
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 6
TAHUN 2009 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH
KABUPATEN SIDOARJO
(Studi Alih Fungsi Lahan Sawah di Kecamatan Wonoayu Kabupaten
Sidoarjo)**

Mohamad Hatta Karuniawan
Luluk Fauziah

(Prodi Ilmu Administrasi Negara-FISIP-Universitas Muhammadiyah Sidoarjo,
Jalan Mojopahit 666 B, Sidoarjo
email: bunk.hatt@gmail.com, ardi.ps@gmail.com, lulukfauz@gmail.com)

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan proses implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah terkait alih fungsi lahan sawah di Kecamatan Wonoayu Kabupaten Sidoarjo, mendeskripsikan peran aktor dalam implementasi kebijakan serta faktor pendukung dan penghambatnya. Metode penelitian ini menggunakan deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Perda Nomor 6 Tahun 2009 tentang RTRW terkait alih fungsi lahan yang ada di Kecamatan Wonoayu masih belum terlaksana dengan baik. Sehingga, hal tersebut mengakibatkan celah bagi para oknum tertentu dalam melakukan tindakan-tindakan yang lebih menguntungkan kepentingan pribadi dan kelompoknya dibandingkan kepentingan masyarakat. Beberapa aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan ini antara lain investor, masyarakat, dan pemerintah yang memiliki masing-masing perannya dan saling bersinergi antara satu dengan yang lainnya. Namun, pada realitanya implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009 ini tidak terlepas dari faktor pendukung diantaranya sumberdaya manusia yang ideal dan sanksi hukum yang tegas bagi pelanggar aturan. Sedangkan faktor penghambatnya diantaranya kurangnya komunikasi yang terjalin diantara pemerintah dengan pemilik lahan dan pengawasan yang masih hanya bersifat formalitas.

Kata kunci: implementasi, kebijakan, alih fungsi lahan

**POLICY IMPLEMENTATION OF LOCAL REGULATION NUMBER 6 OF
2009 ON THE SPATIAL REGION PLAN IN SIDOARJO REGENCY
(Study at paddy field conversion in Wonoayu District Sidoarjo Regency)**

ABSTRACT

The purpose of this study was to describe the process of Implementation Local Regulation number 6 of 2009 on the Spatial Planning related to conversion of paddy fields in the Wonoayu District, Sidoarjo regency, describe the role of actors and its inhibiting and supporting factors. This research used qualitative descriptive methods. The result study showed that Policy Implementation of Local Regulation number 6 of 2009 the Spatial Planning related to conversion of paddy fields in the Wonoayu District, Sidoarjo regency wasn't run yet. Thus, it resulted a chance for certain stakeholders to more concerned of profitable personal and group interests than society interests. Some of the actors that are involved in this policy implementation among other investors, communities, and governments have each role and synergize with each other. However, in reality this policy implementation was not independent of the supporting factors such ideal and good human resources and legal sanctions for violators of the rules. In addition inhibiting factors included the lack of communication that exists between the government and the landowners as well as supervision only as formality. Keywords: implementation, policy, land conversion

PENDAHULUAN

Indonesia dikenal dengan Negara yang agraris yang sebagian besar penduduknya berprofesi sebagai petani karena tanahnya yang subur dan lahan pertanian luas disetiap daerah. Hampir tidak ada lahan di Negara ini yang tidak dapat ditanami, tidak salah jika ada pepatah mengatakan “*gemah ripah loh jinawi*” bahwa Indonesia memiliki kekayaan alam yang melimpah. Bahkan hanya dengan menancapkan sebatang kayupun bisa tumbuh menjadi tanaman. Dalam rangka menjaga eksistensi tersebut pemerintah membuat Undang-Undang tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang menjadi pedoman atau dasar hukum dalam membuat kebijakan terkait pembangunan fisik maupun non fisik. Hal tersebut untuk mengendalikan tuntutan kebutuhan akan tanah yang dimanfaatkan sebagai tempat hunian ataupun kegiatan perekonomian yang terus meningkat karena dinamika kebutuhan penduduk yang berkembang sehingga penggunaan tanah membawa konsekuensi spasial yang serius dan kompleks.

Sementara itu, pengembangan wilayah sebagai dampak beragamnya kebutuhan penduduk telah memunculkan gejala penataan yang tidak terkendali

(*unmanage growth*). Dan dampak yang dianggap sangat signifikan adalah berkurangnya dan hilangnya keberadaan tanah pertanian yang masih produktif, subur, dan irigasi teknis di daerah pinggiran perkotaan ataupun perdesaan. Akumulasi yang ditimbulkan adalah berkurangnya kemampuan produksi pangan di tengah pertumbuhan penduduk yang tidak terkendalikan. Tentunya hal tersebut menjadi mudah penanganannya jika pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai satu visi dan misi sama yang didukung oleh masyarakat sebagai pemilik tanah.

