

# DINAMIKA KEBIJAKAN PENGENDALIAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN DI KOTA SUKABUMI

**Yana Fajar FY. Basori**

Dosen Fakultas Ilmu Administrasi dan Humaniora Universitas Muhammadiyah Sukabumi  
yanafajarbасori@gmail.com

## ABSTRAK

Pemerintah Daerah Kota Sukabumi menghadapi situasi dilema sehubungan dengan konversi lahan pertanian. Di satu sisi, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi melalui pengembangan sektor industri, jasa, dan properti. Tapi di sisi lain, pemerintah daerah juga harus memberikan perhatian pada upaya untuk mempertahankan dan melindungi keberadaan lahan pertanian untuk pelestarian produksi pertanian. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan lahan yang dibutuhkan untuk memungkinkan sistem untuk melanjutkan bisnis. Belum melihat adanya teknologi terobosan atau lokal Upaya pemerintah untuk mengkompensasi penurunan produksi pertanian yang disebabkan oleh hilangnya tanah. Pemerintah setempat telah mengusulkan kebijakan alternatif untuk membatasi atau mencegah konversi lahan pertanian subur menjadi lahan sebagai kebijakan lahan non-pertanian yang mempertimbangkan alokasi penggunaan lahan serta pembentukan lahan yang berkelanjutan. Penentuan kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah perlu komprehensif lahan basah strategi perlindungan berdasarkan dinamika lahan pertanian berkelanjutan kebijakan pengaturan. Dengan memfokuskan perhatian pada perumusan dan pelaksanaan kebijakan, indikator generik yang dapat digunakan adalah: (1) kualitas substansi kebijakan yang berisi hak-hak dasar jaminan rakyat, (2) kualitas proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang berisi menghormati prinsip kewarganegaraan dan demokratis pemerintahan yang baik dan benar. Kedua pendekatan ini cukup untuk menjadi nilai yang melekat dalam pengelolaan dinamika kebijakan pengendalian konversi lahan terkait identifikasi sosial agraria, pemetaan struktur dan hubungan pola agraria yang terjadi pada kepemilikan, kontrol, pemanfaatan dan penggunaan lahan kebijakan ke dalam keseluruhan dinamika diskusi.

Kata kunci: Dinamika Kebijakan, konversi lahan, agraria sosial, struktur agraria, prinsip-prinsip kewarganegaraan demokratis

## ABSTRACT

*Local Government of Sukabumi City face a dilemma situation in relation to agricultural land conversion. On the one hand, local governments are obliged to accelerate the pace of economic growth through the development of industrial sectors, services, and property. But on the other hand, local governments should also give attention to efforts to defend and protect the existence of farm lands for the preservation of agricultural production. Formulation and implementation of land policy is needed to allow the system to continue business. Has not seen any technological breakthrough or Local Government efforts to compensate for the decline in agricultural production caused by loss of land. Local Government has proposed an alternative policy to restrict or prevent the conversion of fertile farmland into land as non-agricultural land policies that take into account the allocation of land use as well as the establishment of a sustainable land. Determination of the policy in the form of Regional Regulation is necessary to comprehensively wetland protection strategy based on the dynamics of policy-setting sustainable agricultural land. By focusing attention on the formulation and implementation of policies, indicators of a generic that can be used are: (1) the quality of the substance of the policy that contains guarantee people's basic rights, (2) the quality of the process of formulation and implementation of policies that contain respect for the principle of citizenship and democratic governance good and right. Both of these approaches is sufficient to be value inherent in the management of the dynamics of land conversion control policy related socio-agrarian identification, mapping the agrarian structure and relationship patterns that occur on the possession, control, utilization and land use policy into a whole discussion dynamics.*

*Keywords : Dynamics policies, land conversion, socio agrarian, agrarian structure, the principles of democratic citizenship*

## PENDAHULUAN

Berkembangnya sektor industri, jasa, dan properti pada umumnya telah memberikan tekanan pada sektor pertanian terutama lahan sawah, paddy field, the paddy planted area. Konflik penggunaan dan pemanfaatan lahan bersifat dilematis mengingat peluang perluasan areal pertanian sudah sangat terbatas, sementara tuntutan terhadap kebutuhan lahan untuk perkembangan sektor industri, jasa, perumahan, semakin meningkat. Konversi tersebut berkembang karena nilai landrent di dalam mekanisme pasar tidak mencerminkan seluruh nilai barang, jasa dan biaya-biaya yang ditransaksikan di pasar. Karena itu penggunaan lahan terbangun khususnya untuk pemukiman akan terus meningkat, dan lahan sawah atau mungkin kebun campuran akan terus menyusut (Rustiadi dan Wafda, 2005). Konversi juga dipandang sebagai suatu bentuk konsekuensi logis dari adanya pertumbuhan dan perubahan struktur sosial ekonomi masyarakat yang sedang berkembang (Rustiadi dan Wafda, 2007). Daerah-daerah seputar perkotaan ekspansi aktivitas urban (suburbanisasi) merupakan faktor utama terjadi alih fungsi lahan-lahan pertanian ke aktivitas urban. Sebagian besar magnitude proses alih fungsi lahan berlangsung di kawasan perdesaan, khususnya pada kawasan-kawasan perbatasan kota-desa dan perbatasan kawasan budidaya-nonbudidaya (Rustiadi dan Wafda, 2005).

