

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kondisi Indonesia sebagai Negara berkembang menuntut Indonesia untuk menuju perubahan demi mengikuti perkembangan pada era globalisasi. Tuntutan perkembangan di era globalisasi itulah yang membuat Indonesia untuk selalu melakukan pembangunan dan memperbaiki infrastruktur, sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang kian meningkat. Salah satu kebutuhan yang meningkat dari tahun ketahun selain sandang dan pangan adalah papan, dimana kebutuhan papan tersebut adalah kebutuhan akan tempat tinggal yang merupakan kebutuhan pokok bagi kehidupan manusia. Meningkatnya kebutuhan akan tempat tinggal membuat banyak daerah terutama di kota-kota besar melakukan pembangunan perumahan guna memenuhi kebutuhan masyarakat akan tempat tinggal.

Meningkatnya pembangunan perumahan juga didorong oleh faktor migrasi penduduk di daerah pedesaan ke daerah perkotaan.¹ Meningkatnya pembangunan perumahan yang ada juga harus dibarengi dengan lahan kosong yang dapat dialih fungsikan menjadi bangunan perumahan. Lahan yang dimaksud adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang

¹ Nurmandi, Achmad. *Manajemen Perkotaan*. 2014. JKSG UMY. Yogyakarta hlm 339

mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia.² Menurut John Turner terdapat empat dimensi yang harus diperhatikan dalam memahami dinamika permintaan perumahan dalam suatu kota, salah satunya adalah dimensi lokasi. Dimensi ini mengacu pada tempat tertentu yang dianggap cocok oleh seseorang/kelompok untuk tempat tinggal.³ Akibatnya lahan pertanian sebagai solusinya untuk membangun perumahan, mengingat lahan pertanian mudah ditemui disetiap daerah dan bermedan datar.

Adapun faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan tersebut adalah:⁴

1. Keputusan pemilik lahan pertanian itu sendiri yang ingin menjual atau mengalihfungsikan lahan pertanian ke non pertanian.
2. Adanya praktik-praktik tidak sehat oleh pihak-pihak tertentu agar proses izin alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian lebih dipermudah.
3. Adanya perubahan persepsi para petani, tentang nilai ekonomis yang lebih menguntungkan dari penjualan lahan pertanian (alih fungsi lahan pertanian) untuk kepentingan pembangunan industri atau non pertanian.

² Peraturan Daerah DIY No 10 Tahun 2011 Tentang *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*

³ Nurmandi, Achmad. *Manajemen Perkotaan*. 2014. JKSG UMY. Yogyakarta hlm 343

⁴ Arifin. *Ketika Masyarakat Desa Berubah*. 2011. Remaja Rosdakarya. Bandung hlm 6

Penggunaan lahan pertanian yang kian meningkat dari tahun ke tahun, membuat pemerintah untuk mengeluarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dimana undang-undang tersebut adalah undang-undang pertama yang membahas tentang penataan ruang yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Nasional. Disisi lain, pada tahun 2001 pemerintah mulai memberlakukan sistem otonomi daerah dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan penuh dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan daerah, termasuk dalam hal penyelenggaraan penataan ruang demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten Bantul mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2011-2030 agar pemanfaatan sumberdaya dan penggunaan lahan di Kabupaten Bantul tetap sesuai dengan peraturan yang ada.

Luas sawah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri terus mengalami penyusutan dari tahun ke tahun. Selama tahun 2009-2013 telah terjadi pengurangan luas sawah dari 56.712 ha menjadi 56.539 ha atau sekitar 0,31% . Perubahan luas sawah terbesar terjadi di Kabupaten Bantul dengan pengurangan luas sawah dari 15.569 ha menjadi 15.471 ha atau

sekitar 0,63%.⁵ Didalam Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditetapkan bahwa Rencana Tata Ruang dan Wilayah Daerah memiliki luas paling kurang 35.911,59 ha yang tersebar di wilayah:⁶