Menurut Achmad Sodiki (dalam Mustofa dan Suratman, 2013: 2) menyatakan tidak seperti Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 dilahirkan yang memuat anti modal asing. Namun pada realitanya, pada saat ini kehadiran modal asing telah menjadi kebutuhan bangsa ini. Oleh sebab itu, UUPA memerlukan reinterpretasi secara kontekstual. Mengapa demikian, karena secara ideologis doktrin *land to the tiller* pasal 10 UUPA, yaitu tanah untuk petani, seperti saat UUPA dilahirkan, tidak lagi menjadi kenyataan. Tanah sudah menjadi komoditas untuk diperebutkan dalam pasar bebas. Para petani tidak lagi berhadapan dengan tuan-tuan tanah seperti zaman UUPA-1960, tetapi berhadapan dengan modal besar dalam industri serta orang-orang kaya kota yang memborong tanah didaerah pinggiran kota maupun pedesaan. Tanah berubah menjadi saham-saham yang setiap saat dapat diperjualbelikan lewat pasar modal. Jadi transaksi tanah berarti menjangkau dan melewati batas-batas teritorial nasional.

Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu Kabupaten yang memiliki potensi tanah yang subur. Hamparan lahan sawah dan perkebunan milik petani banyak dijumpai di Kabupaten ini. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26 (Dua Puluh Enam) Daerah Tingkat II Percontohan Presiden Republik Indonesia, menjadikan Kabupaten Sidoarjo sebagai Kabupaten percontohan dari implementasi kebijakan otonomi daerah untuk wilayah Jawa Timur. Kebijakan otonomi tersebut berjalan sampai sekarang dan berkali-kali mengalami perbaikan dengan amandemen Undang-Undang sampai yang terakhir yaitu Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah.

Undang-Undang diatas memaksa pemerintah daerah bisa mengelola urusan pemerintahan sendiri, seperti halnya Rencana Tata Ruang dan Wilayah atau RTRW Daerah. Demi menjaga efektifitas implementasi dari kebijakan RTRW tersebut pemerintah membuat Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2009-2029. Perda tersebut mengatur rencana jangka panjang, menengah dan jangka pendek terkait tata ruang wilayah di masing-masing daerah.

Karena itulah tiap daerah berusaha menarik investor perusahaan ataupun perumahan untuk menempati wilayah mereka dan meningkatkan perekonomian di

daerahnya. Alih fungsi lahan juga disebabkan oleh kebijakan yang mereka buat sendiri, meskipun pemilik lahan juga mengharapkannya. Semua persoalan sosial tentang pertanahan yang terjadi pada masalah seperti menunjukkan bahwa apapun yang terjadi tidak akan ada yang membelokkan niat mereka untuk mempertahankan tanah mereka. Jika hal tersebut terjadi pada masa sekarang, mungkin akan berbeda lagi penyelesaiannya. Kita tahu dan tidak menyangkal bahwa saat ini yang berbicara adalah “uang”. Jika seorang pengembang sebuah perumahan ataupun yang lainnya melihat ada sebuah tempat yang strategis dengan prospek yang bagus, sudah pasti mereka akan berusaha untuk mendapatkannya. Dengan bermodal uang yang mereka punya, pengembang tersebut akan mendatangi pemilik lahan persawahan untuk nego harga.

Berikut merupakan data terkait jumlah ijin perubahan penggunaan tanah menurut luas tanah tahun 2011-2012 di Kabupaten Sidoarjo (Carolina, dkk: 2012). Berdasarkan data menunjukkan bahwa konversi lahan pertanian menjadi non pertanian luasnya mengalami peningkatan dari tahun 2011-2012. Konversi lahan tersebut digunakan sebagai perumahan, industri, dan lain-lain. Perkembangan zaman yang semakin pesat dan kebutuhan masyarakat yang semakin bervariasi mengakibatkan proses pembangunan semakin berkembang pesat.

Tabel 1.
Jumlah Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Menurut Luas Tanah
Tahun 2011-2012

Luas Tanah (m ²)		Tahun	
		2012	2011
Jenis Tanah	Sawah (<i>Rice Field</i>)	626.688	451.876
	Kering (<i>UnriceField</i>)	754.431	893.455
Total		1.381.119	1.345.331
Penggunaan	Perumahan	835.121	776.508
	Industri	436.680	507.556
	Lainnya	109.318	61.257
Total		1.381.119	1.345.331

Sumber: Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2012 & 2013

Kecamatan Wonoayu sebagai salah satu kawasan pedesaan kedua terluas di Kabupaten Sidoarjo dengan luas wilayah sebesar 144,28 Ha. Berdasarkan fakta di lapangan menunjukkan bahwa Kecamatan Wonoayu juga merupakan salah satu kecamatan yang tidak terlepas dari adanya konversi lahan sebagai dampak dari proses pembangunan. Beberapa wilayah yang berpotensi sebagai wilayah pertanian telah beralih fungsi menjadi lahan non pertanian untuk memenuhi

berbagai kebutuhan hidup masyarakat sekitar. Sehingga, terkait dalam alih fungsi lahan pemerintah daerah berperan penting sebagai pengawas dan pengendali penggunaan dan pemanfaatan lahan yang dapat diwujudkan dalam perumusan dan implementasi peraturan daerah terkait rencana tata ruang wilayah khususnya di Kecamatan Wonoayu. Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti telah merumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut: bagaimana proses implementasi kebijakan Perda Nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2009-2020, bagaimanakah peran aktor yang terlibat dalam dan apakah faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo. Sedangkan tujuan dari penelitian ini antara lain mendeskripsikan proses implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah terkait alih fungsi lahan sawah di Kecamatan Wonoayu Kabupaten Sidoarjo, mendiskripsikan peran aktor dalam implelementasi kebijakan serta faktor pendukung dan pemnghambatnya.