Berdasarkan data Kota Sukabumi dalam Angka Tahun 2007-2013, terjadi penurunan lahan sawah dengan laju perubahan antara 2006-2012 sebesar 31.39%. Luas lahan sawah di Kota Sukabumi yang mencapai 1,589 Ha atau 33% dari luas Kota Sukabumi menjadi potensi tersendiri bagi Kota Sukabumi. BPS Provinsi Jawa Barat mencatat bahwa Kota Sukabumi merupakan salah satu Kota yang memiliki tingkat produktifitas padi tertinggi se-Jawa Barat. Akibat penurunan luas lahan sawah di Kota Sukabumi, telah terjadi penurunan rata-rata hasil produksi padi sawah pada tahun 2012 hanya mencapai 67,49 kw/ha dari 76,72 kw/ha pada tahun 2008. Dugaan sementara, bahwa berkurangnya produktifitas padi tersebut diakibatkan terkonversinya lahan-lahan produktif di wilayah Kota Sukabumi, sedangkan lahan yang masih tersisa merupakan lahan dengan produktifitas di bawah lahan sawah yang terkonversi. Dengan semakin menurunnya produktifitas padi mengakibatkan penurunan hasil produksi padi sawah per tahun yang hanya 22979,27 ton. Angka ini jauh lebih rendah

dibandingkan pada lima tahun terakhir yang mencapai 28012.94 ton. Selain pencapaian target peningkatan produksi beras semakin sulit direalisasikan, kondisi tersebut mendorong semakin tingginya tingkat ketergantungan Kota Sukabumi terhadap suplai pangan pokok (beras) dari luar daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang cenderung semakin meningkat seiring pertambahan jumlah penduduk.

Bila keadaan dilematis ini tidak segera diatasi dengan mengembangkan kebijakan pertanahan maka kelangsungan sistem pertanian sulit dipertahankan, mengingat selama tiga dekade terakhir belum ada sesuatu terobosan teknologi dan kelembagan yang mampu mengkompensasi penurunan produksi pertanian akibat berkurangnya tanah-tanah pertanian yang dirubah ke penggunaan lain. Permasalahan ini semakin kompleks karena arah kebijakan nasional dalam hal pengendalian alih fungsi lahan pertanian sering bertabrakan dengan kebijakan Pemerintah Daerah yang lebih memprioritaskan kepentingan lokal dan kebijakan daerah.

Pemerintah Daerah Kota Sukabumi telah menetapkan 321 ha sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diatur Pasal 40 Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kota Sukabumi Periode Tahun 2011-2031. Penetapan tersebut merupakan komitmen untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan guna menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan. Berdasarkan hasil penelusuran informasi yang dilakukan sejak Perda tersebut diundangkan, belum terlihat rencana proses implementasi kebijakan tersebut, khususnya pengadaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) seperti yang telah diamanatkan Perda RTRW, yang diharapkan dapat berbentuk Peraturan Daerah. Dikhawatirkan kebijakan tersebut menjadi gagal untuk diimplementasikan.

Perlindungan lahan sawah sebagai lahan pertanian berkelanjutan dapat dilakukan secara sistemik dan strategis, dengan berbagai pendekatan yang memungkinkan. Pemerintah Daerah dapat melakukan pendekatan kebijakan-politik, ekonomi, maupun sosial-budaya. Penulisan artikel ini bertujuan akhir menetapkan strategi perlindungan lahan sawah berdasarkan dinamika kebijakan perlindungan lahan sawah sebagai lahan pertanian berkelanjutan dengan fokus perhatian pada perumusan dan pelaksanaan kebijakan.

Pola konversi lahan sawah itu sendiri, menurut Sumaryanto (2005) dapat terjadi dengan diawali alih fungsi penguasaan. Pemilik menjual kepada pihak lain yang akan memanfaatkannya untuk usaha nonsawah atau kepada makelar. Konversi lahan tidak akan terlepas dari subyek agraria, baik pemanfaat lahan sawah maupun peran Pemerintah Daerah yang membuat regulasi pengaturan sebuah kawasan dan regulasi keagrariaan. Identifikasi dan pemetaan struktur agraria serta pola relasi yang terjadi terhadap pemilikan, penguasaan, pemanfaatan dan penggunaan lahan akan menjadi kesatuan bahasan dinamika kebijakan.

Strategi penelusuran data dan informasi yang sesuai dengan tujuan penulisan dilakukan dengan memanfaatkan bahan pustaka yang terkait. Data yang dikumpulkan, data kualitatif maupun data kuantitatif, merupakan data sekunder, yaitu data yang diperoleh atau dikumpulkan dari berbagai sumber yang telah ada. Data sekunder dapat diperoleh dari berbagai sumber seperti Biro Pusat Statistik (BPS), buku, laporan, jurnal, dan lain-lain.

Secara teknis, pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen, yaitu pengumpulan data melalui dokumen-dokumen berupa dokumen publik (seperti koran, majalah, makalah, laporan-laporan) serta dokumen privat. Beberapa kali wawancara dilakukan dengan face to face interview secara semi-terstruktur bahkan tidak terstruktur dan dilakukan pertanyaan bersifat terbuka untuk memunculkan pandangan dan opini dari partisipan/informan.

### **Sosiologi Agraria**

Pengetahuan terhadap sosio-agraria, yaitu kajian tentang hubungan antara manusia dengan tanah (land) serta hubungan antar manusia berkaitan dengan tanah (Sitorus dan Wiradi dalam Tjondronegoro 1999), yang mewujudkan struktur agraria khususnya pola spacial social quality petani lahan sawah, akan mendorong implementasi kebijakan perlindungan tanah pertanian berkelanjutan dapat berjalan dengan baik. Sulitnya implementasi kebijakan perlindungan tanah ditenggarai karena miskinnya pemahaman sosiologi agraria maupun struktur agraria yang berkembang.

