP yang menangani masalah perizinan yang sudah ditunjuk oleh pemerintah. Mereka menyatakan: "Kita proses setelah Dinas Tata Ruang yang bersangkutan menunjukkan rekomendasi persetujuan kepada kami ". (W7, 03/08/2017). Mengenai pencairan ganti rugi kepada warga, sebelumnya staf pelaksana memberikan pengarahan terkait dengan proses pencairan ganti rugi tersebut. Sebagaimana yang pernah dinyatakan oleh salah seorang masyarakat: "Ada pengarahan dari pemerintah daerah, bahwa untuk proses pencairan ganti rugi tersebut, para masyarakat mengisi blangko biodata yang sudah disediakan. akan tetapi tidak ada realisasi". (W4, 07/08/2017)

Ini dipertegas oleh salah seorang staf pelaksana di Dinas Pertanian yang menangani masalah ganti rugi tersebut sebagai berikut: "Ya, ada sosialisasi dan

informasi setiap tahunnya kepada mereka masyarakat berupa surat edaran tentang prosedur ganti rugi lahan pertanian yang hendak dialih fungsi akan tetapi sampai pada hari ini belum ada masyarakat yang mendapatkan ganti rugi tersebut jadi kami juga tidak bisa melarang mereka apabila mau membangun di atas tanahnya". (KD1, 05/08/2017)

Permasalahan yang timbul dalam perlindungan lahan pertanian adalah masalah kepastian waktu pembayaran ganti rugi yang masih simpang siur sementara warga mendesak untuk membangun di atas tanah miliknya apalagi apabila mereka mau mendirikan usaha di atas tanah tersebut, sebagaimana yang dikemukakan oleh salah seorang staf desa sebagai berikut: "Pemerintah dalam memberikan ganti rugi sulit memenuhi janjinya sehingga kami pun melakukan pelayanan kepada masyarakat berupa blangko permohonan IMB karena kami tidak bisa memaksa jika ada masyarakat yang memohon apalagi dengan alasan usaha. ". (Kd2, 08/08/2017)

Penerapan kebijakan perlindungan lahan adalah terwujudnya kondisi masyarakat yang bisa lebih menjaga semangat gotong royong serta solidaritas. Jiwa gotong royong yang menjadi karakteristik bangsa semakin memudar, sehingga dengan mempertahankan lahan pertanian maka pemerintah telah berusaha mempertahankan karakteristik tersebut, yang tercermin dengan semangat kekeluargaan yang sangat tinggi pada kelompok-kelompok tani.

Hal ini sejalan dengan pendapat Dye yang menyatakan bahwa kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang yang akan berpengaruh pada kelompok sasaran maupun di luar sasaran. Pemerintah melalui kebijakan perlindungan lahan

pertanian berusaha untuk tetap menjaga eksistensi bidang pertanian yang merupakan andalan negara Indonesia yang merupakan negara agraris. Kehidupan sosial tidak bisa dipungkiri sangat berkaitan langsung dengan kondisi ekonomi. Keinginan petani untuk mempertahankan lahan miliknya juga sangat dipengaruhi oleh kebutuhan ekonomi. Kemampuan pemerintah untuk mempertahankan nilai tukar petani melalui nilai jual hasil pertanian menjadi alasan kuat untuk mengalihfungsikan lahan pertaniannya.

Setiap orang menginginkan status sosial yang baik di masyarakat, yang mana salah satunya ditentukan oleh kepemilikan lahan, namun hal itu tidak lagi menjadi pertimbangan pemilik lahan. Bahkan, mereka memilih menjual lahan miliknya untuk dijadikan modal usaha serta sebagai biaya untuk melanjutkan pendidikan anaknya. Menurut pendapat kebanyakan petani, pekerjaan bertani bukanlah pekerjaan yang menjanjikan status sosial sebab dalam pandangan masyarakat petani berada pada lapisan bawah di masyarakat.

Berdasarkan kajian di atas sangat jelas bahwa kenyataan telah menunjukkan kehidupan di era modern ini telah mengakibatkan bergesernya pola hubungan antar warga masyarakat yang dulunya sangat menghargai kebersamaan dan beralih menjadi lebih individualistik. Hal ini harus menjadi tugas berat bagi pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan perlindungan lahan tersebut.

Pertambahan penduduk yang pesat diharapkan akan memperkuat intensitas investasi di sektor pelayanan publik diantaranya menjadi implikasi terhadap pelaksanaan program pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di

Kabupaten Sidenreng Rappang. Kondisi ini telah menjadi alasan dari orang tua untuk mengusahakan pendidikan untuk anak-anaknya sehingga bisa mendapat pekerjaan yang lebih baik dari pada bertani.

kebijakan perlindungan lahan di Kabupaten Sidenreng Rappang ini, khususnya dari sisi ekonomi ternyata belum bisa diwujudkan karena harapannya bahwa dengan diberlakukannya peraturan tentang tata ruang dan alih fungsi lahan nantinya akan mempertahankan kepemilikan lahan oleh petani yang berdampak pada pendapatan baik pemilik lahan maupun petani penggarap. Hasil wawancara dengan salah satu pemilik lahan justru sangat jauh dari harapan “menurut saya, lahan pertanian memang sangat menunjang ekonomi keluarga, namun banyak juga yang menawar lahan milik saya dengan harga tinggi akhirnya saya memilih untuk menjual”. (PL, 17/05/2018)

Hal ini telah sejalan dengan pendapat Dye yang menyatakan bahwa dampak kebijakan harus mempertimbangkan dampak pada orang-orang yang terlibat. Dalam kasus ini petani adalah bagian penting dari pelaku kebijakan serta yang menjadi kelompok-kelompok di luar sasaran misalnya para developer yang ingin mengembangkan usaha properti di bidang pemukiman dan juga pihak swasta lainnya yang ingin mengembangkan usaha dengan membuka pertokoan.

Harapan pemerintah untuk tetap mempertahankan lahan pertanian terlebih lahan pertanian irigasi ternyata belum mampu diwujudkan sepenuhnya, meskipun pemerintah selalu berusaha untuk mempertahankan bahkan meningkatkan nilai jual hasil pertanian khususnya padi. Luas sawah yang mengalami pengurangan akibat alih fungsi lahan akan berdampak kepada

produktivitas hasil pertanian. Hal ini dikarenakan lahan pertanian yang semakin sempit yang tidak diimbangi dengan pola pengelolaan pertanian yang baik. Data yang ditemukan di lapangan pada tahun 2016 dua kecamatan mengalami penurunan produksi yakni Kecamatan Maritengngae sebanyak 6154,04 ton atau sekitar 9,1% dan Kecamatan Dua Pitue yang merupakan wilayah kecamatan yang mengalami penurunan produksi yakni sebanyak 6.236,31 ton atau sekitar 8,8 persen dari tahun 2015.