LANDASAN TEORETIS

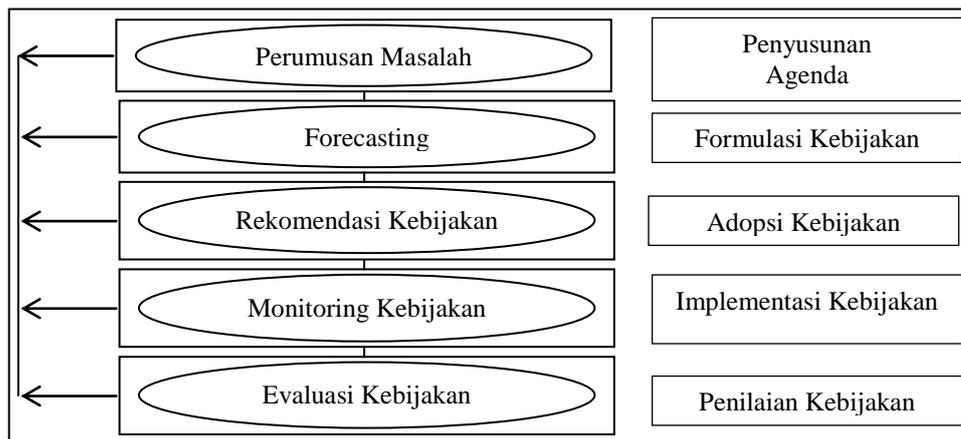
Kebijakan Publik

Sebuah negara mempunyai aturan-aturan atau biasa disebut dengan kebijakan. Setiap negara mempunyai kebijakan yang berbeda sesuai dengan hirarki dari negara tersebut. Ada banyak pendapat menurut para ahli mengenai pengertian dari kebijakan publik tersebut seperti yang akan dijelaskan sebagai berikut. Indiahono (2009:29) kebijakan publik dalam definisi yang mashur dari Dye adalah *Whatever Goverments choose to do or not to do* maknanya Dye hendak menyatakan bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun yang emplisit merupakan kebijakan. Jika anda melihat ada banyak jalan berlubang maupun sekolahan yang rubuh kemudian anda mengira pemerintah tidak melakukan apa-apa, maka “diam”nya pemerintah menurut Dye itu juga adalah kebijakan. Interpretasi kebijakan menurut Dye dimaknai dengan dua hal penting, yaitu bahwa kebijakan haruslah dilakukan oleh badan pemerintah. Kedua, kebijakan tersebut mengandung dua pilihan yaitu dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Sedangkan dalam prosesnya kebijakan publik mempunya beberapa tahapan penting yang perlu diketahui bagi para implementor. Menurut Indiahono (2009:32) mengatakan bahwa kebijakan publik dapat lebih mudah dipahami jika dikaji tahap demi tahap. Inilah yang menjadikan kebijakan publik menjadi “penuh warna”, dan kajiannya amat dinamis. Proses kebijakan merupakan salah satu tahapan yang akan dilakukan dalam proses implementasi kebijakan. Melalui beberapa tahapan proses kebijakan tersebut, maka masing-masing aktor memiliki peranan yang signifikan pada masing-masing tugas pokok dan fungsinya yang

disesuaikan pada setiap tahapan kebijakan publik. Dunn menggambarkan proses kebijakan sebagai berikut.

Gambar 1.
Proses Kebijakan Publik



Sumber : Indiahono, 2009: 32

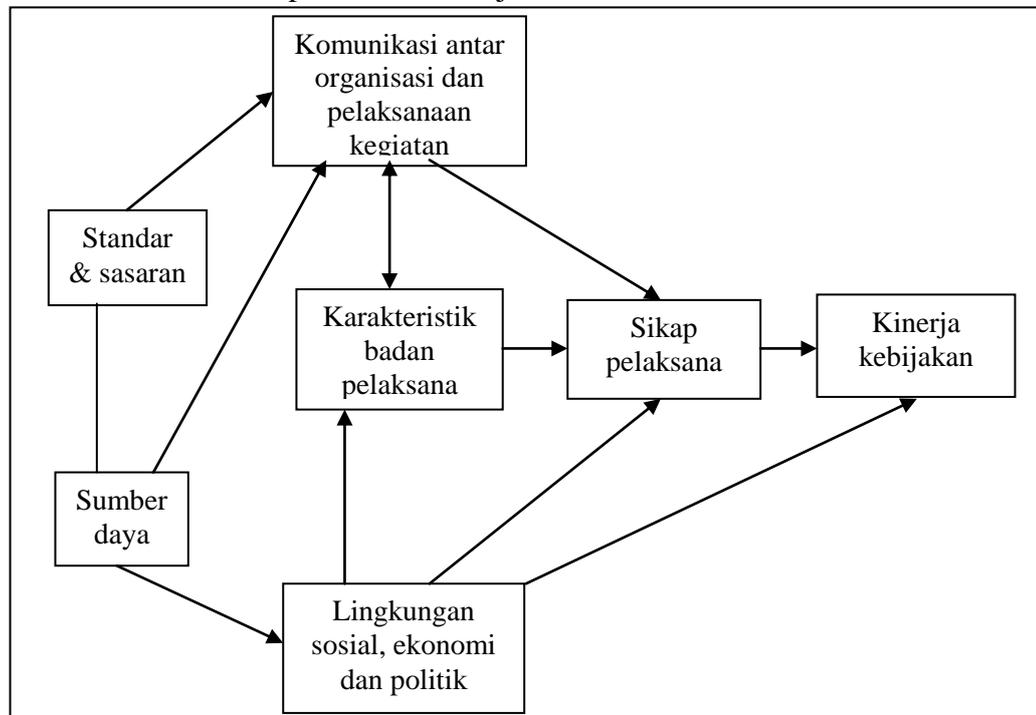
Gambar di atas menjelaskan bahwa suatu kebijakan dibuat dengan melakukan beberapa tahapan yang ada di atas, mulai dari perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring kebijakan dan yang tak kalah pentingnya adalah monitoring kebijakan. Namun dalam penelitian ini penulis memfokuskan pada tahap implementasi dari kebijakan tersebut.