- a. Kabupaten Sleman dengan luas paling kurang 12.377,59 Ha
- b. Kabupaten Bantul dengan luas paling kurang 13.000 Ha
- c. Kabupaten Kulon Progo luas paling kurang 5.029 Ha
- d. Kabupaten Gunung Kidul luas paling kurang 5.505 Ha

Dari kelima Kabupaten yang terdapat di Daerah Istimewa Yogyakarta, kabupaten Bantul adalah kabupaten yang memiliki luas lahan pertanian pangan berkelanjutan yang paling luas yaitu 13.000 ha. Akan tetapi pada tahun 2012-2013 penggunaan lahan pertanian ke non pertanian mengalami peningkatan. Lahan pemukiman mengalami peningkatan sebesar 31,32 ha sedangkan luas lahan sawah dan tegalan mengalami pergeseran sebesar 30,49 ha.⁷ Adapun penyumbang terbesar dalam pengalih fungsian lahan di Kabupaten Bantul adalah Kecamatan Sewon, Banguntapan, dan Kasihan.⁸

Idealnya lahan hijau yang diperlukan Kabupaten Bantul untuk mencapai swasembada pangan dan untuk mencukupi kebutuhan beras

⁵Nurul Istichomah. *Persepsi Stakeholders Dalam Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kab. Bantul. 2014*. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada *etd.repository.ugm.ac.id*, diakses pada tanggal 15 September 2015 pukul 15.00

⁶ Ibid

⁷ Ibid

⁸ Bhakti Suryani, *Sawah Tiga Kecamatan di Bantul Susut Tercepat*.

<http://jogja.solopos.com>, diakses pada tanggal 1 Mei 2015 pukul 6.02 WIB

minimal adalah 11.000 Ha sampai 12.000 Ha lahan.⁹ Disisi lain Kabupaten Bantul juga memiliki visi “*Bantul Projotamansari Sejahtera, Demokratis, dan Agamis*”. Dimana didalam visi tersebut telah dijelaskan bahwa Kabupaten Bantul harus *ijo royo-royo* dalam arti tidak ada sejengkal tanah pun yang ditelantarkan sehingga baik dimusim hujan maupun kemarau akan tampak suasana yang rindang. Dalam hal ini perlu diingatkan kepada masyarakat Bantul bahwa bagaimanapun kabupaten Bantul tumbuh terlebih dahulu sebagai kawasan agronomi yang tangguh dalam rangka mendukung berkembangnya sektor industri yang kuat di masa mendatang. *Asri* dalam arti bahwa upaya pengaturan tata ruang di desa dan di kota dapat serasi, selaras, dan seimbang dengan kegiatan-kegiatan manusia yang menghuninya sehingga akan menumbuhkan perasaan kerasan, asri tidak mewah tetapi cenderung memanfaatkan potensi lingkungan yang berstandar pada kreativitas manusia.

Dari 17 kecamatan tercatat bahwa terdapat 3 kecamatan yang memiliki tingkat kepadatan penduduk relatif tinggi yaitu Kecamatan Kasihan dengan jumlah penduduk 112.708 jiwa (kepadatan 150 ha), Banguntapan dengan jumlah penduduk 112.510 jiwa (kepadatan 100 ha), dan Sewon dengan jumlah penduduk 105.701 jiwa (kepadatan 83 ha).¹⁰

⁹ Pamuji Tri Nastiti, *Duh Sebagian Lahan Pertanian Di Bantul Masuk Zona Kuning*. Sumber <http://semarang.bisnis.com/read/20150104/9/75768/duh-sebagian-lahan-pertanian-di-bantul-masuk-zona-kuning>, diakses pada tanggal 1 Mei 2015 pukul 9.05 WIB

¹⁰ Putri Dresthiana Werdoyo, *Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Perumahan Di PEMDA Bantul*. 2014. Skripsi: Ilmu Hukum Fakultas Syariah Dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Sehingga tak mengherankan jika permintaan akan lahan pemukiman tinggi.