Kondisi kestabilan politik sebaiknya tercipta dalam bentuk penekanan terhadap kebijakan yang didasari dengan sanksi kepada para pelaksana yang melakukan pelanggaran, beratnya sanksi pelanggaran dapat dijadikan pemerintah sebagai instrument dalam menjalankan roda pemerintahannya. Kenyataan yang ditemukan bahwa seringnya terjadi pelanggaran alih fungsi lahan diakibatkan karena sanksi yang kurang jelas, selain itu anggaran dalam melaksanakan program kebijakan khususnya untuk perlindungan lahan pertanian sangat besar. Hal ini sesuai dengan pendapat Dye yang menyatakan bahwa biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik sehingga kebijakan tersebut dapat terlaksana sedemikian rupa harus menjadi pertimbangan.

Isi dari kebijakan perlindungan pertanian yang menyatakan bahwa lahan yang akan dialihfungsikan untuk kepentingan umum akan diganti dengan lahan yang luasnya tiga kali lipat dari lahan yang dialihfungsikan. Ditambah lagi bahwa untuk lahan produktif akan dibebaskan dari pajak selama tidak dialihfungsikan. Hal ini sangat jelas akan berdampak pada kekuatan politik dalam hal anggaran pemerintah, karena menyangkut masalah kebijakan

pemasukan dan pengeluaran kas daerah. Sebenarnya ini akan menjadi sisi keuntungan pemerintah jika masyarakat belum memahami isi dari kebijakan tersebut, sebab jika masyarakat petani memahami hal ini otomatis akan memunculkan gejolak jika pemerintah belum siap, minimal dengan kebijakan pembebasan pajak bagi masyarakat yang tetap mempertahankan lahan pertaniannya.

Belum lagi hubungannya dengan kelompok di luar sasaran, seperti para pengusaha dan developer yang sangat menginginkan lokasi yang strategis yang akhirnya menggunakan segala cara agar dapat memenuhi keinginannya, meskipun harus melalui *bargaining* dengan para penguasa. Ketegasan para pejabat yang terkait, sangat sulit dilaksanakan karena kondisi ini memang sangat dipengaruhi oleh kekuatan politik penguasa. Penerapan kebijakan berupa sanksi denda tidak lagi ditegakkan oleh para pejabat karena yang melakukan alihfungsi lahan juga punya pengaruh besar di daerah.

Berdasarkan uraian di atas, untuk kondisi sosial dan ekonomi dan politik pada dasarnya dengan adanya implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian ini, membawa pengaruh yang positif baik yang berkenaan dengan status sosial di masyarakat maupun tingkat kesejahteraan. Pengaruh negatifnya pun ada, ini terkait dengan mentalitas dari pegawai lain pada instansi di luar Dinas Tata Kota dan Dinas Pertanian yaitu menimbulkan kecemburuan sosial di antara sesama pelaksana kebijakan dan indikasi adanya tindakan kurang terpuji dari oknum di bagian pemerintah tingkat desa, yang ditandai dengan proses pengusulan izin mendirikan bangunan atau alih fungsi lahan pertanian

mengalami pembiaran terus-menerus, padahal komitmen awal dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang sangat baik. tapi pada kenyataannya kondisi sosial pelaksana kebijakan sendiri tidak lepas dari pada kepentingan sehingga hasil implementasinya pun tidak semulus yang direncanakan.

Lingkungan eksternal berupa ekonomi, sosial dan politik merupakan salah satu faktor yang turut berperan dalam implementasi suatu kebijakan. Kemampuan ekonomi para pelaksana, kemampuan penerimaan nilai sosial kemasyarakatan serta kestabilan politik akan sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. kenyataan yang ditemukan dalam penelitian ini adanya kondisi lingkungan sosial politik yang kurang baik menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan.

D. Model yang efektif dalam Implementasi Implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam Pengembangan Kawasan dan Perlindungan Lahan Pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang

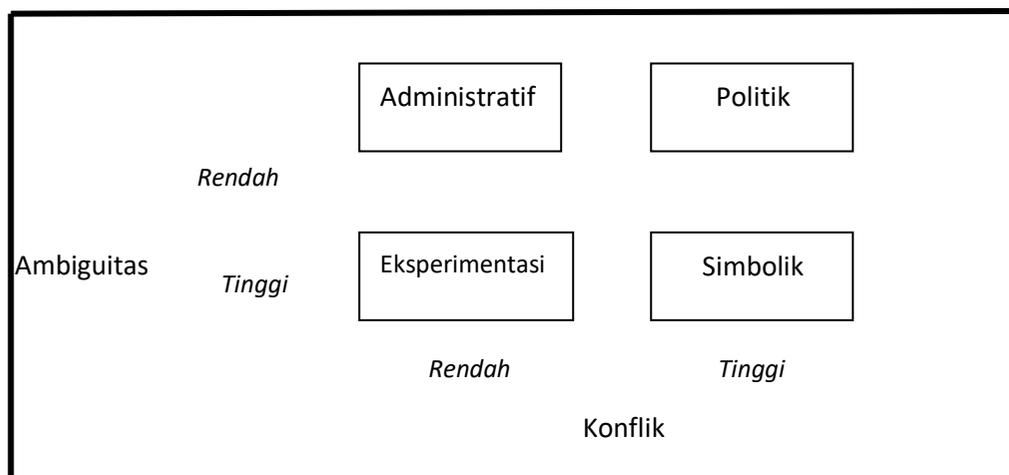
Setelah mengetahui model-model implementasi kebijakan, masalah penting adalah model mana yang paling ideal untuk menerapkan sebuah kebijakan. Setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi kebijakan yang berlainan. Ada model kebijakan yang perlu diimplementasikan secara *top-down*. Kebijakan *top-down* adalah kebijakan yang bersifat sangat strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara. Berbeda dengan kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-upper*, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara *national security*, namun sebenarnya pilihan yang paling efektif adalah jika kita bisa

membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif, artinya bersifat *top-down* dan *bottom-up*. Jadi, memang tidak ada pilihan model yang terbaik, yang ada adalah pilihan-pilihan model yang harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan dan kebijakannya sendiri. Hal yang paling penting, yakni implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri.

Efektifitas adalah istilah dalam manajemen operasi/*operation research*, maksudnya adalah kemampuan mencapai target atau tujuan. Efektifitas kebijakan juga berkenaan dengan manajemen operasi, yaitu berkenaan dengan kemampuan kebijakan mencapai tujuannya. Masalahnya sekarang adalah kebanyakan kebijakan di Indonesia tidak menyertakan tujuannya, ataupun jika disertakan sifatnya normatif, sehingga pada akhirnya tidak dapat dikenali apakah kebijakan itu efektif atau tidak.

