

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Pangan merupakan kebutuhan manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, sehingga negara berkewajiban untuk menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan bagi setiap warganya.

Sumber daya pokok yang memiliki peran dan fungsi strategis dalam upaya pemenuhan kebutuhan pangan di Indonesia salah satunya adalah ketersediaan lahan pertanian, karena secara umum produksi pangan di Indonesia masih bergantung pada pola pertanian berbasis lahan.

Penyediaan lahan pertanian untuk produksi pangan dihadapkan pada berbagai masalah, diantaranya sempitnya luas kepemilikan lahan perkapita penduduk, menurunnya tingkat produktivitas lahan pertanian, tingginya laju alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian, tidak terjaminnya status penguasaan lahan dan rendahnya nilai tukar lahan (Land rent value) pertanian. Permasalahan tersebut menyebabkan terbatasnya sumberdaya lahan yang digunakan untuk pertanian khususnya tanaman pangan.

Perkembangan kegiatan masyarakat yang membutuhkan lahan sebagai wadahnya meningkat dengan sangat cepat sejalan dengan perkembangan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Akibatnya terjadi persaingan pemanfaatan

lahan, terutama pada kawasan-kawasan yang telah berkembang yang menjadikan ketersediaan lahan relatif sangat terbatas. Penggunaan lahan pertanian meskipun lebih lestari kemampuannya dalam menjamin kehidupan petani, tetapi hanya dapat memberikan sedikit keuntungan materi atau finansial dibandingkan sektor industri, permukiman dan jasa lainnya, sehingga alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan lainnya tidak dapat dicegah.

Penetapan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk melindungi lahan pertanian pangan dari ancaman alih fungsi lahan untuk menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan di Indonesia.

Penetapan Undang-Undang tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan Peraturan Pemerintah yang dijadikan sebagai pedoman bagi daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/ Kota sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011, tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012, tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2012, tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2012, tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009, pemerintah provinsi Jawa Barat segera menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 tahun 2010 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 44 tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 tahun 2010.

Menurut Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 tahun 2010, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang selanjutnya disebut LP2B adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Berdasarkan pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 tahun 2010, perlindungan LP2B dimaksudkan untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan guna menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, melalui penerapan insentif dan disinsentif.

Sementara itu tujuan perlindungan LP2B sebagaimana disebutkan pada pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 tahun 2010 adalah sebagai berikut:

1. mempertahankan luasan lahan pertanian beririgasi dan tidak beririgasi;
2. mempertahankan dan meningkatkan produksi pertanian untuk mencapai ketahanan pangan di daerah;

3. melindungi dan memberdayakan petani dan masyarakat sekitar lahan pertanian beririgasi dan tidak beririgasi;
4. meningkatkan kesejahteraan petani; dan
5. mempertahankan keseimbangan ekosistem.

Berdasarkan uraian di atas, ditetapkan kebijakan perlindungan LP2B ini bertujuan untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan yang pada akhirnya dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan pangan sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Setelah penetapan kebijakan, tahap selanjutnya yang memegang peranan sangat penting dalam proses kebijakan publik adalah implementasi kebijakan, karena menurut Winarno (2014:37) apabila tidak diimplementasikan suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite saja. Hal tersebut dipertegas oleh pendapat Udoji dalam Wahab (2016:126) yang menyatakan bahwa *“the execution of policies is as important if no more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jackets unless they are implemented”* (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu hal yang penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip apabila tidak diimplementasikan).

Pendapat serupa mengenai pentingnya implementasi kebijakan dikemukakan oleh Keban (2004:72) yang menyatakan bahwa *“betapapun hebatnya rencana yang telah dibuat, namun tidak ada gunanya apabila tidak direalisasikan dengan baik dan benar”*.

Implementasi merupakan tahap merealisasikan tujuan-tujuan program, dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program (Keban, 2004:72-73).

Berdasarkan uraian di atas, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan publik yang harus dilaksanakan dengan baik dan benar, dengan memperhatikan berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan dan peluang yang ada serta kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program agar tujuan yang diamanakan dalam kebijakan yang telah ditetapkan dapat terwujud.

Kebijakan yang telah dipilih oleh pembuat kebijakan (*policy makers*) bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” (birokrat pelaksana) untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target groups*) (Subarsono, 2010:87-88).

Sejalan dengan Subarsono, Purwanto dan Sulistyastuti (2015:21) menyatakan bahwa:

“Implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh

para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan”.