Salah satu aktivitas alih fungsi lahan yang marak terjadi selain di kabupaten Sleman adalah di daerah kabupaten Bantul. Hal ini didasari karena secara geografis dan administratif kabupaten Bantul memiliki potensi pengembangan, hal ini berdasarkan:¹¹

- 1) Batas wilayah yang tidak berbatas secara fisik, meski terdapat *ring road* namun perkembangan saat ini telah melewati batas tersebut
- 2) Topografi yang relatif datar
- 3) Tidak terdapat kendala terhadap kawasan resapan air
- 4) Banyak daerah wisata

Salah satu kecamatan di kabupaten Bantul yang banyak terjadi alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian adalah kecamatan Sewon. Maraknya alih fungsi lahan di kecamatan Sewon tersebut disebabkan karena daerah tersebut merupakan salah satu wilayah aglomerasi di Bantul yang berbatasan dengan perkotaan (kota Yogyakarta) sehingga hal ini menjadi sasaran pengembang perumahan oleh investor, karena di wilayah utara sudah padat serta terdapatnya *ring road* yang berperan sebagai prasarana mobilitas utama kegiatan, koridor jalan Parangtritis, dan rencana jalur jalan lintas selatan sebagai pendukung pendorong kegiatan yang lambat laun juga mempengaruhi perubahan pemanfaatan lahan di

¹¹ <http://bappeda.bantulkab.go.id> diakses pada tanggal 27 Oktober 2015, pukul 16.17 WIB

Kecamatan Sewon.¹² Sepanjang pertengahan tahun 2015 menurut Kasi Pemerintahan Kecamatan Sewon, Deni Ngajishartono terdapat dua titik area subur di Sewon yang dibangun perumahan. Pertama di Dusun Tarudan, Desa Bangunharjo dan di Dusun Sudimoro, Desa Timbulharjo. Total lahan pertanian yang telah diurug untuk perumahan tersebut berjumlah sekitar empat hektar.¹³

Banyaknya lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan non pertanian telah menjadi dilema dan konflik kepentingan yang dapat berakibat tidak konsisten terhadap rencana tata ruang, seperti pendirian bangunan di kawasan pertanian yang diperbolehkan. Inkonsistensi pemerintah daerah dimungkinkan karena adanya perbedaan kepentingan dalam upaya pengembangan wilayahnya. Disisi lain, pemerintah daerah ingin meningkatkan ekonomi dengan pembangunan yang dilakukan, tetapi dilain pihak pemerintah daerah harus menegakkan berbagai aturan mengenai larangan alih fungsi lahan agar tetap lestari.¹⁴

Salah satu cara yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Kabupaten guna menciptakan pembangunan yang berwawasan lingkungan, berkelanjutan, tidak menimbulkan kerugian serta tidak mengganggu masyarakat adalah dengan melakukan pengawasan

¹² Heri Sidik, *Sewon Sulit Kendalikan Alih Fungsi Lahan Pertanian*.

<http://www.antarayogya.com>, diakses pada tanggal 26 Januari 2016 pukul 11.45 WIB

¹³ Bhekti Suryani, *Alih Fungsi Lahan Di Bantul Makin Nekat, Lahan Subur Dibangun Perumahan*

<http://harianjogja.bisnis.com>, diakses pada tanggal 26 Januari 2016 pukul 11.56 WIB

¹⁴ Mukhtar Rosyid Harjono. *Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Kabupaten Kendal*. 2005. Tesis Program Pascasarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro

Sumber: <http://core.ac.uk/download/pdf/11711968.pdf> diakses pada tanggal 22 Oktober 2015, Pukul 7.45 WIB

perencanaan ruang. Pengawasan perencanaan ruang yaitu upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta melakukan perlindungan terhadap lahan pertanian berkelanjutan baik yang terdapat di kawasan pedesaan maupun kawasan perkotaan yang berada di wilayah kabupaten atau kota. Dimana proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit adalah 30% dari wilayah luas kota.¹⁵

