



Implementasi Kebijakan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dalam Mengatasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Di DIY Tahun 2019–2024

M. Nur Kamila Amrullah¹, Naula Diyah Hikmaningsih², Shakila Kanita³, Wilda Nailun Naja⁴

^{1,2,3,4} Politeknik Agraria STPN, Yogyakarta

¹amru@stpn.ac.id, ²24335658_aula_diyah@taruna.stpn.ac.id, ³24335448_shakila_kanita@taruna.ac.id

⁴24335406_wilda_nailun@taruna.stpn.ac.id

Abstrak

Alih fungsi lahan pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu permasalahan strategis dalam bidang penataan ruang yang semakin meningkat seiring perkembangan pembangunan wilayah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang dalam mengatasi alih fungsi lahan pertanian di DIY tahun 2019–2024 serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas implementasinya. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Data diperoleh dari dokumen resmi Pemerintah Daerah DIY, Badan Pusat Statistik (BPS), jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan, serta sumber media yang relevan. Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang mencakup reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa selama periode 2019–2024 terjadi penurunan luas lahan pertanian sebesar 5.652 hektar atau 9,9 persen, dengan rata-rata alih fungsi 1.130 hektar per tahun. Kabupaten Sleman dan Bantul menjadi wilayah dengan tingkat alih fungsi tertinggi, dengan dominasi peruntukan lahan untuk permukiman, pariwisata, dan infrastruktur. Berdasarkan analisis teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, seluruh dimensi implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi berada pada kategori kurang optimal. Hambatan utama meliputi keterbatasan sumber daya manusia, rendahnya anggaran pengawasan, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta tekanan investasi. Kesimpulannya, implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di DIY belum berjalan efektif sehingga diperlukan penguatan pengawasan, peningkatan koordinasi kelembagaan, optimalisasi teknologi pengawasan, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam menjaga keberlanjutan lahan pertanian.

Kata Kunci: Alih Fungsi Lahan, Implementasi Kebijakan, LP2B, Tata Ruang, Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Pendahuluan

Alih fungsi lahan pertanian merupakan salah satu isu strategis dalam pembangunan wilayah di Indonesia yang berkaitan erat dengan penataan ruang dan ketahanan pangan nasional. Fenomena ini terjadi ketika lahan yang semula digunakan untuk kegiatan pertanian berubah menjadi fungsi nonpertanian seperti permukiman, industri, perdagangan, pariwisata, maupun infrastruktur. Perubahan tersebut merupakan konsekuensi dari dinamika pembangunan yang terus berkembang seiring meningkatnya kebutuhan ruang. Dalam perspektif pembangunan berkelanjutan, alih fungsi lahan menjadi persoalan penting karena menyangkut keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan. Jika tidak dikendalikan secara tepat, kondisi ini dapat mengancam ketersediaan lahan produktif yang dibutuhkan untuk produksi pangan. Oleh karena itu, alih fungsi lahan tidak hanya dipahami sebagai fenomena fisik, tetapi juga sebagai persoalan kebijakan publik yang kompleks.

