

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sektor pertanian merupakan sektor yang strategis dan berperan penting dalam perekonomian nasional dan kelangsungan hidup masyarakat, terutama dalam sumbangannya terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), penyedia lapangan kerja dan penyediaan pangan dalam negeri. Kesadaran terhadap peran tersebut menyebabkan sebagian besar masyarakat masih tetap memelihara kegiatan pertanian mereka meskipun negara telah menjadi negara industri.

Alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan lainnya bersifat dilematis. Pertambahan penduduk dan pertumbuhan kegiatan ekonomi juga pembangunan yang pesat di beberapa wilayah memerlukan jumlah lahan non pertanian yang mencukupi. Namun demikian, pertambahan jumlah penduduk juga memerlukan *supply* bahan pangan yang lebih besar, yang berarti lahan pertanian juga lebih luas, sementara total luas lahan yang ada berjumlah tetap. Sebagai akibatnya telah terjadi persaingan yang ketat dalam pemanfaatan lahan yang berakibat pada meningkatnya nilai lahan (*land rent*) maka penggunaan lahan untuk pertanian akan selalu dikalahkan oleh peruntukan lain seperti industri dan perumahan.

Semakin meningkatnya pertambahan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan

fragmentasi lahan pertanian pangan telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.¹

Secara empiris, instrumen kebijakan yang selama ini menjadi andalan dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian adalah aturan pelaksanaan Peraturan Daerah yang terkait dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Hal ini sesuai dengan pengertian kebijakan publik menurut Edwards dan Shrkansky “dapat ditapkan secara jelas dalam bentuk peraturan perundangan, pidato-pidato pejabat teras pemerintah atau pun dalam bentuk program-program, proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.”²

Rencana tata ruang wilayah di Kota Bandung diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No 02 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. Peraturan Daerah Kota Bandung No 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dijadikan sebagai pedoman penataan kota, perencanaan tata ruang dimaksudkan untuk menyajikan perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang yang meliputi tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya lainnya. Proses perencanaan tata ruang yang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang.

Perencanaan kota diatur rencana pemanfaatan ruang yang didalamnya dilengkapi proses pengendalian pemanfaatan ruang yang tidak lain adalah mekanisme perizinan, pengawasan dan penertiban pemanfaatan ruang tujuannya agar proses pembangunan di Kota Bandung terjadi sesuai dengan perencanaan.

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

² Tachjan. 2008. Implementasi Kebijakan Publik. Bandung : AIPI Bandung-Puslit Lemlit Unpad, hal : 16

Rencana pemanfaatan ruang mengatur semua aspek bidang kehidupan seperti ekonomi, budaya, pendidikan termasuk di dalamnya lahan pertanian.

Peraturan Daerah No 2 tahun 2004 yang mengatur tentang lahan pertanian adalah pasal 14 mengenai pola pemanfaatan kawasan budidaya hal ini merujuk pada Peraturan Daerah Kota Bandung No 03 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandung, lahan pertanian diatur pada pasal 50 tentang rencana kawasan budidaya dan diatur lebih lanjut pada pasal 59 ayat 3 menyatakan bahwa “Rencana pengembangan kawasan pertanian sebagaimana dimaksud dalam dalam ayat (1) huruf b, yaitu mempertahankan kawasan pertanian tanaman pangan melalui intensifikasi lahan pertanian di Kecamatan Mandalajati, Ujungberung dan Cibiru”. Kawasan budidaya menurut Perda No 02 Tahun 2004 pasal 14 yaitu :

(1) Kebijakan pola pemanfaatan kawasan budidaya sebagaimana dimaksud pada

Pasal 12 ayat (3) meliputi:

- a. Kebijakan utama pola pemanfaatan ruang kawasan budidaya;
- b. Kebijakan sektoral dalam pola pemanfaatan ruang kawasan budidaya.