Implementasi Kebijakan

Pressman dan Wildavsky (dalam purwanto dan Sulistyastuti 2012: 20) mendefinisikan implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut : untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*). Dari beberapa kata kunci yang digunakan oleh dua ilmuwan tersebut, Van Meter dan Horn (1974) mendefinikan implementasi secara lebih spesifik, “*Policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*” yaitu pelaksanaan kebijakan meliputi tindakan-tindakan oleh publik atau individu swasta (grup) yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya.

Gambar 2.

Model Implementasi Kebijakan-Van Meter dan Van Horn



Sumber : Dwiyanto Indiahono, 2009: 60

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yang artinya peneliti turun langsung ke lapangan guna mengumpulkan data yang berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan memo, dan dokumen resmi lainnya dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah di Kecamatan Wonoayu Kabupaten Sidoarjo. Lokasi penelitian ini adalah Kecamatan Wonoayu Kabupaten Sidoarjo. Peneliti memilih lokasi ini karena lokasi tersebut adalah lokasi yang masuk dalam kategori kawasan pertanian yang belakangan ini marak beralih fungsi menjadi bangunan-bangunan besar baik berupa perumahan ataupun industri (skala kecil ataupun besar). Fokus penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan Perda Nomor 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah di Kecamatan Wonoayu Kabupaten Sidoarjo dimana survei sementara penulis mendapatkan bahwa pembangunan di Kecamatan Wonoayu terindikasi sangat pesat, peran aktor sekaligus faktor pendukung serta penghambat dalam implementasi kebijakan Perda tersebut. Penelitian ini dilakukan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut: observasi, wawancara, dan dokumentasi. Informan dalam penelitian ini meliputi swasta, Bappeda, BPPT, kepala desa dan pemilik tanah. Sumber data berasal dari data primer, yaitu sumber data yang secara langsung

memberikan data kepada pengumpul data. Data sekunder berupa hasil pengolahan lebih lanjut dari data primer yang disajikan dalam bentuk lain atau dari orang lain (Sugiyono, 2012:225).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah pada dasarnya merupakan jawaban atas tuntutan dan berbagai permasalahan yang timbul dalam masyarakat. Dalam setiap ketetapan kebijakan tersebut setiap wilayah berkewajiban untuk saling bersinergi antar stakeholder dalam rangka mencapai keberhasilan pada setiap implementasi kebijakan. Salah satu permasalahan utama yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat yang terkait erat dalam kesejahteraan masyarakat adalah permasalahan alih fungsi lahan. Sebagaimana yang telah diketahui bahwa dalam mengatasi berbagai permasalahan alih fungsi lahan ini, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah telah menetapkan berbagai kebijakan. Salah satu kebijakan tersebut melalui Undang-Undang Penataan Ruang yang kemudian didesentralisasikan pada masing-masing daerah untuk membuat peraturan daerah masing-masing yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing wilayah. Salah satu pembahasan kebijakan dalam pembahasan penelitian ini adalah Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo.

Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo

Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu Kabupaten dalam kategori daerah Megapolitan Gerbang Kertosusilo yang daerah di sekitarnya merupakan penopang dari perputaran ekonomi di Kabupaten Sidoarjo. Maka tidak mengherankan jika pembangunan-pembangunan di setiap lini semakin gencar dilakukan sehingga perkembangan di pusat kota ataupun pinggiran kota semakin pesat guna menumbuhkembangkan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan-pembangunan secara sadar haruslah sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan diberlakukan di daerah tersebut. Sejauh ini peneliti menganggap bahwa implementasi kebijakan alih fungsi lahan yang ada di Kecamatan Wonoayu saat ini kurang berjalan dengan baik. Hal tersebut terbukti dengan masih maraknya industri yang masuk di Kabupaten Sidoarjo. Hal tersebut didukung oleh data lapangan yang menunjukkan bahwa industri diperbolehkan masuk ke daerah Wonoayu dengan kisaran 20% (70% terbangun dan 30% ruang terbuka). Hal tersebut yang juga disebutkan dalam Perda Nomor 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo pasal 65 (f). Selain itu, pernyataan tersebut dipertegas dengan penjelasan yang berbunyi “industri yang

diperbolehkan dikembangkan di kawasan ini hanya industri yang mendukung industri agro pertanian.”

Dari hasil observasi serta temuan data di lapangan, ditemukan bahwa sebagian besar industri yang ada di daerah Wonoayu tersebut bukanlah berupa industri yang mendukung industri agro pertanian. Kebanyakan berupa industri bahan daur ulang seperti plastik ataupun industri yang bergerak dibidang olahan makanan. Hal tersebut jelas tidak sesuai dengan Peraturan Daerah yang menyebutkan bahwa hanya industri yang mendukung agro pertanian boleh berada di kawasan tersebut. Jika Hal tersebut dibiarkan terjadi terus-menerus maka tidak menutup kemungkinan lahan pertanian sebagai penghasil padi yang bagus akan sedikit demi sedikit berkurang dan imbasnya pada jumlah produksi padi yang dihasilkan akan berkurang juga.