Dalam konteks kerangka sosiologi agraria, aktor pertanahan ditentukan ke dalam tiga kelompok yaitu: negara, pemodal, dan komunitas. Pola-pola hubungan sosial agraris antara ketiga subyek sangat ditentukan oleh konteks struktur agraria di suatu negeri (Sitorus 2002). Terdapat tiga tipe ideal struktur agraria

yaitu: (a) Tipe Kapitalis: sumber-sumber agraria dikuasai oleh non-penggarap (perusahaan); (b) Tipe Sosialis: sumber agraria dikuasai negara/kelompok pekerja; dan (c) Tipe Populis/Neo-Populis: sumber agraria dikuasai oleh keluarga/rumah tangga pengguna (Wiradi dalam Sitorus, 2002).

Dominasi penguasaan sumber-sumber agraria, pada satu pihak subyek yaitu pada swasta (tipe kapitalis), atau rumah tangga komunitas (tipe populis/neopopulis), atau pemerintah (tipe sosialis) kemudian memunculkan hubungan-hubungan sosial agraris yang berbeda antara satu dan lain tipe struktur agraria. Pada tipe kapitalis misalnya, hubungan nonpenggarap dengan anggota komunitas menjadi hubungan majikan-buruh. Pada tipe sosialis, hubungan pemerintah dengan anggota komunitas menjadi hubungan ketua-anggota. Sementara pada tipe populis/neopopuli keluarga-keluarga penguasa/pemanfaat sumber-sumber agraria boleh dikatakan berdaulat (Wiradi dalam Sitorus, 2002). Dengan demikian, terdapat keterkaitan konseptual antara struktur agraria, sosiologi agraria dengan proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan dalam perspektif ilmu pemerintahan. Kebijakan perlindungan tanah pertanian berkelanjutan dapat disusun dan diimplementasikan setelah pemahaman yang baik terhadap sosiologi agraria yang mewujudkan struktur agraria.

### **Obyek, Subyek Agraria**

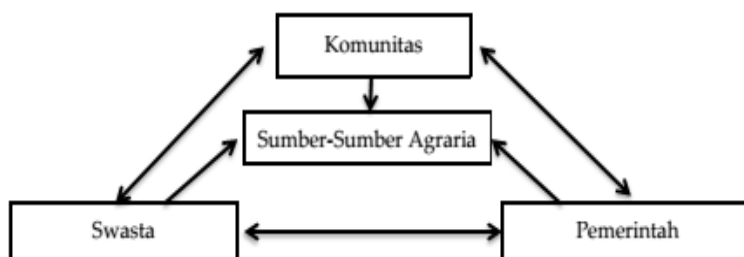
Obyek agraria, yaitu sumber-sumber agraria dapat diketahui berdasarkan pengertian dasar agraria, Pasal 1 Ayat 2 UU No. 5/1960, yaitu 'seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya...'. 'Dalam pengertian bumi selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi bawahnya serta yang berada di bawah laut' (Pasal 1 ayat 4). Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia' (Pasal 1 ayat 5). 'Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut ...' (Pasal 1 Ayat 6). Berdasarkan Pasal 1 Ayat 2, 4, 5, 6 UUPA 1960, Sitorus (2002) menjelaskan jenis-jenis sumber agraria terdiri atas tanah, perairan, hutan, bahan tambang dan udara.

Berkaitan dengan subyek agraria, yaitu pemanfaat sumber-sumber agraria, secara katagoris dapat dibedakan menjadi tiga yaitu komunitas (sebagai kesatuan dari unit-unit rumah tangga), pemerintah (sebagai representasi negara), dan swasta (private sector). Ketiga katagori sosial tersebut adalah pemanfaat

sumber-sumber agraria, yang memiliki ikatan dengan sumber-sumber agraria melalui institusi penguasaan/pemilikan (tenure institutions). Hubungan pemanfaatan tersebut menunjuk pada dimensi teknis atau dimensi kerja dalam hubungan-hubungan agraria, yang membawa

implikasi terbentuknya ragam hubungan sosial, sekaligus interaksi sosial, antara ketiga subyek agraria. Dapat digambarkan dalam hubungan segitiga sebagaimana terlihat pada gambar berikut :

**Gambar 1. Struktur Agraria.**



Sumber : Sitorus 2002:37

Keterangan:

→ Hubungan Teknis Agraria (kerja)

↔ Hubungan Sosial Agraria

Secara konseptual, struktur agraria seperti dalam Gambar 1 mengandung potensi konflik ataupun kerjasama. Kerjasama akan terjadi apabila subyek agraria bersedia dan mampu merumuskan kesepakatan perihal kepentingan dan klaim yang berbeda-beda menyangkut akses terhadap obyek agraria. Sebaliknya, konflik agraria akan terjadi apabila terdapat benturan kepentingan intra dan antar subyek agraria ataupun tumpang tindih klaim akses terhadap obyek agraria. Secara faktual hubungan-hubungan agraria intra dan antar ketiga subyek tersebut cenderung diwarnai oleh gejala konflik agraria, baik yang bersifat laten maupun yang bersifat manifes. Dalam kaitan konflik agraria, Wiradi (2000) menunjukkan ketidakselarasan (incompatibilities), yaitu, (1) ketimpangan dalam hal struktur kepemilikan dan penguasaan tanah, (2) ketimpangan dalam hal peruntukkan tanah, dan (3) ketimpangan dalam hal persepsi dan konsepsi mengenai agraria.