1. Model Implementasi Kebijakan yang dijadikan Rujukan

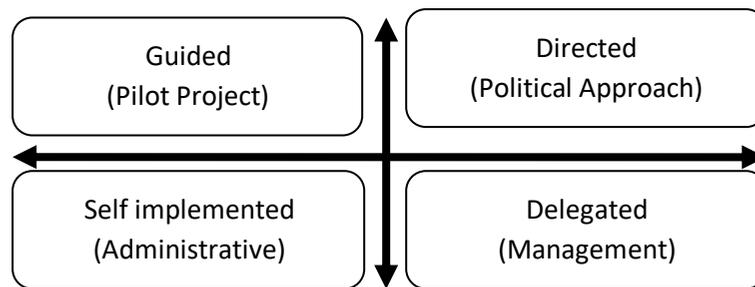
Beberapa model implementasi yang telah dikaji oleh peneliti, menjadi dasar dalam menentukan model yang ideal dalam implementasi kebijakan rencana tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang. Salah satu model implementasi kebijakan yang sering digunakan sebagai dasar model yakni model dari Richard Matland yang disebut Matriks Ambiguitas-Konflik.



Gambar 4. 3. Matriks Ambiguitas-Konflik

Implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi dari birokrasi pemerintahan. Kebijakan di sini mempunyai ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena walaupun ambiguitasnya rendah namun tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi.

Model Matland di atas, secara umum membantu peneliti dalam menentukan model implementasi yang efektif dalam kebijakan Rencana Tata Ruang dalam Pengembangan Kawasan dan Perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang. Pengembangan model dari Matland dikembangkan lagi oleh Richard Matland yang dibagi dalam empat pilar implementasi kebijakan, sebagai berikut:



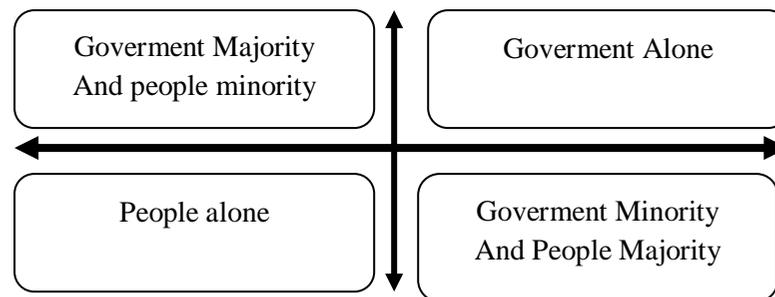
Gambar 4. 4. Empat pilar Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang bersifat kritikal bagi kehidupan bersama, atau berkenaan dengan hidup atau eksistensi suatu negara, termasuk dalam hal ini pemerintahan yang sah, dapat dilaksanakan dengan dipaksakan, sehingga masuk ke kelompok *Directed*. Kebijakan yang berkenaan dengan pencapaian misi negara-bangsa disarankan untuk dilaksanakan dengan pendekatan manajemen, dalam arti didelegasikan kepada berbagai aktor kelembagaan yang ada pada negara yang bersangkutan, mulai dari lembaga negara dan pemerintahan hingga lembaga masyarakat. Kebijakan yang bersifat spesifik atau khusus, atau kebijakan yang mempunyai tingkat resiko yang tinggi jika gagal, disarankan untuk diimplementasikan dengan model *Guided* dengan pendekatan *Pilot Project*. Kebijakan yang bersifat administratif dilaksanakan dengan pendekatan *self implemented* atau menggunakan model administratif. Masuk di dalam kelompok ini adalah kebijakan yang berkenaan dengan pelayanan publik yang bersifat mendasar.

Kebijakan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, termasuk dalam model *Delegated* (management) yang dilaksanakan dengan pendekatan manajemen, sesuai hasil wawancara dengan kepala bidang Dinas Pertanian yang menyatakan bahwa: “Perlindungan lahan pertanian ini merupakan

tanggungjawab bersama, bukan sepenuhnya hanya Dinas Pertanian saja tetapi juga harus didukung dari pemerintah terkait yang memang telah diberikan kewenangan berdasarkan *leading* sektornya” (KB, 22 Juli 2018)

Berkaitan dengan siapa aktor dari implementasi kebijakan. Berikut ini digambarkan pilahan pelaksana kebijakan, sebagai berikut:



Gambar 4. 5. Aktor Implementasi Kebijakan

Pelaksana kebijakan senantiasa diawali dari aktor negara atau pemerintah sebagai agensi eksekutif, namun demikian kita dapat melihat ada empat pilihan aktor implementasi yang sesungguhnya, yaitu:

b. Pemerintah

Kebijakan-kebijakan yang masuk dalam kategori *directed*, atau berkenaan dengan eksistensi negara bangsa. Kebijakan di sini disebut sebagai *existensial driven policy*. Keterlibatan masyarakat dikategorikan sebagai *periferal*.

c. Pemerintah pelaku utama, masyarakat pelaku pendamping. Kebijakan-kebijakan ini bersifat *government driven policy*.

d. Masyarakat pelaku utama, Pemerintah pelaku pendamping. Kebijakan-kebijakan yang *societal driven policy*, termasuk di sini kegiatan pelayanan

publik yang dilakukan oleh masyarakat namun pemerintah memberikan subsidi.

- e. Masyarakat sendiri, yang dapat disebut sebagai *people* (atau *private driven policy*). Termasuk di dalamnya kebijakan pengembangan ekonomi yang dilaksanakan oleh masyarakat melalui berbagai kegiatan bisnis.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka kebijakan Perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang berada pada kategori *Government minority and people majority* (masyarakat pelaku utama, pemerintah pelaku pendamping). Hal ini akan menjadi landasan penentuan model yang efektif diterapkan berkaitan dengan kebijakan ini adalah lebih bersifat *sintesis*.

Setelah mengetahui model-model implementasi kebijakan, masalah penting adalah model mana yang paling ideal untuk menerapkan sebuah kebijakan. Setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi kebijakan yang berlainan. Ada model kebijakan yang perlu diimplementasikan secara *top-down*. Kebijakan *top-down* adalah kebijakan yang bersifat sangat strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara. Berbeda dengan kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-upper*, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara *national security*, namun sebenarnya pilihan yang paling efektif adalah jika kita bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif, artinya bersifat *top-down* dan *bottom-up*. Jadi, memang tidak ada pilihan model yang terbaik, yang ada adalah pilihan-pilihan model yang harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan dan kebijakannya sendiri. Hal yang paling penting, yakni

implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri.

