

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

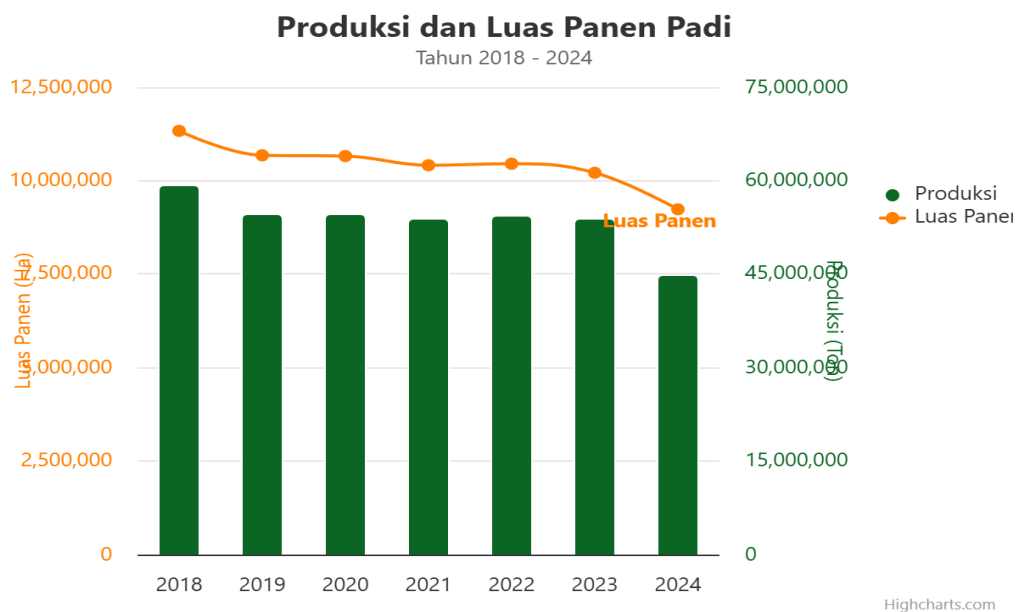
#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan sumber daya lahan, dianugerahi luas wilayah daratan sebesar 1.922.570 km<sup>2</sup>, yang menjadikannya salah satu negara yang memiliki potensi agraris terbesar di dunia. Wilayah Indonesia yang luas tidak hanya besar dari segi kuantitas, tetapi memiliki kualitas lahan yang subur. Kesuburan lahan ini sebagian besar disebabkan oleh kondisi geologis Indonesia yang unik. Indonesia terletak di kawasan Cincin Api Pasifik, yang dipenuhi dengan gunung berapi aktif. Aktivitas vulkanik yang terus terjadi di berbagai wilayah menyebabkan tanah Indonesia mengandung mineral-mineral penting yang sangat mendukung pertumbuhan tanaman (Badan Geologi Kementerian ESDM, 2021).

Kondisi iklim tropis yang dimiliki Indonesia juga berperan penting dalam menciptakan kesuburan tanah yang tinggi. Kondisi geografis Indonesia yang berada di garis khatulistiwa menjadikan wilayah ini memiliki curah hujan yang relatif tinggi sepanjang tahun serta suhu yang mendukung, sehingga proses pelapukan batuan dapat berlangsung dengan baik. Proses pelapukan ini menghasilkan tanah yang gembur dan kaya nutrisi, yang sangat baik untuk pertanian. Indonesia memiliki potensi besar untuk menghasilkan berbagai macam produk pertanian, mulai dari padi, jagung, hingga berbagai jenis sayuran dan buah-buahan. Kesuburan tanah dan potensi lahan yang besar ini telah dimanfaatkan oleh masyarakat Indonesia sejak lama untuk bercocok tanam,

yang menjadikan negara ini dikenal sebagai negara agraris. Dalam konteks ini, pertanian menjadi sektor yang tidak hanya penting bagi perekonomian nasional, tetapi juga bagi kehidupan sehari-hari masyarakat, terutama di pedesaan. Kehidupan masyarakat di pedesaan Indonesia sangat bergantung pada lahan pertanian, di mana kegiatan bercocok tanam menjadi sumber penghidupan utama.

**Gambar 1.1 Jumlah Produksi dan Luas Panen Padi Tahun 2018-2024**



*Sumber: Kementerian Pertanian 2024*

Indonesia dikenal sebagai negara agraris dengan kekayaan sumber daya alam yang besar di bidang pertanian. Produksi padi nasional pada tahun 2023 tercatat mencapai sekitar 53 juta ton. Namun demikian, dalam beberapa tahun terakhir terjadi penurunan luas panen dan hasil produksi padi. Kondisi tersebut perlu mendapat perhatian pemerintah karena berpotensi memengaruhi ketahanan pangan nasional, terutama dalam situasi ketidakpastian global dan

konflik geopolitik yang semakin meningkat. Sebagai negara yang memiliki luas daratan mencapai lebih dari 1,9 juta kilometer persegi, Indonesia dianugerahi tanah yang subur dan iklim tropis yang sangat mendukung keberagaman jenis tanaman dan hasil pertanian. Sejak zaman dahulu, pertanian telah menjadi tulang punggung perekonomian Indonesia. Sebagian besar penduduknya, terutama di pedesaan, menggantungkan hidupnya pada sektor ini. Beras, sebagai makanan pokok utama, dihasilkan dari jutaan hektar sawah yang tersebar di seluruh negeri. Selain padi, Indonesia juga dikenal sebagai produsen utama komoditas pertanian lainnya seperti kelapa sawit, karet, kopi, kakao, rempah-rempah, dan berbagai jenis buah-buahan tropis.

**Gambar 1.2 Jumlah Impor Beras Indonesia Tahun 2020-2024**



*Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) 2024*

Jumlah impor beras yang terus meningkat secara signifikan menandakan bahwasanya Indonesia harus menyikapinya dengan serius pada tahun 2024 sendiri Indonesia mengimpor beras sebanyak lebih dari 5 juta ton, Jika beras sebanyak itu dihasilkan oleh petani yang ada di dalam negeri pastinya akan

menambah penghasilan petani serta menumbuhkan perputaran ekonomi dan harga beras menjadi stabil rakyat tidak menjerit kenaikan harga beras lagi. Keanekaragaman hayati yang dimiliki Indonesia juga menjadikan sektor pertanian di negara ini sangat dinamis. Indonesia terbentang dari Sabang sampai Merauke terdapat berbagai jenis tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan yang tumbuh dengan baik, sesuai dengan kondisi geografis dan iklim masing-masing daerah. Hal ini yang menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara agraris terbesar di dunia, dengan potensi untuk menjadi lumbung pangan global. status Indonesia sebagai negara agraris bukan hanya soal potensi alam yang melimpah tetapi juga mencerminkan kearifan lokal dan tradisi panjang dalam pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan.

Tantangan besar masih dihadapi oleh Indonesia sebagai negara agraris. Modernisasi pertanian, perubahan iklim, alih fungsi lahan pertanian, dan tantangan globalisasi adalah beberapa isu yang perlu dikelola dengan bijak (Mertani, 2023). Dengan adanya komitmen yang kuat dari pemerintah serta dukungan dan partisipasi aktif masyarakat, Indonesia memiliki peluang untuk terus memperkuat perannya sebagai negara agraris yang tidak hanya mampu memenuhi kebutuhan pangan nasional, tetapi juga berkontribusi dalam menjaga ketahanan pangan di tingkat global.

Ketahanan pangan merupakan salah satu elemen fundamental dalam menjaga stabilitas sosial dan ekonomi suatu negara. Dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional, keberadaan lahan pertanian pangan memiliki peran strategis yang perlu dipertahankan dan dikelola secara berkelanjutan. Namun

demikian, laju pembangunan yang semakin intensif telah mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke sektor non-pertanian, seperti permukiman, kawasan industri, dan pembangunan infrastruktur. Kondisi tersebut berpotensi mengancam keberlanjutan produksi pangan serta memengaruhi kesejahteraan petani. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 secara tegas melarang pengalihfungsian lahan yang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Namun demikian, dalam kondisi tertentu alih fungsi lahan dimungkinkan untuk dilakukan demi kepentingan umum, dengan memenuhi sejumlah persyaratan yang telah ditetapkan. Persyaratan tersebut meliputi pelaksanaan kajian kelayakan strategis, penyusunan rencana alih fungsi lahan, penyelesaian hak kepemilikan atas tanah, serta kewajiban penyediaan lahan pengganti.

Penyediaan lahan pengganti menjadi komponen penting dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian, karena berfungsi untuk memastikan agar luasan lahan pertanian tidak terus mengalami penyusutan. Keberadaan lahan pengganti diharapkan dapat menjamin keberlanjutan produksi pangan sehingga kebutuhan masyarakat tetap dapat terpenuhi dalam jangka panjang. Pengaturan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, khususnya pada Pasal 44. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa lahan yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan pada dasarnya dilarang untuk dialih fungsikan. Meskipun demikian, peraturan perundang-undangan tetap memberikan pengecualian dalam keadaan tertentu, yaitu apabila

alih fungsi dilakukan untuk kepentingan umum dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Alih fungsi lahan pertanian yang tidak disertai dengan pengendalian yang memadai berpotensi menimbulkan berbagai dampak negatif, antara lain menurunnya produksi pangan, terjadinya degradasi lingkungan, serta meningkatnya jumlah petani yang kehilangan sumber mata pencaharian. Selain itu, urbanisasi yang tidak terkendali juga berdampak pada peningkatan migrasi penduduk desa ke kota akibat hilangnya akses terhadap sumber daya agraris, yang pada akhirnya memicu permasalahan sosial di wilayah perkotaan. Sebagai langkah pengendalian, Undang-Undang ini juga menetapkan sanksi tegas bagi pihak yang melakukan alih fungsi lahan tanpa izin. Setiap pihak yang terbukti melakukan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) secara tidak sah dapat dikenai sanksi pidana berupa hukuman penjara paling lama lima tahun serta denda maksimal sebesar satu miliar rupiah. Pejabat yang menerbitkan izin secara tidak sah pun dapat dikenai hukuman lebih berat guna mencegah praktik penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, penguatan kebijakan, pengawasan ketat, serta peran aktif masyarakat menjadi faktor kunci dalam menjaga keberlanjutan pertanian dan ketahanan pangan bagi generasi mendatang.

Pemerintah Republik Indonesia secara resmi menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 sebagai pengganti Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 yang mengatur mengenai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Kebijakan ini diterbitkan sebagai respons terhadap meningkatnya laju alih

fungsi lahan sawah akibat tekanan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Regulasi tersebut menegaskan komitmen pemerintah dalam menjaga keberlanjutan lahan sawah sebagai fondasi utama produksi pangan nasional serta memperkuat sistem pengendalian konversi lahan secara lebih terintegrasi.

Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 memperluas cakupan perlindungan lahan sawah secara bertahap ke berbagai provinsi yang telah ditentukan ada Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan seterusnya serta memperkuat peran Pemerintah Pusat dalam pengendalian alih fungsi lahan. Penguatan kewenangan ini dimaksudkan untuk menciptakan keseragaman kebijakan, meminimalkan tumpang tindih data, serta meningkatkan efektivitas pengawasan yang sebelumnya tersebar di berbagai tingkatan pemerintahan. Kebijakan tersebut juga menekankan pentingnya mekanisme verifikasi dan pemutakhiran data lahan sawah secara sistematis agar perencanaan pembangunan tetap selaras dengan kebutuhan perlindungan kawasan pertanian.

Pengaturan mengenai Lahan Sawah yang Dilindungi tidak hanya menitikberatkan pada pembatasan alih fungsi, tetapi juga memberikan insentif bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang mempertahankan fungsi lahan sawah. Pendekatan ini menunjukkan bahwa pengendalian alih fungsi lahan tidak semata-mata bersifat represif, melainkan juga mendorong partisipasi aktif dan tanggung jawab bersama dalam menjaga keberlanjutan produksi pangan. Kerangka kebijakan tersebut menempatkan perlindungan lahan sawah sebagai bagian strategis dari sistem ketahanan pangan nasional yang berbasis pada kepastian tata ruang, ketersediaan data, dan pengawasan yang berkelanjutan.

Permasalahan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian telah lama menjadi fokus yang krusial dalam konteks ketahanan pangan dan pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Dalam upaya mengatur dan mengendalikan proses konversi lahan yang selama ini banyak terjadi secara sembarangan, pemerintah melalui Kementerian Pertanian mengeluarkan Peraturan Menteri (Permentan) Nomor 81 Tahun 2013. Regulasi ini dirancang untuk menjaga ketersediaan lahan pertanian, mengoptimalkan fungsi produksinya, serta memastikan bahwa lahan pertanian hanya dialih fungsikan ke penggunaan non pertanian jika memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan. Implementasi Permentan tersebut menekankan prosedur yang ketat dalam proses alih fungsi lahan. Di antaranya, setiap pengajuan permohonan konversi lahan pertanian harus disertai dengan kajian mendalam mengenai dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan. Proses perizinan memerlukan persetujuan dari sejumlah instansi terkait, sehingga diharapkan dapat menghindari terjadinya alih fungsi yang bersifat impulsif atau semata-mata didorong oleh tekanan ekonomi dan urbanisasi. Selain itu, regulasi ini mensyaratkan adanya kompensasi atau penyediaan lahan pengganti yang setara, guna memastikan bahwa kapasitas produksi pertanian tidak menurun secara signifikan.