### **Penguasaan Tanah yang Sempit dan Tunakisma**

Menurut Wiradi (2009), terdapat dua tema besar dalam pembahasan mengenai penguasaan tanah. Pertama, mengenai land tenure pattern atau pola pemilikan tanah yang mencakup data tentang jenis status hak pemilikan, jenis

penggunaan tanah dan sebaran (distribusi) pemilikan tanah. Kedua, mengenai land tenancy pattern atau pola hubungan penggarapan tanah. Pola ini berkaitan dengan masalah kelembagaan atau aturan-aturan setempat mengenai penggarapan tanah yang bukan penggarapnya (sewa, gadai, bagi-hasil, dan lainnya). Menurut Wiradi, kepemilikan formal tidak selalu mencerminkan penguasaan nyata atas tanah.

Penguasaan atas tanah dapat dilakukan dengan beberapa cara, yakni melalui sewa menyewa, penyakapan, dan bahkan gadai-menggadai, walaupun sebenarnya telah dilarang menurut ketentuan UUPA 1960. Sebagian rumah tangga yang tidak memiliki tanah tetap dapat memperoleh tanah garapan dan sebaliknya ada sebagian pemilik tanah yang tidak menggarap sama sekali. Petani bukan pemilik dan juga tidak mempunyai tanah garapan, biasa disebut tunakisma mutlak.

Relasi sosial pada masyarakat suburban Kota Sukabumi dipengaruhi oleh peran petani dalam penguasaan sumber daya agraria, baik dengan kepemilikan lahan maupun penguasaan lahan dengan beragam metode. Metode makaya adalah istilah untuk salah satu pola relasi agraria pemanfaatan dan penguasaan sumberdaya agraria. Struktur agraria dibangun melalui

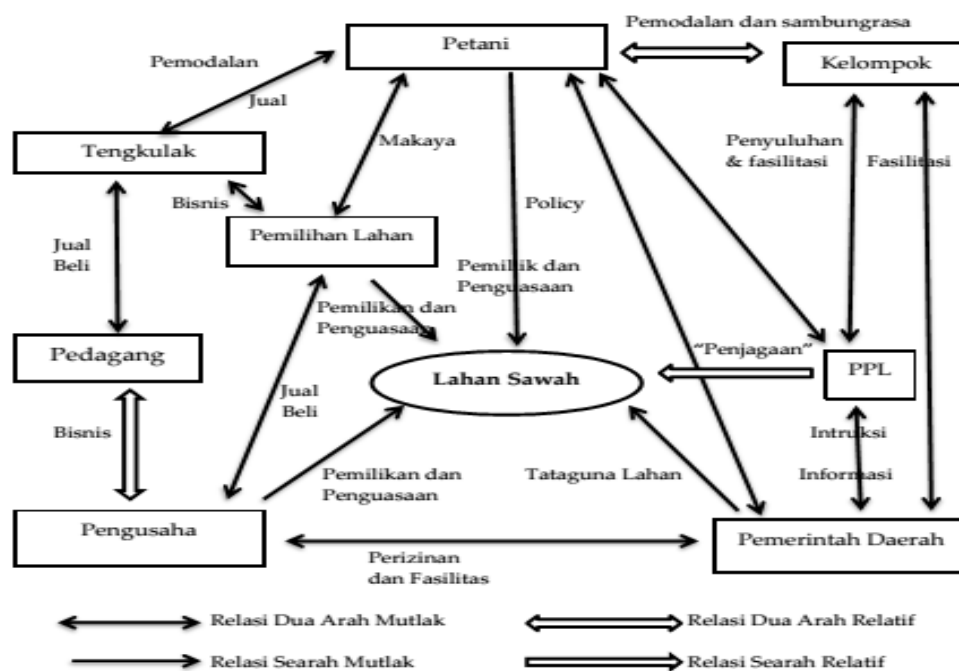
penguasaan perorangan dan tidak semua warga komunitas dapat dengan mudah memperoleh akses untuk menguasai sumber daya agraria. Terdapat enam komunitas petani yang menunjukkan struktur sosial pada petani dengan mekanisme makaya. Kategorisasinya adalah, (1) petani pemilik yang menguasai lahan hanya dengan pola kepemilikan tetap, (2) petani pemilik juga penggarap, yang menguasai lahan bukan hanya memiliki tetapi juga mengusahakan lahan milik petani lain melalui makaya, (3) petani pemilik merangkap pengepul (tengkulak), yang selain menguasai lahan, juga melakukan usaha tani mengumpulkan hasil tani dari petani lainnya, (4) petani penggarap, yang menguasai lahan dengan cara mengusahakan lahan milik petani lain/bukan petani dengan sistem sewa, (5) petani penggarap juga buruh tani, yang menguasai lahan milik petani lain/bukan petani

melalui sistem sewa, dan menjadi buruh tani, (6) buruh tani, yang benar-benar tidak menguasai lahan, dan dapat dikategorikan sebagai tunakisma. Dari hasil Sensus Pertanian 2013 diketahui dari berbagai lapisan tersebut terjadi peningkatan persentase petani gurem dan berkurangnya jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian dalam kurun waktu 10 tahun. Jika pada tahun 2003 masih ada 6518 petani dengan luas pemilikan <1000 m<sup>2</sup>, pada tahun 2013 menjadi 1352 petani, dengan pertumbuhan absolut - 79.26%.