Dalam Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Bantul Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010-2030 telah dijelaskan bahwa kawasan ruang terbuka hijau ditentukan paling rendah adalah 30% dari luas kawasan perkotaan yang meliputi 20% ruang terbuka hijau publik dan 10% ruang terbuka hijau privat. Sedangkan untuk rencana kawasan pemukiman perkotaan direncanakan seluas kurang lebih 5.434 Ha atau 10,72% dengan penyebarannya di fokuskan di Kecamatan Sewon, Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Kasihan Kecamatan Pajangan, Kecamatan Bantul, Kecamatan Pleret dan Kecamatan Piyungan.¹⁶ Pemerintah kabupaten Bantul melalui SKPD terkait dalam hal ini adalah dinas perizinan yang salah satu tupoksinya adalah memberikan pelayanan terhadap permohonan perizinan dan non perizinan,¹⁷ perlu melakukan strategi untuk mewujudkan kawasan perkotaan dan pedesaan yang terpadu

¹⁵ Undang-Undang No 26 Tahun 2007 Tentang *Penataan Ruang*

¹⁶ Perda Kab Bantul No 04 Tahun 2011 Tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kab Bantul Tahun 2010-2030*

¹⁷ Peraturan Bupati Bantul Nomor 20 Tahun 2011 tentang *Rincian Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Dinas Perizinan Kabupaten Bantul* , Pasal 8

dengan mempertahankan kabupaten Bantul sebagai kawasan pedesaan yang merupakan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Kewenangan dalam perencanaan pembangunan dalam taraf kabupaten, terkhusus kabupaten Bantul adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Perijinan. Dalam hal ini kewenangan dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah dibidang perencanaan pembangunan daerah. Sedangkan Dinas Pekerjaan Umum mempunyai visi mewujudkan peningkatan pelayanan masyarakat melalui pelaksanaan pembangunan prasarana dan sarana bidang jalan dan cipta karya di Kabupaten Bantul. Sebagai tahapan terakhir dari proses pengajuan pendirian bangunan adalah proses perizinan dimana Dinas Perijinan mempunyai kewenangan dalam pemberian legalitas izin dalam hal mendirikan bangunan.

Berdasarkan data yang dihimpun oleh oleh Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum Bantul, pada tahun 2013 pemerintah melayani pengurusan izin perumahan hingga 50 lokasi, jumlah tersebut meningkat dibanding pada tahun 2012 yang hanya 40 izin perumahan.¹⁸ Melalui peraturan yang ada diharapkan peraturan tersebut dapat mengakomodasi dan mengintegrasikan berbagai jenis izin pemanfaatan maupun penggunaan lahan yang ada guna terselenggaranya penataan ruang yang

¹⁸ Bhekti Suryani, *Bakal Ada 50 Perumahan Baru di Bantul*.
Sumber: <http://jogja.solopos.com/baca/2014/01/25/bakal-ada-50-perumahan-baru-di-bantul-484762>, diakses pada tanggal 30 Oktober 2015 pukul 17.29

transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas dapat ditarik suatu rumusan masalah sebagai berikut:

Bagaimana implementasi penggunaan lahan di Kecamatan Sewon sesuai dengan PERDA No. 33 Tahun 2008 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Kecamatan Sewon?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui bagaimana implementasi penggunaan lahan di Kecamatan Sewon berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 33 Tahun 2008 tentang RDTRK Kecamatan Sewon.

2. Manfaat Penelitian

- a. Diharapkan penelitian ini bermanfaat menambah wawasan ilmu pengetahuan tentang implementasi kebijakan publik, khususnya program studi Ilmu Pemerintahan.
- b. Penelitian ini juga diharapkan memberi kontribusi positif dalam pengimplementasian kebijakan publik khususnya pengimplementasian Peraturan Daerah.

- c. Penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi birokrasi maupun masyarakat umum sebagai sumber referensi dalam membuat kebijakan publik.

3. Kerangka Dasar Teori

a. Implementasi Kebijakan Publik

Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino¹⁹ mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Meter dan Horn mengklasifikasikan lima variabel yang dapat mempengaruhi kinerja implementasi yaitu:²⁰

- 1) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur untuk meminimalisir konflik di antara para agen implementasi.
- 2) Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non-manusia (*non human resources*).