Tantangan dari sektor industri, perumahan, dan infrastruktur sering kali membuat alih fungsi lahan sawah sulit dikendalikan. Selain itu, lemahnya koordinasi antar instansi serta minimnya pemahaman masyarakat mengenai pentingnya perlindungan lahan pertanian turut menjadi hambatan dalam penerapan kebijakan ini. Untuk merespons berbagai tantangan tersebut,



diperlukan sinergi yang kuat antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta. Upaya pengendalian perlu diperkuat melalui penegakan hukum yang lebih tegas terhadap pelanggaran alih fungsi lahan, peningkatan kapasitas aparat daerah dalam melakukan pengawasan kebijakan, serta penguatan edukasi kepada masyarakat mengenai pentingnya menjaga ketahanan pangan. Dengan adanya kebijakan yang jelas dan pelaksanaan yang konsisten, diharapkan lahan sawah yang dilindungi dapat tetap terjaga, sehingga Indonesia mampu mempertahankan ketahanan pangan di tengah laju pembangunan yang terus berkembang.

Selama kurun waktu lima tahun terakhir dari 2019-2024 Jawa Tengah menjadi provinsi dengan tingkat penyusutan lahan pertanian tertinggi di Pulau Jawa, Dilansir dari berita harian Kompas menyampaikan bahwa lahan pertanian di Jawa Tengah dalam jangka waktu 5 tahun terakhir menyusut sebanyak 62.000 Ha dari total lahan seluas 1,6 juta Hektar, hingga saat ini hanya tersisa sekitar 1,5 juta hektar lahan pertanian dan aktif digarap oleh petani (Distanbun Jateng, Dalam Kompas 2025).

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu wilayah dengan kontribusi terbesar terhadap produksi padi di Indonesia. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa pada tahun 2024, luas panen padi di Provinsi Jawa Tengah mencapai sekitar 1,55 juta hektare, dengan total produksi padi sebesar 8,89 juta ton gabah kering giling (GKG) atau setara dengan 5,11 juta ton beras untuk konsumsi pangan masyarakat. Realisasi tersebut menempatkan Jawa Tengah sebagai provinsi penghasil padi terbesar kedua di Indonesia setelah Jawa Timur,

yang mencerminkan peran strategis wilayah ini dalam pemenuhan kebutuhan beras nasional (Badan Pusat Statistik, 2024).

Posisi Jawa Tengah sebagai produsen padi utama menunjukkan kapasitas produksi yang tinggi meskipun mengalami tekanan penurunan luas panen dan produksi dibandingkan tahun sebelumnya. Keberhasilan produksi padi ini berperan penting dalam penyediaan pangan pokok melalui kontribusi signifikan terhadap total produksi beras nasional. Peran tersebut mencerminkan karakter Jawa Tengah sebagai daerah agraris yang tetap menjadi tulang punggung produksi pangan di tingkat nasional, sehingga setiap dinamika dalam pengendalian laju alih fungsi lahan di wilayah ini memiliki implikasi terhadap ketersediaan pasokan beras secara lebih luas.

Kabupaten Sragen sendiri juga menunjukkan alih fungsi lahan pertanian yang cukup tinggi dalam lima tahun terakhir. Tanpa perhatian dan penanganan yang memadai dari pemerintah daerah, kondisi ini berpotensi menimbulkan dampak berkelanjutan terhadap sektor pertanian dan pembangunan daerah. Pemerintah Kabupaten Sragen sendiri belum memiliki Peraturan Daerah yang secara khusus membahas tentang alih fungsi lahan yang terjadi tapi pemerintah Kabupaten Sragen mengatur regulasi ini dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 peraturan ini berisi tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dalam peraturan ini dijelaskan banyak komponen yang akan dibangun dalam jangka Panjang dari tahun 2011 sampai 2031, salah satunya berisi tentang alih fungsi lahan untuk Pembangunan. Dengan hanya ada regulasi itu saja membuat wilayah di Kabupaten Sragen mengalami alih fungsi lahan yang cukup

signifikan setiap tahunnya, regulasi untuk merubah lahan pertanian menjadi non pertanian sangat mudah dan tidak melalui tahap kajian dampak yang akan dihadapi di kemudian hari, Padahal Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 Pasal 4 ayat (1,2,3, dan 5) yang mengatur alih fungsi lahan atau bisa disebut lahan pertanian pangan produktif berbunyi berikut ini:

(1) Strategi pengembangan kawasan perdesaan berbasis pertanian pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf a meliputi:

- a. meningkatkan kegiatan pertanian berbasis hortikultura; dan
- b. mengembangkan pusat pengolahan dan hasil pertanian pada pusat produksi yang berada di kawasan perdesaan.

(2) Strategi pengembangan kawasan agropolitan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf b meliputi:

- a. meningkatkan produksi, pengolahan, dan pemasaran produk pertanian unggulan Kabupaten; dan
- b. mengembangkan infrastruktur penunjang agropolitan.

(3) Strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan produktif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf c meliputi:

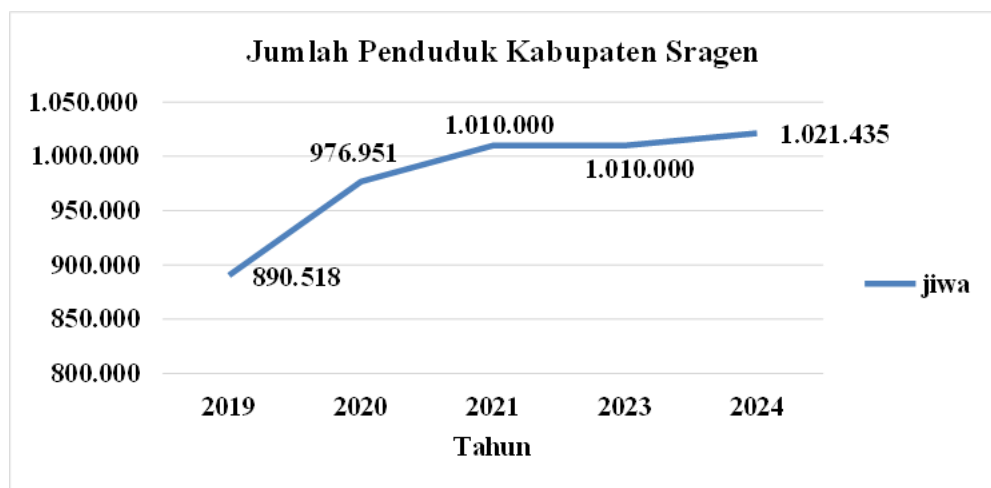
- a. menetapkan kawasan pertanian pangan berkelanjutan; dan
- b. mengarahkan perkembangan kegiatan terbangun pada lahan-lahan yang bukan lahan sawah irigasi dan/atau lahan kering kurang produktif.

(5) Strategi pengembangan kegiatan industri berbasis hasil pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf e adalah

mengembangkan kegiatan industri yang berbahan baku hasil pertanian pada kawasan pertanian hortikultura.

Fenomena tersebut menggambarkan adanya kesenjangan antara regulasi dan pelaksanaan kebijakan. Di satu sisi, pemerintah daerah berupaya menjaga ketersediaan lahan pangan sebagai bagian dari ketahanan pangan nasional; di sisi lain, tekanan pembangunan dan investasi ekonomi sering kali menjadi faktor dominan yang mengubah peruntukan lahan. Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini diperlukan untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan daerah dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sragen serta menilai kontribusi implementasi Perda RTRW terhadap upaya menjaga ketahanan pangan nasional.

**Gambar 1.3 Jumlah Penduduk Kabupaten Sragen**



*Sumber: Databoks 2024*

Penduduk di Kabupaten Sragen berjumlah kurang lebih sebanyak 1.021.435 jiwa pada tahun 2024, penduduk Kabupaten Sragen rata-rata bekerja pada sektor Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, dan Perikanan berjumlah

sekitar 166.250 jiwa. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah tahun 2024, total produksi padi di Jawa Tengah mencapai 8.891.297,05 ton atau setara dengan 5.113.021,60 ton beras. Kontribusi produksi tersebut tersebar di berbagai kabupaten, dengan beberapa daerah sebagai sentra utama produksi, seperti Grobogan (735.187,08 ton), Sragen (732.281,33 ton), Cilacap (651.135,71 ton), dan Demak (595.405,86 ton). Kabupaten Sragen sendiri menempati posisi kedua tertinggi produksi padi di Jawa Tengah dengan produksi beras mencapai 421.105,05 ton, menunjukkan peran strategisnya sebagai salah satu lumbung pangan daerah. Tingginya kontribusi Sragen terhadap produksi padi provinsi memperlihatkan bahwa keberlanjutan lahan sawah di wilayah ini memiliki implikasi langsung terhadap stabilitas produksi beras di Jawa Tengah (Badan Pusat Statistik, 2024).

Meningkatnya jumlah penduduk inilah yang menjadi salah satu alasan kenapa alih fungsi lahan harus dicegah dan segera dicarikan jalan keluar atau langkah preventifnya untuk mengurangi alih fungsi lahan di Kabupaten Sragen, karena banyak sekali masyarakat yang bergantung pada sektor pertanian untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-harinya. Namun yang terjadi malah sebaliknya pada realitasnya pemerintah Kabupaten Sragen menurut Kabid Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Tata Ruang (Disperkimtaru) memperbolehkan lahan seluas 8.815 Ha lahan sawah untuk industri dan perumahan dari total luas 42.132 Ha (Solopos, 2024).

**Tabel 1.1 Jumlah Pembangunan Perumahan di Kabupaten Sragen**

| <b>Tahun</b>  | <b>Jumlah Perumahan</b> | <b>Jumlah Unit Kavling</b> |
|---------------|-------------------------|----------------------------|
| 2016          | 10 Perumahan            | 293 Unit                   |
| 2017          | 15 Perumahan            | 658 Unit                   |
| 2018          | 25 Perumahan            | 914 Unit                   |
| 2019          | 36 Perumahan            | 1.471 Unit                 |
| 2020          | 20 Perumahan            | 676 Unit                   |
| 2021          | 26 Perumahan            | 1.117 Unit                 |
| 2022          | 29 Perumahan            | 1.155 Unit                 |
| 2023          | 42 Perumahan            | 1.808 Unit                 |
| 2024          | 39 Perumahan            | 2.222 Unit                 |
| <b>Jumlah</b> | <b>242 Perumahan</b>    | <b>10.314 Unit</b>         |

*Sumber: Disperkimtaru Kabupaten Sragen 2024*

Dari tabel di atas terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan non-pertanian, seperti perumahan, terus meningkat di Kabupaten Sragen. Perkembangan pesat sektor perumahan yang didorong oleh pertumbuhan penduduk dan kebutuhan akan hunian baru menjadi salah satu faktor utama penyebab perubahan fungsi lahan tersebut. Data dari Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman, Pertanahan, dan Tata Ruang (Disperkimtaru) Sragen menunjukkan bahwa selama tahun 2023, terdapat 42 pengembang yang membangun perumahan baru di 42 lokasi dengan luas bervariasi antara 895 meter persegi hingga 13.971 meter persegi. Pembangunan ini sebagian besar terjadi di wilayah selatan Bengawan Solo yang terkenal dengan tanahnya yang subur untuk aktivitas pertanian.

**Tabel 1.2 Jumlah Pembangunan Industri di Kabupaten Sragen**

**DATA INDUSTRI PER SKALA USAHA**

**Sumber: OSS s/d TW 3 2025**

| <b>Skala Usaha Per Proyek</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> | <b>2025</b> | <b>Grand Total</b> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| Usaha Mikro                   | 294         | 1735        | 3528        | 2530        | 1345        | 9432               |
| Usaha Kecil                   | 18          | 68          | 63          | 56          | 70          | 275                |
| Usaha Menengah                | 10          | 2           | 11          | 3           | 3           | 29                 |
| Usaha Besar                   | 15          | 35          | 24          | 30          | 30          | 134                |
| <b>Grand Total</b>            | <b>337</b>  | <b>1840</b> | <b>3626</b> | <b>2619</b> | <b>1448</b> | <b>9870</b>        |

*Sumber: Dinas Perindustrian Kabupaten Sragen*

Perkembangan kegiatan industri di Kabupaten Sragen beberapa tahun terakhir memperlihatkan peningkatan yang cukup signifikan dan berdampak langsung terhadap dinamika penggunaan lahan dari data tabel di atas. Berdasarkan data perizinan usaha melalui sistem *Online Single Submission* (OSS) hingga Triwulan III Tahun 2025, tercatat sebanyak 9.870 proyek usaha dari berbagai skala, dengan dominasi usaha mikro. Peningkatan jumlah usaha ini mencerminkan meningkatnya aktivitas ekonomi daerah sekaligus kebutuhan ruang untuk mendukung kegiatan industri dan usaha.