Selain itu, beberapa dampak lainnya adalah Kabupaten Sidoarjo sebagai kota penyangga perekonomian kota Surabaya akan semakin dipadati oleh penduduk luar kota. Hal tersebut dikarenakan banyak penduduk daerah lain yang berdatangan untuk mencari nafkah di kota Surabaya namun mereka tinggal sementara di Sidoarjo. Hal ini merupakan peluang yang besar bagi semua pihak, karena akan semakin banyak dibutuhkan hunian bagi para pendatang tersebut. Dengan bertambahnya bangunan sebagai hunian yang otomatis menempati lahan yang ada di daerah sidoarjo ini, maka lahan yang tersedia akan berkurang, apalagi jika bangunan yang didirikan tersebut menempati lahan persawahan. Padahal seluruh warga daerah wonoayu yakin bahwa tidak ada lahan di daerah tersebut yang tidak subur.

Seperti yang disebutkan dalam jurnal ilmiah dengan judul Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian dan Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Bandung. Dia menyebutkan bahwa Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kabupaten Bandung sulit dihindari akibat adanya tekanan kenaikan jumlah penduduk yang berdampak pada bertambahnya kebutuhan akan ruang (Hadinata: 2012). LP2B atau Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara implisit yang ditetapkan melalui Perda No. 6/2009 tentang RTRW 2009–2029 (Pemerintah Kabupaten Sidoarjo 2009). Dalam Perda RTRW disebutkan bahwa LP2B ditetapkan seluas 13.000 ha dengan potensi luas lahan 22.000 ha, terdiri dari lahan tebu 5.000 ha dan padi 17.000 ha. Luas tanam pada musim hujan dan musim kemarau mencapai 30.000 ha. Luas lahan sawah terus menyusut, yaitu 26.334 ha (2002), 22.460 ha (2010), dan diperkirakan 13.544 ha (2009–2029) (Sumber: www.litbang.pertanian.go.id). Sedangkan data dari Dinas Pertanian, Perkebunan dan Peternakan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo luas area sawah pada tahun 2009 hanya 22.527 Ha saja. Kawasan Sedati yang dulu hijau kini telah berubah menjadi genteng perumahan. Sisa lahannya hanya 590 hektar saja. Sedangkan lahan sawah yang masih luas ada di kawasan Tarik yaitu 2.123 hektar dan disusul Wonoayu

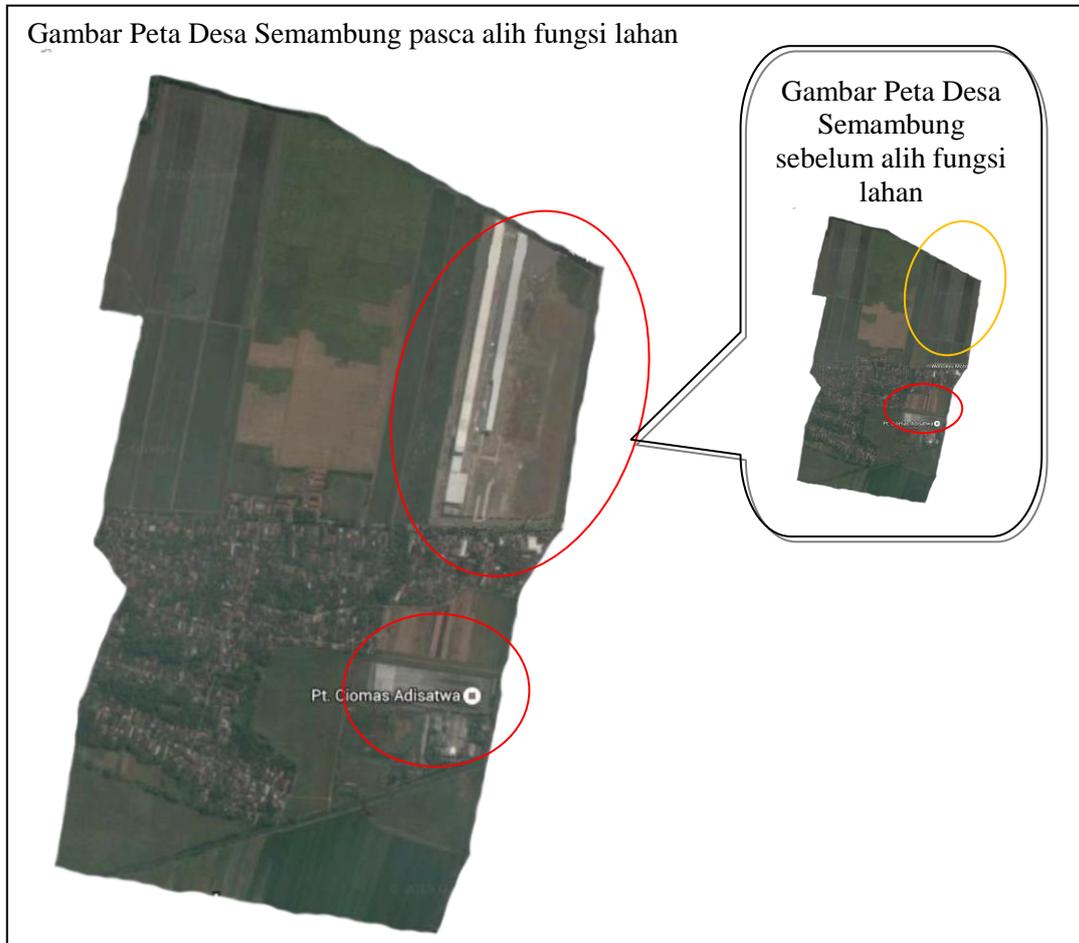
sebesar 2.052 hektar sawah (Sumber: Surabaya Post, m.bola.viva.co.id/news, 2010). Angka tersebut diperoleh pada tahun 2010 pada data tahun 2009.