(2) Kebijakan utama pola pemanfaatan ruang kawasan budidaya sebagaimana

dimaksud pada huruf a ayat (1) Pasal ini adalah:

- a. mengendalikan alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan peruntukan yang ditetapkan dalam RTRW;
- b. mendorong perkembangan kawasan budidaya yang sesuai dengan RTRW;
- c. membatasi perkembangan perumahan, perdagangan dan jasa di wilayah Bandung Barat, serta penataan kawasan kumuh dengan pengembangan

perumahan secara vertikal lengkap dengan sarana dan prasarana lingkungannya;

- d. membatasi pertumbuhan dan pengembangan pendidikan tinggi di wilayah Bandung Barat;
- e. mengupayakan pemerataan pelayanan prasarana dan sarana pelayanan umum.

(3) Kebijakan sektoral dalam pola pemanfaatan ruang kawasan budidaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b Pasal ini meliputi:

- a. pengembangan kawasan perumahan;
- b. pengembangan kawasan pemerintahan;
- c. pengembangan kawasan dan kegiatan perdagangan;
- d. pengembangan kawasan dan kegiatan jasa;
- e. pengembangan kawasan dan kegiatan pendidikan;
- f. pengembangan kawasan dan kegiatan kesehatan;
- g. pengembangan kawasan dan kegiatan industri dan pergudangan;
- h. pengembangan kawasan dan kegiatan pariwisata dan rekreasi;
- i. pengamanan kawasan pertahanan keamanan sesuai dengan rencana tata ruang pertahanan keamanan.

Pengembangan kawasan budidaya khususnya untuk kawasan perumahan di Kota Bandung maksimal 60 persen dari luas lahan Kota Bandung yaitu sekitar 10.056 ha dari 16.761 ha. Sisanya 40 persen luas lahan dari Kota Bandung untuk keperluan lain termasuk penyediaan Ruang Terbuka Hijau didalamnya meliputi lahan pertanian. Kawasan pertanian dalam Peraturan Daerah No 02 Tahun 2004

tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandung termasuk dalam wilayah ruang terbuka hijau (RTH) yaitu Ruang Terbuka Hijau yang selanjutnya disingkat RTH adalah ruang-ruang dalam kota dalam bentuk area/kawasan maupun memanjang/jalur yang didominasi oleh tumbuhan yang dibina untuk fungsi perlindungan habitat tertentu, dan/atau sarana kota, dan/atau pengaman jaringan prasarana, dan/atau budidaya pertanian. Sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang idealnya RTH setiap kota harus memiliki 30 persen dari luas lahan perkotaan.

Berdasarkan data dari Dinas Pertanian luas lahan yang digunakan untuk kawasan perumahan pada tahun 2011 mencapai 12.739 ha, hal ini pembangunan perumahan di Kota Bandung sudah melebihi batas maksimal. Sementara itu Ruang terbuka hijau di Kota Bandung kini baru mencapai 8,8 persen. Volume itu jauh dari ideal karena luas RTH seharusnya 30 persen dari luas Kota Bandung 16.729 hektar.

Melihat kondisi sekarang, kemungkinan RTH hanya bisa bertambah menjadi 13,14 persen. Untuk itu, diperlukan beberapa rekayasa agar RTH bisa mencapai 30 persen sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Demikian dikatakan Achmad dari PT Monekatama Selaras Consultant, Senin (01 february 2010).

Achmad memaparkan, RTH yang mencapai 13,14 persen tersebut terdiri dari kawasan lindung seluas 67,77 hektar, pertanian (1.782,58 ha), serta fasilitas umum dan sosial (347,7ha).³

Melihat pemaparan di atas Kota Bandung mengalami kritis Ruang Terbuka Hijau (RTH) karena RTH Kota Bandung baru mencapai 8,8 persen dari jumlah idealnya 30 persen dari luas kota. Lahan pertanian mempunyai kontribusi besar terhadap ruang terbuka hijau di Kota Bandung. Dari pemaparan di atas dijelaskan RTH dibagi tiga golongan yaitu kawasan lindung, fasilitas umum dan sosial serta pertanian, jika lahan pertanian terus dialihfungsikan ke lahan non pertanian maka ruang terbuka hijau di Kota Bandung akan semakin berkurang.

Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air, Departemen Pertanian menunjukkan bahwa lebih dari 180.000 hektar sawah beralih fungsi ke penggunaan lain setiap tahunnya, terutama di Pulau Jawa⁴. Termasuk di Kota Bandung terjadi pengalih fungsian lahan pertanian baik lahan pertanian irigasi maupun non irigasi. Menurut Perda No 18 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandung Kecamatan Cibiru, dan kecamatan lainnya yaitu Ujungberung dan Kecamatan Mandalajati ditetapkan sebagai kawasan pertanian tanaman pangan yang pengalih fungsian harus dikendalikan mengingat Kota Bandung yang mengalami krisis RTH. Namun kenyataannya di Kecamatan Cibiru banyak terjadi pengalih fungsian lahan pertanian khususnya untuk lahan pertanian sawah beririgasi teknis.

³<http://www.csoforum.net/home/klipping-berita/217-ruang-terbuka-hijau-kota-bandung-baru>(Kompas, Senin 1 February 2010, jam 02.55)

⁴<http://id.voi.co.id/komentar/815-alih-fungsi-lahan-harus-dikendalikan> (Tuesday, 28 February 2012 10:31)

Berdasarkan data dari Dinas Pertanian untuk lahan pertanian beririgasi yaitu sawah irigasi teknis pada tahun 2011 berjumlah 40 ha sawah beririgasi teknis dan sawah irigasi setengah teknis berjumlah 55 ha, maka total luas untuk sawah di Kecamatan Cibiru adalah 95 ha. Sementara pada tahun 2012 jumlah sawah irigasi teknis di Kecamatan Cibiru tidak ada sama sekali dan untuk sawah irigasi setengah teknis bertambah luas menjadi 75 ha, total luas untuk sawah di Kecamatan Cibiru adalah 75 ha. Jadi lahan sawah di Kecamatan Cibiru pada tahun 2011 seluas 95 ha dan pada tahun 2012 seluas 75 hektar sawah, terjadi pengurangan lahan sawah seluas 20 ha yang disebabkan oleh beralih fungsinya lahan pertanian sawah ke non-pertanian. Seharusnya lahan pertanian sawah dilarang untuk dialihfungsikan sesuai dengan Surat Edaran Bappenas 5334/MK/9/1994 Pelarangan alih fungsi lahan sawah irigasi teknis untuk non-pertanian dan Undang-Undang No 1 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyatakan Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.

Pengalih fungsian lahan pertanian sawah di Kecamatan Cibiru untuk non irigasi atau bukan sawah, berdasarkan data Dinas Pertanian pada tahun 2011 jumlah bukan sawah sebanyak 119 ha terdiri dari 117 ha tegal dan 2 ha kolam sementara pada tahun 2012 terjadi pengurangan menjadi 35 ha terdiri dari 20 ha tegal, 2 ha tambak, 11 ha sementara dan 2 ha untuk lainnya.

Berkurangnya jumlah lahan pertanian di Kecamatan Cibiru terjadi karena beralihfungsinya lahan pertanian ke non-pertanian yaitu untuk perkembangan

lahan non-pertanian di Kecamatan Cibiru pada tahun 2011 sebanyak 418 ha yang terdiri dari 375 ha untuk rumah dan 43 ha untuk lainnya, sementara itu pada tahun 2012 bertambah menjadi 522 ha terdiri dari 427 ha rumah dan 95 ha lainnya.

Khususnya untuk pengalih fungsian lahan pertanian non-irigasi di Kecamatan Cibiru ke sektor lainnya seperti *property*/perumahan bersifat horizontal. Berdasarkan Rencana Detail Tata Ruang Kota Bandung, kawasan Kecamatan Cibiru termasuk kawasan dengan kepadatan penduduk sedang sehingga pembangunan yang dilakukan di daerah kawasan kepadatan penduduk sedang khususnya untuk *property*/perumahan, pembangunan dilakukan secara vertikal yaitu pembangunan perumahan yang menjorok ke atas dan tidak memerlukan lahan yang banyak seperti apartemen atau rumah susun. Sementara dilapangan terjadi pembangunan perumahan yang bersifat horizontal yaitu pembangunan perumahan yang sifatnya memerlukan lahan yang banyak (pengamatan penulis).