Administratif (Ambiguitas & Konflik Rendah)	Eksperimentasi (Ambiguitas Tinggi & Konflik Rendah)	Politik (Ambiguitas Rendah & Konflik Tinggi)	Simbolik (Ambiguitas & Konflik Tinggi)
Guided (Pilot Project)	Self implemented (Administrative)	Directed (Political Approach)	Delegated (Management)
Government Majority And people minority	People alone	Government Alone	Government Minority And People Majority

Gambar 4.6: Matriks Matland

Berdasarkan matriks yang ditawarkan oleh Matland untuk digunakan dalam menentukan model yang efektif diterapkan dalam sebuah kebijakan, maka ditinjau dari sisi ambiguitas dan tingkat konflik, penelitian ini masuk kategori ambiguitas rendah dengan tingkat konflik yang tinggi, sehingga secara otomatis termasuk kategori kebijakan manajemen yang mana tingkat dominasi masyarakat sangat tinggi dan peran pemerintah terbatas. Berdasarkan analisis ini dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang akan lebih efektif diterapkan dengan menggunakan pendekatan *Hibrid*.

Model Masmanian & Sabatier, setelah mereview berbagai penelitian implementasi, ada enam variable utama yang dianggap memberi kontribusi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Enam variabel tersebut adalah :

- 1) Tujuan atau sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten;
- 2) Dukungan kajian akademik yang kuat dalam merumuskan kebijakan;

- 3) Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin terjadi kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran;
- 4) Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan;
- 5) Dukungan para *stakeholder*;
- 6) Stabilitas kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

Model Van Meter & Van Horn ini memiliki tujuh faktor yang diyakini dapat memengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Ketujuh faktor tersebut adalah

- 1) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang.
- 2) Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan di awal.
- 3) Sumber daya, menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan.
- 4) Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program atau kebijakan.
- 5) Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.

- 6) Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik. Menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat memengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
- 7) Sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias, dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan. Beberapa yang ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana

Model Edwar III, menyatakan bahwa syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut Edwar III ada empat variable dalam kebijakan publik yaitu: komunikasi (communications), sumber daya (resources), Sikap (dispositions atau attitudes) dan struktur birokrasi (bureaucratic structure).

Model Hogwood dan Gunn yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat:

- 1) Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/pelaksana tidak menimbulkan masalah yang besar.
- 2) Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu.
- 3) Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
- 4) Apakah kebijakan yang akan diimplementasi didasari dengan hubungan kausal yang andal.
- 5) Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi.
- 6) Apakah hubungan saling ketergantungan kecil.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.

- 8) Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- 10) Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan yang dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Salah satu model implementasi kebijakan yang termasuk kategori Sintesis/Hibrid adalah model Franklin dan Riffley. Dalam buku yang berjudul *Policy Implementation and Bureacracy*, Randall B. Repley and Grace A. Franklin, menulis tentang *three conceptions relating to successful implementation* sambil menyatakan “the notion of success in implementation has no single widely accepted definition. Different analists and different actors have very different meanings in mind when they talk about or think about successful implementation. There are three dominant ways of thinking about successful implementation”.

Sehubungan dengan *three dominant ways of thinking about successful implementation* tersebut, selanjutnya mereka menyatakan ada analist and actors yang berpendapat bahwa implementasi kebijakan yang berhasil dinilai, pertama, memakai ukuran tingkat kepatuhan (*degree of compliance*). Namun, yang kedua, ada juga yang mengukur adanya kelancaran rutinitas fungsi. Oleh karena Ripley dan Franklin menganggap kedua parameter tersebut “is too narrow and have limites political interest”, maka mereka mengajukan perspective yang ketiga, yaitu dampak yang diinginkan. Mereka mengutarakan ini dengan mengatakan “we advance a third persepective, which is that successful implementation leads to desired... impact from whatever program is being analyzed.”Jadi ada 3 perspektif untuk mengukur keberhasilan impelementasi kebijakan. Ketiga measurement tersebut adalah :

1) Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku.

Perspektif pertama (compliance perspective) memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit yaitu sebagai kepatuhan para implementor dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau program.

2) Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi

Bahwa keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah-masalah yang dihadapi.

Pendekatan ini melihat bagaimana implementasi berlangsung serta untuk melihat faktor-faktor penyebab yang mempengaruhi suatu program. Ripley dan Franklin menjelaskan ada 5 indikator dalam menjelaskan pendekatan ini.

Seperti yang terdapat dalam buku *Policy Implementation and Bureaucracy*:

...the five most important features discussed in remainder of this chapter: the profusion of actors, the multiplicity and vagueness of goals, the proliferation and complexity of government programs, the participation of governmental units at all territorial levels, and the uncontrollable factors that all affect implementation....”(Ripley and Franklin, 1986:11)

(“...lima fitur yang paling penting yang dibahas dalam kelanjutan bab ini yaitu: banyaknya aktor yang terlibat, kejelasan tujuan, kompleksitas program pemerintah, partisipasi unit pemerintahan di semua tingkat wilayah, dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi”

Dari uraian tersebut, maka indikator untuk pendekatan ini yaitu:

- a) *The Profusion of Actors* (Banyaknya Aktor yang Terlibat).

Proses implementasi melibatkan banyak aktor. Dengan kata lain, semakin kompleks suatu program yang dijalankan oleh pemerintah, maka semakin banyak aktor yang terlibat. Pelaksana kebijakan harus memiliki keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Kurangnya personil yang terlatih dengan baik akan menghambat pelaksanaan kebijakan.

Ada beberapa hal yang menjelaskan lebih lanjut mengenai indikator ini:

- i. *Number and Identity* (Jumlah dan Identitas).
 - ii. *The Role of Interest Group* (Peran dari Pihak yang Berkepentingan).
 - iii. *Lock of Hierarchy* (Ketiadaan Hirarki).
- b) *The Multiplicity and Vagueness of Goals* (Kejelasan Tujuan). Kejelasan dan konsistensi tujuan dapat dipahami sebagai kejelasan isi kebijakan. Semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan, maka kebijakan tersebut akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata, sebaliknya ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
- c) *The Proliferation and Complexity of Government Programs* (Perkembangan dan Kerumitan Program). Kerumitan program dilihat dari tingkat kerumitan aturan program yang bersangkutan. Dinamisnya petunjuk pelaksanaan yang dibuat akan mempengaruhi berhasil atau tidaknya program diimplementasikan.