Peningkatan aktivitas usaha tersebut berimplikasi pada bertambahnya kebutuhan lahan non-pertanian, baik untuk kegiatan produksi, fasilitas pendukung, maupun infrastruktur usaha. Dalam konteks ini, kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sragen menghadapi tekanan yang semakin besar. Meskipun pemerintah daerah telah memiliki

instrumen kebijakan untuk melindungi lahan pertanian melalui pengaturan tata ruang dan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, kondisi di lapangan menunjukkan bahwa tekanan pembangunan ekonomi terus meningkat seiring dengan berkembangnya sektor industri.

Kondisi ini menempatkan pemerintah daerah pada posisi dilema antara mendorong pertumbuhan ekonomi dan menjaga keberlanjutan lahan pertanian. Pertumbuhan usaha, baik skala mikro hingga besar, secara akumulatif berpotensi meningkatkan potensi alih fungsi lahan pertanian apabila tidak diimbangi dengan pengendalian yang efektif. Oleh karena itu, dinamika pertumbuhan industri di Kabupaten Sragen menjadi konteks penting untuk mengkaji sejauh mana kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian mampu berjalan efektif dalam menghadapi tekanan pembangunan ekonomi daerah.

Alih fungsi lahan ini menjadi penyumbang dampak yang signifikan pada keberlanjutan sektor pertanian di Sragen. Wilayah seperti Karangmalang, Masaran, Sragen Kota, Gondang, Ngrampal, Sidoharjo, dan Sambungmacan yang sebelumnya menjadi sentra produksi pangan kini terancam oleh laju urbanisasi dan industrialisasi. Hilangnya lahan pertanian produktif ini berimplikasi langsung pada menurunnya kapasitas produksi pangan lokal, yang akhirnya dapat berpengaruh pada ketahanan pangan daerah maupun nasional. Ketahanan pangan, yang merupakan salah satu indikator utama kesejahteraan masyarakat, bergantung pada ketersediaan, aksesibilitas, dan stabilitas pasokan pangan.



Implementasi kebijakan tata ruang dan pengawasan pemerintah menjadi kunci keberhasilan dalam upaya mengurangi alih fungsi lahan. Sayangnya, banyak daerah termasuk Sragen masih mengalami kelonggaran dalam pengawasan dan implementasi kebijakan tata ruang, Banyak lahan yang tetap dialih fungsikan meskipun sudah ada regulasi yang mengaturnya. Pemerintah daerah sering kali tidak mampu atau tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk mengawasi dan menegakkan hukum terkait perlindungan lahan pertanian. Kelemahan dalam monitoring dan lemahnya penegakan hukum menjadi faktor penyebab utama laju alih fungsi lahan yang sulit dikendalikan. Oleh karena itu, penguatan institusi pengawas, serta penegakan hukum yang lebih tegas, harus menjadi prioritas dalam memastikan lahan pertanian pangan produktif dapat dijaga dengan baik.

Permasalahan alih fungsi lahan tidak hanya berdampak pada aspek ketahanan pangan, tetapi juga menimbulkan berbagai dampak negatif terhadap kondisi lingkungan. Ketika lahan pertanian dialih fungsikan menjadi kawasan industri atau perumahan, ekosistem alami terganggu. Pertanian yang berkelanjutan membantu menjaga keseimbangan ekosistem dengan memberikan ruang bagi resapan air dan mendukung keanekaragaman hayati. Alih fungsi lahan yang terjadi secara berlebihan dapat meningkatkan risiko terjadinya bencana lingkungan, seperti banjir dan tanah longsor, khususnya di wilayah yang secara ekologis bergantung pada keberadaan ruang hijau sebagai penyeimbang alami.

Berdasarkan latar belakang, penelitian ini bertujuan untuk menganalisa sebuah permasalahan mengapa lahan pertanian yang seharusnya digunakan untuk pertanian harus dialihkan menjadi sebuah lahan untuk perumahan dan perindustrian. Penelitian ini akan melihat mengapa kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) melalui Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2020 belum mampu secara efektif mengendalikan alih fungsi lahan pertanian dalam menjaga keberlanjutan ketahanan pangan di Kabupaten Sragen. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman akademik dalam menilai tingkat efektivitas pengendalian alih fungsi lahan yang telah diimplementasikan, sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor yang mendorong tingginya alih fungsi lahan di Kabupaten Sragen. Melalui penggunaan teori dan kerangka teoretis sebagai alat analisis, penelitian ini dapat menjadi dasar pertimbangan dalam menilai kesesuaian kebijakan dengan permasalahan yang dihadapi serta meminimalkan potensi kekeliruan dalam proses implementasi kebijakan.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

1. Pertumbuhan penduduk dan urbanisasi yang meningkatkan kebutuhan akan permukiman dan fasilitas umum.
2. Tingginya nilai ekonomi lahan non-pertanian (seperti properti dan industri) mendorong pemilik lahan menjualnya untuk keuntungan jangka pendek. Dari data di latar belakang selama kurun waktu 9 tahun terakhir jumlah perumahan yang dibangun semakin meningkat dan jumlahnya tidak bisa dibilang sedikit.

3. Pembangunan industri yang berada diselatan sungai bengawan solo yang selama ini terjadi juga menjadi salah satu alasan kenapa banyaknya alih fungsi lahan pertanian pangan produktif yang hilang.
4. Lemahnya monitoring dan penegakan hukum dalam pengawasan alih fungsi lahan. Tekanan pembangunan dalam kebijakan tata ruang, seperti dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sragen No. 1 Tahun 2020, yang lebih mengakomodasi investasi dibandingkan perlindungan lahan pertanian.

### **1.3 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana efektivitas kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian dalam menjaga keberlanjutan ketahanan pangan nasional di Kabupaten Sragen?
2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan tingkat alih fungsi lahan pertanian menjadi sangat masif dilakukan di Kabupaten Sragen?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis seberapa efektif proses pengendalian alih fungsi lahan dan menjaga ketersediaan lahan pertanian untuk mendukung ketahanan pangan nasional yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen.
2. Mengidentifikasi dan menganalisa faktor penyebab langsung dan faktor pendorong tidak langsung yang menyebabkan masifnya tingkat alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sragen.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

### **1.5.1 Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber referensi atau sumbangan pikiran yang berguna mengembangkan ilmu Pengetahuan Administrasi Publik pada umumnya dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen pada khususnya, serta memberikan kontribusi penting dalam pengembangan ilmu kebijakan publik, khususnya dalam hal pemahaman terhadap dinamika implementasi kebijakan di Tingkat daerah. Selain itu, penelitian ini juga memberikan pemahaman lebih mengenai efektivitas kebijakan yang baik agar nantinya tercipta atau menciptakan sebuah kebijakan yang mempunyai manfaat untuk seluruh masyarakat.

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

1. Bagi Peneliti, Penelitian ini menjadi sumber data dan informasi yang valid untuk memahami dinamika kebijakan publik secara lebih objektif. Melalui proses analisis seberapa efektif kebijakan dan mengidentifikasi faktor-faktor, peneliti dapat mengidentifikasi kebijakan dengan realitas implementasi di lapangan, sekaligus mengembangkan rekomendasi berbasis bukti yang dapat dijadikan dasar dalam penelitian akademik atau kajian lanjutan.
2. Bagi Masyarakat, terutama kelompok yang terdampak langsung seperti petani dan pelaku usaha kecil di sektor pertanian, hasil penelitian ini menjadi sarana kontrol sosial terhadap jalannya kebijakan pemerintah. Masyarakat memperoleh gambaran mengenai efektivitas kebijakan

melindungi kepentingan mereka dan dapat menggunakannya sebagai dasar untuk mendorong transparansi, akuntabilitas, serta peningkatan layanan publik.

3. Bagi Pemerintah, diharapkan studi ini dapat bermanfaat bagi Pemerintah Kabupaten Sragen dan pihak terkait dalam menilai efektivitas dan menentukan langkah-langkah terbaik untuk mengendalikan konversi lahan pertanian agar lebih efektif dan tepat. Hasil studi ini juga dapat digunakan sebagai dasar untuk implementasi kebijakan lanjutan, perbaikan peraturan yang kurang optimal, serta pengembangan strategi pemantauan dan pengendalian konversi lahan guna mencegah konversi lahan pertanian dan menjaga ketahanan pangan daerah.

## 1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis

### 1.6.1 Penelitian Terdahulu

Tabel 1.3 Penelitian Terdahulu

| No | Judul dan Peneliti                                                                                                                                                                                                | Tujuan Penelitian                                                                                                                                                                                  | Landasan Teori                                                                                                                                                        | Metode                                                                             | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Perbedaan dan Kebaruan Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Evaluasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Mendukung Ketahanan Pangan Di Kecamatan Nalumsari Kabupaten Jepara. (Muhammad Andhyka Taufiqurrohman, Aufarul Marom, Maesaroh) (2023). | Mengevaluasi implementasi Perda RTRW No. 9 Tahun 2011 terkait perlindungan LP2B, menilai sejauh mana kebijakan dapat mencegah alih fungsi lahan, serta menganalisis hambatan dalam pelaksanaannya. | Teori William N. Dunn terdapat lima indikator efektivitas kebijakan, yakni:<br>1. efisiensi,<br>2. kecukupan,<br>3. pemerataan,<br>4. responsivitas,<br>5. ketepatan. | Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif | Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan PLP2B mampu menjaga luas lahan sawah di Kecamatan Nalumsari tetap sesuai arahan RTRW dan masih lebih luas dibandingkan sebelum kebijakan diterapkan. Namun, secara kualitas lahan masih terjadi degradasi akibat alih fungsi dan aktivitas seperti penambangan galian C. Dukungan terhadap peningkatan produksi pertanian telah ada melalui bantuan sarana dan prasarana, tetapi belum merata dan belum sepenuhnya meningkatkan kesejahteraan petani. Selain itu, sosialisasi kebijakan kepada pemilik lahan masih terbatas sehingga alih fungsi lahan tetap berpotensi terjadi. | <b>Perbedaan:</b> Penelitian terdahulu menilai efektivitas kebijakan LP2B di Kabupaten Jepara dengan indikator evaluasi kebijakan (William Dunn), sehingga fokus utamanya adalah pengukuran keberhasilan program/kebijakan dan hambatan implementasi. Ruang lingkup pembahasannya lebih dominan pada evaluasi kebijakan LP2B sebagai instrumen perlindungan lahan.<br><b>Kebaruan:</b> Penelitian ini menilai efektivitas kebijakan dengan kerangka Riant Nugroho dan menambahkan analisis faktor pendorong alih fungsi lahan (Lambin & Geist), sehingga tidak hanya mengukur efektivitas, tetapi juga menjelaskan mengapa alih fungsi tetap terjadi. |