### Peta Relasi Agraria

Hasil penelitian Mansur (2015) tentang peta relasi antarsubyek agraria terhadap lahan sawah di Kota Sukabumi memperlihatkan kompleksitas yang tidak secara terang benderang dapat terungkap.

Gambar 2. Relasi Agraria



Sumber: Mansur (2015)

Dalam Gambar 2. Relasi Agraria, relasi petani dibangun dengan Pemerintah Daerah, tengkulak, kelompok tani, pemilik lahan dan tentunya dengan lahan sawah. Pola relasi petani dengan tengkulak membangun sebuah 'simbiosis mutualisme'. Saling berinteraksi, namun posisi petani akan menjadi inferior ketika berhadapan dengan tengkulak. permodalan yang diberikan tengkulak untuk modal awal petani menyebabkan petani 'terikat' dengan tengkulak.

Hubungan lahan sawah dengan petani adalah abadi, namun dalam perkembangannya, di dalam struktur agraria terdapat subyek agraria yang juga bersama-sama menggunakan dan memanfaatkan lahan secara berbeda. Relasi pengusaha swasta terhadap lahan cenderung berbeda dengan petani. Kehadiran pemilik lahan yang tidak pro petani akan dengan mudah untuk melepaskan lahan miliknya kepada pengusaha tersebut. Kepentingan pengusaha adalah

berorientasi pada aspek ekonomi yang secara sadar dan langsung akan terjadi konversi lahan sawah. Hal ini juga ditopang dengan mekanisme perijinan dan tata guna lahan yang diberlakukan Pemerintah Daerah. Perijinan dan fasilitas Pemerintah Daerah berdasarkan regulasi tata guna lahan bisa menjadi kendali untuk lahan sawah agar bisa dipertahankan atau bisa pula terkonsersi.

### **Konversi Lahan**

Penggunaan term konversi dalam konteks UUPA 1960 merupakan alih status hak atas tanah. Dalam konteks spasial dipahami sebagai perubahan penggunaan lahan tertentu ke penggunaan yang lain. Pada tulisan ini, konversi lahan dipahami sebagai perubahan atau alih fungsi lahan dari pertanian ke nonpertanian, atau dapat pula sebaliknya.

Menurut Sihaloho et al. (2007), faktor yang menyebabkan konversi lahan dapat dibagi dua katagori yaitu: (1) aras makro meliputi kebijakan pemerintah (kebijakan spasial dan agraria) dan penambahan penduduk; dan (2) aras mikro yang terdiri dari pola nafkah rumah tangga (struktur ekonomi rumah tangga), kesejahteraan rumah tangga (orientasi nilai ekonomi rumah tangga). Dalam konversi penggunaan lahan berlangsung hukum pergeseran secara searah dan bersifat irreversible (tidak dapat balik). Lahan sawah yang terkonsersi menjadi perumahan atau kawasan terbangun lainnya hampir tidak mungkin kembali menjadi sawah. Perubahan penggunaan tanah pada umumnya didahului oleh proses alih status penguasaan tanah (Irawan dalam Nasoetion, 2003), Perubahan penggunaan tanah baik yang direncanakan maupun tidak diinginkan dari sudut pandang kebijakan tanah nasional pada dasarnya akan ditentukan oleh dua kelompok faktor, yakni yang berhubungan dengan mekanisme alamiah kompetisi penggunaan tanah atau mekanisme pasar dan yang berhubungan dengan kelembagaan yang diintroduksi oleh pemerintah maupun yang berkembang dalam masyarakat.

Penelitian Mansur (2015) membuktikan bahwa tantangan yang dihadapi oleh kawasan suburban di Kota Sukabumi dapat terjadi karena sistem pewarisan. Ahli waris tidak berminat untuk menjadi petani seperti orang tuanya, dan cenderung segera melepas tanah waris dengan berbagai alasan. Konversi lahan yang masif bukan hanya terjadi karena faktor kebijakan, juga disebabkan oleh semakin berkurangnya tenaga kerja pertanian baik regenerasi petani maupun tenaga kerja petani, fragmentasi

kepemilikan/penguasaan lahan, faktor kependudukan, faktor economic landrent. Peneliti Akatiga, Nugraha dan Herawati (2015), menguatkan, bahwa orang muda cenderung tidak tertarik menjadikan pertanian sebagai pekerjaan utama di masa yang akan datang. Secara fisik, konversi lahan dipengaruhi oleh faktor jaringan infrastruktur, fragmentasi lahan dan kebutuhan untuk lahan terbangun, khususnya untuk permukiman.

### **ANALISIS KAJIAN**

#### **Dinamika Kebijakan, Strategi Perlindungan Lahan**

Seperti yang disimpulkan peneliti Akatiga, Harahap dan Ambarwati (2015), gejala pemilikan dan penguasaan tanah oleh absente mulai signifikan dan mengarah kepada polarisasi sehingga mengakibatkan pola usaha tani skala kecil merata dengan ketimpangan distribusi yang masih tetap ada. Investasi akumulasi tanah mengarah kepada akumulasi modal bagi pemilik tanah luas yang hanya duduk manis tidak melakukan proses produksi. Demikian pula dengan permasalahan lahan pertanian sawah di Kota Sukabumi yang ditandai dengan tingginya alih fungsi atau berkurangnya lahan sawah, kepemilikan/penguasaan lahan sawah yang relatif sempit oleh petani dan kemungkinan tingginya kepemilikan lahan pertanian oleh selain orang Kota Sukabumi (absente).