Sedangkan dari Sumber Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2012 & 2013, BPS disebutkan bahwa perubahan atau alih fungsi yang terjadi dalam kurun waktu setahun di tahun 2011 sampai tahun 2012 diperoleh angka seluas 10.7364 ha (JAP, Vol. 2, No. 2, Hal. 224-229), logikanya jika pertahun lahan di Sidoarjo baik lahan basah ataupun yang kering seluas 10.7364 ha, maka jika tahun ini akan menjadi 32.21 ha. Dari data yang peneliti peroleh bahwa Wonoayu yang dulunya menjadi Kecamatan kedua setelah Tarik dengan luas lahan sawah terbanyak di Sidoarjo sekarang sudah berkurang menjadi \pm 1.582,034 hektar, menurut peneliti perkembangan pembangunan di daerah tersebut menunjukkan tanda-tanda yang sangat pesat, termasuk pembangunan di bidang industri. Jadi dari jumlah luas sisa sawah di Sidoarjo saat ini sudah pasti berkurang drastis.

Masih banyak toleransi yang diberikan Pemerintah kepada pengembang industri ataupun perumahan. Hal tersebut membuat dampak yang sangat jelas yaitu perubahan wajah lahan persawahan subur nan hijau menjadi bangunan permanen seperti yang terjadi pada salah satu desa di Kecamatan Wonoayu Desa Semambung yang kebetulan merupakan salah satu desa dengan alih fungsi lahan paling tinggi, pada gambar 3.

Berdasarkan gambar 3. menunjukkan bahwa sebuah lahan yang dahulunya sawah berubah menjadi bangunan. Jika hal diatas dihubungkan dengan model kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam Indiahono (2009: 58-62) maka peristiwa tersebut berada pada variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik, yang mana hal tersebut menunjukkan bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan kebijakan itu sendiri. Maka disini diperlukan kebijakan yang benar-benar menghasilkan output positif bagi para pemilik lahan pertanian khususnya yang mau mempertahankan lahan milik mereka sebagai penghasil padi.

Gambar 3.
Letak Alih Fungsi Lahan Paling Luas di Kecamatan Wonoayu



Sumber: <https://www.google.co.id/maps>

Selanjutnya proses yang terjadi saat ini adalah ketika pengembang melirik lahan yang strategis dengan berbagai cara mereka menjalankan misinya, yaitu mendatangi pemilik tanah untuk nego harga yang pastinya telah melalui perangkat setempat. Setelah harga sudah disepakati baru mereka mengurus izin pembangunan, tapi sebelum itu harus dilakukan pengeringan sawah secara resmi melalui tahapan berikut: (i) rekomendasi BKPR (tidak boleh sawah LP2B), (ii) izin lokasi dan (iii) pengeringan. Anggota BKPR meliputi Satpol Polisi Pamong Praja, Bappeda, Dinas PU, Dinas Pertanian, Dinas Kesehatan, Camat, Pemda Kabupaten, dan Desa. Setelah proses tersebut selesai barulah mengurus Izin Mendirikan Bangunan (IMB) baik itu berupa perumahan ataupun industri. Namun yang terjadi kebijakan tersebut tidaklah berjalan dengan sempurna, karena masih ada yang tidak menghiraukan hal tersebut, padahal izin belum diselesaikan namun bangunan sudah terlebih dahulu didirikan. Peneliti beranggapan bahwa kurang ada

pengawasan yang ketat serta masih banyaknya kelonggaran-kelonggaran yang diberikan pemerintah setempat sehingga sanksi yang diberikan masih bersifat longgar.

Peneliti sependapat dengan teori yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi kebijakan merupakan model yang sangat kompleks, dimana satu variabel dapat mempengaruhi variabel yang lain. Dalam pelaksanaan kebijakan alih fungsi lahan ini proses yang dilakukan oleh pengembang sudah sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah, namun komunikasi yang dibangunnya membuat dia melakukan pelanggaran. Proses pembangunan dilaksanakan jika memang izin sudah diselesaikan, namun di beberapa lokasi malah tidak seperti itu, pembangunan tetap dilakukan meskipun izin masih dalam proses pengurusan. Tapi berdasar analisis peneliti jika sumber daya yang ada atau aparatur pelaksana dalam hal tersebut bekerja dengan seksama tanpa memilih dan memilah siapapun itu, maka pelanggaran pada setiap lokasi pasti dapat diatasi.