¹⁹ Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. IKAPI. Bandung hlm 139

²⁰ Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta hlm 99

- 3) Hubungan antar organisasi. Perlu adanya dukungan, koordinasi, serta kerjasama antar instansi guna keberhasilan suatu program.
- 4) Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola pola hubungan yang terjadi didalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- 5) Kondisi sosial, politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.
- 6) Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yakni a) respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan b) kognisi yakni pemahamannya terhadap kebijakan dan c) intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatie dalam bukunya *Implementation and Public Policy* yang dikutip oleh Agustino mendefinisikan implementasi

kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.²¹ Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Implementasi menjadi tahapan yang penting (*critical stage*) dalam menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan. Disebut penting karena implementasi menjadi pen jembatan antara dunia konsep dengan dunia realita dimana dunia konsep yang dimaksud adalah kondisi ideal yang dicita-citakan untuk diwujudkan dalam dokumen kebijakan. Sedangkan dunia realita adalah realitas yang terdapat di masyarakat sebagai pengguna dan sasaran kebijakan.

1) Model Model Implementasi

Berikut adalah model-model implementasi kebijakan, yaitu:²²

a) Model Van Meter dan Van Horn

Model ini adalah model pertama dan model yang paling klasik yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dengan Carl Van Horn bahwa Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor,

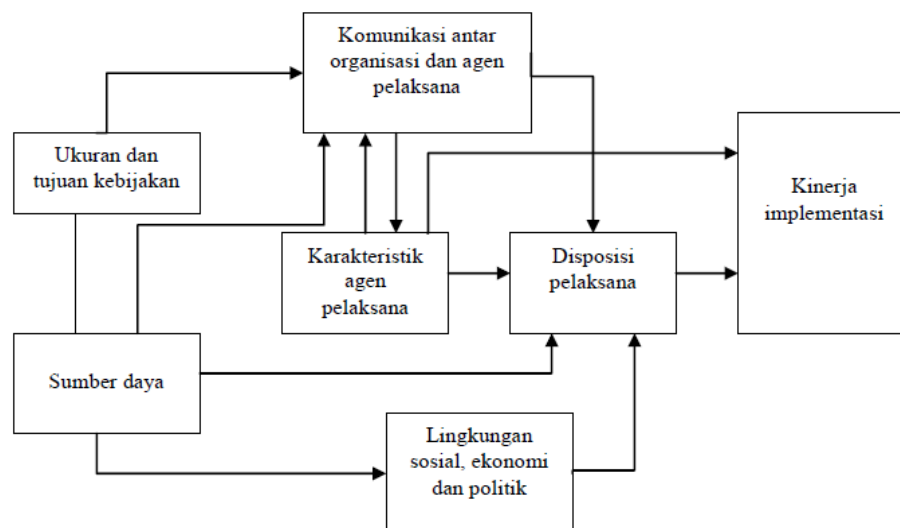
²¹ Ibid hlm 139

²² Nugroho, Riant. *Dinamika Kebijakan, Analisa Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. PT Elex Media Komputindo. Jakarta hlm 681

dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah:

- i. Aktivitas implementasi dan komunikasi organisasi
- ii. Karakteristik agen pelaksana/implementor
- iii. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
- iv. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor

Gambar 1. Model Van Meter dan Van Horn



Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2005: 99)

b) Model Mazmanian dan Sabatier

Model kedua adalah model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A.Sabatier yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*). Mazmanian Sabatier mengklasifikasika proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel.

Pertama, *variabel independen* yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Kedua, *variabel intervening* yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kasual, ketepatan alokasi, sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variabel diluar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana. Ketiga *variabel dependen* yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun seluruh kebijakan yang bersifat mendasar.

c) Model Hogwood dan Gunn

Model ketiga adalah model Brian W. Hogwood dan Lewis Gunn yang dalam pemetaan kita beri label “MS” yang terletak di

kuadran “puncak ke bawah” dan berada di “mekanisme paksa” dan “mekanisme pasar”. Menurut kedua pakar ini, untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat.