Dengan fokus terhadap proses perumusan ataupun pelaksanaan kebijakan, penetapan Pemerintah Daerah tentang luas lahan lestari seperti yang tertera dalam RTRW, akan diikuti dengan proses penetapan Peraturan Daerah yang mengatur pengendalian konversi lahan yang tidak hanya terkait dengan penetapan lahan lestari, tetapi terikat dengan seluruh rencana pemanfaatan lahan pertanian di Kota Sukabumi. Istilah kebijakan itu sendiri memuat perspektif yang beragam sesuai minat dan perhatian ilmuwan. Anderson (1969), misalnya menekankan 'tindakan', 'aktor' untuk menjelaskan pengertian kebijakan. Menurut Anderson (1969), kebijakan merupakan 'a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern'. Dye (1975) menyampaikan kebijakan sebagai, 'whatever governments choose to do or not to do', Dalam perpektif Dye, pembiaran sebuah masalah kebijakan merupakan 'kebijakan'. Preperensi Young dan Quinn (2002) tentang konsep kunci yang termuat dalam kebijakan cukup berguna, seperti berikut.

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan merupakan tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan harus merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Dalam perspektif dinamika kebijakan, memahami kebijakan terkait dengan pemahaman tentang perubahan kebijakan dalam suatu proses politik yang berkesinambungan. Perhatian harus ditujukan pada proses pembuatan kebijakan perlindungan dan pelaksanaan kebijakan pengendalian konversi lahan sawah yang memperhatikan sosio agraria dan struktur agraria yang terbentuk. Walaupun tidak semua sistem adalah dinamis, tetapi semua dinamika terjadi dalam sistem. Cara memahami sistem merupakan sesuatu yang berguna. Robert Jervis (1997) memberikan pemahaman yang baik tentang sistem. Menurut Jervis, kita berhadapan dengan sistem ketika (a) seperangkat unit atau elemen yang saling berhubungan sehingga perubahan dalam beberapa elemen atau hubungannya menghasilkan perubahan di bagian lain sistem, dan (b) sistem keseluruhan menunjukkan sifat dan perilaku yang berbeda dengan bagian-bagiannya. Sistem yang tertutup adalah sistem yang hanya responsif terhadap perubahan yang

diprakarsai oleh unsur-unsurnya sendiri. Struktur sistem itu sendiri terdiri dari (1) unsur-unsur pembentuknya, (2) peraturan yang mengatur interaksi mereka, dan (3) informasi yang diperlukan oleh sistem untuk menerapkan aturan. Pada hampir semua sistem dinamis, 'menjalankan' sistem menciptakan umpan balik yang dapat mengubah struktur sistem. Sebagaimana telah disampaikan Easton (1965), konsep sistem menunjuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan (demands) menjadi keputusan otoritatif. Konsep sistem juga menunjukkan adanya hubungan timbal balik antara elemen serta mempunyai kemampuan dalam menanggapi kekuatan yang berasal dari lingkungannya (internal and external environments), baik berbentuk tuntutan (demands) maupun dukungan (supports).

Parameter yang digunakan yaitu parameter analisis dinamika kebijakan, pertama, penelitian dan rasionalisasi. Penelitian dan rasionalisasi merupakan dua aspek yang berbeda, namun saling terkait. Penelitian menunjuk pada pengetahuan yang diperoleh melalui observasi dan eksperimen yang dapat membantu membuat pilihan-pilihan kebijakan. Rasionalisasi menunjuk pada logika dan konsistensi internal. Misalnya, apakah berbagai bagian dari elemen kebijakan berkaitan secara rasional? Apakah kebijakan sudah bersifat konsisten secara logis dan internal? Kedua, orientasi nilai yang dijadikan patokan atau kriteria untuk menilai kebijakan nilai buruk. Nilai-nilai merupakan keyakinan dan opini masyarakat mengenai baik dan buruk. Nilai juga merupakan sesuatu yang diharapkan atau kriteria untuk membuat keputusan mengenai sesuatu yang diharapkan. Burstein dalam Leicht dan Jenkins (2010) menjelaskan bahwa opini publik (public opinion) berbasis nilai memberikan dampak terhadap kebijakan publik (public policy). Perubahan opini (opinion changes) menjadi penting karena menjadi sebab berubahnya kebijakan (opinion changes are important causes of policy change). Ketiga pertimbangan politik yang umumnya dijadikan landasan untuk menjamin keamanan dan stabilitas. Politik berkenaan dengan suatu cara bagaimana kebijakan-kebijakan dirumuskan, dikembangkan dan diubah dalam konteks demokrasi. Lebih khusus lagi politik menunjuk pada individu-individu dan kelompok kepentingan yang berpartisipasi atau berusaha mempengaruhi proses perumusan dan pengembangan kebijakan.

Penelitian Mansur (2015) memberikan peringkat kepentingan komponen 'kondisi sosio agraria' petani sebesar 61,3%, dengan kriteria penguasaan lahan, regenerasi petani, pemberian penghargaan, dan bantuan permodalan. Sedangkan komponen 'menekan konversi lahan' sebesar 38,7% dengan kriteria menekan fragmentasi lahan, penetapan kawasan strategis dan pemeliharaan infrastruktur pertanian. Berdasarkan kajian sosial agraria seperti itu, penyusunan strategi kebijakan perlindungan lahan dilakukan secara komprehensif, memperhatikan kajian sosial agraria, memperhatikan UU, ketentuan dan peraturan yang terkait dengan pengendalian konversi lahan serta penekanan terhadap komitmen, dan political will Pemerintahan Daerah memenuhi prinsip-prinsip demokratis kewargaan, yang disebut Dryzek dalam Sorenson dan Torfing (2007), pemenuhan nilai-nilai equality, freedom, communication. Lihat juga, Denhardt dan Denhardt, (2004); Farazmand, (2004).

