

Impelentasi Kebijakan Rencana Umum Tata Ruang Kota

WINARTI

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Slamet Riyadi – Surakarta
Jl. Sumpah Pemuda 18, Joglo, Kadipiro, Surakarta Kode Pos 57136
Telp. 0271- 857575. Fax (0271) 857575

Abstract: This research aim at the efectiveness RUTRK – RDTRK 1992 – 2012 Colomadu Region in Karanganyar Residence. Will be implemented and to seen from it’s content and contexs policy, also the constrains and push factor in implementation the policy it is the research of target. How the regulation of agricultural land use?. Colomadu located in a very strategic and high economic potential, mayority its lands are agricultural land use, transfer from agriculture to business oriented it’s very high. This research includes qualitative research with informants bureaucracy, developer, businessman and farmer land owners. which is determined by swowbolling technique. The collected data were analyzed with the method of interactive analysis. The result of the research indicated that : the implementation RUTRK – RDTRK 1992 – 2012 Colomadu Region is more economic priority than law enforcement for existence agricultural land use as “food stock” and land use control, this phenomenon will be sustainable for the strategy to protec agriculture with agricultural land as enternity land.

Keyword: *Implementation, transfer function, land control, land use, cotemant area.*

Indonesia adalah Negara Agraris, dimana hingga tahun 2000 terdapat sekitar 17,9 juta usaha tani dengan jumlah areal pertanian sebanyak 15,4 juta hektar atau rata-rata per petani mengusahakan lahan pertanian 0,74 hektar (Andik Haryanto, 2000:201). Namun realita menunjukkan Indonesia bukanlah negara yang kuat dibidang pertanian, di kawasan Asia Tenggara sekalipun. Hal ini terbukti masih harus mengimpor beras dari negara-negara seperti Thailand, Vietnam dan bahkan dari Jepang.

Menghadapi kenyataan ini bukan berarti pemerintah tidak berbuat apa-apa, usaha mendorong pertumbuhan sektor pertanian bayak dilakukan melalui serangkaian kebijakan seperti, pemberian subsidi pupuk, pembangunan sarana pertanian berupa saluran irigasi, pembelian gabah oleh pemerintah, diupayakan terus peningkatan kesejahteraan petani, namun hasilnya masih jauh dari harapan. Hambatan yang dihadapi disebabkan oleh antara lain, terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian frekwensinya terus meningkat, menurunnya ketersediaan air dan daya dukung prasarana irigasi rendahnya mutu komoditas pertanian serta rendahnya kemampuan dan akses petani terhadap sumber

daya produktif.

Perintah-perintah implemantasi kebijakan mungkin telah diteruskan secara cermat, jelas, dan konsisten namun bila para pelaksana yang ada di lapangan kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan, maka implementasi kebijakan tersebut tidak dapat efektif. Beberapa sumber yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan antara lain: staf yang professional yang mempunyai ketrampilan pengelolaan, Informasi yang menyangkut bagaimana melaksanakan suatu program kebijakan dan informasi tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah, wewenang, serta fasilitas.

Sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah staf. Para pelaksana harus mempunyai keterampilan-ketrampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Kurangnya personil yang terlatih baik akan menghambat pelaksanaan kebijakan yang menjangkau banyak pembaruan. Salah satu masalah yang dihadapi pemerintah adalah sedikitnya pejabat yang mempunyai keterampilan-ketrampilan pengelolaan, latihan-latihan atau training yang diberikan kepada para

pelaksana sangat minim, sehingga kemampuan profesional mereka mengalami kebnaikan yang cukup lambat. Kurangnya keterampilan pengelolaan merupakan masalah besar yang dihadapi pemerintah daerah hal ini disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesional, kesulitan dalam merekrut dan mempertahankan administrator-administrator yang kompeten, dan rendahnya jaminan kerja yang telah banyak mendorong orang untuk menghindari pekerjaan di birokrasi pemerintah.

Informasi merupakan sumber penting dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk (1) informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana perlu mengetahui apa yang harus dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian para pelaksana harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan (2) data tentang ketaatan personil terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Para pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak.

Fasilitas fisik bisa merupakan sumber penting dalam implementasi kebijakan. Akibat dari kekurangan fasilitas mungkin dapat berlangsung dramatis, misalnya: rumah tahanan yang penuh sesak, kekurangan persenjataan militer dan sebagainya.

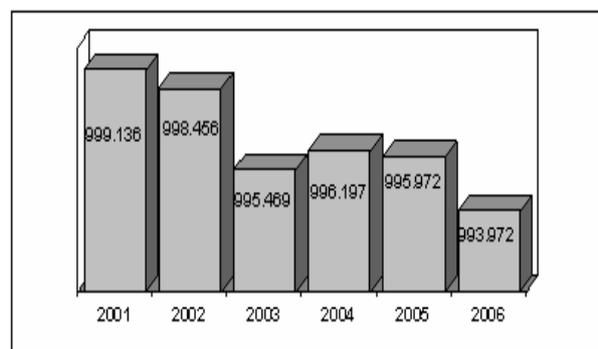
Menurunya lahan pertanian yang diakibatkan oleh meningkatnya konversi lahan pertanian subur dan beririgasi teknis bagi peruntukkan lain, hal ini dikarenakan oleh timpangnya nilai "*land rent*" (hasil dari tanah pertanian) dibandingkan untuk pemukiman dan industri, juga diakibatkan lemahnya penegakan peraturan yang terkait dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) ditingkat lokal (RJPMN 2004 – 2009).

Penerimaan sebuah program dari pemerintah oleh masyarakat menjadi hal yang vital, tanpa dukungan partisipasi masyarakat sebuah kebijakan akan menemukan hambatan-hambatan yang berujung pada gagalnya sebuah implementasi kebijakan. dukungan yang kuat dari masyarakat terhadap sebuah kebijakan terjadi bila isi kebijakan dirasa cocok dengan harapan mereka atau minimal mempresentasikan tuntutan sebagian besar masyarakat, sehingga kepatuhan dan daya tanggap masyarakat akan

muncul. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Grindle (1980:174), bahwa berikut: "setelah kebijakan ditransformasikan, maka kebijakan dilakukan, keberhasilan ditentukan oleh derajat implementasi ini sendiri". Selain itu Grindle menyebutkan beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah :

- a. Isi Kebijakan yang terdiri dari: kepentingan kelompok sasaran, manfaat kebijakan, derajat perubahan yang diinginkan, pengambil keputusan, pelaksana program dan sumber daya yang dilibatkan.
- b. Lingkungan kebijakan / konteks kebijakan yang terdiri dari: kekuasaan, kepentingan, strategi, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap. (Grindle, 1980 :174)

Problem alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian sudah mendekati titik yang mengkhawatirkan secara nasional telah terjadi alih fungsi lahan pertanian sawah khususnya mencapai angka yang fantastik sekitar 30 ribu – 40 ribu hektar pertahunnya (harian SOLO POS, 14 – 9 – 2006). Demikian juga yang terjadi di tingkat propinsi Jawa Tengah, maupun Kabupaten Karanganyar yang menjadi lokasi penelitian, untuk Propinsi Jawa Tengah selama 5 tahun terakhir dari tahun 2001 – 2006 menunjukkan penyusutan lahan pertanian sawah cukup signifikan seperti terlihat pada Grafik 1 dibawah ini :

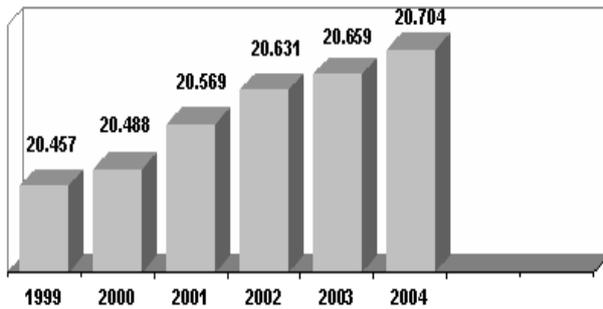


Sumber : BPS – Prop Jateng

Gambar 1. Jumlah Lahan Pertanian Sawah Th. 2001 - 2006

Sedangkan data Kabupaten Karanganyar menunjukkan telah terjadi perubahan penggunaan lahan dari lahan pertanian menjadi bangunan fisik

selama 5 tahun terakhir mulai dari tahun 1999 – 2004 seperti terlihat pada Grafik II dibawah ini :



Sumber : Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 2004 – 2025. Bab. III , Halaman 67.