Berdasarkan uraian di atas penulis sangat tertarik untuk melakukan penelitian dan menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan judul:

“Pengaruh Implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung No 02 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandung Pasal 14 Terhadap Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian ”

1.2 Identifikasi Masalah

Kebijakan Perda No 02 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan kebijakan tentang penataan ruang Materi RTRW mencakup

kebijakan penataan ruang, rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang di dalamnya harus mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat. Saat penulis melakukan observasi awal pada objek penelitian yaitu Dinas Tata Rung dan Cipta Karya dan kawasan pertanian pangan di Kecamatan Cibiru penulis mengidentifikasi masalah bahwa:

1. Terjadi Alih fungsi lahan pertanian ke sektor *property*/perumahan bersifat horizontal seharusnya pembangunan perumahan di Kecamatan Cibiru bersifat vertikal berdasarkan Rencana Detail Tata Ruang agar tidak menggunakan lahan yang banyak mengingat Kecamatan Cibiru ditetapkan sebagai daerah untuk intensifikasi lahan tanamangan pangan dan kondisi RTH Kota Bandung yang kritis yaitu 8,8 persen masih jauh dari luas RTH ideal yaitu 30 persen dari luas lahan Kota.
2. Terjadi pengalih fungsian lahan pertanian sawah yang beririgasi baik ke non-pertanian. Menurut Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan bahwa “lahan sawah yang memiliki irigasi baik si seluruh Kota Bandung termasuk di Kecamatan Cibiru dilindungi atau harus pertahankan” merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
3. Kepemilikan tanah pertanian di kawasan pertanian khususnya Kecamatan Cibiru dimiliki oleh individu atau masyarakat sehingga pembangunan yang dilakukan tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kota Bandung.
4. Kurangnya sumber daya manusia untuk melakukan pengawasan.
5. Pengawasan yang tidak berjalan dengan baik.

6. Kurangnya komunikasi antar lembaga pemerintah dalam pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan pertanian.
7. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai ditetapkannya Kecamatan Cibiru sebagai daerah untuk intensifikasi lahan tanaman pangan.
8. Terjadi pengalihan fungsi lahan pertanian yang berakibat pada kurangnya penyediaan ruang terbuka hijau di Kota Bandung dan semakin jauh dari RTH yang ideal yaitu 30 persen dari luas lahan kota Bandung..

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang penelitian di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh faktor komunikasi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung ?
2. Seberapa besar pengaruh sumber daya terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung ?
3. Seberapa besar pengaruh disposisi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung ?
4. Seberapa besar pengaruh struktur birokrasi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung ?
5. Seberapa besar pengaruh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi secara simultan terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung ?

1.4 Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memperoleh data dan informasi yang jelas untuk digunakan sebagai bahan untuk diteliti sehingga dapat diketahui pengaruh dari implementasi kebijakan Peraturan Daerah No 02 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandung Pasal 14 terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung. Adapun yang menjadi tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh faktor komunikasi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui pengaruh sumber daya terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui pengaruh disposisi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
4. Untuk mengetahui pengaruh struktur birokrasi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
5. Untuk mengetahui pengaruh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi secara simultan terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.

1.5 Kegunaan Penelitian

1.5.1 Bagi Penulis

1. Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan Pada Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Sunan Gunung Djati Bandung.
2. Penelitian ini bermanfaat langsung dalam memperluas pandangan, pengetahuan terhadap kebijakan publik khususnya mengenai implementasi kebijakan dan pengendalian, serta dapat meningkatkan kemampuan dalam menganalisis serta kepekaan terhadap bentuk persoalan yang terjadi.

1.5.2 Dunia Akademisi :

1. Diharapkan dapat menambah wawasan mengenai implementasi kebijakan dan pengendalian sebagai bahan referensi untuk penelitian lebih lanjut.
2. Serta dapat memberikan wawasan baru bagi perkembangan ilmu administrasi negara, khususnya mengenai studi kebijakan publik.