Dinamika kebijakan dan tuntutan pemenuhan prinsip demokratis kewargaan menjadi gambaran kinerja dari hulu ke hilir tentang daya cakup kebijakan pengendalian konversi lahan yang merentang luas dari ranah politik sampai teknorasi. Pada ranah politik, kebijakan melekat dalam konstitusi, mandat kehadiran negara, ideologi politik rezim, politik legislasi, hingga praktek berpolitik. Pada ranah teknorasi kebijakan mewujudkan dalam institusi birokrasi, instrumentasi kebijakan, desain kelembagaan dan business process, grand strategy, road map, standar pelayanan (kebijakan) publik dan aneka dokumen kerja yang lainnya. Pengelolaan dinamika kebijakan dan segala opsi perubahan harus berdasar dari dan menyasar pada semua kompleksitas elemen tersebut. Dalam perspektif dinamika kebijakan seluruh pekerjaan adalah berskala raksasa, kendati para pihak di sektor negara dan masyarakat sipil sudah mengerjakan satu atau sebagian dari elemen yang ada. Bukan bagaimana semua itu harus dikerjakan, tetapi bagaimana menyusun pilihan prioritas dan menata berbagai langkah kerja yang terkesan berserak. Dalam kerangka demikian, preskripsi sejumlah elemen pemikiran dapat disampaikan sebagai berikut.

Pertama, kebijakan pengendalian konversi lahan sebagai sistem kebijakan (the policy system) yang memiliki elemen yang saling terkait. Abai terhadap elemen-elemennya berdampak pada proses penyusunan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang buruk. Perhatikan, Kay (2006). Terkait dengan

'dinamika', dipahami bahwa secara faktual, otoritas dan kekuasaan serta pengaruh akan dipentingkan ketimbang pentingnya proses dinamis dan keterampilan taktis terkait seluruh proses yang berhubungan dengan dinamika kebijakan pengendalian konversi lahan sawah. Karena itu, tindakan kolektif (collective action) seperti yang disarankan Almeida dalam Leicht dan Jenkins, eds. (2010) antar berbagai aktor elemen menjadi sesuatu yang niscaya.

Kedua, kualitas substansi kebijakan perlindungan lahan harus memperlihatkan secara jelas jaminan perlindungan hak dasar rakyat secara keseluruhan seperti telah dirumuskan Konstitusi, UUD 1945 Perubahan. Konstitusi terang benderang mematri pelayanan dasar sebagai hak konstitusional rakyat yang dalam satu tarikan nafas membawa implikasi tanggung jawab konstitusional negara. Dengan demikian, substansi kebijakan perlindungan lahan bukan sekedar mendefinitifkan luas lahan sawah berkelanjutan, tetapi aspek lain yang memperlihatkan upaya Pemerintah Daerah memperbaiki akses warga khususnya petani terhadap sumber-sumber agraria, peningkatan kapasitas pengelolaan lahan petani dengan memperhatikan penggunaan teknologi, peningkatan kesejahteraan petani melalui usaha pertanian dari hulu ke hilir, serta edukasi yang komprehensif tentang usaha pertanian kepada generasi muda

Ketiga, substansi kebijakan perlindungan lahan sawah termasuk penyediaan pembiayaan pengadaan lahan sawah oleh Pemerintah Daerah. Pelepasan lahan sawah yang tidak dapat dihindari akan ditanggulangi Pemerintah Daerah dengan harga kompetitif, sehingga keberadaan lahan tersebut terlindungi dari alih fungsi lahan.

Keempat, kualitas proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan yang mengandung penghormatan terhadap prinsip kewargaan demokratis dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Setiap kebijakan sosial bagi pencapaian kesejahteraan dan pelayanan publik hanya bisa mewujudkan secara efektif dalam sistem politik demokratis (Gough, dalam Triwibowo dan Subono, ed. 2009). Pengabaian secara sadar akan hak-hak rakyat lebih biasa terjadi dalam pemerintahan nirakuntabilitas yang melihat birokrasi sebagai alat kekuasaan dan memaknai kebijakan publik sekedar formalisasi kepentingan diri/oligarki. Pemerintahan semacam ini tidak hanya ada dalam rezim otokrasi, tetapi juga dapat menghinggapi rezim demokrasi-transisional yang menjadikan instrumen demokrasi sebagai wadah penetrasi agenda ekonomi-politik negara. Dalam



banyak kasus transisi, orientasi kerja lebih tertuju pada desain ulang kelembagaan demokrasi prosedural yang tidak otomatis menghadirkan demokrasi bermakna, *meaningful democracy*, menurut Olle Torngquist, yang ditandai dengan sepadannya relasi kuasa antaraktor dan kuatnya kontrol masyarakat terhadap urusan publik dalam basis kesetaraan. Yang terjadi justru membajak aspirasi demokrasi sebagai basis legitimasi kebijakan sarat *predatory-interest*, terutama berkenaan dengan alokasi sumber daya strategis APBD, dan lain-lain.