Gambar 2. Prosentase Kenaikan Penggunaan Lahan Sebagai bangunan (dalam Ha)

Penurunan lahan pertanian karena alih fungsi lahan ke non pertanian diikuti secara signifikan terhadap penurunan hasil produksi pertanian di Kabupaten Karanganyar khususnya padi sawah selama 5 tahun terakhir yakni mulai tahun 1999 – 2004 seperti nampak pada tabel dibawah ini :

Tabel 1. Perbandingan Penggunaan Lahan di Kecamatan Colomadu (dalam Ha)

Th. 2001 – 2005

Penggunaan/Tahun	2001	2002	2003	2004	2005
Tanah sawah	751,6	750,3	749,514	748,386	747,241
Tanah kering	812,565	813,865	814,65	815,778	816,629
Pekarangan/bangunan	670,1	673	674,56	676,37	678,375
Tegalan/kebun	65,8	64,2	63,43	62,75	60,886
Padang/gembala	-	-	-	-	-
Tambak/kolam	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Rawa-rawa	-	-	-	-	-
Hutan negara	-	-	-	-	-
Perkebunan	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Lain-lain	69,365	69,365	69,365	69,365	69,365

Sumber: Harian Solo Pos 18 Agustus 2007

Dari uraian latar belakang penelitian diatas, maka permasalahan penelitian adalah Bagaimanakah Implementasi Kebijakan RUTRK – RDTRK 1992 – 2012 Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar Jawa Tengah? Untuk menjawab permasalahan

tersebut penelitian ini bertujuan mengetahui implementasi kebijakan RUTRK- RDTRK 1992 – 2012 Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar, dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan:

1. Mendiskripsikan implementasi kebijakan RUTRK – RDTRK 1992 -2012 Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar Jawa Tengah, khususnya tata guna lahan pertanian.
2. Menganalisis faktor-faktor pendorong dan penghambat keberhasilan implementasi kebijakan RUTRK – RDTRK Kecamatan Colomadu, Kabupaten Karanganyar Jawa Tengah.

METODE

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan Kualitatif untuk mendapatkan gambaran atas implementasi kebijakan tentang Pengaturan Tata Guna Lahan Pertanian di Kecamatan Colmadu Kabupaten Karanganyar yaitu Implementasi Kebijakan RUTRK – RDTRK 1992 – 2012 dan faktor-faktor apa yang menjadi kendala dari implementasi kebijakan tersebut. Data dikumpulkan dengan indepth interview, observasi, dokumentasi. Pengolahan data dilakukan dengan melakukan seleksi atas jawaban-jawaban yang relevan dengan model Trianggulasi Data.

Instrumen kunci sebagai sumber informasi yang berkaitan dengan implementasi kebijakan RUTRK – RDTRK adalah 1). BPN, BAppeda, Bagian Pemerintahan, Dinas PU, Dinas Pertanian; 2). Pengembang (developer); 3). Pengusaha; 4). Petani pemilik lahan pertanian dan lain-lainnya dilapangan yang dianggap mengetahui permasalahan penelitian. Data dianalisis melalui tahap-tahap; 1). Grouping data dan membangun kelompok data sebagai lini. Yang dimaksudkan adalah, mengelompokkan data yang terkumpul sesuai dengan jenis-jenisnya agar mudah menganalisa; 2). Indentifikasi data base sebagai interpretasi, pemaknaan data yang telah dikelompokkan; 3). Membangun generalisasi data, yaitu mencoba membuat kesimpulan yang bersifat sementara, 4). Test interpretasi dari hasil, hal ini dilakukan untuk memberikan makna lain guna memperoleh kepastian pemaknaan dan 5). Bagan teori umum dari hasil studi kasus.

HASIL

Lokasi yang dipilih dalam penelitian ini adalah wilayah Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar, karena dipandang dapat merepresentasikan apa yang menjadi tujuan penelitian ini. Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar secara geografis berada tepat atau berbatasan langsung dengan Kota Solo. Sehingga dampak terhadap lokasi penelitian. Selanjutnya jenis tanah lokasi penelitian merupakan lahan sawah beririgasi teknis. Berdasarkan RUTRK – RDTRK 1992 – 2012 menempatkan empat Desa, Paulan, Gajahan, Malangjiwan, Gedongan sebagai wilayah pertanian.

Kecamatan Colomadu merupakan bagian dari kabupaten Karanganyar yang terdiri dari sebanyak 17 Kecamatan. Kecamatan Colomadu memiliki posisi yang strategis, karena merupakan jalur alternatif antara Kota Solo dengan kota-kota di sebelah barat seperti Kota Semarang dan Yogyakarta.

Konsekuensi yang strategis ini menimbulkan beberapa problem yang multikomplek, mengingat adanya kepentingan eksternal dan wilayah Kota/Kabupaten lain, khususnya Kota Solo yang mempunyai gejala pertumbuhan kotanya cenderung bergerak ke arah utara, yaitu wilayah Kecamatan Colomadu yang termasuk Kabupaten Karanganyar Jawa Tengah.

Isi (Konten) Kebijakan

Kepentingan yang terpengaruh

Dari data yang diperoleh selama penelitian ini dilakukan, menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan RUTRK ada beberapa pihak yang terlibat dalamnya, yang masing-masing pihak mempunyai fungsi dan peran. Sehingga komitmen dari semua pihak untuk menegakkan peraturan dirasa sangat penting. Informasi yang diperoleh dari pihak Badan Pertanahan Nasional sebagai pihak yang berwenang untuk mengeluarkan ijin sebagai berikut: “..... ijin perubahan status pihak PBN bersikap menjaga iklim sejuk dengan pemerintah Kabupaten dan pihak lain, oleh karena itu ijin pengeringan dikeluarkan sepanjang pihak Pemkab telah merekomendasikan, disamping itu BPN juga melihat bahwa embrio alih fungsi lahan pertanian telah ada” (wawancara, 4 April 2008).

Bapeda lebih berkepentingan untuk melihat potensi sebuah wilayah dengan membagi menjadi dua yaitu pola ruang dan struktur ruang. Menurut informen yang ada di desa Baturan Kecamatan Colomadu menyatakan:” Desa Baturan sehingga saat ini lahan sudah tinggal 15 Ha dari semula 45 Ha. Penyusutan yang merubah fungsi sawah menjadi perumahan sebanyak 2/3 dari luas lahan yang ada peruntukannya adalah untuk perumahan seperti perumahan Fajar Indah, Klodran, Baturan, Permata Hijau, Palem Hijau. Kondisi ini telah merubah wajah Desa Baturan dipenuhi kawasan pemukiman elit dan diprediksi akan terus tumbuh berkembang. Desa dalam menyikapi ini hanya bersikap pasif, yang dilakukan adalah hanya berupa himbauan kepada pemilik lahan sawah, untuk tidak menjual dan efektifitas himbauan sangat kecil mengingat perubahan status tanah tetap terus berkembang” (wawancara, 11 April 2008).

Kepala desa sebagai pihak pertama yang merekomendasikan proses perijinan perubahan status tanah cenderung lebih memilih kawasan kecamatan Colomadu berkembang secara fisik yang ditandai munculnya bangunan-bangunan, seperti perumahan, pertokoan, perhotelan, karena secara ekonomis akan meningkatkan pendapatan desa. Dari hasil penelitian ini juga diperoleh informasi bahwa Desa Baturan hingga saat ini lahan sudah tinggal 15 Ha dari semula 45 Ha. Penyusutan yang merubah fungsi sawah mejadi perumahan sebanyak 2/3 dari luas lahan yang ada peruntukannya adalah untuk perumahan. Kondisi ini sudah merubah wajah Desa Baturan yang dipenuhi oleh pemukiman elit dan diprediksikan akan terus tumbuh berkembang kawasan permukiman baru, baik secara individu maupun oleh pengembang.

Birokrasi Badan Pertanahan Nasional (BPN), Camat, Kepala Dasa dalam dalam hal ini sebagai penegak peraturan, bersikap pragmatis, maksudnya tidak dapat mengambil tindakan tegas karena tidak mempunyai wewenang untuk menindak, hanya sebatas himbauan maka RUTRK tidak bisa efektif untuk mengatur tata guna lahan di Kecamatan Colomadu.