| No | Judul dan Peneliti                                                                                                                                                                                        | Tujuan Penelitian                                                                                                                                                                                   | Landasan Teori                                                                                                                                                          | Metode                                                  | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Perbedaan dan Kebaruan Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. | Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sidenreng Rappang (Studi Kasus Kecamatan Maritengngae). (Muthia Fadhilah Husni, Abdul Jabbar, Akhmad Yasin) (2024). | Tujuan penelitian ini mengidentifikasi implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan di kabupaten Sidenreng Rappang, termasuk alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian. | Menurut Edward III dalam (Widodo, 2007), Komunikasi kebijakan mencakup paling sedikitnya tiga indikator yaitu:<br>1. Transmisi,<br>2. kejelasan, dan<br>3. konsistensi. | Penelitian ini menggunakan metode kualitatif            | Hasilnya menunjukkan Implementasi kebijakan berjalan, tetapi belum optimal karena keterbatasan sumber daya, lemahnya sosialisasi, dan masih rendahnya kesadaran masyarakat serta petani untuk mempertahankan lahan. Beberapa tantangan yang dihadapi seperti kurangnya sumber daya, perubahan iklim ekstrim, dan tingkat kesadaran masyarakat. | <b>Perbedaan:</b> Penelitian terdahulu menekankan implementasi kebijakan melalui model Edward III (komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi), sehingga analisis terpusat pada kinerja pelaksana dan mekanisme birokrasi. Pembahasannya belum menekankan ketepatan desain kebijakan dan kesesuaian kebijakan dengan konteks lingkungan kebijakan secara menyeluruh.<br><b>Kebaruan:</b> Penelitian ini memeriksa “ketepatan” kebijakan (substansi, aktor, target, proses, lingkungan) dan mengaitkannya dengan realitas konversi lahan, sehingga lebih kuat untuk membaca kesenjangan kebijakan dari sisi desain–proses–hasil. |
| 3. | Evaluasi Pelaksanaan Penegakan Hukum dalam Penerapan Izin Kesesuaian Pemanfaatan Tata                                                                                                                     | Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan penegakan hukum dalam penerapan izin kesesuaian                                                                                             | Teori William N. Dunn terdapat lima indikator efektivitas kebijakan, yakni efisiensi,                                                                                   | Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif | Hasil penelitian menunjukkan bahwa evaluasi pelaksanaan penegakan hukum dalam penerapan izin kesesuaian pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Gresik secara keseluruhan masih kurang                                                                                                                                                             | <b>Perbedaan:</b> Penelitian terdahulu lebih spesifik pada aspek perizinan pemanfaatan ruang dan penegakan aturan kesesuaian ruang, sehingga fokusnya berada pada instrumen legal-administratif perizinan. Ruang lingkupnya tidak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| No | Judul dan Peneliti                                                                                                                                                                                                               | Tujuan Penelitian                                                                                                                                                                                  | Landasan Teori                                                                                                                                                               | Metode                                             | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Perbedaan dan Kebaruan Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | Ruang di Kabupaten Gresik. (Ageng Ika Sepuhtra, Aris Sunarya, Sri Roekminiati) (2024).                                                                                                                                           | pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Gresik, khususnya dalam penerapan izin penataan ruang wilayah.                                                                                                 | kecukupan, perataan, responsivitas, ketepatan.                                                                                                                               |                                                    | maksimal, dan kinerja Pemerintah Kabupaten Gresik dalam pelaksanaan kebijakan tata ruang masih kurang optimal.                                                                                                                                                                                                                                                              | memusatkan analisis pada kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian secara keseluruhan.<br><b>Kebaruan:</b> Penelitian ini memotret pengendalian alih fungsi lahan sebagai kebijakan yang lebih luas (lintas OPD dan tata ruang) dan tidak hanya berhenti pada perizinan, tetapi juga melihat efektivitas kebijakan dalam praktik.                                                                                                                              |
| 4. | Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (Rtrw) Di Kabupaten Purwakarta (Studi Alih Fungsi Lahan Di Desa Cibodas Kecamatan Bungursari) Sekretaris Daerah Kabupaten Subang. (Rudy Haryadi, Tajur Zulfikar, Husni Farhani | Tujuan penelitian ini akan dibahas mengenai bagaimana mengkaji implementasi RTRW khususnya pada alih fungsi lahan, serta peran birokrasi, organisasi, dan perilaku masyarakat dalam mendukung atau | Teori dari Soren C. Winter yang terdiri dari 3 variabel yaitu Perilaku hubungan antar organisasi, perilaku implementor/birokrasi level bawah, dan perilaku kelompok sasaran. | Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif | Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan rencana tata ruang wilayah di Kabupaten Purwakarta dalam hal alih fungsi lahan di Desa Cibodas Kecamatan Bungursari belum berjalan secara optimal. Implementasi RTRW belum optimal karena lemahnya komitmen birokrasi, koordinasi antar-instansi minim, dan perilaku masyarakat cenderung mengabaikan aturan. | <b>Perbedaan:</b> Penelitian terdahulu menelaah implementasi RTRW dengan menekankan perilaku implementor dan faktor implementasi (Winter), sehingga titik beratnya pada dinamika pelaksana kebijakan dan interaksi aktor. Pembahasan RTRW lebih menonjol dibanding keterkaitannya dengan perlindungan lahan pertanian sebagai basis pangan.<br><b>Kebaruan:</b> Penelitian ini menempatkan efektivitas kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sebagai fokus, sehingga |



| No | Judul dan Peneliti                                                                                                                                     | Tujuan Penelitian                                                                                                                                                                                                                          | Landasan Teori                                                                                                                                                                                                                   | Metode                                         | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Perbedaan dan Kebaruan Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | Mubarok, Ariska Amelia) (2023).                                                                                                                        | menghambat kebijakan.                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                  |                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | RTRW dibaca sebagai bagian dari instrumen pengendalian yang dinilai ketepatan dan efektivitasnya terhadap perlindungan lahan pertanian.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 5. | <i>Influence of social capital on Community Participation with Community Development as an Intervening Variable.</i><br>(Majid, Anggi Saeful ) (2025). | Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Bandung, dengan menilai kondisi kebijakan, efektivitas implementasi, dan dampaknya terhadap alih fungsi lahan. | Penelitian ini menggunakan teori CSE-UCLA Evaluation Model (Alkin & Woolley, 1969) dengan lima area kebutuhan evaluasi: System Assessment, Program Planning, Program Implementation, Program Improvement, Program Certification. | Metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif | Hasil analisis menunjukkan bahwa perencanaan program dan penilaian sistem menjadi fokus utama. Temuan ini diperkuat dengan visualisasi kata kunci dan peta konseptual yang menunjukkan hubungan antar dimensi kebijakan. Perubahan morfologi lahan antara 2001 dan 2025 menunjukkan perubahan dalam alih fungsi lahan, dengan lahan pertanian pangan berkurang drastis. | <b>Perbedaan:</b> Penelitian terdahulu mengevaluasi kebijakan LP2B dengan model evaluasi program (CSE-UCLA) dan menyoroti perubahan kondisi lahan/lingkungan sebagai hasil evaluasi. Penekanannya cenderung pada aspek evaluatif program dan output, bukan pada analisis faktor pendorong konversi secara struktural.<br><b>Kebaruan:</b> Penelitian ini menggabungkan evaluasi efektivitas kebijakan dan analisis penyebab alih fungsi lahan, sehingga hasilnya tidak hanya menyatakan “berhasil/tidak”, tetapi juga menjelaskan akar masalah terjadinya konversi. |
| 6. | Dinamika Alih Fungsi Lahan Sawah dan Upaya                                                                                                             | Menganalisis dinamika alih fungsi lahan sawah                                                                                                                                                                                              | Teori yang dijadikan sebagai dasar analisis                                                                                                                                                                                      | Penelitian deskriptif dengan                   | Hasil penelitian menunjukkan terjadinya alih fungsi lahan sawah sebesar 3–6% di wilayah                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Perbedaan:</b> Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan spasial/kuantitatif untuk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

| No | Judul dan Peneliti                                                                                                                                              | Tujuan Penelitian                                                                                                                                               | Landasan Teori                                                                                                                                            | Metode                                                                   | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Perbedaan dan Kebaruan Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Wilayah Metropolitan Sarbagita.</p> <p>Syahri Ramadhan, Ratna Patmawati Wisnu Murti .</p> <p>(2024)</p> | <p>di Wilayah Metropolitan Sarbagita periode 2018–2023 serta mengkaji upaya pemerintah daerah dalam melindungi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).</p> | <p>adalah teori kebijakan pemerintah yakni meliputi proses pemerintah berfungsi untuk mengendalikan, melayani, memberdayakan dan mengatur masyarakat.</p> | <p>pendekatan spasial dan kebijakan.</p>                                 | <p>Metropolitan Sarbagita selama periode 2018–2023, dengan penyusutan terbesar terjadi di Kabupaten Tabanan. Alih fungsi lahan terutama terjadi di kawasan pariwisata dan pusat perkotaan akibat pertumbuhan penduduk, perkembangan ekonomi, dan perluasan kawasan terbangun. Upaya perlindungan LP2B telah dilakukan melalui penetapan KP2B dan LP2B dalam RTRW serta RDTR, serta pengendalian pemanfaatan ruang melalui perizinan KKPR yang terintegrasi dengan OSS. Namun, efektivitas perlindungan LP2B belum merata karena belum seluruh daerah memiliki RDTR yang terintegrasi OSS, khususnya Kabupaten Tabanan.</p> | <p>memetakan perubahan lahan dan tren konversi, sehingga kekuatannya ada pada bukti pola perubahan ruang. Analisis kebijakan biasanya ditempatkan sebagai penjelasan pendukung, bukan fokus utama yang dinilai efektivitasnya.</p> <p><b>Kebaruan:</b> Penelitian ini berfokus pada proses kebijakan dan efektivitas pengendalian di tingkat pemerintahan daerah, sehingga mampu mengungkap aspek koordinasi, kepatuhan, dan kendala implementasi yang tidak tertangkap oleh analisis spasial saja.</p> |
| 7. | <p>Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Non Pertanian Berdasarkan Undang-Undang</p>                                                           | <p>Menganalisis implementasi pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian berdasarkan</p>                                                     | <p>Teori hukum agraria dan konsep keadilan dalam hukum, dengan landasan yuridis pada Undang-Undang</p>                                                    | <p>Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan metode deduktif.</p> | <p>Implementasi pengendalian alih fungsi lahan pertanian belum memberikan rasa keadilan karena regulasi yang ada belum jelas dan tegas, menimbulkan multitafsir, lemahnya sanksi, kurangnya sosialisasi kebijakan, serta adanya</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p><b>Perbedaan:</b> Penelitian terdahulu memakai perspektif hukum normatif/hukum agraria dengan titik tekan pada kepastian hukum, norma, dan kelemahan regulasi. Fokusnya lebih pada “apa yang seharusnya” menurut hukum</p>                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| No | Judul dan Peneliti                                                                                                                                                                                                   | Tujuan Penelitian                                                                                                   | Landasan Teori                                                                                                                                                                  | Metode                                                              | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Perbedaan dan Kebaruan Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | Nomor 41 Tahun 2009.<br>Andik Lucius Rahmanto, Dedy Muharman, Novellita Sicillia Anggraini.<br>(2022)                                                                                                                | Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 serta merekonstruksi pengendalian alih fungsi lahan yang berbasis nilai keadilan. | Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.                                                                                                  |                                                                     | pengecualian yang menciptakan ketimpangan perlakuan hukum. Kondisi tersebut menyebabkan pengendalian alih fungsi lahan pertanian belum berjalan efektif. Penelitian ini merekomendasikan perlunya rekonstruksi hukum, khususnya pada Pasal 44 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, agar pengendalian alih fungsi lahan lebih berkeadilan dan berkelanjutan.                                                                                                                                   | daripada “apa yang terjadi” dalam praktik administrasi kebijakan.<br><b>Kebaruan:</b> Penelitian ini menggunakan perspektif administrasi publik dan berbasis temuan lapangan, sehingga memberikan gambaran empiris tentang bagaimana kebijakan pengendalian alih fungsi lahan dijalankan dan mengapa hasilnya berbeda dari tujuan regulatif.                                                                                                                                                      |
| 8. | <i>Analysis of The Impact of Agricultural Land Conversion Towards Food Security in The Special Region of Yogyakarta Province.</i><br>Karima Sustyaningrum, Vidyana Arsanti, Sidiq Arfianto, Siti Meliyani.<br>(2024) | Menganalisis dampak alih fungsi lahan pertanian terhadap ketahanan pangan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.   | Konsep perubahan penggunaan lahan ( <i>agricultural land conversion</i> ) dan ketahanan pangan, dengan pendekatan ketersediaan pangan sebagai indikator utama ketahanan pangan. | Penelitian kuantitatif menggunakan data sekunder periode 2014–2022. | Alih fungsi lahan sawah di DIY menyebabkan kehilangan produksi padi rata-rata sebesar 13.726 ton per tahun atau 123.534,73 ton selama sembilan tahun. Meskipun demikian, kondisi ketahanan pangan DIY masih berada dalam status surplus karena ketersediaan pangan lebih besar dibandingkan kebutuhan masyarakat. Namun, alih fungsi lahan tetap berdampak signifikan terhadap penurunan produksi padi dan berpotensi mengancam ketahanan pangan di masa mendatang jika tidak dikendalikan. | <b>Perbedaan:</b> Penelitian terdahulu menilai dampak alih fungsi lahan terhadap ketahanan pangan dengan pendekatan kuantitatif (dampak produksi, ketersediaan, atau variabel terkait). Arah analisisnya menekankan akibat (impact) alih fungsi, bukan evaluasi efektivitas kebijakan pengendalian sebagai penyebab.<br><b>Kebaruan:</b> Penelitian ini menempatkan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sebagai variabel utama yang dinilai efektivitasnya, sehingga memberi kontribusi pada |