Syarat *pertama* berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar. Syarat *kedua* adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu. Syarat *ketiga* apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber daya yang diperlukan, baik dalam konteks sumber daya maupun sumber aktor. Syarat *keempat* adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal. Jadi, prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi. Syarat *keenam* adalah apakah hubungan saling kebergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling kebergantungan tinggi, implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif- apalagi jika hubungannya adalah hubungan kebergantungan. Syarat *ketujuh* adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Syarat *kedelapan* adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi

kebijakan. Syarat *kesembilan* adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerjasama tim serta terbentuknya sinergi. Syarat *kese puluh* adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

d) Model Goggin, Bowman, dan Lester

Malcom Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai "*communication model*" untuk implementasi kebijakan, yang disebutnya sebagai "Generasi Ketiga Model Implementasi Kebijakan." Goggin, dkk bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan faktor *komunikasi* sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

e) Model Grindle

Dikemukakan oleh Wibawa, model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup:

- i. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- ii. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- iii. Derajat perubahan yang diinginkan
- iv. Kedudukan pembuat kebijakan
- v. (Siapa) pelaksana program
- vi. Sumber daya yang dikerahkan

Sementara itu konteks implementasinya adalah:

- i. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
 - ii. Karakteristik lembaga dan penguasa
 - iii. Kepatuhan dan daya tangkap
- f) Model Elmore, dkk

Model keenam adalah model yang dikembangkan secara terpisah oleh Richard Elmore, Michael Lipsky, dan Benny Hjern & David O'Porte. Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakan atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah.

- g) Model Edward

George Edward III menyarankan untuk memerhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu

communication, resource, disposition or attitude, dan bureaucratic structures.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau public dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. *Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkaitan dgn kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. *Disposition* berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. *Struktur organisasi* berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyangga implementasi kebijakan publik.

b. Tata Ruang

Menurut Undang-undang No 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.²³ Sedangkan menurut D.A Tisnaamidjaja, yang dimaksud ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan

²³ Undang-undang No 26 Tahun 2007 Tentang *Penataan Ruang*

kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak.²⁴ Dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.²⁵

Untuk dapat memanfaatkan ruang secara baik dan benar diperlukan adanya penataan ruang, yaitu suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Hal ini bertujuan untuk menciptakan hubungan yang serasi antara berbagai kegiatan di berbagai sub wilayah agar tercipta hubungan yang harmonis dan serasi. Dengan demikian, hal itu mempercepat proses tercapainya kemakmuran dan terjaminnya kelestarian lingkungan hidup. Menurut Budihardjo kegiatan penataan ruang dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, yaitu:²⁶

- 1) Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan, meliputi kawasan lindung (misalnya kawasan resapan air, suaka alam, taman nasional, taman wisata alam) dan kawasan budidaya (misalnya kawasan hutan produksi, kawasan permukiman, kawasan industri, kawasan pertanahan keamanan)

²⁴ Ridwan, H Juniarso dan Achmad Sodik. 2013. *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Nuansa. Bandung hlm 23

²⁵ Ibid hlm 23

²⁶ Nugroho Tri Setyawan. *Evaluasi Penggunaan Lahan Kabupaten Sleman Tahun 2006-2008*. 2012. Skripsi: Ilmu Pemerintahan Fakultas FISIPOL, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

- 2) Penataan ruang berdasarkan aspek administrasi tata ruang meliputi tata ruang wilayah nasional, propinsi, dan kabupaten/kota.
- 3) Penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan perdesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu seperti kegiatan pembangunan skala besar untuk kepentingan industri, pariwisata atau pertanahan keamanan beserta sarana dan prasarananya.

4. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah salah satu unsur penelitian yang penting dan merupakan definisi yang dipakai oleh para peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau fenomena alami.²⁷ Jika dapat dipahami bahwa definisi konseptual merupakan tahapan penting yang membahas mengenai pembatasan pengertian konsep dengan lain yang merupakan suatu abstraksi hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalahpahaman.

Penulis memilih indikator strategi dari teori Elmore guna mengetahui implementasi Peraturan Daerah No 33 Tahun 2008 tentang RDTRK Kecamatan Sewon. Hal ini dikarenakan Kecamatan Sewon banyak terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian, seperti alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan. Sosialisasi juga perlu dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat sebagai implementor agar masyarakat tidak menjual maupun mengalih fungsikan lahan pertanian yang mereka miliki.