Pengembang menyadari adanya keberatan dari beberapa pihak jika kawasan Colomadu yang beririgasi teknis disulap menjadi kawasan pemuki-

man, karena akan mengurangi areal pertanian di Kabupaten Karanganyar. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Ketua REI cabang Surakarta :”Jika Colomadu menjadi kawasan pemukiman, kawasan pertanian harus dicarikan gantinya. Pengembang lebih setuju Colomadu dijadikan kawasan pemukiman dan bisnis, bila dibandingkan dengan Kecamatan Gondangrejo yang lebih cocok untuk kawasan industri” di wilayah Kabupaten Karanganyar. (wawancara, 1 Mei 2008).

Berkurangnya lahan pertanian yang dibarengi berkurangnya jumlah petani secara signifikan, dari hasil wawancara dengan beberapa petani menyatakan bahwa berkurangnya lahan pertanian disebabkan oleh; 1). Petani penerus enggan menggarap lahan pertanian, karena factor keahlian, tenaga, dan waktu; 2). Lahan pertanian lebih menguntungkan dijual daripada dijadikan lahan pertanian. Dijelaskan lahan 1 pathok ± 2700 m² harga ± Rp. 2 milyar, sedangkan hasil panen hanya terjual ± Rp. 5 juta perpanen; 3). Mulai berkurangnya pasokan air karena banyak perumahan yang membuat sumur pompa; 4). Banyaknya lampu jalan dan perumahan, sehingga hama walang sangit dan wereng merajalela; 5). Naiknya biaya produksi dan terbatasnya tenaga/ buruh tani. (wawancara, 3 Mei 2008).

Walaupun mereka (petani) mengakui bahwa: “.... Potensi lahan pertanian di desa Baturan Kecamatan Colomadu sangat bagus, kerena dilihat dari aspek pengairan wilayah Baturan sangat strategis, sehingga petani tidak pernah kekurangan air. Dan seandainya wilayah ini jadi lahan proyek perumahan dan perkantoran, maka mata pencaharian ± 35 petani akan hilang ...” (wawancara, 3 Mei 2008).

Diantara pengembang dan petani mempunyai kepentingan, wilayah Kecamatan Colomadu lebih menguntungkan secara ekonomis, bila berkembang sebagai kawasan permukiman dan kawasan bisnis, karena menaikkan harga tanah, walaupun buruh tani / penggarap keberatan, karena mereka kehilangan mata pencaharian.

Maafaat yang diharapkan

Kebijakan pemerintah tentang RUTRK-RDTRK dimaksudkan untuk mengatur peruntukan tanah sesuai tata guna lahan, namun pada kenyataannya, efektifitas implementasinya kebijakan ini sangat

rendah. Maksudnya RUTRiK – TDTRK belum mampu menjadi alat yang efektif bagi pengendalian berubahnya status tanah, seperti yang dikatakan Camat Colomadu sebagai berikut: “melihat realita status tanah berkembang lebih cepat dari pada estimasi yang ada dalam RUTRK – RDTRK, bahkan cenderung bergeser peruntukannya menjadi ke non pertanian” (Wawancara, 10 Mei 2008).

Badan Pertanahan Nasional memandang RUTRK – RDTRK tidak efektif karena dalam proses pembuatannya terdapat unsur-unsur kepentingan, sehingga dalam implementasinya jauh dari harapan sesuai yang tertuang dalam RUTRK – RDTRK. Namun Bappeda juga mengalami kendala ketika implementasi dilapangan terdapat penyimpangan, karena peran dan fungsi Bappeda hanya sebatas memonitor dan membuat laporan kepada Bupati.

Tingginya tingkat alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kecamatan Colomadu, yang pada tahun 1990 tanah pertanian sebesar 83,21 Ha namun di tahun 2007 lahan pertanian tinggal 24,29 Ha. Untuk menyikapi kondisi ini birokrat mulai dari tingkat Kabupaten, Kecamatan, dan Desa berusaha untuk mempertahankan lahan pertanian yang tersisa. Himbauan telah dilakukan oleh pemerintah disetiap pertemuan-pertemuan dengan masyarakat. Namun sikap kontradiktif ditunjukkan oleh pengembang dan petani, yang justru mengharapkan kawasan ini menjadi kawasan permukiman. Pengembang mengatakan bahwa: Kawasan Kecamatan Colomadu lebih bermanfaat sebagai kawasan permukiman, dan menyarankan untuk lahan pertanian pemerintah perlu mencari lahan lain diluar Kecamatan Colomadu. Hal ini senada dengan pendapat para petani pemilik, yang lebih senang bila kawasan ini berkembang menjadi kawasan permukiman dan kawasan bisnis, karena pertimbangan nilai jual lahan mereka sangat tinggi.

Derajat Perubahan Akibat Kebijakan

Kebijakan RUTRK – RDTRK Kabupaten Karanganyar mulai diberlakukan pada tahun 1992, yang mestinya dimaksudkan untuk mengatur peruntukan tanah yang sesuai dengan Tata guna Lahan, namun pada pelaksanaannya kebijakan ini, memang belum menjadi alat yang efektif bagi peng-

dalian perubahan status tanah. Hal ini diakui oleh narasumber yang melihat pada realitasnya perubahan status tanah di wilayah Kecamatan Colomadu memang berbeda dengan wilayah-wilayah lain di Kabupaten Karanganyar, bahkan di Kota Surakarta sekalipun. Perkembangan wilayah ini sangat dipengaruhi oleh letak geografis Kecamatan Colomadu yang berimpitan dan merupakan Hinterland Kota Surakarta, sehingga berkembang lebih cepat dari pada estimasi yang ada dalam RURTK – RDRTK, bahkan cenderung bergeser peruntukannya menjadi ke non pertanian.

Bahkan wilayah kecamatan Colomadu bukan merupakan kawasan lindung sebagai daerah resapan melainkan sebagai kawasan budidaya untuk menunjang perekonomian, dan industri. Sehingga derajat perubahan sebagai akibat dari adanya kebijakan adalah terjadinya pergeseran perubahan status alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian yang menekan aspek pertimbangan ekonomi.

Kedudukan Pembuat Kebijakan

Dari hasil wawancara informen BPN menyatakan: “Kewenangan mengeluarkan ijin Perubahan Status Tanah lahan pertanian merupakan kewenangan BPN, karena tidak termasuk 9 kewenangan yang diserahkan kepada Kabupaten atau Kota (wawancara, 4 April 2008).

Sedangkan informasi yang diperoleh dari Kantor Pelayanan Terpadu (KPT) menyatakan: “Ijin Peruntukkan Penggunaan Tanah (IPPT) dan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) kewenangan ada pada Bupati, diajukan melalui Kantor Pelayanan Terpadu (wawancara, 6 April 2008).

Dari informasi yang peneliti peroleh, terlihat adanya kerancuan, yang menyulitkan petugas dilapangan. Dilihat dari cakupan kewenangan BPN hanya terbatas pada ijin Perubahan status tanah dari sawah menjadi kering, sedang IPPT mempunyai cakupan yang lebih luas, tidak hanya sebatas ijin pengeringan termasuk dari tanah kering berubah status menjadi kawasan pemukiman. Untuk itu kedudukan masing-masing instansi terkait, harus jelas dalam kewenangan masing-masing, bukan semata-mata masalah koordinasi, tetapi kalau menyangkut perubahan status tanah dari sawah ke tanah kering menjadi wewenang Badan Pertanahan Nasional.

Pelaksana Kebijakan

Konsekuensi terjadinya kerancuan dalam kewenangan maka implementor ditingkat bawah yang dijalankan oleh pihak Kecamatan maupun Desa mempunyai posisi yang lemah, dalam arti tidak adanya kepastian berupa payung hukum untuk memaksa petani untuk tidak menjual sawahnya.

Harga tanah dikawasan Kecamatan Colomadu naik membumbung tinggi, dan bagi pengembang, mereka yang berani menawar sawah dengan harga tinggi, dan bagi petani bila ada penawaran tinggi mereka akan menjualnya, dan akan membelikan di wilayah lain yang relatif harga tanah masih rendah/ tercapai.. seperti i hasil wawancara berikut ini:”petani akan melepas sawah pertaniannya bila ada yang membeli dengan harga yang sangat tinggi, dan dia akan membelikan sebagian uang penjualan untuk membeli lahan pertanian di daerah lain yang relatif masih murah”. (wawancara, 3 Mei 2008).