| No  | Judul dan Peneliti                                                                                                                 | Tujuan Penelitian                                                                                        | Landasan Teori                                                                                                                                          | Metode                                                                                                                                                           | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Perbedaan dan Kebaruan Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                                                                                                                                    |                                                                                                          |                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | pemahaman “mengapa pengendalian berhasil/gagal” dalam menjaga basis pangan daerah.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 9.  | Dampak Alih Fungsi Lahan Terhadap Pembangunan Daerah: Studi Kasus Di Kabupaten Kendal.<br><br>Rahmadewi & Kurniati (2023)          | Menganalisis dampak alih fungsi lahan pertanian terhadap pembangunan daerah di Kabupaten Kendal.         | Teori perubahan penggunaan lahan ( <i>Land Use Change</i> ) dengan pembedaan faktor penyebab langsung dan tidak langsung menurut Lambin & Geist (2006). | Penelitian kualitatif dengan pendekatan studi pustaka dan analisis data sekunder, menggunakan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kendal tahun 2018–2023. | Alih fungsi lahan pertanian berdampak pada penurunan luas panen dan produksi padi, perubahan struktur ekonomi dari sektor pertanian ke sektor industri dan jasa, serta meningkatnya tekanan terhadap tata ruang dan lingkungan. Faktor penyebab alih fungsi lahan terdiri atas faktor langsung berupa pembangunan industri, permukiman, dan infrastruktur, serta faktor tidak langsung berupa tekanan ekonomi, pertumbuhan penduduk, dan kebijakan tata ruang daerah. | <b>Perbedaan:</b> Penelitian terdahulu berfokus pada dampak alih fungsi lahan terhadap pembangunan daerah dan mengelompokkan faktor penyebab langsung/tidak langsung. Fokusnya lebih pada dinamika sosial-ekonomi pembangunan sebagai konsekuensi perubahan lahan.<br><b>Kebaruan:</b> Penelitian ini lebih menekankan evaluasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan—apakah instrumen pengendalian berjalan efektif—serta bagaimana kebijakan berhadapan dengan tekanan pembangunan. |
| 10. | <i>Implementation of Protection Policy Sustainable Food Agricultural Land (LP2B) in Balinggi District Parigi Maoutong Regency.</i> | Tujuan penelitian ini merupakan untuk menggambarkan dan menjelaskan secara sistematis dan akurat tentang | Teori yang digunakan adalah implementasi kebijakan Edward III yang meliputi empat aspek utama yaitu                                                     | Penelitian ini menggunakan metode kualitatif                                                                                                                     | Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan LP2B menghadapi berbagai kendala yang cukup berarti. Implementasi kebijakan LP2B di Parigi Moutong belum berjalan maksimal. Hambatan utama:                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Perbedaan:</b> Penelitian terdahulu menganalisis implementasi LP2B dengan model Edward III, sehingga perhatian utamanya pada variabel implementasi birokrasi (komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur).                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| No | Judul dan Peneliti                                                   | Tujuan Penelitian                                                   | Landasan Teori                                              | Metode | Hasil Penelitian                                                                                             | Perbedaan dan Kebaruan Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | (Serly Mertina, Ani Susanti, M Nur Alamsyah, Mohammad Irfan) (2025). | Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). | komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. |        | koordinasi antar-instansi lemah, kurangnya informasi di tingkat masyarakat, dan lemahnya penegakan regulasi. | <p>Pembahasannya belum menempatkan keterkaitan instrumen tata ruang (RTRW) dan perlindungan lahan sebagai fokus utama keselarasan kebijakan.</p> <p><b>Kebaruan:</b> Penelitian ini menyoroti keselarasan regulasi–implementasi dan menempatkan tata ruang sebagai konteks penting pengendalian alih fungsi lahan, sehingga membantu menjelaskan gap antara pengaturan normatif dan praktik di lapangan.</p> |

Hasil kajian terdahulu memperlihatkan bahwa upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengendalian alih fungsi lahan tidak dapat dilepaskan dari keterkaitan berbagai dimensi, mulai dari kebijakan, kelembagaan, hingga kondisi sosial dan ekonomi. Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Andhyka Taufiqurrohman, Aufarul Marom, dan Maesaroh menyoroti implementasi kebijakan LP2B di Kabupaten Jepara, yang menunjukkan bahwa kebijakan telah mampu menjaga luasan lahan sawah melalui pemetaan Lahan Sawah Dilindungi (LSD). Namun demikian, efektivitas kebijakan tersebut masih terkendala oleh lemahnya pengawasan lapangan, keterbatasan anggaran, serta rendahnya partisipasi masyarakat, sehingga perlindungan lahan belum berjalan optimal secara menyeluruh.

Sementara itu, penelitian Muthia Fadhilah Husni bersama Abdul Jabbar dan Akhmad Yasin di Kabupaten Sidenreng Rappang menekankan pentingnya aspek komunikasi kebijakan dalam implementasi perlindungan lahan pertanian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kebijakan telah berjalan, efektivitasnya masih terbatas akibat lemahnya sosialisasi, keterbatasan sumber daya, serta rendahnya kesadaran petani dalam mempertahankan lahan pertanian. Temuan ini memperlihatkan keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi dengan kualitas komunikasi dan dukungan sumber daya di tingkat pelaksana.

Dari sisi penegakan hukum, penelitian Ageng Ika Sepuhtra, Aris Sunarya, dan Sri Roekminiati mengungkapkan bahwa penerapan izin

kesesuaian pemanfaatan ruang di Kabupaten Gresik masih belum optimal. Evaluasi kebijakan menunjukkan bahwa kinerja pemerintah daerah dalam penegakan aturan tata ruang masih lemah, yang berdampak pada maraknya pelanggaran pemanfaatan lahan. Temuan serupa juga diperkuat oleh penelitian Rudy Haryadi dan rekan-rekannya di Kabupaten Purwakarta, yang menyoroti lemahnya komitmen birokrasi, minimnya koordinasi antarinstitusi, serta kecenderungan masyarakat untuk mengabaikan aturan tata ruang dalam praktik alih fungsi lahan.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Majid dan Anggi Saeful di Kabupaten Bandung dengan menggunakan model evaluasi CSE-UCLA menunjukkan bahwa meskipun perencanaan dan sistem kebijakan LP2B telah disusun, perubahan morfologi lahan pertanian tetap terjadi secara signifikan dalam jangka panjang. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara perencanaan kebijakan dan kemampuan implementasi kebijakan dalam menahan laju alih fungsi lahan pertanian.

Secara keseluruhan, kajian terhadap penelitian-penelitian terdahulu tersebut memperlihatkan pola yang relatif seragam, yaitu kebijakan perlindungan lahan pertanian pada umumnya telah memiliki dasar regulasi yang memadai, namun masih menemukan berbagai kendala dalam implementasi, seperti lemahnya pengawasan, keterbatasan sumber daya, rendahnya koordinasi lintas sektor, serta tekanan sosial dan ekonomi yang kuat. Sebagian besar penelitian terdahulu berfokus pada evaluasi kebijakan LP2B, implementasi RTRW, dan aspek penegakan hukum, tetapi belum

secara spesifik mengaitkan efektivitas kebijakan pengendalian alih fungsi lahan dengan dinamika ketahanan pangan daerah.

Berangkat dari celah tersebut, penelitian ini memiliki perbedaan sekaligus kontribusi akademik yang jelas, yaitu dengan menelaah efektivitas kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sragen menggunakan teori efektivitas kebijakan Riant Nugroho. Fokus pada Kabupaten Sragen menjadi relevan karena daerah ini dikenal sebagai salah satu lumbung padi di Jawa Tengah, namun pada saat yang sama menghadapi tekanan pembangunan perumahan dan industri yang cukup tinggi. Dengan mengombinasikan analisis efektivitas kebijakan dan kerangka faktor penyebab alih fungsi lahan dari Lambin & Geist (2006), selain mengkaji hambatan dalam implementasi kebijakan, penelitian ini menelaah faktor-faktor struktural yang memengaruhi keberlangsungan alih fungsi lahan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih menyeluruh serta menjadi dasar rekomendasi kebijakan bagi pemerintah daerah dalam memperkuat perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan ketahanan pangan daerah.

#### **1.6.2 Administrasi Publik**

Ilmu administrasi negara atau administrasi publik lahir sejak Woodrow Wilson (1887), yang kemudian beliau menjabat sebagai presiden Amerika Serikat pada 1913-1921, menulis artikel "*The Study of Administration*"



untuk jurnal *Political Science Quarterly*. Artikel itu sendiri muncul sebagai hasil dari keprihatinan Wilson tentang kebutuhan untuk perubahan terhadap praktik tata pemerintahan yang berlaku di Amerika Serikat pada saat itu, yang ditandai dengan penyebaran praktik *spoil system*, yang menyebabkan administrasi negara menjadi tidak efektif dan tidak efisien. Pada saat itu, kajian ilmu politik yang berkembang tidak dapat menjawab masalah tersebut. Hal ini disebabkan karena fokus kajian ilmu politik tidak diarahkan pada studi mengenai pengelolaan pemerintahan yang efektif dan efisien, melainkan lebih menitikberatkan pada aspek konstitusional serta proses pembentukan keputusan politik.

Administrasi publik merupakan bidang ilmu serta praktik yang berfokus pada pengelolaan organisasi publik dan pelaksanaan kebijakan pemerintah untuk mencapai tujuan yang ditujukan bagi kepentingan masyarakat. Berbeda dengan administrasi bisnis yang menekankan keuntungan ekonomi, administrasi publik bertujuan untuk melayani kebutuhan publik melalui efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam pemerintahan. Ini mencakup segala hal yang terkait dengan perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan, pengawasan, dan evaluasi dari kebijakan serta program-program publik.

Administrasi publik melibatkan berbagai fungsi, seperti penyusunan kebijakan, pengelolaan sumber daya manusia di sektor publik, pemanfaatan sumber daya keuangan, dan pelayanan masyarakat. Di sisi lain, administrasi publik juga berinteraksi erat dengan aspek politik karena proses

pembuatannya dipengaruhi oleh pengambilan keputusan politik dan respons terhadap kebutuhan masyarakat. Secara keseluruhan, administrasi publik berperan sebagai instrumen yang memungkinkan pemerintah untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan, menciptakan kesejahteraan masyarakat, serta menjaga tatanan sosial melalui pelaksanaan kebijakan dan regulasi yang adil serta bertanggung jawab.

### **1.6.3 Paradigma Administrasi Publik**

Ilmu administrasi publik sebagai sebuah cabang keilmuan terus mengalami dinamika dan perkembangan seiring dengan perubahan konteks sosial, politik, ekonomi, dan budaya dalam kehidupan masyarakat. Perjalanan panjang perkembangan administrasi publik ditandai dengan bergesernya paradigma-paradigma utama yang tidak hanya memengaruhi cara pandang terhadap birokrasi, tetapi juga terhadap bagaimana kebijakan publik dirumuskan, dilaksanakan, dan dievaluasi. Pergeseran paradigma ini menjadi penting untuk dipahami karena turut membentuk praktik administrasi publik termasuk dalam bidang pelayanan, berikut klasifikasi administrasi publik dalam enam paradigma, yaitu:

#### **1. Paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi (1900–1926)**

Paradigma ini dipelopori oleh Franks Goodnow dan Leonard D. White yang memisahkan secara tegas antara fungsi-fungsi politik dan fungsi administrasi, di mana administrasi diposisikan sebagai kegiatan teknis dan netral yang semata-mata bertugas untuk melaksanakan keputusan politik. Administrasi publik tidak

seharusnya terlibat dalam perumusan kebijakan, melainkan cukup menjalankan instruksi yang ditetapkan oleh aktor politik.

2. Paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi Publik (1927–1937)

Paradigma kedua dalam administrasi publik menekankan pentingnya penerapan prinsip-prinsip universal yang rasional dan sistematis untuk menciptakan administrasi yang efisien dan ekonomis. Tokoh seperti Luther Gulick dan Lyndall Urwick memperkenalkan *konsep planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting* (POSDCORB) yang menjadi dasar dalam pengelolaan organisasi publik maupun swasta.

3. Paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950–1970)

Paradigma ini merupakan respons atas kelemahan pendekatan sebelumnya yang terlalu formal dan struktural. Pada masa ini, Herbert Simon dan Dwight Waldo mulai memandang administrasi sebagai bagian dari ilmu sosial yang tidak dapat dipisahkan dari perilaku manusia, nilai-nilai, serta dinamika sosial politik. Paradigma ini juga memperkenalkan konsep pengambilan keputusan sebagai inti dari aktivitas administratif, sebagaimana dikemukakan oleh Simon melalui teorinya tentang *bounded rationality*.

4. Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956–

1970) Paradigma ini muncul sebagai respons terhadap kelemahan pendekatan sebelumnya yang terlalu formal dan struktural. Herbert Simon dan Dwight Waldo mulai melihat administrasi sebagai bagian

dari ilmu sosial yang erat kaitannya dengan perilaku manusia, nilai, serta dinamika sosial politik. Administrasi publik mulai bertransformasi dari studi tentang efisiensi menjadi studi yang memperhatikan dimensi etis, moral, dan keadilan.

5. Paradigma Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970–sekarang) Paradigma kelima dikenal sebagai era *New Public Management* (NPM), yang muncul sebagai respons terhadap kelemahan birokrasi tradisional yang dianggap lamban dan tidak efisien. Christopher Hood serta Osborne & Gaebler mendorong transformasi sektor publik agar lebih inovatif dan adaptif. Paradigma ini mengadopsi prinsip manajemen sektor swasta, seperti efisiensi, orientasi hasil, desentralisasi, dan pemberdayaan masyarakat sebagai konsumen layanan publik.
6. Paradigma Administrasi Publik sebagai Governance (1990–sekarang) Paradigma keenam dalam perkembangan Administrasi Publik sebagai Governance, yang mulai berkembang sejak tahun 1990-an hingga sekarang. Paradigma ini lahir sebagai respons terhadap keterbatasan pendekatan *New Public Management* yang terlalu berorientasi pada efisiensi dan model pasar. Sehingga, paradigma ini menempatkan pemerintah sebagai fasilitator yang bekerja sama dengan sektor swasta, masyarakat sipil, dan aktor lainnya dalam pengelolaan urusan publik.