Kelima, penguatan kualitas kewargaan, yakni mendorong kepedulian dan kesadaran kritis *issue* kebijakan, termasuk keterlibatan sistematis sejak fase pembuatan kebijakan. Kelompok gerakan sipil mesti bisa memfasilitasi titik-titik krusial kepentingan riil warga atau setidaknya menjaring *issue* dinamika kebijakan pengendalian konversi lahan.

## KESIMPULAN

Dalam perspektif dinamika kebijakan situasi dilematis seperti masifnya konversi lahan sawah dan upaya percepatan pertumbuhan dengan fasilitasi jasa perdagangan, infrastruktur, *property* atau fasilitas khas urban lainnya harus diselesaikan berdasarkan pemahaman komprehensif terhadap seluruh elemen yang terkait dan saling mempengaruhi. Penelusuran dan rekomendasi kajian studi yang terpercaya, seperti pendekatan *sosio-agraria* dan pemanfaatan ruang dan lahan pada umumnya dapat dipakai sebagai referensi materi pembahasan kebijakan, selain *'refreshing'* dengan berbagai ketentuan yang terkait dengan pengendalian konversi lahan. Secara regulatif, perlindungan sawah telah diatur dengan beberapa ketentuan, sebut saja UU Nomor 5 Tahun 1960, UU Nomor 26 Tahun 2007, UU Nomor 41 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012

Sambil terus melakukan penguatan kualitas kewargaan, dalam batas-batas yang dibenarkan konstitusi, *collective action* dapat dijadikan pilihan untuk mendorong sebuah kebijakan konversi lahan sawah yang memenuhi nilai demokratis-kewargaan, dan berujung layanan publik yang memenuhi hak-hak dasar warga. *Government failure* tidak boleh terjadi hanya karena warga negara masih memiliki kualitas kewargaan dan kepedulian terhadap *issue* kebijakan, masih rendah. Bersikap optimistik

tetap perlu ditumbuhkan, perlu diperjuangkan. Wallahu a'lam.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Anderson, James, 1969. *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart and Winston
- Bahagijo, Sugeng, A. Prasetyantoko, Setyo Budiantoro, 2002. *Pembangunan Inklusif Prospek dan Tantangan Indonesia*, Jakarta: LP3ES, *Perkumpulan Prakarsa*.
- Dye, Thomas R. 1975, *Understanding Public Policy*, New York: Printice-Hall
- Easton, David, 1965. *A System of Analysis of Political Life*, New York: Wiley.
- Hidayat, 2011. *Politik Agraria Transformatif: Studi Peluruhan Kelembagaan Lokal dan Kegagalan Politik Tata Kelola Agraria pada Komunitas Petani di DAS Cidanau Kabupaten Serang Provinsi Banten*, Disertasi, Bogor: Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor
- Jenkins, J. Craig, Kevin T. Leicht, 2010. *Handbook of Politics State and Society in Global Perspective*, New York: Springer
- Kay, Adrian, 2006. *The Dynamic of Public Policy Theory and Evidence*, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Mansur, Yuda Hidayat, 2015. *Analisis Sosio-Agraria dan Konversi Lahan Serta Strategi Perlindungan Lahan Sawah di Kota Sukabumi*, Thesis, Sekolah Pasca Sarjana Istitut Pertanian Bogor.
- Muiz, A. 2009. *Analisis Perubahan Penggunaan Lahan di Kabupaten Sukabumi*, Tesis, Bogor, Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor
- Nasoetion, LI. 2003. 'Konversi Lahan Pertanian: Aspek Hukum dan Implementasinya'. *Prosiding Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian*, Penyunting, U. Kurnia, F. Agus, D. Setyorini, A. Setiyanto, Bogor, Pusat Penelitian dan Pengembangan Agroklimat. Halaman 41-45
- Rustiadi E, Wafda R. 2005. 'Masalah Ketersediaan Lahan dan Konversi Lahan Pertanian', dalam Sunito S et al (ed). *Prosiding Seminar Penanganan*

- Konversi Lahan dan Pencapaian Lahan Pertanian Abadi. Bogor, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan LPPM IPB. Halaman 70-78.
- Rustiadi E., A. Ruswandi, Mudikdjo. 2007. 'Konversi Lahan Pertanian dan Dinamika Perubahan Penggunaan Lahan di Kawasan Bandung Utara'. *Jurnal Tanah dan Lingkungan*
- Sihaloho M, AH Dharmawan, S. Rusli. 2007. 'Konversi Lahan dan Perubahan Struktur Agraria (Studi Kasus di Kelurahan Mulyaharja, Kecamatan Bogor Selatan Kota Bogor Jawa Barat'. Bogor, *Sodality Jurnal Transdidiplin Sosiologi, Komunikasi dan Ekologi Manusia*. Halaman 253-270.
- Sitorus, MTF, 2005. 'Krisis Paradigma Pertanahan: Masalah Konversi Lahan Pertanian di Indonesia dari Sudut Pandang Sosiologi Agraria', dalam Sunito S et al (ed). *Prosiding Seminar Penanganan Konversi Lahan dan Pencapaian Lahan Pertanian Abadi*. Bogor, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan LPPM IPB. Halaman 34-96.
- Torfig, Jacob, Eva Sorenson, eds. 2007. *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave Macmillan
- Triwibowo, Darmawan dan Nur Imam Subono, ed. 2009. *Meretas Arah Kebijakan Sosial di Indonesia*, Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, LP3ES.
- Wiradi, G. 2000. *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta, Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.
- Winarno, Budi, 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo
- Young, Eoin dan Lisa Quinn, (2002). *Writing Effective Public Policy Paper: A Guide of Edviser in Central and Eastern Europe*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.