Perubahan peruntukkan lahan di kecamatan Colomadu terus berlangsung dan sulit untuk dikendalikan, karena pihak Kecamatan maupun Desa tidak dapat memaksa pemilik lahan agar tetap dipertahankan. Hal ini sesuai dengan jawaban dari petani sebagai berikut:

“sabin niki bade kulosade wong pun ditawar inggil, mengkeh kulo tumbas aken sabin malih teng deso sanes sing tasih regi mirah, rah pikantuk tirahan”(wawancara, 7 April 2008).

Dan kepala desa Baturan menyatakan: “Pihaknya hanya sebatas menghimbau kepada petani untuk tidak menjual sawahnya. Himbauan dilakukan di pertemuan-pertemuan yang ada (wawancara, 4 April 2008).

Dari hasil penelitian tersebut diatas berarti pelaksanaan birokrasi pemerintah di tingkat Desa mempunyai posisi tawar yang amat lemah, karena tanah yang dijual oleh petani merupakan hak milik . petani berhak menjualnya dan cenderung mengabaikan RUTRK – RDTRK, karena kurangnya mengertinya terhadap masalah ketata ruangan yang ada.

Dukungan Sumber Daya Manusia

Luas cakupan wilayah yang harus diatur diperlukan personil/petugas yang memadai, namun jumlah personil di tingkat kecamatan maupun perangkat desa tidaklah memadai. Keterbatasan Sumber

Daya Manusia, dan rendahnya pengetahuan tentang RUTRK-RDTRK membuat implementasi tidak maksimal, bantuan tenaga profesional/teknis dari Dinas Pertanian lebih bersifat teknis sosialisasi masalah pertanian. Informasi yang diperoleh dari kelompok tani menyatakan bahwa: "Minimnya forum pertemuan dengan perangkat desa atau pihak kecamatan membahas masalah peruntukkan lahan (wawancara, 4 April 2008).

Hal senada dikemukakan oleh Camat Kecamatan Colomadu yang menyatakan: "Keterbatasan SDM untuk mensosialisasikan masalah tata guna lahan pertanian khususnya, sehingga frekuensi sosialisasi hanya dalam batas-batas himbauan... " (wawancara, 3 Mei 2008).

Keterbatasan Sumber Daya Manusia, baik secara jumlah personil maupun skill, akan berpengaruh terhadap proses sosialisasi, sehingga pemahaman masyarakat terhadap RUTRK – RDTRK sangat minim.

Pengawasan Monitoring

Pengawasan yang dilakukan adalah bersifat pencegahan (preventif) sedangkan monitoring lebih bersifat represif. Secara kelembagaan belum ada instansi yang bertugas melakukan fungsi pengawasan dan monitoring, meski secara berkala BAPPEDA membuat laporan koordinasi penataan ruang yang diketuai oleh wakil Bupati dan ketua harian adalah Kepala BAPPEDA.

Implikasi dari tidak adanya instansi pengawasan dan monitoring adalah tidak adanya leader untuk melakukan pengawasan, terjadi saling menunggu atau bahkan terkesan hanya asal tunjuk kepada pejabat yang tidak didukung kewenangan yang memadai. Hal ini seperti pendapat dari kepala BAPPEDA yang dikutip dari harian SOLO POS 20 Agustus 2007 sebagai berikut: "... Camatlah yang paling memahami perkembangan pembangunan fisik di tingkat kecamatan, paling tidak, Camat bisa menjadi agen untuk menginformasikan kepada Pemerintah Kabupaten (Pemkab) bila menemukan dugaan penyimpangan dalam pembangunan fisik di wilayahnya. Karena Camat memang tidak mempunyai wewenang untuk menindak, sehingga harus diinformasikan ke Pemkab untuk ditindaklanjuti, misalnya kalau disuatu tempat sudah ada tumpukan

bata dan material bangunan lainnya, mestinya langsung mencari mencari tahu soal itu. Apakah alokasi itu sudah sesuai peruntukannya"

Pengawasan yang bersifat represif dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum (DPU) dan Satpol PP, bila terjadi pelanggaran tidak lingkungnya atau belum terpengaruhinya persyaratan perijinan. Tidak ada mekanisme persyaratan yang efektif baik secara kelembagaan maupun kewenangan, karena luasnya cakupan wilayah yang harus dicover sehingga pelanggaran kurang terdeteksi secara dini.

Kontek Implementasi.

Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor

Dalam masalah Implementasi tata ruang, tingkat kecamatan sampai desa memiliki kekuasaan yang cukup besar, ini dimungkinkan karena rekomendasi awal peruntukkan lahan untuk kawasan tertentu diberikan oleh Kepala Desa. Hal ini diungkapkan informen yang ada di BPN sebagai berikut: "Tim yang dibentuk oleh BPN dalam perijinan perubahan status tanah melibatkan sampai ditingkat kepala desa. Dean rekomendasi dari desa dijadikan dasar pedoman proses selanjutnya. Di pihak pengembang menyatakan factor kepentingan, yaitu menyediakan permukiman warga banyak masyarakat yang membutuhkan perumahan. Dengan fasilitas KPR (Kredit Pemilik Rumah).

Sedangkan bagi petani mempunyai kepentingan dan merupakan strategi dalam menghadapi melambungnya harga tanah/sawah. Beberapa petani sependapat dan mengemukakan: "bagaimana agar tetap hidup, dengan cara menjual lahan pertanian dengan harga lebih mahal dan membelikan ditempat lain dengan harga yang lebih murah" (wawancara, 3 April 2008).

Masing-masing aktor sebenarnya mempunyai peran yang sangat strategis, maka sebaiknya semua elemen melakukan kerjasama yang sinergis, sehingga kepentingan masing-masing aktor dapat terakomodir.

Karakteristik Lembaga dan Penguasa

Pada dekade tahun 2000-an sejalan dengan era otonomi daerah, kewenangan daerah menjadi lebih besar, karakteristik lembaga dan penguasa tidak lagi bersifat otoriter dan dominan, namu ke-

nyataannya di lapangan justru pada periode ini terjadi perubahan peruntukkan lahan pertanian ke non pertanian yang luar biasa perkembangannya. Hasil penelitian dilapangan menunjukkan data tahun 2003 – 2006 telah terjadi perubahan peruntukkan sebesar 60 %. Hal ini terjadi karena longgarnya persyaratan untuk alih fungsi lahan, yang dikeluarkan oleh instansi-instansi yang berwenang.

Kepatuhan dan Daya Tanggap

Secara formal kepatuhan mulai dari birokrat, pengembang, petani dan penghuni dalam implementasi RUTRK – RDTRK rendah. Birokrat mempunyai penafsiran yang fleksibel seperti hasil wawancara dengan Camat Colomadu yang menyatakan bahwa peruntukkan tanah di wilayah tersebut adalah; 1). Perumahan; 2). Pergudangan; 3). Perhotelan; 4). Pertanian.

Hal ini menunjukkan bahwa kecamatan Colomadu untuk kawasan pertanian hanya menempati skala prioritas dibawah perumahan, pada hal kawasan ini merupakan kawasan yang subur untuk pertanian. Dan pihaknya minta RUTRK – RDTRK harus di review setiap periode.

Dari Dinas Pertanian mengakui bahwa :” Jual beli tanah dari petani kepada pengembang pada awalnya tidak menyebutkan adanya alih fungsi lahan. Sedangkan petani juga memiliki kepatuhan yang rendah karena mereka merasa tidak terkait dengan RUTRK – RDTRK, karena hanya mempertimbangkan faktor ekonomis semata, serasa diuntungkan karena tingginya nilai jual tanah, dan mereka berhak menjualnya kerana merupakan hak milik” (wawancara, 10 Mei 2008).

Lain lagi bagi pengembang berbagai cara untuk mensiasati peraturan, dalam proses jual-beli tanah tidak menyebutkan untuk perumahan, pengembang membeli tanah sawah dan membiarkannya beberapa tahun tetap sebagai lahan pertanian, baru beberapa tahun kemudian dirubah menjadi perumahan.