1.5.3 Dunia Praktis :

1. Bagi Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi untuk meningkatkan pengendalian alih fungsi lahan pertanian melalui mekanisme perijinan, pengawasan, dan penertiban di Kota Bandung.

2. Penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi kota/kabupaten lain sebagai bahan perbandingan mengenai implementasi kebijakan Peraturan Daerah tentang rencana tata ruang wilayah daerah masing-masing.

1.6 Kerangka Pemikiran

Sejalan dengan komitmen bersama mengenai otonomi yang luas atau yang biasa disebut otonomi daerah maka setiap daerah (Provinsi, Kota/Kabupaten) berkewajiban untuk menjalankan pemerintahannya secara otonom termasuk di dalamnya mengenai pembangunan di daerahnya sendiri dengan tidak melanggar aturan yang berlaku yang ditetapkan oleh pemerintah. Pembangunan adalah mengadakan atau membuat atau sesuatu yang belum ada. Pengembangan adalah memajukan atau memperbaiki atau meningkatkan sesuatu yang sudah ada sebelumnya.

Pembangunan yang tidak diatur oleh suatu peraturan yang pasti maka akan terjadi pembangunan yang tidak terkendali sehingga arah dan batasan pembangunan harus mempunyai yang dasar hukum yang legal dalam hal ini yaitu suatu peraturan yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintahan yang disebut kebijakan.

Kata kebijakan berasal dari bahasa inggris yaitu *policy*, *policy* secara etimologis berasal dari kata *polis* dalam bahasa Yunani (Greek), yang berarti negara-kota. Dalam bahasa latin kata ini menjadi *politia*, artinya negara. Masuk kedalam bahasa Inggris lama (*Middle English*), kata tersebut menjadi *policie*,

yang pengertiannya berkaitan dengan urusan perintah atau administrasi pemerintah.

Pendapat mengenai kebijakan yang dikemukakan oleh Budi Winarno dalam bukunya *Teori dan Proses Kebijakan Publik* yang mengutip dari pendapat Carl Friedrich : “kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang, sekelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.”⁵

Kebijakan merupakan jawaban dari berbagai masalah yang dihadapi oleh suatu organisasi tertentu dalam upaya untuk memecahkan masalah tersebut. Seperti yang di ungkapkan oleh Parker yaitu kebijaksanaan publik sebagai ”tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan objek atau tanggapan terhadap suatu krisis.”⁶

Menurut Sondang. P. Siagian mengemukakan bahwa kebijakan adalah “kegiatan pengambilan keputusan yang strategis yang menyangkut keseluruhan organisasi serta dengan hal-hal yang nilainya ditinjau dari sudut pelestarian organisasi yang pada gilirannya akan memungkinkan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.” Dilihat dari pengertian menurut Siagian dapat dikatakan bahwa kebijakan merupakan suatu kegiatan pengambilan keputusan yang strategis bagi

⁵ Budi Winarno. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo, hal : 16

⁶ Sahya Anggara. 2012. *Ilmu Administrasi Negara ; Kajian Konsep, Teori dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governence*. Bandung : Pustaka Setia, hal : 502

suatu organisasi yang berorientasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya.

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Thomas Dye menyebutkan “kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu” (*whatever government chooses to do or not to do*).⁷ Menurut Thomas Dye bahkan pilihan untuk tidak melakukan sesuatu terhadap suatu masalah yang dihadapi oleh suatu organisasi dalam hal ini pemerintah menurutnya adalah suatu kebijakan.

Easton menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan.” Menurut Easton kebijakan merupakan kewenangan/kekuasaan pemerintah harus dapat mengkoordinir semua aspek kehidupan masyarakat, tidak ada suatu organisasi lain yang kewenangannya dapat mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat kecuali pemerintah.

Sementara Lasswell dan Kaplan yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek (*a projected program of goals, values and practices*)⁸. Carl Friedrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*).