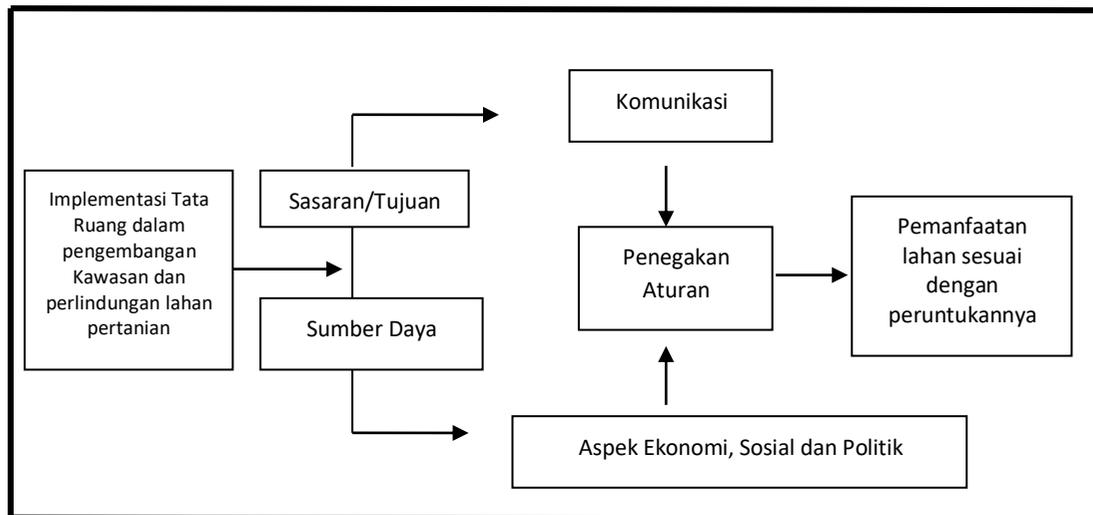
d) *The Participation of Governmental Units at All Territorial Levels* (Partisipasi pada Semua Unit Pemerintahan). Partisipasi pada semua unit pemerintahan yang dimaksud adalah partisipasi dari semua aktor yang terlibat dalam implementasi program tersebut.

e) *The Uncontrollable Factors That All Affect Implementation* (Faktor-Faktor yang Tidak Terkendali yang Mempengaruhi Implementasi). Faktor yang tidak terkendali ini yaitu apakah ada faktor-faktor di luar teknis (yang telah melampaui batas kontrol dari implementor) yang secara tidak langsung berhubungan dengan pengimplementasian program, sehingga dapat menghambat, bahkan menggagalkan implementasi program yang telah dirancang sebelumnya.

3) Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki.

Bahwa keberhasilan suatu implementasi mengacu dan mengarah pada implementasi/pelaksanaan dan dampaknya (manfaat) yang dikehendaki dari semua program-program yang dikehendaki. Pendapat Ripley dan Franklin di atas menunjukkan bahwa keberhasilan suatu implementasi akan ditentukan bagaimana tingkat kepatuhan, lancarnya rutinitas fungsi lembaga, dan hasil kebijakan yang sesuai dengan rencana dari kebijakan.

2. Model implementasi kebijakan yang aplikatif pada Kebijakan Rencana Tata Ruang dalam pengembangan kawasan strategis dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang



Gambar 4.7: Model yang efektif dalam implementasi Kebijakan Tata Ruang dalam Pengembangan Kawasan Strategis dan Perlindungan Lahan Pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang

Berdasarkan hasil penelitian tentang implementasi kebijakan rencana tata ruang dalam pengembangan kawasan strategis dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, maka model yang efektif adalah model implementasi kebijakan yang merupakan konstruksi dari beberapa model yakni Pertama; Model Masmanian & Sabatier, kedua; Model Van Meter & Van Horn, ketiga; Model Edwar III, keempat; Model Hogwood dan Gunn, kelima; Model Reflin & Rifley. Variabel yang dianggap perlu diantaranya: Sasaran/Tujuan, Sumber Daya, Komunikasi, Aspek Ekonomi, sosial dan politik, serta Penegakan Hukum. Adapun penjelasan dari kelima point di atas adalah sebagai berikut:

- 1) Sasaran/tujuan, bahwa dalam kebijakan harus menjelaskan secara detail sasaran dan tujuan dari sebuah kebijakan sehingga dalam proses implementasinya lebih mudah dilaksanakan.

- 2) Sumber Daya dalam hal ini selain sumber daya manusia, sumber daya anggaran juga sangatlah penting dan juga sumber daya sarana prasarana yang nantinya akan mendukung sumber daya informasi. Sumber daya informasi yang dimaksud di sini adalah informasi tentang zonasi, luas lahan pertanian irigasi dan non irigasi yang nantinya akan menjadi rujukan dalam mengeluarkan rekomendasi izin mendirikan bangunan.
- 3) Komunikasi, variabel ini juga tidak kalah pentingnya. Tanpa adanya komunikasi antar agen pelaksana maka pasti akan muncul kesimpangsiuran dalam implementasi kebijakan.
- 4) Aspek ekonomi, sosial dan politik juga berperan penting dalam implementasi kebijakan rencana tata ruang dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.
- 5) Penegakan kebijakan, hal ini berkaitan dengan pemberian *reward* kepada pemilik lahan melalui pengurangan pajak termasuk pengalihan lahan dan *punishment* terhadap pemilik lahan yang melanggar melalui sanksi administrasi.

E. Proposisi

Proposisi merupakan abstraksi dari realitas/fenomena sosial yang terjadi.

Dalam penelitian ini terdapat beberapa proposisi diantaranya:

1. Rencana Tata Ruang telah menjadi hal yang sangat urgen di era modern ini. Tata ruang sangat berkaitan dengan pemanfaatan lahan. Pemanfaatan lahan khususnya lahan pertanian berkontribusi terhadap produktivitas pertanian (pangan). Tantangan yang dihadapi adalah lahan pertanian semakin hari digerus oleh kebutuhan penduduk yang semakin bertambah. Pertumbuhan jumlah penduduk mendorong terjadinya konservasi lahan pertanian ke non pertanian. Kondisi ini sangat membutuhkan tata ruang wilayah yang tetap konsisten menjaga produktivitas pertanian dan mengakomodasi kebutuhan lahan sebagai akibat dari munculnya berbagai kebutuhan lahan dalam masyarakat modern.
2. Tata ruang sangat berkaitan dengan kebutuhan papan masyarakat. Semakin tinggi jumlah penduduk maka kebutuhan perumahan juga semakin tinggi.
3. Tata ruang sangat berkaitan dengan kondisi sosial masyarakat, dengan pendidikan yang tinggi ternyata mengarahkan masyarakat untuk memiliki pekerjaan yang semakin terspesialisasi. Pekerjaan yang beranekaragam berdampak pada kebutuhan lahan yang semakin bervariasi. Kebutuhan lahan yang bervariasi membutuhkan pengaturan

tata ruang yang dapat mempertahankan produktivitas pertanian dan ruang lain sesuai manfaat dan perkembangan masyarakat.