Penelitian ini dapat diposisikan dalam kerangka paradigma administrasi publik *New Public Service* (NPS). Paradigma ini lahir sebagai kritik terhadap *Old Public Administration* (OPA) yang cenderung birokratis dan *New Public Management* (NPM) yang menekankan efisiensi layaknya mekanisme pasar. Berbeda dengan kedua paradigma tersebut, *New Public Service* menekankan bahwa tujuan utama administrasi publik adalah melayani dan memberdayakan masyarakat, bukan sekadar menjalankan prosedur maupun mengejar efisiensi ekonomi.

Paradigma *New Public Service* karena fokusnya pada efektivitas Perda Kabupaten Sragen Nomor 1 Tahun 2020 tentang RTRW 2011–2031. Kebijakan tata ruang tersebut tidak hanya dinilai dari sisi legal formal, tetapi juga dari dampaknya terhadap kepentingan publik, yaitu menjaga ketahanan pangan dan melindungi keberlanjutan lahan pertanian. Hal ini mencerminkan prinsip *New Public Service* yang *outcome-oriented*, berorientasi pada pemecahan masalah nyata yang dihadapi masyarakat. Selain itu, penelitian ini juga menunjukkan pentingnya partisipasi dan kolaborasi berbagai aktor dalam implementasi kebijakan, baik pemerintah daerah, petani, maupun sektor swasta. Dalam paradigma NPS, keberhasilan kebijakan publik tidak semata diukur dari kepatuhan birokrasi, tetapi dari efektivitas kebijakan tersebut mampu melibatkan masyarakat dan menjawab kebutuhan mereka.

#### 1.6.4 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kumpulan keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau pihak berwenang untuk mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat. Anderson dalam Irawati & Ambar (2015: 10) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang dipilih oleh aktor tertentu untuk menyelesaikan masalah dengan menekankan peran aktor dalam menentukan pilihan kebijakan secara sadar dan terarah. Selain Anderson, Easton (1965) juga mendefinisikan kebijakan publik sebagai alokasi nilai secara otoritatif bagi masyarakat, hal ini menunjukkan bahwa kebijakan publik berfungsi sebagai alat pemerintah dalam mendistribusikan kepentingan dan sumber daya kepada masyarakat.

Secara umum, istilah kebijakan (*policy*) sering digunakan untuk menggambarkan tindakan yang dilakukan oleh pejabat, kelompok, atau lembaga pemerintah dalam bidang tertentu. Menurut Winarno dalam Rosyidin (2025), kebijakan berbeda dengan kebijaksanaan. Kebijaksanaan lebih merujuk pada penerapan aturan yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi lokal. Sementara itu, William N. Dunn dalam Rosyidin (2025) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas, seperti pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial.

Pengertian kebijakan publik, sebagaimana dijelaskan oleh para ahli, dapat diterapkan secara langsung dalam konteks penelitian mengenai alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sragen. Kebijakan publik mencerminkan keputusan dan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah yang dihadapi oleh masyarakat, dalam hal ini adalah ancaman yang sangat nyata akibat konversi lahan pertanian menjadi lahan non- pertanian.

Proses pembuatan kebijakan publik menurut William Dunn yaitu:

1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Penyusunan agenda adalah salah satu proses utama dalam perumusan sebuah kebijakan publik. Dalam merumuskan suatu isu atau permasalahan harus menilai seberapa penting isu tersebut menjadi agenda publik. Selain tingkat urgensi dan esensi suatu isu publik, penyusunan agenda harus melibatkan *stakeholder*.

2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*)

Di tahap ini, para pembuat kebijakan merumuskan opsi-opsi kebijakan untuk mengatasi permasalahan. Isu-isu yang telah dimuat dalam agenda setting didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Dalam tahap ini terdapat pemilihan untuk menentukan alternatif kebijakan yang paling sesuai dengan permasalahan yang terjadi di lapangan.

### 3. Adopsi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Dalam tahap ini ditentukan salah satu alternatif kebijakan terbaik didukung oleh mayoritas aktor kebijakan seperti legislatif dan keputusan pengadilan.

### 4. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Apabila kebijakan yang telah dibuat tidak dilakukan implementasi maka kebijakan tersebut hanya menjadi catatan tertulis saja. Dalam hal ini, tahap implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan program kebijakan yang dipilih untuk dijadikan solusi dari isu-isu atau permasalahan yang disepakati. Implementasi kebijakan dilakukan oleh aktor-aktor terkait mulai dari birokrasi terkecil hingga birokrasi yang berada di puncak tertinggi. Saat berada pada tahap ini terdapat berbagai kepentingan yang akan saling bersaing sehingga pada pelaksanaannya terdapat pihak yang memberikan dukungan namun tidak dihindari pula banyaknya faktor penghambat ataupun kendala dalam implementasi kebijakan.

### 5. Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Tahap evaluasi adalah tahap yang menjadikan penilaian apakah sebuah kebijakan berhasil atau tidak dilaksanakan. Adanya tahap evaluasi dimaksudkan untuk menilai apakah sasaran dan tujuan kebijakan telah tercapai sehingga nanti sebuah kebijakan dapat dikatakan berhasil atau tidak. Dengan adanya evaluasi kebijakan juga



dapat dinilai apakah kebijakan membawa dampak negatif maupun positif sehingga menimbulkan perubahan baik yang diharapkan oleh masyarakat.

#### **1.6.5 Efektivitas Kebijakan**

Kata dasar efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang memiliki arti berhasil atau tepat guna. Menurut definisi yang terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), efektivitas merujuk pada tingkat kegunaan, aktivitas, serta keselarasan dalam suatu aktivitas antara individu yang menjalankan tugas dengan sasaran yang diharapkan.

Menurut Revianto (2014:11) pengertian efektivitas menggambarkan sejauh mana pekerjaan yang dilakukan berhasil, sejauh mana individu menghasilkan output sesuai dengan harapan. Jika suatu tugas dapat selesai sesuai rencana, baik dalam hal waktu, biaya, dan kualitasnya, maka dapat dianggap sebagai efektif.

Riant Nugroho (2014:686) berhasil memecahkan suatu masalah yang terjadi di masyarakat dan menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat dengan lima aspek sebagai berikut:

##### **1. Tepat kebijakan**

Kebijakan yang tepat diukur dari kemampuan kebijakan tersebut dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Kebijakan harus disesuaikan dengan sifat dan karakter dari masalah yang ditangani, serta dirancang oleh instansi yang memiliki otoritas dalam bidang

terkait. Hal ini penting agar kebijakan memiliki legitimasi hukum yang kuat dan selaras dengan kebutuhan masyarakat yang menjadi sasaran program.

## 2. Tepat Pelaksana

Pelaksanaan kebijakan tidak semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi juga dapat melibatkan masyarakat maupun sektor swasta. Kebijakan yang bersifat pelayanan publik, pelaksanaannya lebih tepat jika ditangani langsung oleh pemerintah. Namun, dalam terlaksananya kebijakan tetap memerlukan keterlibatan aktif masyarakat dan dijalankan melalui kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat.

## 3. Tepat Target

Berjalannya suatu kebijakan sangat ditentukan oleh ketepatan dalam menentukan sasaran atau target yang akan diintervensi. Target yang tepat harus sejalan dengan perencanaan awal, tidak bertabrakan dengan kebijakan lain yang sedang berjalan, berada dalam kondisi yang memungkinkan untuk menerima pelaksanaan kebijakan tersebut, dan dapat berupa kebijakan baru ataupun hasil penyempurnaan dari kebijakan yang telah ada sebelumnya

## 4. Tepat Lingkungan

Pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh dua jenis lingkungan, yaitu lingkungan kebijakan yang mencakup hubungan antara lembaga

dan pelaksana kebijakan, serta lingkungan eksternal yang melibatkan pendapat publik, pandangan strategis dari berbagai kelompok kepentingan, dan tokoh-tokoh yang memiliki peran penting dalam membentuk persepsi masyarakat terhadap kebijakan.

## 5. Tepat Proses

Kebijakan publik dilaksanakan melalui tiga cara utama. Pertama, *policy acceptance*, yang menganalisis bagaimana masyarakat memahami kebijakan sebagai peraturan yang diperlukan. Kedua, *policy adoption*, yang merupakan penerimaan kebijakan sebagai standar yang harus dipatuhi. Ketiga, *strategic readiness*, yakni kesiapan masyarakat dan birokrasi dalam melaksanakan kebijakan secara efektif.

### 1.6.6 Faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan Terjadi

Perubahan penggunaan lahan (*land-use change*) merupakan suatu fenomena yang muncul sebagai hasil interaksi antara aktivitas manusia dan dinamika lingkungan. Perubahan tersebut ditandai dengan peralihan fungsi lahan dari satu peruntukan ke peruntukan lainnya, termasuk perubahan lahan pertanian menjadi non-pertanian. Alih fungsi lahan tidak berlangsung secara tiba-tiba, melainkan dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan satu sama lain.

Menurut Lambin dan Geist (2006), perubahan penggunaan lahan merupakan hasil dari hubungan sebab-akibat yang kompleks antara

tindakan manusia dan kondisi struktural yang melingkupinya. Lambin dan Geist (2006) menjelaskan bahwa alih fungsi lahan dapat dipahami melalui dua komponen utama, yaitu penyebab langsung (*proximate causes*) dan faktor pendorong tidak langsung (*underlying driving forces*). Kedua komponen tersebut digunakan untuk menjelaskan mengapa dan bagaimana perubahan penggunaan lahan terjadi dalam suatu wilayah.

#### 1. Faktor Penyebab Langsung (*Proximate Causes*)

Faktor Penyebab langsung merujuk pada aktivitas manusia yang secara nyata dan langsung mengubah penggunaan lahan. Kegiatan ini umumnya terkait dengan kegiatan konstruksi dan penggunaan lahan yang memiliki dampak langsung terhadap pengurangan lahan pertanian. Penyebab langsung dapat mencakup pemukiman, kawasan industri, perdagangan, dan pengembangan infrastruktur yang memanfaatkan sumber daya produktif. Dalam konteks ini, alih fungsi lahan terjadi sebagai akibat dari keputusan pembangunan fisik dan non-fisik.

#### 2. Faktor Pendorong Tidak Langsung (*Underlying Driving Forces*)

Faktor pendorong tidak langsung merupakan kondisi struktural yang memengaruhi keputusan aktor dalam melakukan perubahan penggunaan lahan. Faktor-faktor ini tidak mengubah lahan secara langsung, tetapi menciptakan tekanan yang mendorong terjadinya alih fungsi lahan. Faktor pendorong tidak langsung tersebut meliputi:

#### A. Faktor Ekonomi

Faktor ekonomi berkaitan dengan pertimbangan keuntungan dan nilai ekonomi lahan. Perbedaan ekonomi antara lahan pertanian dan non-pertanian mendorong pemilik lahan untuk beralih ke sektor yang lebih menguntungkan. Rendahnya pendapatan dari sektor pertanian juga menjadi faktor yang meningkatkan kemungkinan peralihan ke fungsi lain.

#### B. Faktor Kebijakan dan Kelembagaan.

Faktor kebijakan dan kelembagaan mencakup peran pemerintah dalam pengaturan, pengawasan, dan pengendalian penggunaan lahan. Lemahnya implementasi kebijakan tata ruang, tidak tegas sanksi, serta inkonsistensi antara perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dapat memperbesar peluang terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Dalam perspektif administrasi publik, faktor ini menjadi elemen penting karena berkaitan langsung dengan kapasitas dan komitmen pemerintah daerah.