H. Hugh Heglo menyebutkan kebijakan sebagai “*a course of action intended to accomplish some end,*” atau sebagai suatu tindakan yang bermaksud

⁷ M Irfan Islamy. 2007. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Publik. Jakarta : Bumi Aksara, hal : 18

⁸ M Irfan Islamy. 2007. Hal : 15

untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh Jones dalam kaitan dengan beberapa isi dari kebijakan. Pertama, tujuan yang dimaksudkan adalah tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai (*the desired ends to be achieved*). Bukan suatu tujuan yang sekedar diinginkan saja.

Dalam kehidupan sehari-hari tujuan yang hanya diinginkan saja bukan tujuan, tetapi sekedar keinginan. Setiap orang boleh saja berkeinginan apa saja, tetapi dalam kehidupan bernegara tidak perlu diperhitungkan. Baru diperhitungkan kalau ada usaha untuk mencapainya, dan ada "faktor pendukung" yang diperlukan. Kedua, rencana atau proposal yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya. Ketiga, program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Keempat, keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program dalam masyarakat.

Bertolak dari sini, Jones merumuskan kebijakan sebagai "*...behavioral consistency and repeatitiveness associated with efforts in and through government to resolve public problems*" (perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada di dalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum). Definisi ini memberi makna bahwa kebijakan itu bersifat dinamis

Langkah-langkah untuk perumusan kebijakan negara menurut Islamy adalah sebagai berikut :

1. Prumusan Masalah
2. Pemasukan dalam agenda
3. Perumusan usulan pemerintah
4. Legitimasi kebijakan
5. Pelaksanaan kebijakan
6. Penilaian kebijakan

Dari uraian di atas mengenai langkah-langkah perumusan kebijakan Negara menurut Islamy, setelah kebijakan ditetapkan dan disahkan maka tahap selanjutnya yaitu adalah implementasi kebijakan.

“Implementasi kebijakan secara ethimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti, *to provid the means fo carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu). Jadi implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan kebijakan melalui sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan (kebijakan biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden).”⁹

Menurut Mazmanian dan Sabatier menjelaskan hakikat utama implementasi kebijakan adalah “memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan”. Pemahaman tadi usaha-usaha

⁹Solichin Abdul Wahab, S. A. 2002. Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Negara. Jakarta : Bumi Aksara, hal : 64

untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Mazmanian dan Sabatier lebih lanjut mengemukakan bahwa definisi ini

“menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya berdampak pada yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan dari suatu program”.

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier menjelaskan lebih rinci proses implementasi kebijakan dengan mengemukakan bahwa implementasi adalah “pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan”. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan tujuan/sasaran yang ingin dicapai secara tegas, dan berbagai cara untuk mengstrukturkan/mengatur proses implementasinya.

Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan-tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan atau instansi pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampaknya baik yang dikehendaki atau yang tidak dikehendaki atau yang tidak dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya

perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan.¹⁰

Definisi tersebut menekankan sesudah suatu kebijakan disahkan dan berlaku maka pelaksanaan kebijakan tersebut melibatkan badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan pada akhirnya menimbulkan suatu dampak perubahan pada masyarakat baik yang dikehendaki atau tidak dikehendaki. Karena setelah kebijakan itu dilaksanakan, kekurangan atau kelemahan suatu kebijakan biasanya akan terlihat begitu juga suksesnya dapat dilihat dari akibat yang ditimbulkan setelah kebijakan itu dilaksanakan.

Salah satu contoh kebijakan pemerintah dan telah dilaksanakan yaitu Perda No 2 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandung. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara, sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

Agar terjaganya keseimbangan dalam berbagai bidang kehidupan diperlukan suatu rencana pembangunan kawasan yang disebut tata ruang dan penataan ruang . Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan ataupun tidak direncanakan, sementara penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

¹⁰Joko Widodo. Analisis Kebijakan Publik (konsep dan aplikasi analisis proses kebijakan publik) 2009, hal 87-88

Pentingnya pelaksanaan dapat dilihat dari fungsi implementasi kebijakan tersebut untuk membantu suatu hubungan yang memungkinkan untuk terwujudnya sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan yang diinginkan oleh pemerintah. Hal tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab dalam bukunya Analisis Kebijakan yaitu : “fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa didalam ilmu kebijakan Negara (*police science*) “*policy delivery system*” (system penyampaian/penerusan) yang biasanya terdiri dari dari cara-cara tertentu yang dirancang khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan yang dikehendaki.