4. Tata ruang berkaitan dengan tingkat mobilitas masyarakat. Kebutuhan akan jalan sebagai akses juga membutuhkan lahan yang cukup luas.
5. Jumlah penduduk yang semakin bertambah, sementara luas lahan yang relatif tetap. Hal ini akan menjadi masalah yang sangat urgen, terlebih dengan hak milik pribadi masyarakat menyebabkan kapasitas pemerintah dalam implementasi kebijakan tata ruang semakin terbatas. Kebutuhan pemukiman yang semakin banyak ditambah lahan yang relatif tetap, sehingga pemda dituntut untuk membuat kebijakan pembangunan rumah susun.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian kualitatif dengan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi yang dilaksanakan di Kabupaten Sidenreng Rappang dapat ditarik beberapa simpulan. Simpulan tersebut sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan rencana tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidrap belum berjalan secara optimal. Ditemukannya berbagai kendala yang menghambat disebabkan komitmen, dukungan *stakeholders* serta lingkungan eksternal berupa aspek ekonomi, sosial dan politik.

- a) Komitmen

Proses pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif/pemerintahan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan pada kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial, yang secara langsung maupun tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari pihak yang terlibat (*stakeholders*).

Implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang ini, dari sisi komitmen memang masih sangat lemah. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, diantaranya adalah

kekuatan-kekuatan politik yang sangat berperan penting dalam menentukan keputusan-keputusan strategis.

b) Dukungan stakeholders

Proses implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, sebenarnya Dinas Tata Ruang dan PU Kabupaten Sidenreng Rappang memiliki struktur organisasi yang jelas, namun struktur organisasi dan pembagian tugas personil ini tidak pernah disampaikan pada kegiatan sosialisasi, sehingga banyak tim pelaksana yang tidak mengetahui hal tersebut. Para peserta *workshop* hanya mengetahui personil penyelenggara di Dinas Tata Ruang dan Dinas Pertanian adalah staf yang melaksanakan kegiatan sosialisasi saja seperti pengawas, staf teknis, dan personil yang lainnya kurang mengenal.

c) Lingkungan eksternal

Kesejahteraan petani di Kabupaten Sidenreng Rappang sendiri dari hasil jual lahan tersebut dibagi 3 (tiga), yaitu petani asli maka akan kebingungan untuk bekerja di sektor lain dan pada akhirnya menunggu pemasukan dari anaknya di samping mereka membuat usaha kecil-kecilan, penyewa lahan sedikit lebih beruntung karena akan mendapatkan tambahan modal dari uang sewanya, penggarap lahan tanpa mempunyai lahan sendiri maka mereka yang mampu fisiknya akan mencari lahan lain untuk mereka garap dan jika

tenaga mereka sudah tidak mampu untuk bertani maka mereka akan berhenti dan menunggu pemasukan dari anak mereka untuk bertahan hidup, karena kendala utama ada pada keturunan petani yang enggan lagi untuk bertani.

Kebutuhan akan tempat tinggal semakin bertambah pula, para investor pun melihat hal tersebut tidak tinggal diam karena rata-rata penduduk daerah Kabupaten Sidenreng Rappang mayoritas menengah ke bawah maka bukan hal mustahil jika investor membuat perumahan dengan harga yang terjangkau bisa habis terjual dengan cepat apalagi didukung dengan tata ruang pemerintahan untuk Kabupaten Sidenreng Rappang, akan tetapi terjadi problem disaat permintaan akan tempat tinggal yang tinggi tidak berbanding lurus dengan lahan yang tersedia, karena mayoritas lahan yang tersedia merupakan lahan yang produktif, lahan yang digarap oleh masyarakat setempat dan memang kebanyakan dari lahan produktif tersebut ditanamin padi.

Kebijakan tentang penggantian lahan kepada masyarakat, tiga kali lipat dari luas sawah yang akan dialihfungsikan kepada para masyarakat belum terlaksana disebabkan karena faktor anggaran.

2. Faktor determinan kebijakan

Faktor determinan yang memengaruhi implementasi kebijakan rencana tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di

Kabupaten Sidenreng Rappang adalah sumberdaya, sikap para pelaksana serta komunikasi.

a) Sumberdaya

Sumberdaya yang paling berpengaruh adalah anggaran, staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Keterbatasan anggaran berkaitan dengan pemetaan kembali peruntukan lahan serta pemberian kompensasi bagi petani pemilik lahan yang tetap menjaga peruntukan lahan pertanian. Informasi berkaitan zonasi pada saat mengurus Izin Mendirikan Bangunan belum tersampaikan secara jelas kepada masyarakat karena kebanyakan masyarakat yang mengurus melalui perantara sehingga tidak mengerti prosedur yang ada. Fasilitas dalam hal ini berkaitan dengan Sistem Informasi Manajemen Perizinan dalam mengeluarkan rekomendasi.

b) Sikap para pelaksana

Suatu kebijakan akan berhasil secara efektif dan efisien jika para pelaksana tidak hanya mengetahui tugas dan tanggungjawabnya serta kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Sikap para pelaksana pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang dinilai kurang maksimal dan belum

mendukung implementasi kebijakan ini. Hal ini terlihat dari ketidakpatuhan para pelaksana terhadap kebijakan ini.

c) Komunikasi

Komunikasi dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang, baik teknis pengusulan maupun pengumuman kelengkapan berkas terkait dengan Izin Mendirikan Bangunan belum terlalu efektif karena materi hanya disampaikan dalam kegiatan workshop dengan durasi waktu yang terbatas.