#### C. Faktor Demografis

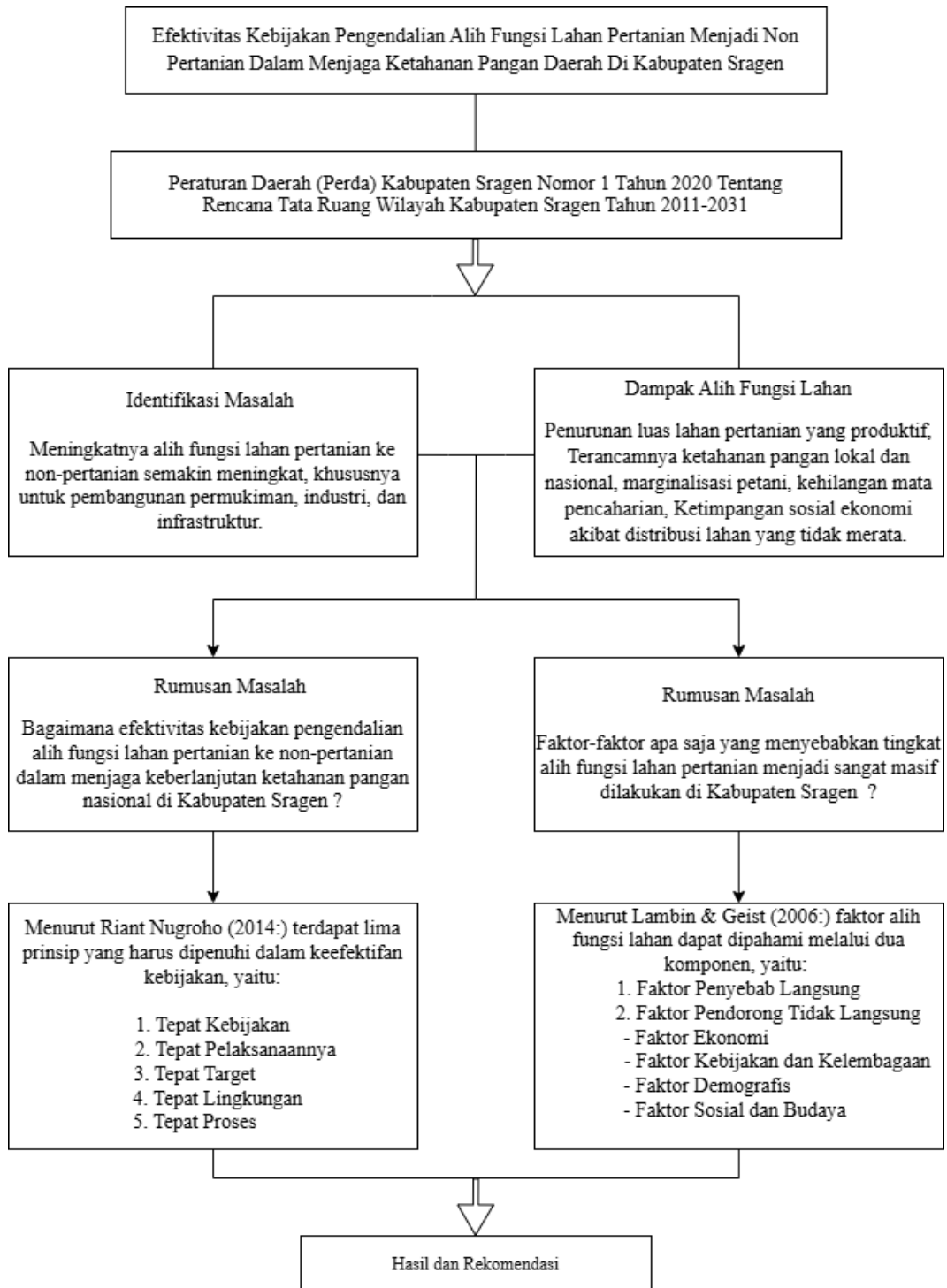
Faktor demografis berkaitan dengan pertumbuhan penduduk dan dinamika urbanisasi. Peningkatan jumlah penduduk menyebabkan meningkatnya kebutuhan lahan untuk permukiman, fasilitas umum, dan kegiatan ekonomi, sehingga memberikan tekanan terhadap keberadaan lahan pertanian.

#### D. Faktor sosial dan budaya

Faktor Sosial dan Budaya berkaitan dengan perubahan nilai, persepsi, dan orientasi masyarakat terhadap sektor pertanian. Menurunnya minat generasi muda untuk bekerja di sektor pertanian serta perubahan gaya hidup masyarakat mendorong peralihan fungsi lahan ke penggunaan non-pertanian.

## 1.7 Kerangka Penelitian

**Gambar 1.4 Kerangka Penelitian**



*Sumber: Analisis Peneliti 2025*

## **1.8 Operasionalisasi Konsep**

Menurut Sugiyono (2019), operasionalisasi konsep adalah proses mengubah konsep abstrak menjadi variabel yang dapat diukur dan dianalisis dalam penelitian. Ini berarti memberikan definisi operasional atau petunjuk tentang bagaimana cara mengukur variabel penelitian. Operasionalisasi konsep membantu peneliti untuk mengidentifikasi indikator atau manifestasi dari konsep abstrak yang akan diteliti dan menentukan cara mengumpulkan data yang relevan.

Penentuan lokasi penelitian menjadi tahapan penting dalam penelitian kualitatif ini karena memudahkan peneliti dalam mengamati objek penelitian serta menetapkan fokus dan tujuan penelitian secara lebih jelas. Lokasi yang ditetapkan akan mempermudah peneliti dalam menggali data primer dan memahami konteks sosial, kebijakan, serta praktik implementasi kebijakan secara lebih mendalam.

Penelitian ini menggunakan dua landasan teoretis. Pertama, teori efektivitas kebijakan publik yang dikemukakan oleh Riant Nugroho (2014:686), yang menjelaskan bahwa efektivitas kebijakan dapat diukur melalui lima indikator, yaitu tepat kebijakan, tepat pelaksana, tepat target, tepat lingkungan, dan tepat proses. Teori ini digunakan untuk menganalisis dan menilai sejauh mana efektivitas kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam menjaga keberlanjutan lahan pertanian.



Kedua, penelitian ini juga menggunakan kerangka teoretis perubahan penggunaan lahan (*land-use change framework*) yang dikemukakan oleh Lambin dan Geist (2006). Kerangka ini menjelaskan bahwa alih fungsi lahan pertanian dipengaruhi oleh interaksi antara penyebab langsung (*proximate causes*) dan faktor pendorong tidak langsung (*underlying driving forces*) yang meliputi faktor ekonomi, kebijakan dan kelembagaan, demografis, serta sosial dan budaya. Kerangka teoretis ini digunakan untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian secara masif, khususnya yang berkaitan dengan dinamika kebijakan dan tata kelola pemerintahan daerah.

Berikut ini adalah aspek-aspek yang dijadikan dasar dalam proses analisis data lapangan berdasarkan kedua teori tersebut dan penjabarannya dibagi menjadi 2 tabel sebagai berikut:

**Tabel 1.4 Fenomena Penelitian**

| Fenomena Penelitian | Karakteristik yang Diamati | Gejala yang Diamati                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     | Tepat Kebijakan            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketepatan arah kebijakan pengendalian alih fungsi lahan dan arah kebijakan tata ruang dalam mengurangi alih fungsi lahan.</li> <li>- Kesesuaian kebijakan efektivitas pengendalian alih fungsi lahan pertanian.</li> <li>- Melihat kesesuaian atau sinkronisasi antara tujuan</li> </ul> |

| Fenomena Penelitian                                        | Karakteristik yang Diamati | Gejala yang Diamati                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Efektivitas kebijakan LP2B (Riant Nugroho 2014-686)</b> |                            | kebijakan dengan Program Pusat Asta Cita dalam swasembada pangan.                                                                                                                                                                                        |
|                                                            | Tepat Pelaksana            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifikasi kesesuaian SOP yang dilakukan dan kompetensi pelaksana kebijakan.</li> <li>- Identifikasi peran tanggung jawab pelaksana kebijakan serta mekanisme koordinasi antar instansi.</li> </ul>           |
|                                                            | Tepat Target               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifikasi pengendalian belum secara tegas menyasar kawasan pertanian produktif yang rentan dikonversi.</li> <li>- Ketepatan pemahaman petani terhadap kebijakan alih fungsi lahan dan tata ruang.</li> </ul> |
|                                                            | Tepat Lingkungan           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifikasi ada atau tidaknya resistensi terhadap perubahan dari Masyarakat.</li> <li>- Dampak alih fungsi lahan di lingkungan sekitarnya.</li> </ul>                                                          |
|                                                            | Tepat Proses               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifikasi proses pengawasan lapangan dari dinas terkait sudah dilakukan secara rutin dan menyeluruh atau belum.</li> </ul>                                                                                   |

| Fenomena Penelitian | Karakteristik yang Diamati      | Gejala yang Diamati                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     |                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketepatan Proses pembuatan perizinan pembangunan perumahan maupun perindustrian.</li> <li>- Identifikasi ketepatan proses perencanaan, perumusan, dan evaluasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan.</li> </ul>                                                   |
|                     | Faktor Penyebab Langsung        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Terjadinya perubahan fungsi lahan pertanian menjadi permukiman.</li> <li>- Pembangunan kawasan industri dan perdagangan di atas lahan pertanian.</li> <li>- Pembangunan infrastruktur (jalan, fasilitas umum) yang memanfaatkan lahan pertanian produktif.</li> </ul> |
|                     | Faktor Pendorong Tidak Langsung | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tingginya nilai jual lahan untuk kepentingan non-pertanian.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                |
|                     | Faktor Ekonomi                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendapatan sektor pertanian yang relatif rendah dibanding sektor non-pertanian.</li> <li>- Tekanan kebutuhan ekonomi rumah tangga petani.</li> <li>- Preferensi pemilik lahan untuk menjual atau mengalihkan</li> </ul>                                               |

| Fenomena Penelitian                                                           | Karakteristik yang Diamati       | Gejala yang Diamati                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan Pertanian (Lambin &amp; Geist, 2006)</b> |                                  | fungsi lahan demi keuntungan ekonomi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                               | Faktor Kebijakan dan Kelembagaan | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belum optimal pengawasan yang dilakukan pemerintah daerah terhadap alih fungsi lahan dan implementasi kebijakan LP2B.</li> <li>- Tidak ada ketegasan sanksi terhadap pelanggaran alih fungsi lahan pertanian.</li> <li>- Konflik antara kepentingan pembangunan ekonomi daerah dan perlindungan lahan pertanian.</li> </ul> |
|                                                                               | Faktor Demografis                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertumbuhan penduduk yang meningkatkan kebutuhan lahan permukiman.</li> <li>- Urbanisasi dari desa ke wilayah peri-urban dan perkotaan.</li> <li>- Peningkatan kebutuhan lahan untuk fasilitas umum dan sosial.</li> </ul>                                                                                                  |
|                                                                               | Faktor Sosial dan Budaya         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perubahan orientasi mata pencaharian masyarakat dari sektor pertanian ke non-pertanian.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                          |

| Fenomena Penelitian | Karakteristik yang Diamati | Gejala yang Diamati                                                                                                                                                                                              |
|---------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     |                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendahnya minat generasi muda terhadap sektor pertanian.</li> <li>- Persepsi masyarakat bahwa sektor pertanian kurang menjanjikan secara ekonomi dan sosial.</li> </ul> |

*Sumber: Penulis*

### 1.9 Argumentasi Penelitian

Penelitian ini penting dan perlu dilakukan karena alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian di Kabupaten Sragen telah mencapai skala yang mengkhawatirkan, yaitu sekitar 8.815 hektar dari total 42.132 hektar lahan sawah untuk kedepannya akan direncanakan beralih fungsi untuk kepentingan industri, perumahan, dan kepentingan lainnya. Padahal, Sragen merupakan salah satu lumbung padi terbesar di Jawa Tengah dan nasional, dengan kontribusi besar pada ketahanan pangan.

Alih fungsi lahan pertanian merupakan salah satu masalah utama yang perlu ditangani pemerintah saat ini, terutama di daerah-daerah yang mengalami pertumbuhan ekonomi dan urbanisasi. Peningkatan populasi, kebutuhan akan pembangunan perumahan, dan peluang investasi telah mengubah fungsi pertanian menjadi non-pertanian. Situasi ini tidak hanya menyoroti kelemahan sistem produksi pangan, tetapi juga menyoroti konflik antara kebutuhan pembangunan dan sumber daya alam. Fenomena ini menunjukkan bahwa

kebijakan pengendalian tata ruang yang telah diterapkan belum sepenuhnya efektif dalam menjaga keseimbangan antara pembangunan wilayah dan ketahanan pangan nasional.

Kabupaten Sragen, yang dikenal sebagai salah satu daerah paling produktif di Jawa Tengah, saat ini menghadapi berbagai tantangan. Meskipun pemerintah daerah telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) 2011-2031, kenyataannya fungsi-fungsi yang berkaitan dengan produksi masih tetap ada. Hal ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara substansi kebijakan dengan implementasi di lapangan. Pengawasan yang belum optimal, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta minimnya partisipasi masyarakat menjadi faktor yang memperburuk efektivitas kebijakan tersebut. Dalam konteks inilah, perlu dilakukan kajian mendalam untuk menilai bagaimana efektivitas pengendalian alih fungsi lahan benar-benar berperan dalam menjaga ketahanan pangan di tingkat daerah.

Penelitian ini memiliki urgensi tinggi karena berupaya memberikan gambaran empiris mengenai efektivitas kebijakan pengendalian alih fungsi lahan di Kabupaten Sragen. Melalui pendekatan teori efektivitas kebijakan dari Riant Nugroho (2014:686), penelitian ini tidak hanya menilai proses implementasi kebijakan, tetapi juga menelaah hasil yang dicapai dalam perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang lebih adaptif, kolaboratif, dan berkelanjutan guna memastikan

bahwa pembangunan ekonomi tidak mengorbankan keberlangsungan sumber daya pangan di masa mendatang.