Kepentingan yang ada dalam kebijakan ini pada prinsipnya ada dua kelompok petani yang mempunyai pendapat yang berbeda, kelompok satu menyambut baik/diuntungkan dengan adanya perubahan fungsi dari sawah menjadi non pertanian karena dapat mendongkrak harga tanah, kelompok

ini memandang lahan pertanian di wilayah ini peruntukannya perlu dirubah sebagai areal pemukiman, sehingga berharap RUTRK – RDTRK perlu direvisi/ ditinjau kembali. Namun beberapa pihak merasa keberatan, jika kawasan Colomadu yang beririgasi teknis disulap menjadi kawasan pemukiman.

Harapan dari para pengembang, bahwa: ” pemerintah memberikan ijin pendirian perumahan di Colomadu, apalagi pemerintah akan mendapatkan keuntungan berupa peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), selain itu kondisi social, ekonomi setempat juga akan berkembang”. (Wawancara, 11 Mei 2010).

PEMBAHASAN

Konten (Isi) Kebijakan.

Kepentingan kelompok sasaran.

Kepentingan antara birokrasi yang meliputi BPN, Bapeda, Camat, Kades dan Petani mempunyai perbedaan kepentingan karena fungsi masing-masing. BPN berkepentingan pengaturan kawasan tertentu sesuai Tata Guna Lahan, Bapeda berkepentingan pengembangan potensi wilayah sesuai peruntukan sedangkan Camat dalam posisi sebagai pemegang kekuasaan wilayah sebagai pemberi rekomendasi tahap paling awal. Sedangkan kepentingan pengembang dalam rangka memanfaatkan peluang bisnis, petani mempunyai sikap pragmatis menjual lahannya bila ada yang berani membeli dengan harga yang tinggi.

Ada dua kepentingan dalam implementasi kebijakan yaitu penegakan peraturan, RUTRK – RDTRK 1992 – 2012 untuk mengatur keseimbangan lahan, dan kesesuaian lahan. Kepentingan kedua yang berkembang dilapangan adalah kepentingan untuk meningkatkan kesejahteraan dalam pemenuhan tempat tinggal, dan pengembang memanfaatkan lahan prospektif bagus.

Untuk mengantisipasi problem konflik kepentingan yang muncul maka pemerintah perlu melakukan “intervensi”, yakni melalui regulasi yang dibuat oleh pemerintah.

Regulasi yang merupakan pengejawantahan dari kebijakan publik kedepan diperlukan sebagai bentuk langkah preventif bila terjadi benturan konflik

kepentingan. Seperti yang terjadi pada kasus alih fungsi lahan pertanian produktif ke non pertanian, konflik yang muncul disebabkan adanya kepentingan untuk tetap mempertahankan suatu kawasan tertentu sebagai lahan pertanian dengan menempatkan kawasan ini sebagai "land use control". Artinya menjadikan kawasan ini sebagai arena yang steri dari aktivitas selain pertanian, untuk melindungi kawasan ini bergeser menjadi kawasan spekulatif (*speculative value*).

Menurut (Mulyarto, 2002:43) kebijakan hal pemerintah yang selalu memihak kelompok-kelompok yang mempunyai modal, dengan mengesampingkan kepentingan masyarakat banyak yang tidak mempunyai modal. Yang akhirnya terjadi "gap" jurang pemisah yang dalam antara kaum kapitalis dan rakyat jelata (miskin) antara kelas Bourjuis dan Proletar, para tuan tanah dan penggarap tanah (buruh tani). Meninggalkan sistem yang selama ini diterapkan yaitu ekonomi kekeluargaan yang bersumber pada Pancasila dan timbulnya "kapitalisme menciptakan kesenjangan yang sangat tinggi dalam masyarakat, yaitu antara pemilik modal dengan kaum buruh" (Kompas, 5 April 2001). Langkah konkret untuk melindungi suatu kawasan tertentu oleh pemerintah adalah melalui apa yang disebut dengan "proses perijinan" melalui berbagai macam instrumen kebijakan, pengaturan kawasan tertentu diatur dengan peraturan seperti ijin lokasi, ijin pengeringan, ijin peruntukan penggunaan tanah, ijin mendirikan bangunan, merupakan produk hukum untuk mengatur peruntukan suatu kawasan tertentu.

Kelemahan paling mendasar adalah pelaksanaan lapangan yang sering terjadi ketidaksesuaian karena berbagai pertimbangan. Kemampuan baik dukungan politik maupun sosial menjadi penentu keberhasilan sebuah kebijakan, artinya kebijakan harus diproteksi agar kelangsungannya dapat terus dipelihara. Tanpa adanya sebuah proteksi terhadap suatu kebijakan maka sebuah kebijakan diibaratkan hanya sebagai "macan ompong" yang tidak berdaya sama sekali menghadapi kuatnya tekanan terhadap kebijakan yang ada.

Lemahnya proteksi terhadap kebijakan yang mengatur tentang keberadaan kawasan tertentu untuk tetap dipertahankan sebagai kawasan pertanian menjadi titik krusial, seperti yang nampak pada

alih fungsi lahan pertanian sawah irigasi menjadi kawasan non pertanian di wilayah tepian kota Solo, seolah menjadi pemandangan yang kian memper-tegas betapa lemahnya posisi tawar pengambilan kebijakan. bahkan kota Solo menerapkan kebijakan Kota tanpa sawah dengan tidak adanya regulasi yang melindungi sawah di kota. Semua sawah di kota Solo sudah dianggap sebagai tanah kering padahal air masih cukup tersedia.

Kenyataan ini nampak bahwa aspek penegakkan peraturan dan kesejahteraan yang menjiwai isi kebijakan RUTRK – TDTRK 1992 – 2012 dapat disinergikan artinya ada kawasan yang tetap dipertahankan sebagai wilayah pertanian dan menjadi resapan dan menjaga ketahanan pangan (*land use control*), akan tetapi juga ditoleransi daerah untuk pengembangan kawasan bisnis disepanjang jalan yang menghubungkan dengan Kota Solo, maupun kota yang berbatasan langsung dengan Kota Solo sebagai kegiatan bisnis (*Control Bussiness*).

Manfaat yang diharapkan

RUTRK – RDTRK dirancang untuk memanfaatkan potensi wilayah Kecamatan Colomadu yang mempunyai lahan sawah tetap dapat dipertahankan mengingat Kabupaten Karanganyar mempunyai program ketahanan pangan, sehingga dibutuhkan area sawah yang cukup. Keberadaan sawah yang masih tersisa diupayakan untuk dipertahankan melalui konsep "lahan Lestari" dilain pihak pengembang masih mengharapkan kecamatan Colomadu tetap terbuka peruntukannya bagi pembangunan perumahan (Solo Pos 26 Juli 2005), dimana ketua Real Estate Indonesia Cabang Solo mendesak agar RUTRK kecamatan Colomadu ditinjau ulang, karena mereka menganggap kawasan Colomadu potensial bila dimanfaatkan sebagai kawasan perumahan. Sedangkan posisi petani lebih melihar perkembangan kawasan Kecamatan Colomadu menjadi kawasan permukiman dan bisnis lebih bermanfaat.

Melihat realita dilapangan semua informan menyatakan lebih melihat kawasan Colomadu sebagai kawasan yang lebih untuk kegiatan yang bersifat ekonomis, kepentingan yang mempunyai aspek lingkungan terabaikan dan cenderung mengeksploitasi alam. Pendapat ini didukung oleh hasil kajian

daya dukung dan evaluasi kebijakan pengelolaan sumber daya alam Pulau Jawa pada tahun 2007 dibawah koordinasi Menko Perekonomian menunjukkan 63 persen dari 278 peraturan daerah (Perda) yang dikaji disemua Kota/Kabupaten di Pulau Jawa "eksploitasi", dan 45 persen dari seluruh Perda itu sama sekali tidak menghentikan daya dukung lingkungan.

Kebijakan RUTRK – RDTRK, merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah, yang bertujuan agar dapat merubah kondisi kehidupan masyarakat kearah yang lebih baik, tetapi bila tataruang selalu berubah maka akan menimbulkan konflik. Manfaat dari RUTRK – RDTRK dipandang tidak efektif dalam mengendalikan alih fungsi lahan, informan dominan menghendaki kawasan Colomadu termasuk area pertanian sebagai kawasan bisnis, cenderung menghendaki terjadinya perubahan lahan pertanian menurut mekanisme pasar yang tidak memperhatikan aspek lingkungan, bahkan mengeksploitasi dengan merubah lahan pertanian menjadi bangunan-bangunan fisik.