3. Model implementasi kebijakan rencana tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian yang efektif diterapkan di Kabupaten Sidenreng Rappang yaitu model yang menggunakan pendekatan sintesis atau hibrid. Indikator yang digunakan yakni sasaran/tujuan, Sumber daya, Komunikasi, Aspek ekonomi, sosial dan politik serta penegakan kebijakan.

a) Sasaran/tujuan, bahwa dalam kebijakan harus menjelaskan secara detail sasaran dan tujuan dari sebuah kebijakan sehingga dalam proses implementasinya lebih mudah dilaksanakan.

b) Sumber Daya dalam hal ini selain sumber daya manusia, sumber daya anggaran juga sangatlah penting dan juga sumber daya sarana prasarana yang nantinya akan mendukung sumber daya informasi. Sumber daya informasi yang dimaksud di sini adalah informasi tentang zonasi, luas lahan pertanian irigasi dan non irigasi yang

nantinya akan menjadi rujukan dalam mengeluarkan rekomendasi izin mendirikan bangunan

- c) Komunikasi, variabel ini juga tidak kalah pentingnya. Tanpa adanya komunikasi antar agen pelaksana maka pasti akan muncul kesimpangsiuran dalam implementasi kebijakan.
- d) Aspek ekonomi, sosial dan politik juga berperan penting dalam implementasi kebijakan rencana tata ruang dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.
- e) Penegakan kebijakan, hal ini berkaitan dengan pemberian *reward* kepada pemilik lahan melalui pengurangan pajak termasuk pengalihan lahan dan *punishment* terhadap pemilik lahan yang melanggar melalui sanksi administrasi.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian ini, maka disarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan kebijakan rencana tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang belum terlaksana secara optimal disebabkan komitmen, dukungan *stakeholders* serta lingkungan eksternal berupa aspek ekonomi, sosial dan politik yang belum maksimal, sehingga pemerintah sebagai pengambil kebijakan harus lebih fokus pada sumberdaya, pelibatan *stakeholders* dalam pertemuan-pertemuan serta lebih menjaga stabilitas ekonomi, sosial dan politik.

2. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa faktor sumberdaya, sikap para pelaksana serta komunikasi merupakan faktor yang sangat memengaruhi implementasi kebijakan, sehingga pemerintah harus lebih meningkatkan pelatihan dan sosialisasi kebijakan kepada seluruh *stakeholders* termasuk masyarakat sebagai kelompok sasaran.
3. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa model yang efektif diterapkan dalam implementasi kebijakan rencana tata ruang dalam pengembangan kawasan dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang dengan menggunakan model dengan pendekatan sintesis atau hibrid yakni perpaduan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Masalah yang paling urgen adalah munculnya dilema implementor dalam pengambilan keputusan sehingga dianggap penting untuk memanfaatkan sistem Informasi Teknologi dalam penerbitan surat IMB agar masyarakat dan implementor sudah tidak bersentuhan langsung dan berkas yang dianggap tidak layak akan ditolak oleh sistem.

C. Implikasi Penelitian

Implikasi penelitian ini, terbagi ke dalam tiga bagian, yakni implikasi teori, praktis dan metodologi, yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Implikasi Teori

Teori Masmanian yang memiliki enam indikator, yakni Tujuan/sasaran, dukungan teori, dasar hukum, komitmen, dukungan stakeholders serta stabilitas sosial, ekonomi dan politik. Indikator yang sudah dilaksanakan yakni Tujuan/sasaran, dukungan teori, dan dasar hukum. Sementara

komitmen, dukungan stakeholders serta stabilitas sosial, ekonomi dan politik belum dapat dilaksanakan secara optimal.

Model implementasi yang direkomendasikan dalam penelitian tentang kebijakan tata ruang dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang adalah model yang memadukan antara *model top-down* dan *bottom-up* sehingga teori Masmanian & Sabatier serta teori Van Meter & Van Horn hanya terbukti sebagian sehingga masuk kategori Modifikatif.

2. Implikasi Praktis

- a. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa komitmen dan dukungan *stakeholders* belum optimal sehingga pemerintah harus lebih fokus pada penguatan komitmen dengan memberi pemahaman yang jelas tentang tujuan kebijakan serta meningkatkan peran serta *stakeholders*.
- b. Penelitian ini menunjukkan bahwa sumber daya anggaran yang terbatas, kapasitas pelaksana yang masih rendah, serta komunikasi antar instansi yang belum optimal. Hal ini menjadi catatan bagi pemerintah untuk meningkatkan sumber pendapatan daerah, melaksanakan pelatihan, serta melakukan sosialisasi kebijakan kepada seluruh *stakeholders*.
- c. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa model dengan pendekatan sintesis/hibrid lebih efektif dalam implementasi kebijakan tata ruang dan perlindungan lahan di Kabupaten Sidenreng Rappang,

sehingga diharapkan agar pemerintah dapat lebih intens mensosialisasikan kebijakan rencana tata ruang dan perlindungan lahan pertanian kepada masyarakat.

3. Implikasi Metodologis

Secara metodologi, penelitian ini menggunakan pendekatan postpositivistik atau kualitatif, sehingga berimplikasi pada penggunaan metode penelitian yang dapat mengungkapkan fakta dan menjelaskan tentang implementasi rencana tata ruang dan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Sidenreng Rappang.

D. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini telah dilakukan secara maksimal dengan batas waktu yang telah ditentukan, namun penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan yang dapat disempurnakan melalui proses penelitian selanjutnya, yakni:

1. Penelitian ini seharusnya mengkafer seluruh wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang yang terdiri dari 11 Kecamatan, namun dengan keterbatasan data karena 10 kecamatan lainnya belum memiliki peta zonasi dan juga belum masuk dalam perda, sehingga yang difokuskan dalam penelitian ini hanya kecamatan Maritengngae.
2. Penelitian ini idealnya menggunakan enumerator yang lebih banyak, akan tetapi karena keterbatasan waktu, tenaga dan biaya sehingga penelitian ini saya lakukan dengan melibatkan beberapa teman saja.