### **1.10 Metode Penelitian**

Husaini dan Purnomo (2008:41) menjelaskan bahwa metodologi penelitian merupakan upaya sistematis untuk mengkaji suatu permasalahan dengan berlandaskan pada kaidah dan ketentuan yang berlaku dalam kegiatan penelitian. Penelitian pada dasarnya dimaknai sebagai proses pencarian solusi atau jawaban atas berbagai permasalahan yang muncul, sedangkan jawaban tersebut merupakan hasil yang diperoleh melalui pengolahan data yang dikumpulkan menggunakan metode tertentu. Dengan demikian, metode penelitian berperan penting sebagai pedoman bagi peneliti dalam menghasilkan temuan penelitian, termasuk dalam melakukan analisis dan penafsiran data. Dalam penelitian mengenai efektivitas kebijakan alih fungsi lahan pertanian, peneliti menerapkan tahapan-tahapan penelitian sebagai berikut:

#### **1.10.1 Desain Penelitian**

Penelitian ini menerapkan rancangan penelitian kualitatif, di mana pelaksanaannya disesuaikan dengan kondisi nyata di lapangan sehingga bersifat lentur dan memungkinkan adanya penyesuaian selama proses penelitian berlangsung. Dalam konteks ini, peneliti memegang peranan yang sangat penting karena keterlibatannya secara langsung turut memengaruhi kualitas dan kedalaman data yang diperoleh. Rancangan penelitian tersebut digunakan untuk memberikan gambaran yang jelas

mengenai tahapan pelaksanaan penelitian agar prosesnya dapat berjalan secara terarah dan sistematis.

Pendekatan yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif, hal ini berfokus pada pemaparan kondisi dan fakta empiris sebagaimana adanya. Oleh karena itu, data yang dihasilkan lebih didominasi oleh uraian naratif dalam bentuk kata-kata dibandingkan dengan angka. Pemaparan realitas tersebut memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif, sehingga berbagai aspek dari fenomena yang diamati dapat terungkap secara mendalam. Sejalan dengan pendapat Moleong (2004), penelitian kualitatif bertujuan untuk melihat fenomena atau peristiwa yang dialami oleh subjek penelitian, seperti perilaku, persepsi, motivasi, dan tindakan, secara menyeluruh melalui penggunaan bahasa dan narasi dalam konteks alamiah, sehingga mampu menunjukkan hal-hal yang belum banyak dipahami masyarakat luas.

#### **1.10.2 Lokus dan Fokus Penelitian**

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Sragen, Provinsi Jawa Tengah, yang dikenal sebagai salah satu daerah dengan fondasi pertanian yang kuat, namun juga menghadapi tantangan signifikan akibat transformasi lahan pertanian menjadi kawasan non-pertanian seperti industri dan perumahan. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang RTRW Kabupaten Sragen yang di dalam tertera mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Sragen



sebagai alat hukum untuk mencegah perubahan fungsi lahan lebih lanjut. Namun demikian, dinamika implementasi kebijakan ini di lapangan masih menyisakan banyak persoalan, terutama terkait efektivitas perlindungan lahan dan keterlibatan para pemangku kepentingan.

Lokasi Kabupaten Sragen dipilih dengan pertimbangan bahwa di wilayah inilah persoalan antara tujuan regulatif dan realitas pelaksanaan kebijakan dapat ditelusuri secara kontekstual. Peneliti akan mengakses data primer dari dinas terkait seperti Dinas Pertanian, Disperkimtaru, Bappeda, serta wawancara dengan petani, pemerintah desa, dan lembaga pengawasan masyarakat.

Adapun fokus dari penelitian ini ditetapkan untuk membatasi ruang lingkup kajian serta mengarahkan peneliti agar tetap berada pada jalur tujuan dan rumusan masalah yang telah disusun. Penelitian ini termasuk dalam ranah kajian administrasi publik, dengan titik fokus pada efektivitas kebijakan publik dan efektivitas implementasi kebijakan daerah dalam konteks pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

Secara khusus, fokus penelitian ini memiliki bagian utama terhadap efektivitas pelaksanaan kebijakan LP2B berdasarkan teori efektivitas kebijakan dari Riant Nugroho, yang menilai aspek ketepatan sasaran, pelaksana, lingkungan, proses, dan pencapaian tujuan dari kebijakan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

### 1.10.3 Subjek Penelitian

Penelitian ini melibatkan pemangku kepentingan yang berperan dalam proses alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sragen, baik secara langsung maupun tidak langsung. Subjek penelitian ditentukan secara purposive agar data yang diperoleh mampu menggambarkan secara komprehensif implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan serta efektivitas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020. Adapun subjek penelitian meliputi:

1. Pejabat Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen, khususnya dari:
  - Dinas Pertanian dan Perkebunan,
  - Dinas Perindustrian dan Perdagangan
  - Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman Pertanahan dan Tata Ruang,
  - Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sragen.
2. Kelompok Tani dan Penyuluh petani beberapa kecamatan yang lahannya terdampak langsung oleh alih fungsi atau memiliki kepentingan dalam perlindungan lahan pertanian.
3. Kontak Tani Nelayan Andalan (KTNA) sebagai organisasi non pemerintah yang bergerak dalam menyuarakan aspirasi petani di Kabupaten Sragen.

Dengan melibatkan berbagai pihak tersebut, diharapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang dinamika implementasi

kebijakan alih fungsi lahan di Kabupaten Sragen serta mengidentifikasi hambatan dan peluang perbaikannya.

#### **1.10.4 Jenis Data dan Sumber Data**

Jenis data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder yang saling melengkapi. Penggunaan kedua jenis data tersebut ditujukan untuk mendukung analisis efektivitas pelaksanaan kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan produktif di Kabupaten Sragen.

##### **1. Data Primer**

Data primer diperoleh secara langsung dari sumber utama melalui teknik wawancara mendalam, observasi lapangan, dan dokumentasi. Data kualitatif ini dimanfaatkan untuk memahami secara lebih mendalam pengalaman dan perspektif para pihak terkait dalam pelaksanaan kebijakan alih fungsi lahan. Adapun sumber data primer meliputi:

- Aparatur Dinas Pertanian, Disperkimtaru, Dinas Perindustrian, dan Badan Pertanahan Kabupaten Sragen,
- Kelompok tani dan petani yang lahannya mengalami perubahan fungsi,
- Organisasi Kontak Tani Nelayan Andalan yang fokus pada kesejahteraan petani, isu pertanian dan aspirasi petani.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang telah tersedia dan diperoleh dari dokumen resmi, laporan kebijakan, literatur ilmiah, serta sumber lain yang relevan. Data ini digunakan untuk memperkuat analisis serta memberikan konteks teoritis dan empiris. Sumber data sekunder meliputi:

- Dokumen Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 1 Tahun 2020 tentang RTRW.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 81 Tahun 2013.
- Laporan tahunan Dinas Pertanian dan Disperkimtaru Sragen.
- Artikel ilmiah, skripsi, dan penelitian terdahulu yang relevan dengan tema alih fungsi lahan dan ketahanan pangan.
- Berita media daring dan cetak terkait alih fungsi lahan di Sragen.

Penggunaan data primer dan data sekunder dalam penelitian ini diharapkan dapat memperkuat hasil analisis sehingga memiliki tingkat validitas dan akuntabilitas yang tinggi, baik dari sisi akademik maupun praktis.

### 1.10.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini diarahkan untuk memperoleh informasi yang mendalam dan relevan terkait implementasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sragen. Teknik pengumpulan data yang digunakan meliputi:

#### 1. Wawancara

Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur kepada informan kunci (*key informants*) seperti pejabat pemerintah daerah (Dinas Pertanian, Disperkimtaru, Badan Pertanahan, Bappeda, kelompok tani. Wawancara ini bertujuan untuk menggali pemahaman, sikap, praktik, serta tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan terkait alih fungsi lahan.

#### 2. Observasi Lapangan

Observasi dilakukan secara langsung di wilayah-wilayah yang mengalami alih fungsi lahan, Hasil Observasi yang dilakukan di wilayah seperti Kecamatan Sambungmacan, Sragen Kota, Gemolong dan sekitarnya yang mengalami alih fungsi lahan pertanian. Teknik ini digunakan untuk mengamati kondisi aktual di lapangan, termasuk aktivitas pembangunan perumahan/industri yang menggunakan lahan pertanian. Observasi ini mendukung validitas data yang diperoleh dari wawancara.

### 3. Studi Dokumentasi

Penulis mengumpulkan dan menelaah dokumen-dokumen mulai dari UU No. 41 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 Peraturan Presiden No. 4 2026, Peraturan Menteri Pertanian No. 81 Tahun 2013, Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 47 Tahun 2013, Perda No. 1 Tahun 2020, Peraturan Bupati No. 69 Tahun 2021 . Studi dokumentasi ini penting untuk memahami kerangka hukum dan kebijakan yang melandasi alih fungsi lahan serta dinamika implementasinya.

### 4. Kajian Literatur

Kajian literatur digunakan dalam mendapatkan landasan teoritis yang kuat dari beberapa sumber akademik seperti buku, jurnal ilmiah, dan artikel yang berkaitan dengan efektivitas kebijakan, administrasi publik, tata ruang, dan ketahanan pangan. Hal ini bertujuan untuk memperkuat analisis dan argumentasi dalam penelitian.

Kombinasi dari teknik-teknik tersebut, data yang diperoleh akan memiliki validitas yang lebih tinggi dan memungkinkan peneliti untuk melakukan triangulasi sebagai upaya menghindari bias dan memperkuat hasil temuan.

#### **1.10.6 Analisis dan Interpretasi**

Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif dengan tujuan menganalisis data secara tepat dan mudah dipahami. Teknik yang digunakan adalah analisis dominan, yang merupakan pendekatan yang berfungsi sebagai pemahaman umum dan analisis komprehensif terhadap masalah yang sedang diteliti. Dalam pendekatan kualitatif, analisis data dilakukan secara berkelanjutan, baik sebelum, selama, maupun setelah pengumpulan data. Miles dan Huberman (2014), proses analisis data dilakukan melalui tiga alur kegiatan yang berlangsung secara bersamaan antara lain, yaitu:

##### **1. Kondensasi Data**

kondensasi data dilakukan melalui proses seleksi, penyederhanaan, dan pengabstrakan data yang bersumber dari catatan lapangan, transkrip wawancara, serta dokumen pendukung. Data yang telah terpilih kemudian dianalisis dengan mengacu pada kerangka teoretis penelitian untuk mengidentifikasi gejala yang sesuai dengan teori analisis kinerja organisasi publik.

##### **2. Penyajian Data**

Langkah selanjutnya adalah menyajikan fakta dengan cara yang mudah dipahami. Penyajian data digunakan untuk memastikan bahwa informasi disajikan secara sistematis dan rapi. Studi ini, data disajikan secara deskriptif yang menampilkan hasil pengamatan dan wawancara

secara kronologis dan tematis. Hal ini memudahkan peneliti dalam menarik kesimpulan berdasarkan bukti yang telah dikumpulkan.

### 3. Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan hasil interpretasi terhadap data yang telah dianalisis, serta bisa berupa temuan baru yang sebelumnya belum terungkap. Memastikan keabsahan data, peneliti melakukan verifikasi atau pengecekan ulang ke lapangan bila diperlukan. Kesimpulan dalam penelitian ini akan ditarik berdasarkan konsistensi antara data empiris dan kerangka teori implementasi kebijakan publik yang digunakan.

#### **1.10.7 Kualitas Data**

Pengujian keabsahan data dalam penelitian mengenai efektivitas kebijakan alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian di Kabupaten Sragen dilakukan melalui penerapan teknik triangulasi. Teknik ini digunakan untuk menjamin kredibilitas dan keandalan data yang diperoleh selama proses penelitian. William Wiersma dalam Sugiyono (2015: 273) menyatakan bahwa triangulasi merupakan upaya sistematis dalam memeriksa kebenaran data. Dengan demikian, penerapan triangulasi diharapkan mampu memperkuat validitas temuan penelitian. Penelitian ini menerapkan tiga bentuk triangulasi:



## 1. Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan data yang berasal dari berbagai informan yang terlibat dalam kebijakan alih fungsi lahan pertanian, termasuk perangkat daerah, pemerintah desa, dan masyarakat terdampak. Data yang berasal dari berbagai sumber tersebut kemudian dianalisis dengan mengidentifikasi kesamaan informasi, perbedaan pandangan, serta temuan-temuan yang bersifat spesifik guna memperoleh gambaran yang lebih komprehensif.

## 2. Triangulasi Teknik

Triangulasi teknik dilakukan dalam memverifikasi data dari sumber yang sama menggunakan teknik pengumpulan data yang berbeda. Dalam penelitian ini, data yang dikumpulkan melalui wawancara mendalam diuji kembali melalui observasi lapangan dan telaah dokumentasi kebijakan, seperti peraturan daerah, rencana tata ruang, serta dokumen perizinan alih fungsi lahan. Apabila ditemukan perbedaan data, maka dilakukan klarifikasi lebih lanjut kepada informan terkait untuk memastikan akurasi data, dengan mempertimbangkan kemungkinan adanya perbedaan sudut pandang antar pihak.

### 3. Triangulasi Waktu

Triangulasi waktu dilakukan dengan mengumpulkan data pada waktu dan kondisi yang berbeda, mengingat dinamika kebijakan dan implementasinya dapat berubah seiring waktu. Pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi dilakukan secara bertahap guna melihat konsistensi informasi yang diperoleh, sehingga kredibilitas data dalam penelitian ini dapat terjaga.