Derajat Perubahan yang diinginkan.

Perubahan status tanah dari kawasan pertanian menjadi non pertanian dapat dikendalikan melalui RUTRK – TDTRK yang dibuat, namun pada kenyataannya perubahan yang terjadi dari alih fungsi lahan pertanian ini telah melewati batas toleransi yang ditetapkan, yaitu sebesar 4 persen. Kondisi awal lahan pertanian di kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar sebesar 83,21 Ha, dan pada tahun 1990 telah beralih fungsi ke non pertanian lebih dari 12 persen. Studi kasus yang dilakukan oleh Permanent URL, tentang penggunaan tanah di beberapa negara termasuk Indonesia yaitu Bandung, Dhaka, Hue, Kandy, mengidentifikasi fakta sebagai berikut : Pada tahun 1990 di Bandung 63 % tanah dialokasikan untuk pemukiman, tanah komersial, industri memperoleh hak kebebasan. Di Dhaka korporasi-kota memperkirakan lebih kurang 75 % direncanakan untuk tempat tinggal, kawasan komersial dan industri. Di Kandy's, 56 % menjadi kawasan komersial dan industri, Makati diperkirakan pada tahun 1990 47 % rumah tangga telah memperoleh hak tanah, dan 12 % masih berbagi dengan pemilik tanah (<http://go.worldbank.org/12K3J8DUO>).

Kebijakan RUTRK – RDTRK yang tidak efektif dalam mengendalikan terjadinya alih fungsi lahan pertanian, berangkat dari konsep pemikiran ini langkah kebijakan apa yang dilakukan untuk mengatasi munculnya berbagai masalah pertanahan, pada dasarnya adalah merupakan dampak dari perkembangan aktifitas perkotaan yang terjadi secara alamiah. Namun demikian bukan berarti tidak perlu langkah-langkah bijaksana melalui regulasi yang ditetapkan untuk mengantisipasi dampak buruk perkembangan kota bagi daerah tepian kota. Untuk itu diperlukan campur tangan pemerintah (*Government intervention*) dalam mengantisipasi munculnya permasalahan dikemudian hari.

Musgrave (1989;11) menyatakan bahwa didalam setiap masyarakat peran pemerintah sangat dibutuhkan, walaupun di negara Liberalis dan Kapitalis sekalipun. Maka pemerintah dari tingkat Kabupaten sampai di tingkat kecamatan, harus mempertahankan dan menjalankan kebijakan RUTRK – RDTRK secara konsisten. Perlu adanya kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam mengembangkan program penunjang lainnya, dan lebih proaktifnya masyarakat di dalam kegiatan penata ruangan lain sehingga kebijakan yang akan diberlakukan tersebut akan populer di masyarakat.

Kedudukan Pengambilan Kebijakan

Selama ini terkesan kebijakan dibuat dengan waktu yang sangat singkat sehingga tidak jarang kebijakan di buat dengan terburu-buru oleh pemerintah. Sehingga munculnya kebijakan tidak didasarkan oleh perdebatan diantara lembaga-lembaga yang mestinya mempunyai kewenangan apalagi para implementor.

Pentingnya peran serta dari para pelaksana dalam pengambilan kebijakan ditengarai akan mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan yang telah diputuskan oleh yang mempunyai kewenangan yaitu pemerintah.

Efektifnya sebuah peraturan adalah sejauh mana sangsi tegas terhadap penyimpangan yang ada diberlakukan untuk tindakan tegas nampaknya masih jauh dari harapan, hal ini disebabkan tidak adanya kewenangan Camat selaku penguasa wilayah untuk mengambil tindakan, Camat hanya dapat melaporkan kepada pihak Kabupaten. Pengawasan yang

dilakukan adalah bersifat pencegahan (*preventif*) sedangkan monitoring lebih bersifat represif, itupun jarang dilakukan, sehingga penyimpangan terhadap perubahan alih fungsi lahan cenderung mengabaikan RUTRK yang ada.

Pada realitasnya kebijakan RUTRK – RDTRK di Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar, dibuat tidak melibatkan pejabat-pejabat bawah, sehingga kebijakan tersebut lebih bersifat *top down*, hal ini akan mempengaruhi pelaksanaan RUTRK – RDTRK.

Dilihat secara kelambagaan belum ada instansi yang bertugas melakukan fungsi pengawasan dan monitoring, meskipun secara berkala BAPPEDA membuat laporan koordinasi penataan ruang.

Implikasi tidak adanya lembaga pengawasan dan monitoring adalah tidak adanya *leader* untuk melakukan pengawasan, sehingga pelaksanaan pengawasan saling menunggu dan terkesan hanya asal tunjuk kepada pejabat yang tidak didukung kewenangan yang memadai.

Tidak adanya mekanisme persyaratan yang efektif baik secara kelembagaan maupun kewenangan, karena luasnya cakupan wilayah yang harus di tangani, sehingga pelanggaran kurang dapat di ketahui secara dini.

Pelaksanaan Kebijakan.

Kecamatan dan desa sebagai pelaksana program ditingkat yang paling rendah (*street level bureaucracy*), namun dalam pelaksanaan kebijakan RUTRK – RDTRK tidak mempunyai kewenangan yang memadai, ini tercermin dalam realitasnya pemerintah terbawah ini tidak mempunyai kewenangan untuk menindak apabila terjadi pelanggaran, hanya mengawasi dan melaporkan ke pihak pemerintah Kabupaten. Lemahnya *bargaining position* pihak pelaksana program membuat RUTRK – RDTRK tidak efektif.

Dilain pihak pemerintah Kecamatan dan pemerintah Desa menghadapi kenyataan bahwa, manfaat positif justru dirasakan oleh sebagian besar informan bila RUTRK – RDTRK tidak diberlakukan secara penuh, fleksibilitasnya peraturan menjadi pilihan mereka, hal ini dapat terjadi karena memang petani kurang mengerti masalah ketata ruangan.

Dari segi SDM yang ada di tingkat keca-

matan maupun perangkat desa tidak memadai, keterbatasan SDM ini masih ditambah lagi kondisi pengetahuan yang rendah tentang RUTRK membuat pelaksanaannya menjadi tidak maksimal. Bantuan tenaga professional/teknis dari Dinas Pertanian lebih bersifat teknis sosialisasi masalah pertanian dan bukan masalah peraturan tataguna lahan. Kendala lain adalah luasnya cakupan yang harus di cover serta rumitnya permasalahan alih fungsi lahan yang dipraktikkan oleh para pengembang yang tetap membiarkan beberapa tahun tanpa merubah status tanah (investasi).

Hasil penelitian yang dilakukan di Kabupaten Semarang menunjukkan bahwa: "terjadi inkonsistensi kebijakan, yang disebabkan oleh beberapa faktor yaitu adanya kontradiksi aktor peraturan, kurangnya sosialisasi, rendahnya kesadaran masyarakat, situasi politik/pengaruh politik (Fatichuddin, 2008; i).

Implementasi kebijakan RUTRK-RDTRK Kecamatan Colomadu belum sesuai dengan arah dan tujuan dari kebijakan ini, banyak faktor yang mempengaruhi itu sendiri. Kegagalan pelaksanaan tersebut adanya konflik kepentingan, faktor profesional yang dimiliki oleh para pelaksana.

Sumber Daya yang dilibatkan

Beberapa sumber yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan antara lain: staf yang profesional yang mempunyai ketrampilan pengelolaan, Informasi yang menyangkut bagaimana melaksanakan suatu program kebijakan dan informasi tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah, wewenang, serta fasilitas.

Barangkali sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah sumber daya manusianya, tidak selalu harus berjumlah banyak tetapi yang dibutuhkan sebenarnya adalah kemampuan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Dalam pelaksanaan program RUTRK – RDTRK kecamatan Colomadu keterbatasan jumlah personil maupun kemampuan sumber daya manusianya tergolong masih kurang.