Peran Aktor dalam Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2009-2029

Usaha pemerintah daerah dalam mensejahterahkan masyarakatnya merupakan misi utama dalam semua program atau kebijakan yang telah ditetapkan. Hal ini tidak luput dari kerjasama dari semua lini, bukan hanya pemerintah daerah sebagai aparatur pelaksana program tapi juga keikutsertaan masyarakat serta kesadarannya dalam menerima dan mematuhi peraturan yang telah dibuat. Karena keberhasilan program atau tujuan dari Pemerintah Daerah tersebut dapat dicapai juga karena partisipasi masyarakat sangat tinggi.

Oleh Karena itu, aktor dalam pembangunan yang menjadikan keberhasilan atau kemajuan suatu daerah tak lain dan tak bukan adalah Pemerintah Daerah sebagai aparatur pelaksana serta masyarakat di daerah itu sendiri. Kedua aktor tersebut merupakan variabel utama dalam mencapai tujuan sebuah Pemerintahan yang maju dan berhasil di semua lini. Dari beberapa observasi serta data yang peneliti peroleh menunjukkan bahwa dalam peralihan fungsi lahan, pemerintah berposisi sebagai pengatur, pengendali serta pemonitor jalannya proses tersebut. Namun sampai sekarang pemerintah tidak berdaya dengan hak mereka sebagai pemilik tanah saat menjual tanah mereka kepada para pengembang. Jika para petani beralasan bahwa tidak akan sejahtera jika mempertahankan tanahnya untuk menjadi seorang petani, dan karena pemikiran itu sudah menular pada beberapa petani yang lainnya sehingga semakin mempermudah langkah pengembang dalam menjalankan misinya. Disinilah peran pemerintah sangat besar dan juga sangat dibutuhkan untuk menjaga kestabilan perekonomian serta peraturan yang sudah mereka tetapkan sendiri.

Jika semua hal tersebut dihubungkan dengan model implementasi menurut George C. Edward III (Indiahono, 2009: 51) yang menjelaskan bahwa setiap kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang memadai, baik sumberdaya manusia ataupun finansial. Juga menurut Van Meter dan Van Horn (indiahono, 2009: 58-62) menyebutkan bahwa sumberdaya merupakan salah satu variabel yang menunjukkan kepada seberapa besar dukungan finansial dan manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Kendalanya adalah berapa nilai sumberdaya (baik finansial ataupun manusia) untuk menghasilkan kebijakan dengan kinerja yang baik. Evaluasi program atau kebijakan seharusnya menjelaskan nilai yang efisien.

Sejalan dengan pernyataan diatas dalam kajian penelitian terdahulu Syahrudin (2010, 36) menyebutkan bahwa Implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang masih terhambat, belum terjalin komunikasi yang efektif antara pembuat kebijakan (Bupati) dengan pelaksana dilapangan (pejabat dan staf instansi terkait) dan pengelola kawasan industri. Ini yang menunjukkan bahwa peran aktor menjadi sangat penting demi terlaksananya kebijakan yang lebih baik lagi. Dan memang pengembangan tersebut harus sangat ketat dan selektif dalam evaluasi serta pengawasannya, karena jika hal tersebut tidak dilakukan maka akibatnya akan sangat fatal.

Sedangkan yang peneliti temukan adalah bahwa sumberdaya yang ada baik manusia ataupun finansial sudah memadai, namun yang masih menjadi permasalahan sampai saat ini adalah dari diri sumberdaya manusia itu sendiri yang memang terdapat ketidak benaran yang terjadi (*Human Error*). Ini dilakukan oleh oknum pihak pengembang dalam melancarkan pekerjaannya serta pemerintah yang kurang sigap dan teliti dalam evaluasi yang mereka lakukan. Tidak sampai disitu saja, disini masyarakat dalam hal ini pemilik lahan juga berperan dalam alih fungsi lahan tersebut.

Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2009-2029

Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 2009-2029 adalah sebuah kebijakan yang dibuat pemerintahan untuk mengendalikan pembangunan dengan tujuan tercapainya kesejahteraan masyarakat dikemudian hari. Dalam implementasinya, kebijakan tersebut tidak selalu berjalan dengan baik. Hal tersebut terjadi karena dalam setiap proses yang berjalan terjadi kendala atau permasalahan yang membuat terbentuknya faktor penghambat dan pendukung yang begitu kompleks untuk dipelajari. Dari observasi serta data yang peneliti peroleh menunjukkan bahwa beberapa faktor yang menjadikan hal tersebut terjadi adalah sebagai berikut.

- Faktor Pendukung

Adapun faktor pendukung dalam Implementasi Kebijakan Perda Nomor 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah adalah Perda itu sendiri sebagai pedoman kerja oleh Dinas-Dinas terkait dalam melaksanakan tugas-tugas mereka yang tertuang didalamnya, serta yang lebih penting juga adalah sumberdaya manusia yang lebih berkompeten dan bertanggungjawab dengan tugas yang mereka emban. Edward III serta Van Meter dan Van Horn dalam Indiahono (2009: 51-60) menyebutkan bahwa SDM merupakan salah satu alat dalam mencapai keberhasilan implementasi kebijakan.