²⁷ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi. *Metode Penelitian Survey*. LP3S. Jakarta. 1989 Hal 37

Perlu adanya dukungan dari masing-masing pihak yang terkait yaitu BAPPEDA, Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Perizinan agar implementasi Peraturan Daerah tersebut berjalan secara efektif dan efisien.

Penulis juga memilih indikator dari teori Meter Horn yang meliputi hubungan antar organisasi, sumberdaya, serta kondisi sosial, politik dan ekonomi guna untuk mengetahui sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

Alasan penulis tidak menggunakan indikator tujuan, aktivitas dan kontak-kontak yang mereka miliki dari elmore serta indikator standar dan sasaran kebijakan, karakteristik agen pelaksana, serta disposisi implementor dari Meter Horn dikarenakan dalam indikator yang dipilih sudah mencakup semua indikator yang dicari.

a. Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, baik itu berupa Undang-Undang, Peraturan Daerah maupun peraturan lainnya dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat dari pejabat publik sampai masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

b. Tata Ruang

Satu kesatuan wilayah yang terdiri dari ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara bagi manusia dan makhluk hidup lainnya untuk melakukan dan melaksanakan aktivitas kelangsungan hidupnya.

5. Definisi Operasional

Untuk memudahkan dalam menganalisis data maka perlu diberikan batasan-batasan dan gejala-gejala yang diidentifikasi dengan tujuan untuk menjawab masalah penelitian. Dalam penelitian ini, penulis merujuk pada indikator yang terdapat di teori Elmore, dkk dan Meter dan Horn.

Tabel 1. Variabel dalam definisi operasional

Variabel	Indikator	Alat Ukur
Alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan	Strategi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sosialisasi penggunaan dan pemanfaatan lahan di Kecamatan Sewon 2) Mekanisme pengelolaan penataan ruang di Kecamatan Sewon 3) Tata cara dan pengenaan sanksi administratif
	Hubungan antar organisasi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Proses pembagian wewenang antara BAPPEDA, Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Perizinan 2) Pola komunikasi antar lembaga
	Kondisi sosial, politik dan ekonomi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tingkat pendidikan masyarakat Kecamatan Sewon 2) Tingkat perekonomian masyarakat Kecamatan Sewon
	Sumberdaya	<ol style="list-style-type: none"> 1) Aktor-aktor yang terkait dalam penyelenggaraan tata ruang 2) Ketersediaan infrastruktur (sarana, prasarana, serta utilitas umum perumahan)

6. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif. Metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.²⁸

b. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul, Dinas Perizinan Kabupaten Bantul, dan Gapoktan Tani Mulyo Desa Bangunharjo, Kecamatan Sewon.

c. Unit Analisa

Unit analisa adalah obyek nyata yang akan diteliti, sesuai dengan permasalahan yang ada dan pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini maka penyusun akan melakukan kegiatan penelitian pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul, Dinas Perizinan Kabupaten Bantul, dan Gapoktan Tani Mulyo Desa Bangunharjo, Kecamatan Sewon.

d. Teknik Pengumpulan Data

1) Wawancara

²⁸ Bogdan Taylor dalam Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung 1998, hlm 6

Teknik yang digunakan untuk mendapatkan data atau memperoleh keterangan atau informasi dengan mewawancarai orang yang terlibat langsung dalam penelitian. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul, Dinas Perizinan Kabupaten Bantul, dan Gapoktan Tani Mulyo Desa Bangunharjo, Kecamatan Sewon.

2) Teknik Dokumentasi

Dalam teknik ini, penulis berusaha mengumpulkan data yang berasal dari buku-buku, arsip-arsip, agenda, dan catatan-catatan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dokumen tersebut berasal dari perpustakaan, instansi tempat penelitian, dan dari berbagai literatur lainnya.

e. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisa data penelitian ini penulis menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah, wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan lain sebagainya. Selain itu, penulis juga mencoba memahami dan mendalami gejala dengan

menginterpretasikan masalah serta menyimpulkan berbagai masalah yang ada.