Kemampuan yang masih kurang terjadi karena sosialisasi yang dilakukan oleh para petugas masih dirasa belum cukup, dilihat dari luas wilayah yang

harus ditangani menyebabkan sulitnya mengetahui, mendeteksi penyimpangan yang terjadi.

Perintah-perintah implementasi kebijakan mungkin telah diteruskan secara cermat, jelas, dan konsisten namun bila para pelaksana yang ada di lapangan kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan, maka implementasi kebijakan tersebut tidak dapat efektif. Selain sumber daya manusia yang juga wewenang.

Pelaksanaan kebijakan RUTRK – RDTRK Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar ini, berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Haryanto, (2009;20). Dalam penelitiannya menyebutkan bahwa implementasi kebijakan pada pelayanan KTP di Kabupaten Boro sangat dipengaruhi oleh fasilitas yang mendukung serta informasi.

Pelaksanaan kebijakan RUTRK – RDTRK Kecamatan Colomadu, pada prinsipnya melibatkan beberapa sumber antara lain, Sumber Daya Manusia, fasilitas, kewenangan. Tetapi dalam realitasnya Sumber Daya Manusia dan kewenangan yang paling penting dan besar berpengaruh terhadap implementasi RUTRK – RDTRKnya.

Konteks Implementasi.

Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor.

Kepala Desa mempunyai kekuasaan, kepentingan dan sebagai aktor yang strategis, karena rekomendasi awal peruntukan lahan untuk kawasan tertentu dikeluarkan oleh Kepala Desa. Dengan demikian Kepala Desa adalah merupakan orang pertama yang menentukan boleh tidaknya lahan pertanian untuk kawasan non pertanian, meskipun dari segi kewenangan untuk menentukan keputusan akhir ditangan Pemerintah Kabupaten ataupun BPN. Besarnya kewenangan kepala desa dalam urusan alih fungsi lahan pertanian hampir terjadi di semua wilayah di Indonesia. Penelitian yang dilakukan di dua Desa Ngataoma dan Ngatawana, dikatakan bahwa di dua desa telah terjadi dinamika agraria, yaitu struktur agraria dikendalikan oleh persaingan kekuasaan, dua jenis kekuasaan yang saling bersaing adalah kekuasaan politik dan kekuasaan ekonomi. Sejauh pembentukan struktur agraria menunjukkan pada distribusi akses terhadap sumber daya tanah, ditunjukkan bahwa kekuatan politik adalah faktor

dominan dalam pembentukan struktur agraria pada kurun waktu dua dekade pertama dari dua desa itu terbentuk (1960 – 1980), dalam dekade tersebut, distribusi kekuasaan politik terpolarisasi, sehingga kepala desa menjadi satu-satunya orang yang memegang kekuasaan (Sitorus, 2004;87).

Keterlibatan aktor penentu yaitu birokrat, pengembang dan petani saling bersinergi. Birokrat sebagai pemegang kebijakan dapat menerapkan kewenangan yang dimiliki masing-masing yakni pengendali lewat proses perijinan yang meliputi Ijin Perubahan Status, Ijin peruntukkan Penggunaan Tanah, dan Ijin Mendirikan Bangunan. Strategi Pengembang adalah membiarkan tanah untuk sementara waktu, sehingga terkesan tidak terjadi perubahan status, sedangkan strategi petani adalah menjual dengan harga tinggi dan menukarkan dengan lahan didaerah lain yang harganya lebih murah.

Namun bila bicara masalah kepentingan, para pengembang yang memiliki kepentingan besar terhadap alih fungsi lahan di Kecamatan Colomadu, karena secara geografis letak Kecamatan Colomadu sangat strategis untuk perumahan dan di pihak lain petani banyak yang ingin menjual tanah garapannya, karena harga tanah yang tinggi setelah para pengembang membangun perumahan di wilayah itu.

Hasil penelitian yang dilakukan Djoko Putro Utomo (2007:1) menyebutkan bahwa: ”di Kecamatan Badar Kabupaten Pacitan, selama 8 tahun RUTRKas dukumen” belum ditetapkan dalam PER-DA, sehingga masih sebatas dukumen, dan aspek kepentingan merupakan faktor penghambat”.

Pelaksanaan RUTRK-RDTRK di Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar dan di Kecamatan Badar Kabupaten Pacitan, menunjukkan kesamaan yaitu adanya kepentingan yang berpengaruh, Hanya saja di Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar pelaksanaan RUTRK – RDTRK yang tidak dapat maksimal, karena lebih dipengaruhi oleh kepentingan Pengembang dari pada kepentingan Politis dan Birokratis.

RUTRK – RDTRK Kecamatan Karanganyar yang sudah disusun dalam bentuk Perda, mestinya Implementor atau Birokrasi lebih mudah untuk memberikan sanksi bagi yang melakukan pelanggaran, karena payung hukum pelaksanaannya lebih kuat. Namun berkenaan dengan permasalahan

alih fungsi di Kecamatan Colomadu belum dapat memberlakukan sanksi.

Karakteristik Lembaga dan Penguasa

Sejalan dengan era otonomi daerah karakteristik lembaga dan penguasa lebih terbuka dan kewenangan daerah diperluas, dengan diberikannya sembilan kewenangan pada daerah. Ini merupakan wujud adanya desentralisasi, namun kesempatan ini justru memicu terjadinya perubahan lahan, hal ini dimungkinkan karena longgarnya peraturan di daerah yang lebih berorientasi kepada masalah peningkatan pendapatan Asli Daerah (PAD). Di Kabupaten Karanganyar, usaha-usaha untuk memperoleh secara legal karena telah mempunyai payung hukum untuk menambah pendapatan daerah melalui penarikan retribusi, dengan membuat dua (2) produk hukum yang berupa Peraturan Daerah, seperti Ijin Penggunaan Peruntukkan Tanah (IPPT) dan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).

Hasil observasi di lapangan menunjukkan data Tahun 2003 – 2006 telah terjadi perubahan peruntukkan sebesar 60%. Ini juga membuktikan bahwa secara tidak terlihat para penguasa memberikan perijinan alih fungsi lahan, tanpa mempertimbangkan RUTRK, hanya karena untuk kepentingan peningkatan Pendapatan Asli Daerah, tetapi tanpa memikirkan bahwa peningkatan Pendapatan Asli Daerah tersebut seringkali justru mengijinkan eksploitasi Sumber Daya Alam yang dimiliki.

Tuntutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, seluruh organisasi yang berada dibawah kewenangan pemerintah daerah seolah-olah dikerahkan untuk ikut andil dalam peningkatan PAD tersebut, tidak terkecuali Badan Pertanahan Nasional kabupaten. Program-program BPN untuk memberikan kejelasan status pertanahan bagi masyarakat, merupakan salah satu pencerminan dari upaya pelayanan kepada publik. Namun dengan kejelasan status tanah, maka pemilik tanah dengan mudahnya untuk menjual atau mengalihkan kepemilikan kepada siapapun.

Pemerintah Kabupaten Karanganyar yang belum mempunyai peraturan tentang batasan jual beli, dan kepemilikan tanah di wilayahnya, maka sulit bagi pemerintah kabupaten Karanganyar, khususnya Kecamatan Colomadu untuk melaksanakan pem-

batasan atau pelepasan tanah, ataupun sanksi terhadap pelanggaran peraturan, karena memang tanah-tanah di wilayah itu sudah menjadi hak milik perseorangan.

Seperti menjamurnya perumahan-perumahan di wilayah kecamatan Colomadu oleh para pengembang, memang menjadi persoalan tersendiri, yang terjadi saat ini daerah sekitar ketika musim hujan saluran air menjadi permasalahan penduduk yang jidup disekitarnya.

Mengenai pembangunan perumahan ini menurut temuan Masjaya dalam penelitiannya, terjadi penyimpangan, dimana ditemukan lahan lingkungan perumahan yang tidak sesuai dengan RUTRK, pengembang membangun perumahan berdasarkan ketersediaan lahan, walaupun tidak sesuai dengan RUTRK. Bahkan pengembang menyiapkan lahan perumahan dengan merubah lingkungan dengan cara pengupasan Gunung-gunung dan penimbunan kantong-kantong air (Masjaya, 2007; 241-246) Kondisi seperti temuan Masjaya dan yang terjadi di Kecamatan Colomadu, sangat mungkin terjadi di tempat-tempat lain, namun pemerintah tidak bisa berbuat banyak karena secara kelembagaan lemah.