3. Penelitian ini lebih fokus pada beberapa faktor yang memengaruhi Implementasi kebijakan rencana tata ruang dan perlindungan lahan pertanian, seperti: faktor sosial, ekonomi dan politik, sehingga belum mengeksplor faktor lain yang kemungkinan juga memiliki pengaruh dalam implementasi kebijakan ini.
4. Penelitian ini dilakukan secara kualitatif dalam menjelaskan tentang penerapan kebijakan, faktor determinan yang memengaruhi, dampak yang ditimbulkan serta model yang ideal untuk diterapkan dalam implementasi kebijakan rencana tata ruang dan perlindungan lahan, namun belum mengukur seberapa besar penerapan kebijakan, seberapa besar faktor yang memengaruhi dan seberapa efektif model yang akan diterapkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abidin, Said Zainal. 2002. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Yayasan Pancar Siwah.
- Dardak AH. 2002. *Pembangunan prasarana dan sarana khususnya jaringan jalan mendukung agropolitan: makalah workshop penyusunan kebijakan pembangunan prasarana*
- Daryanto. 2001. *Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Dunn, William. 1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta : Gajah Mada Press.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quartely Press.
- Galion, Arthur B. dan Eisner, Simon. 1996. *Pengantar Perancangan Kota*, Edisi V. Jakarta: Erlangga
- George R. Terry. 2006. *Prinsip-Prinsip Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Goggin, Malcolm. L., Ann O'M. Bowman, James P. Lester, dan Laurence J. O'Toole Jr. 1990. *Implementation theory and practice: toward a third generation*. Glenview: Sctott, Foresman/Little, Brown. USA.
- Hadi Sabari Yunus. 2005 . *Manajemen Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Hadiwijaya, Suryahadi. 2011. *Pemberantasan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan*. Malang: Banyumedia.
- Hariyanto. Et. Al. 2007. *Konsep Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang Indonesia*. Jurnal Geografi.
- Ilhami. 1990. *Strategi Pembangunan Perkotaan di Indonesia*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Islamy, M. Irfan. 2001. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jayadinata, J.T., 1999. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*. Bandung: ITB.
- Kadir, Abdul. 2005. *Strategi Kebijakan dan Perencanaan Pembangunan Daerah Menuju Otonomi Daerah*. Jurnal Perencanaan dan Pembangunan Wilayah.
- Kaloh. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah : Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat*. Jakarta;. Pustaka CIDESINDO.
- Kuncoro, Mudrajat. *Otonomi dan Pembangunan Daerah : Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta : Erlangga.
- Lukman , Arief. 2006. *Perencanaan Pembangunan Di Kabupaten Bojonegoro (Studi Tentang Perencanaan Rtrk di Kecamatan Kota Bojonegoro)*. Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, 6 (2). pp. 108-115. ISSN 1411-9099
- Muluk, Khairul. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang: Banyumedia.
- Nasution, S. 1988. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Nugroho R. 2008. *Kebijakan Publik*. Jakarta. Elexmedia Komputindo.
- Nurmandi, Acmad Drs. 1999. *Manajemen Perkotaan Aktor, Organisasi dan Pengelolaan Daerah Perkotaan di Indonesia*. Yogyakarta : Lingkaran Bangsa
- Persons. 2006. *Public Policy (Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Sugiono. 2014. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Ratmono. 2008. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep,Teori,dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Reksohadiprojo, Sukanto, 1994, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Energi*, Yogyakarta : BPFU UGM.
- Riyadi, dan Deddy Supriady Bratakusumah. 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Rustiadi. 2009. *Tata Kelola Pembangunan Kawasan Perkotaan Dan Perdesaan*. Malang: Banyumedia.
- Sabatier, P. A. 1986. 'Top-down and bottom-up approaches to implementation research' *Journal of Public Policy*. Vol.6 Pp.21-48.
- Saptana dan Ashari. 2007. *Pembangunan pertanian berkelanjutan melalui kemitraan usaha*. Litbang Pertanian
- Saragih. 2015. *Kesenjangan Antar Perkotaan dan Perdesaan*. Malang: Banyumedia.

- Serageldin I. 1996. *Sustainability and Wealth of Nation First Step in an Ongoing Journey*. Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series No. 5. The World Bank, Washington D.C
- Soenarko, Gunawan. 2000. *Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kecamatan*. Jurnal PWK.
- Supeno, Edi. 1996. *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*. Bandung: Lembaga Studi Pembangunan STKS (LSP-STKS).
- Suryana. 2000. *Kewirausahaan*, Jakarta: Salemba Empat.
- Syafii, Inu Kencana. 2006. *Ilmu Administrasi Publik (edisi revisi)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tarigan, Robinson. 2004. *Perencanaan Wilayah*. Edisi Revisi. Medan: Bumi Aksara
- Tarigan, Robinson, 2009. *Ekonomi Regional, Teori dan Aplikasi*. Medan: PT Bumi Aksara.
- Thomas RD. 1992. *Understanding Public Policy (13th Edition)*. Florida. Florida State University
- Wibawa S. 1994. *Kebijakan publik : Proses dan Analisis*. Jakarta. Intermedia

Jurnal & Prosiding

- Andrew, Bennett. 2013. Characterizing patterns and Drivers of Land use/land Cover Change Along the Atlantic Coast Barrier Beaches: Examining the Roles of Development Pressure, Spatial Accessibility, and Policy. East Carolina University. 175:3564476.
- Arief, Lukman. 2006. *Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Bojonegoro*. Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial.
- Braza and Anthony, Mark. 2012. The Impact of Conservation on Rates of Habitat Loss in Agricultural Regions. University of Maryland, College Park. 167: 3611338.
- Carlos, H. Rocha. 2009. An Integred Lanscape Conservation Approach for Agrolanscapes of Southern Brazil: The Case of Comps Gerais, Parana. Colorado State University. 559.3385193.

- Kementrian Pertanian. 2016. Membangun Pertanian Berkelanjutan Mendukung Kedaulatan Pangan Nasional. Prosiding Seminar Nasional pada 2 Desember 2015. ISBN 978-979-3137-53-7
- Natesan D. Sarabjeet and Marathe R. Rahul. 2017. The Importance of Being a Policy Implementer. PAQ Winter.
- Pierce, J. T and Furuseh, O. J. 1982. Farmland Protection Planning in Brithis Columbia. GeoJournal 6.6 555-560
- Praveen, Jha. 2012. Management of Land Cover Through the Application of Remote Sensing, Geographic Information Systems and Simulation. Universitas Massachusetts Boston . 182; 3511278
- Russo and Anthony, Richard. 2009. Using a Socio-cultural Framework to Evaluate Farmland Preservation Policy Success in Maryland. Universitas Maryland, College Park. 240; 3372982

Dokumen-dokumen

- Direktorat Pangan dan Pertanian. 2013. Studi Pendahuluan RPJMN Bidang Pangan dan Pertanian 2015-2019.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang Tahun 2012-2032.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Sidenreng Rappang.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Pasal 3 tentang Penataan Ruang
- Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta; Komisi Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta, Direktorat Otonomi Daerah.



Gambar 1. PERMINTAAN DATA SEKUNDER DINAS PERTANIAN



Gambar 2. PERMINTAAN DATA SEKUNDER DINAS PERTANIAN



Gambar 3. PERMINTAAN DATA SEKUNDER DINAR PENGAIRAN



Gambar 4. WAWANCARA DENGAN PEGAWAI DINAS PENGAIRAN



Gambar 5. WAWANCARA DENGAN SEKRETARIS DINAS PERTANIAN



Gambar 6. WAWANCARA DENGAN KEPALA BIDANG PERENCANAAN



Gambar 7. WAWANCARA DENGAN KEPALA BIDANG PERENCANAAN



Gambar 8. Sawah Irigasi yang dialihfungsikan Menjadi Pemukiman (pribadi)



Gambar 9. Sawah Irigasi yang dialihfungsikan Menjadi Pemukiman (pribadi)



Gambar 10. Sawah Irigasi yang dialihfungsikan Menjadi Pemukiman (pribadi)



Gambar 11. Lahan Sawah Irigasi yang dialihfungsikan Menjadi Lahan Pemukiman (BTN)



Gambar 12. Sawah Irigasi yang dialihfungsikan Menjadi Pemukiman (pribadi)