Menurut Irfan Islamy dalam bukunya “prinsip-prinsip perumusan kebijakan Negara” mengenai implementasi Negara yaitu “suatu kebijakan akan menjadi lebih efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat tersebut bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh mereka tersebut bersesuaian dengan keinginan pemerintah atau Negara.”¹¹

Chief J.O. Udoji (1981) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *An sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large.*” Maksudnya ialah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.¹²

Melihat pengertian kebijakan tersebut dapat dipahamami oleh penulis sebagai suatu tindakan atau usaha yang dilakukan oleh pmerintah untuk mengatasi

¹¹ M Irfan Islamy. 2007. Hal 15

¹² Solichin Abdul Wahab. S. A. 2002. Hal : 5

suatu masalah yang timbul dimasyarakat dengan harapan permasalahan tersebut dapat dikendalikan oleh pemerintah.

Menurut Ulbert Silalahi mengemukakan bahwa “Pengendalian adalah proses pemantauan kegiatan organisasional untuk mengetahui apakah kinerja aktual sesuai dengan standar tujuan organisasional yang diharapkan.”¹³

Selain itu juga dikemukakan oleh Mulyadi dan Johny Setiawan, mendefinisikan “pengendalian adalah usaha untuk mencapai tujuan tertentu melalui perilaku yang diharapkan. Dalam definisi ini dalam pengendalian terdapat dua hak penting yaitu : tujuan tertentu yang ingin diwujudkan dan perilaku tertentu yang diharapkan.”¹⁴

Senada juga dikemukakan oleh Agus Subardi mendefinisikan pengertian pengendalian sebagai “salah satu fungsi manajemen yang merupakan pengukuran dan korelasi semua kegiatan di dalam rangka memastikan bahwa tujuan-tujuan dan rencana organosasi dapat terlaksana dengan baik.”

Pengendalian sangat penting dalam proses pelaksanaan tujuan yang ingin dicapai. Karena fungsi ini yang mengendalikan usaha-usaha kegiatan dalam rangka emncapai tujuan organisasi agar tidak keluar dari rencana-rencana pencapaian tujuan.

¹³ Ulbert Silalahi. 2002. Pemahaman praktis asas-asas manajemen. Bandung : Mandar Maju, hal : 391

¹⁴ Mulyadi dan Johny Setiawan. 1999. Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen. Yogyakarta: Aditya Media

Menurut Ulbert Silalahi tujuan dilaksanakannya pengendalian adalah sebagai berikut¹⁵ :

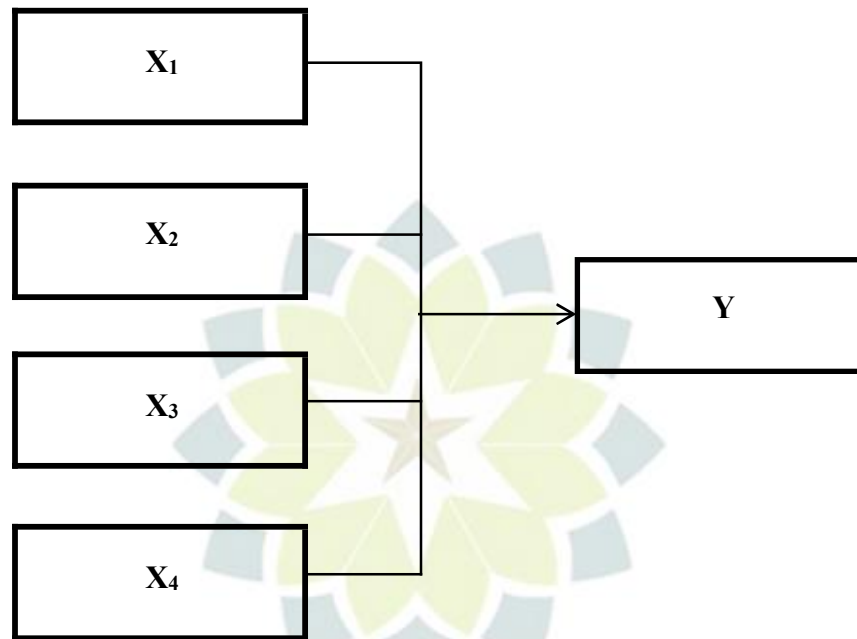
1. Mencegah terjadinya penyimpangan pemanfaatan sumber-sumber dan pelaksanaan tugas sehingga tujuan yang telah direncanakan dapat tercapai.
2. Mencegah agar pelaksanaan kerja tidak menyimpang dari prosedur yang telah digariskan atau ditetapkan.
3. Mencegah dan menghilangkan hambatan dan kesulitan yang akan, sedang dan mungkin terjadi dalam pelaksanaan kegiatan.
4. Mencegah penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan.
5. Mencegah penyalahgunaan otoritas dan kedudukan.