Kepatuhan dan Daya Tanggap

Kepatuhan dari semua elemen yang terlibat menjadi faktor penentu keberhasilan sebuah kebijakan. kepatuhan dari birokrat rendah karena mempunyai persepsi yang berbeda, seperti dalam menafsirkan kawasan Kecamatan Colomadu peruntukannya menempatkan sektor pertanian menjadi prioritas ke empat setelah perumahan, pergudangan dan perhotelan.

Bagi pengembang mempunyai kepatuhan yang rendah hal ini ditunjukkan dengan masih banyaknya transaksi jual beli tanah yang terus meningkat, yang sulit untuk dipantau dalam proses transaksi jual beli tanah tidak menyebutkan untuk kawasan perumahan dan membiarkan tanah yang dibelinya selama beberapa tahun dan setelah itu baru dilakukan pembangunan perumahan. Hal ini terbukti masih banyaknya perumahan yang masih dibangun di wilayah Kecamatan Colomadu.

Bagi para petani, dengan alasan menjual adalah hak mereka, karena tanah secara legal formal yang dibuktikan dengan sertifikat, tanah mereka telah

menjadi hak milik mereka. Sedang hasil pertanian seringkali tidak ada kepastian, dan mereka merasakan justru regulasi dibidang pertanian seringkali merugikan kaum petani.

Hasil wawancara dengan petani di wilayah Kecamatan Colomadu memperoleh jawaban bahwa mereka juga tidak mau miskin, ini merupakan bagian dari bagaimana bisa mempertahankan hidup atau dengan sebutan bagian dari *survival strategi*. Hal ini di dukung pendapat Sunyoto Usman (2004:19) yang menyebutkan bahwa faktor/ aspek-aspek sosial resistensi masyarakat terhadap sebuah program dapat diminimalisir, khususnya kepentingan petani.

Resistensi petani sebetulnya merupakan suatu reaksi defentif akibat tidak terjaminnya kehidupan petani, maka perilaku resistensi tersebut dipakai sebagai *survival strategy* dalam menghadapi sebuah ketidak pastian. Perilaku ini bukan saja menggambarkan tindakan peningkatan petani terhadap pemegang kebijakan yaitu negara, melainkan juga menjadi pertanda aksi yang penting selamat di tengah ketidak pastian terjaminnya kehidupan mereka, jika terus patuh terhadap kebijakan negara yang tidak pernah menguntungkan petani kecil.

Hasil penelitian Junaidi Muslim, membuktikan bahwa : terjadi perbaikan keadaan kehidupan responden (petani), ada kecenderungan status pemilikan tanah dan luas tanah yang dilepas, mempengaruhi perbaikan kondisi rumah, alat transportasi, alat elektronik dan perabotan rumah (Muslim, 2003:xii).

Kepatuhan terhadap kebijakan masing-masing mempunyai alasan pembenar dari kacamata masing-masing, untuk itu perlu dibuat sebuah kesepakatan untuk menyamakan persepsi, satu bahasa bahwa aturan harus ditegakkan meskipun hal ini perlu adaptasi dan proses penyadaran yang membutuhkan waktu cukup lama.

Daya tanggap terhadap perubahan tentunya penting untuk memprediksikan masa depan, suatu kebijakan tentunya harus melihat jauh kedepan, sehingga dapat meminimalisir dampak yang kemungkinan terjadi. Daya tanggap inilah harus dimiliki oleh pengambil kebijakan (pemerintah). Wilayah kecamatan Colomadu yang banyak mengalami alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian (perumahan),

akan mempengaruhi / mengganggu ketahanan pangan.

SIMPULAN

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan baru dalam studi Implementasi kebijakan, yang masih banyaknya pembuat kebijakan yang tidak mengikutsertakan para Implementor (*Street Level Bureaucration*) dalam pengambilan kebijakan. sehingga hal ini akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Implementor tidak dapat memaksa para petani untuk tidak menjual tanahnya, tetapi hanya bisa menyarankan untuk tidak menjual tanahnya, karena tanah sudah menjadi Hak Milik petani. Agar alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian dapat dikendalikan, perlu adanya pembagian wilayah (Zona) dan perlu dipertahankan sebuah kawasan yang menjadi *Land Use Control* (tanah sebagai kawasan hijau, resapan dan sebagainya) tidak semua dirubah menjadi non pertanian.

Dari sisi kebijakan RUTRK – RDTRK terdapat dua kepentingan yang terpengaruh yaitu dari sudut penegakan perat uran dan peningkatan kesejahteraan ekonomi, yang lebih cenderung memprioritaskan peningkatan kesejahteraan, sehingga memandang RUTRK lebih bersifat menghambat kemajuan wilayah. Sehingga perlu adanya peninjauan kembali kebijakan RUTRK – RDTRK setiap lima tahun sekali.

Banyaknya Tim yang terlibat dalam urusan pertanahan, justru membuka celah terjadinya ketidak sinkronnya antar anggota tim seperti Kepala Kalurahan, Camat, Dinas Pertanian, Badan Pertanahan dan Bappeda yang lebih mempertimbangkan aspek toleransi. Sehubungan dengan itu perlu dipikirkan prosedur perijinan tentang perubahan status tanah untuk kawasan tertentu supaya tidak terjadi ambivalensi antara Ijin yang dikeluarkan oleh BPN dengan Ijin Peruntukkan Penggunaan tanah yang dikeluarkan Bupati.

Implementasi kebijakan RUTRK-RDTRK Kecamatan Colomadu belum sesuai dengan arah dan tujuan kebijakan. Banyak faktor yang mempengaruhi diantaranya adanya konflik kepentingan, faktor profesional yang dimiliki oleh para pelaksana.

DAFTAR RUJUKAN

- Anwar Johanes, 2006, **Jurnal** Kebijakan Pertanahan, <http://www.lontar.ui.ac/id>
- BAPPEDA, 2005, *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2006 – 2025 Kabupaten Karanganyar, Pusat Penelitian Pengembangan Pedesaan dan Kawasan LP2M UNS Surakarta – BAPPEDA Kabupaten Karanganyar.*
- Dwiyanto Agus, dkk, 2003, *Reformasi Birokrasi Publik, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM – Yogyakarta.*
- Fatichuddin, Moh, 2008; *Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non pertanian dan Implementasi Kebijakan dalam Kaitannya dengan Keberlanjutan Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Semarang, Jurnal Electronic Thesis dan Dissertation (ETD UGM), diakses, melalui: <http://etd.ugm.ac.id/index.php>*
- Grindle, Merike S., (ed), 1980, *Politics an Apolicy Implementation on the Third World*, New Jersey: Prince Town University Press.
- Andik Haryanto, 2000, *Kajian Agraria, Jurnal* Pembaharuan Desa, Kajian Agraria IPB, Bogor.
- Haryanto, 2009. *Implementasi Peraturan Bupati Bloro No.14 tahun 2005. Tesis* tidak dipublikasikan.
- Masjaya, 2007. *Perkembangan Perumahan penduduk menurut RUTRK di Kota Samarinda. Jurnal elektronik, "Eksekutif" Vol.4No. 2 Agustus, diakses: pdii.lipi.go.id/Admin/jurnal.*
- Muslim, Junaidi, 2003, *Analisis Alih Fungsi Lahan Sawah dan Dampaknya terhadap Sosial, Ekonomi Petani. Thesis*
- Mulyarto, 2002. **Jurnal**, Ekonomi rakyat Tahun I Maret, diakses : www.ekonomi.rakyat.org
- Utomo Djoko Putro, 2007; *Pengembangan Ibu Kota Kecamatan Dan Ketahanan Wilayah Studi Diskripsi RUTRK 1999/2000 – 2001/2010 di Kecamatan Bandar Pacitan, Desertasi <http://etd.ugm.ac.id>*
- Usman, S, 2004, *Pembangunan & Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Sitorus Felix, 2004. *Tanah, Etnissitas, dan Kekuasaan : Dinamika Agraria pada Komunitas Tepian Hutan di Sulawesi Tengah. Jurnal* Pembaharuan Desa dan Agraria, Reformasi Agraria: tantangan Dan Agenda Kerja Pemerintah Baru 2004 -2009 Vol.01. ISSN : 1829 – 7986.