Kabupaten Sukabumi merupakan salah satu dari 27 Kabupaten/Kota di Jawa Barat yang sangat responsif terhadap kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini. Setelah ditetapkannya kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di tingkat Pusat dan Provinsi, Pemerintah Kabupaten Sukabumi segera menindaklanjutinya dengan menetapkan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di tingkat Kabupaten sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 8 Tahun 2014, tentang Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
2. Peraturan Bupati Sukabumi Nomor 53 Tahun 2014, tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengolahan Data Subyek Obyek Luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
3. Peraturan Bupati Sukabumi Nomor 42 Tahun 2015, tentang Tata Cara Pemberian Insentif Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Semakin tingginya aktivitas perekonomian masyarakat di Kabupaten Sukabumi yang ditandai dengan mulai bergesernya tatanan perekonomian dari dominasi perekonomian agraris ke arah industrialisasi, menyebabkan semakin tingginya persaingan akan kebutuhan lahan di setiap sektor. Sementara itu pemenuhan kebutuhan pangan masyarakatpun tetap harus diperhatikan.

Berdasarkan kondisi tersebut, pemerintah Kabupaten Sukabumi merasa perlu mengamankan lahan-lahan pertanian produktif yang ada dari ancaman alih fungsi lahan, melalui penetapan kebijakan tersebut di atas. Penetapan kebijakan tersebut ditujukan untuk pengamanan produksi pangan, dimana kebutuhan pangan setiap tahunnya terus meningkat, sementara persaingan akan lahan sebagai sumberdaya pokok pertanian untuk produksi pangan semakin ketat, seiring dengan semakin tingginya aktifitas perekonomian masyarakat Kabupaten Sukabumi.

Dinas Pertanian Kabupaten Sukabumi ditunjuk sebagai *leading sector* dalam implementasi kebijakan ini, seperti diamanatkan dalam pasal 6 (enam) Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 8 Tahun 2014, yaitu OPD yang membidangi pertanian menyusun perencanaan Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Penyusunan perencanaan tersebut dilaksanakan melalui tahap-tahap inventarisasi data, berkoordinasi dengan instansi terkait, menampung aspirasi masyarakat, berkoordinasi dengan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

Status Dinas Pertanian Kabupaten Sukabumi sebagai *leading sector* pun dipertegas dalam Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2014, tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengolahan Data Subyek Obyek Luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Hal tersebut tercantum dalam pasal 2 (dua) yang menyebutkan bahwa OPD yang membidangi pertanian melaksanakan koordinasi untuk sinkronisasi data penataan ruang dengan instansi terkait, membuat pedoman teknis pengumpulan dan pengolahan data subyek obyek luas lahan pertanian pangan

berkelanjutan, serta melaksanakan sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 8 Tahun 2014 terhadap OPD terkait di Kabupaten Sukabumi, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa, Badan Permusyawarata Desa, dan Kepala Dusun, RT, RW, Tokoh Masyarakat.

Implementasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi sampai dengan tahun 2017 masih dalam tahap inventarisasi data subyek obyek luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 8 Tahun 2014, seharusnya pada tahun 2016 kebijakan tersebut sudah diberlakukan, termasuk insentif yang harus diterima oleh pemilik lahan yang lahannya ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Target luas lahan pertanian pangan berkelanjutan yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 8 Tahun 2014, tentang Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 22 Tahun 2012, tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sukabumi Tahun 2012 – 2032, adalah 64.077 (enam puluh empat ribu tujuh puluh tujuh) ha yang tersebar di 47 kecamatan.

Penetapan target luas lahan pertanian pangan berkelanjutan tersebut didasarkan pada potensi lahan sawah di Kabupaten Sukabumi yang dapat dilindungi pada saat kebijakan tersebut ditetapkan. Sehingga pada pelaksanaannya diperlukan inventarisasi data subyek obyek luas lahan pertanian yang akan ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan berdasarkan kesepakatan dengan pemilik lahan yang merupakan salah satu dari kriteria lahan yang dapat

ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diamanatkan pada pasal 7 (tujuh) ayat 4 (empat) Peraturan Daerah Kabupaten Sukbumi Nomor 8 Tahun 2014.