Alih fungsi lahan pertanian yaitu adanya pengalihan pemanfaatan nilai lahan yang asalnya pertanian menjadi fungsi lain yang non pertanian. Menurut Irawan (2005) konversi lahan cenderung menular/meningkat disebabkan oleh dua faktor terkait. *Pertama*, sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi yang terkonversi, maka aksesibilitas di lokasi tersebut semakin mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulasi tanah sehingga harga lahan di sekitarnya meningkat. *Kedua*, meningkatnya harga lahan selanjutnya mendorong petani lain di sekitarnya untuk menjual lahannya. Pembeli tanah tersebut biasanya bukan penduduk setempat sehingga akan terbentuk lahan-lahan guntai yang secara umum rentan terhadap proses konversi lahan.

¹⁵ Ulbert Silalahi. 2002. Hal 402

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disederhanakan dalam bentuk bagan kerangka pemikiran dibawah.

Tabel 1.1
Kerangka Pemikiran



Keterangan :

X₁ Faktor Komunikasi

X₂ Sumber Daya

X₃ Disposisi

X₄ Struktur Birokrasi

(Menurut Edward III dalam Leo Agustino)

Y Pengendalian

(Perda No 02 Tahun 2004 tentang RTRW)

Berdasarkan uraian di atas penulis menyatakan kerangka pemikiran sebagai berikut:

1. Kebijakan adalah suatu keputusan pemerintah baik melakukan sesuatu maupun tidak melakukan sesuatu terhadap suatu masalah yang dihadapi yang berorientasi terhadap pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
2. Implementasi kebijakan adalah tahap selanjutnya setelah kebijakan ditetapkan dan disahkan kemudian dilaksanakan oleh perangkat-perangkat kebijakan melalui sarana yang tersedia demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.
3. Implementasi kebijakan rencana tata ruang wilayah merupakan suatu instrumen secara empiris yang dapat mengendalikan alih fungsi lahan pertanian dengan zonasi kawasan dan sistem perizinan pendirian bangunan.

1.7 Hipotesis

Sudjana dalam bukunya “Statistika” mengemukakan bahwa “Hipotesis adalah asumsi atau dugaan mengenai sesuatu hal yang dibuat untuk menjelaskan hal itu sering dituntut untuk melakukan pengecekannya”.

1. H_0 = Tidak terdapat pengaruh antara komunikasi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
2. H_a = Terdapat pengaruh antara komunikasi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
3. H_0 = Tidak terdapat pengaruh antara sumber daya terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.

4. H_a = Terdapat pengaruh antara sumber daya terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
5. H_o = Tidak terdapat pengaruh antara disposisi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
6. H_a = Terdapat pengaruh antara disposisi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
7. H_o = Tidak terdapat pengaruh antara struktur birokrasi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
8. H_a = Terdapat pengaruh antara struktur birokrasi terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
9. H_o = Tidak terdapat pengaruh antara faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi secara simultan terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.
10. H_a = Terdapat pengaruh antara faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi secara simultan terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Cibiru Kota Bandung.