Beberapa faktor pendukung dalam implementasi kebijakan ini antara lain ketersediaan sumberdaya manusia yang ideal dan sanksi hukum yang tegas jika ditemukan pelanggaran. Selain itu, faktor lainnya dapat berasal dari pihak masyarakat yaitu kesadaran masyarakat akan pentingnya menjaga tanah persawahan mereka demi kesejahteraan anak cucu mereka kelak. Semakin lama pertumbuhan manusia semakin pesat sedangkan lahan pertanian semakin lama semakin berkurang, maka dapat dipastikan pada akhirnya kebutuhan pangan nantinya akan sulit karena ruang tanam yang sempit menghasilkan bahan pangan yang sedikit. Karenanya Pemerintah harus soluktif dalam menghadapi masalah seperti itu kedepannya. Karena hanya pemerintah saja yang mempunyai wewenang dan kekuatan penuh untuk menghadang semua praktik kecurangan yang berkembang saat ini.

- Faktor Penghambat

Dalam proses pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan alih fungsi lahan ini peneliti menemukan beberapa faktor penghambat. Diantaranya adalah komunikasi yang terjalin antara pemerintah daerah dengan masyarakat petani atau pemilik lahan persawahan yang kurang *intens* sehingga membuat para pemilik tanah dengan senangnya menjual tanah milik mereka. Sangat sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Edward dalam Indiahono (2009: 51) menyebutkan bahwa setiap kebijakan akan dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi yang efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target Group*).

Selanjutnya peraturan yang telah disahkan dan ditetapkan masih belum sepenuhnya dilaksanakan, serta sanksi yang tegas belum diberlakukan secara menyeluruh. Pengawasan yang dilakukan terkesan masih dalam bentuk formalitas karena dilapangan tidak sedikit proses pembangunan yang menyalahi aturan. Dalam kajian penelitian terdahulu pada jurnal Dinamika Hukum (2013: 120) juga menyebutkan Implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang masih terhambat, belum terjalin komunikasi yang efektif

antara pembuat kebijakan (Bupati) dengan pelaksana dilapangan (pejabat dan staf instansi terkait) dan pengelola kawasan industri.

SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

- a. Implementasi Kebijakan Perda Nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2009-2020 saat ini masih belum terlaksana dengan baik, karena dimensi-dimensi yang ada dalam teori implementasi kebijakan belum berjalan dengan maksimal. Hal tersebut berdampak pada peluang bagi oknum-oknum tertentu dalam melakukan tindakan-tindakan yang lebih menguntungkan kepentingan pribadi dan kelompoknya dibandingkan kepentingan masyarakat.
- b. Sebagai aktor, pengembang mempunyai peran yang sangat vital atau berpengaruh besar dalam terjadinya alih fungsi lahan yaitu mencari lahan sebagai lokasi serta proses pembangunan, masyarakat menjadi aktor dalam penyedia lahan, pemerintah sebagai aktor dalam penerbit atau pemberian izin pembangunan.
- c. Beberapa faktor pendukung dalam implementasi kebijakan ini antara lain ketersediaan sumberdaya manusia yang ideal dan sanksi hukum yang tegas jika ditemukan pelanggaran. Sedangkan faktor penghambat dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut adalah kurangnya komunikasi yang terjalin antara pemerintah dengan pemilik lahan, pengawasan yang masih hanya bersifat formalitas saja.

2. Saran

- a. Implementasi Kebijakan Perda Nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2009-2020 saat ini masih belum terlaksana dengan baik, karena dimensi-dimensi yang ada dalam teori implementasi kebijakan belum berjalan dengan maksimal, sehingga masih ada celah untuk para oknum melancarkan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan yang telah ditetapkan.
 - b. Sebagai aktor, pengembang mempunyai peran yang sangat vital atau berpengaruh besar dalam terjadinya alih fungsi lahan yaitu mencari lahan sebagai lokasi serta proses pembangunan, masyarakat menjadi aktor dalam penyedia lahan, pemerintah sebagai aktor dalam penerbit atau pemberian izin pembangunan.
 - c. Faktor pendukung dalam implementasi kebijakan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Sidoarjo tahun 2009-2020 adalah sumberdaya manusia yang ideal dan sanksi hukum yang tegas jika ditemukan pelanggaran. Sedangkan, faktor penghambat dalam proses pelaksanaan kebijakan
-

tersebut diantaranya adalah kurangnya komunikasi yang kurang baik diantara pemerintah dengan pemilik lahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda. (2014). *Penyusunan Data Status Lahan di Kecamatan Wonoayu Kabupaten Sidoarjo*. CV. Sidoarjo: Sinar Delta Survindo.
- Corolina L.C. dkk. 2012. *Implementasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Perumahan (Studi pada Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Sidoarjo)*. Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 2, No. 2, Hal. 224-229.
- <http://www.litbang.pertanian.go.id/buku/konversi-fragmentasi-lahan/BAB-V-3.pdf>
- Hadinata, C. D dan Sugiyantoro. (2012). *Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian dan Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Bandung*. Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota B SAPPK V2N2 Hal. 312.
- Indiahono D. (2009). *Perbandingan Administrasi Publik : Model, Konsep dan Aplikasi*. Yogyakarta: Gava Media.
- Mustofa dan Suratman. (2013a). *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*. Jakarta Timur: Sinar Gravika.
- _____ . (2013b). *Penggunaan Hak Atas Tanah (Untuk Industri)*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Purwanto E.A dan Sulistyastuti D. R. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik : Konsep dan Implementasinya Di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Syahrudin. (2010). *Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri*. Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Januari–April 2010, hlm. 31-43 ISSN 0854-3844.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26 (Dua Puluh Enam) Daerah Tingkat II Percontohan Presiden Republik Indonesia.
- Undang-Undang berupa Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2009-2029.
-