Sampai dengan bulan Mei tahun 2017, hasil inventarisasi data subyek obyek luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baru mencapai 11.062 (sebelas ribu enam puluh dua) ha atau baru mencapai 17,26% dari total target yang telah ditetapkan, selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Angka Sementara Luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Sukabumi

No	Kecamatan	Target (Ha)	Realisasi (Ha)	Capaian (%)
1	Ciemas	3.939	0	0,00
2	Ciracap	3.340	987	29,55
3	Waluran	2.036	214	10,51
4	Surade	4.274	1.083	25,35
5	Cibitung	1.315	500	38,03
6	Jampang Kulon	2.680	1.013	37,80
7	Cimanggu	2.005	253	12,62
8	Kalibunder	2.082	298	14,33
9	Tegalbuleud	1.666	133	8,01
10	Cidolog	752	89	11,79
11	Sagaranten	1.417	727	51,33
12	Cidadap	1.010	427	42,31
13	Curugkembar	1.667	400	23,99
14	Pabuaran	1.540	561	36,45
15	Lengkong	483	255	52,87
16	Palabuhanratu	1.441	169	11,74
17	Simpenan	977	209	21,42
18	Warungkiara	893	175	19,58
19	Bantargadung	784	213	27,20
20	Jampang Tengah	1.738	398	22,87
21	Purabaya	1.252	222	17,73
22	Cikembar	1.584	182	11,51
23	Nyalindung	1.906	286	15,00
24	Gegerbitung	1.335	42	3,11
25	Sukaraja	1.514	24	1,61

No	Kecamatan	Target (Ha)	Realisasi (Ha)	Capaian (%)
26	Kebonpedes	703	248	35,21
27	Cireunghas	803	14	1,80
28	Sukalarang	616	26	4,23
29	Sukabumi	539	28	5,12
30	Kadudampit	1.262	49	3,84
31	Cisaat	1.158	31	2,67
32	Gununggruh	1.499	44	2,91
33	Cibadak	890	6	0,72
34	Cicantayan	765	34	4,46
35	Caringin	1.457	101	6,94
36	Nagrak	1.617	230	14,22
37	Ciambar	498	110	23,89
38	Cicurug	623	0	0,00
39	Cidahu	1.115	19	1,71
40	Parakansalak	723	82	11,30
41	Parungkuda	721	48	6,68
42	Bojonggenteng	533	34	6,39
43	Kalapanunggal	965	263	27,30
44	Cikidang	912	223	24,48
45	Cisolok	1.119	226	20,17
46	Cikakak	904	60	6,67
47	Kabandungan	1.025	315	30,71
	<b>Jumlah</b>	<b>64.077</b>	<b>11.062</b>	<b>17,26</b>

Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Sukabumi, 2017

Berdasarkan tabel di atas, persentase capaian tertinggi terdapat di Kecamatan Lengkong sebesar 52,87%, sementara itu Kecamatan Cisolok (lokasi penelitian peneliti) menempati urutan ke 18 dari capaian realisasi penetapan LP2B, yaitu sebesar 20,17%. Data pada tabel di atas juga menunjukkan masih ada kecamatan yang belum ada realisasi penetapan LP2B, yaitu Kecamatan Ciemas dan Cicurug.

Nugroho (2014 : 657) menjelaskan bahwa : "Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya". Berdasarkan teori ini, ketika kenyataan di lapangan berbanding terbalik dengan

kebijakan yang ditetapkan, maka perlu dipertanyakan bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan.

Berdasarkan gambaran di atas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi”**.

## **1.2. Fokus Penelitian**

Mengingat luasnya cakupan implementasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi, berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti akan memfokuskan penelitian pada faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi pada Dinas Pertanian Kabupaten Sukabumi sebagai *leading sector*.

### 1.3. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas peneliti mengemukakan pernyataan masalah (*problem statement*) belum optimalnya Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) di Kabupaten Sukabumi untuk melindungi lahan pertanian pangan dari laju alih fungsi lahan, selanjutnya berdasarkan pernyataan masalah tersebut peneliti merumuskan masalah:

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi pada Dinas Pertanian Kabupaten Sukabumi sebagai *leading sector*?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi?

### 1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian yang telah diuraikan sebelumnya penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi, melalui peran Dinas Pertanian Kabupaten Sukabumi sebagai *leading sector*.
2. Mengetahui faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi.

### **1.5. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan fokus penelitian dan tujuan penelitian di atas, kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian Ilmu Administrasi Publik dalam kaitannya dengan konsep dan teori Implementasi Kebijakan
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan bahan masukan mengenai pentingnya Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan di Kabupaten Sukabumi pada khususnya dan di Jawa Barat pada umumnya.