Alih fungsi lahan juga memiliki dampak yang luas terhadap aspek sosial dan ekonomi masyarakat. Dari sisi ekonomi, petani berpotensi kehilangan sumber penghidupan utama karena lahan yang mereka kelola beralih fungsi menjadi nonpertanian. Dari sisi sosial, perubahan ini dapat menggeser struktur masyarakat agraris menjadi masyarakat yang lebih urbanistik. Selain itu, ketimpangan sosial ekonomi juga dapat meningkat akibat perbedaan akses terhadap sumber daya lahan. Dari sisi lingkungan, alih fungsi lahan dapat menyebabkan berkurangnya daerah resapan air dan meningkatnya risiko bencana seperti banjir. Dengan demikian, dampak alih fungsi lahan bersifat multidimensional dan saling berkaitan antara satu aspek dengan aspek lainnya.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu wilayah yang mengalami tekanan cukup tinggi terhadap lahan pertanian produktif. Hal ini disebabkan oleh posisi DIY sebagai daerah tujuan pendidikan, pariwisata, dan investasi yang berkembang pesat dalam beberapa tahun terakhir. Pertumbuhan sektor pariwisata mendorong peningkatan pembangunan fasilitas seperti hotel, restoran, dan kawasan wisata yang membutuhkan lahan dalam jumlah besar. Selain itu, peningkatan jumlah penduduk dan urbanisasi turut memperbesar kebutuhan lahan untuk permukiman baru. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya persaingan pemanfaatan ruang antara sektor pertanian dan nonpertanian. Akibatnya, lahan pertanian semakin terdesak oleh ekspansi pembangunan di berbagai sektor.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) DIY, luas lahan pertanian mengalami penurunan dari 56.832 hektar pada tahun 2019 menjadi 51.180 hektar pada tahun 2024. Penurunan tersebut setara dengan 5.652 hektar atau sekitar 9,9 persen dalam kurun waktu lima tahun. Data ini menunjukkan bahwa alih fungsi lahan di DIY berlangsung secara konsisten setiap tahun. Tren tersebut mengindikasikan adanya tekanan pembangunan yang cukup kuat terhadap sektor pertanian. Meskipun berbagai kebijakan telah diterapkan, laju penurunan lahan tetap terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang belum berjalan secara optimal.

Pemerintah Daerah DIY telah menetapkan berbagai kebijakan untuk mengendalikan pemanfaatan ruang. Kebijakan tersebut meliputi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), serta sistem perizinan pemanfaatan ruang. Kebijakan ini diperkuat melalui Peraturan Daerah DIY Nomor 5 Tahun 2019 tentang RTRW DIY 2019–2039. Secara normatif, kebijakan tersebut bertujuan untuk melindungi lahan pertanian produktif dari alih fungsi yang tidak terkendali. Namun demikian, implementasi kebijakan di lapangan masih menghadapi berbagai kendala. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara regulasi dan pelaksanaannya.

Beberapa faktor yang diduga menghambat efektivitas implementasi kebijakan tersebut antara lain keterbatasan sumber daya manusia dalam pengawasan tata ruang. Selain itu, koordinasi antarinstansi yang belum optimal juga menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan. Tekanan investasi dan kepentingan ekonomi jangka pendek turut memengaruhi konsistensi penegakan aturan. Di sisi lain, pemanfaatan teknologi dalam pengawasan perubahan lahan juga masih terbatas. Rendahnya kesadaran masyarakat terhadap status lahan LP2B semakin memperburuk kondisi tersebut. Kombinasi faktor-faktor ini menyebabkan pengendalian alih fungsi lahan belum berjalan secara maksimal.

Berdasarkan uraian tersebut, diperlukan kajian yang lebih mendalam mengenai implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di DIY. Kajian ini penting untuk memahami bagaimana kebijakan yang telah dirumuskan dapat diimplementasikan di tingkat lapangan. Selain itu, analisis juga diperlukan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan implementasi kebijakan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai kondisi aktual pengendalian alih fungsi lahan. Dengan demikian, hasil penelitian dapat menjadi dasar dalam perumusan kebijakan yang lebih efektif. Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan pada periode 2019–2024.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di DIY. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan tersebut. Tujuan lainnya adalah merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat meningkatkan efektivitas pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, penelitian ini memperkaya kajian implementasi kebijakan publik. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan.

Tinjauan Pustaka

1. Alih Fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan atau konversi lahan merupakan perubahan penggunaan sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsi awalnya menjadi fungsi lain yang dapat memengaruhi kondisi lingkungan. Perubahan ini biasanya terjadi akibat adanya tekanan pembangunan dan kebutuhan ekonomi yang terus meningkat. Dalam konteks pembangunan wilayah, alih fungsi lahan merupakan fenomena yang sulit dihindari. Hal ini karena kebutuhan ruang untuk sektor nonpertanian terus meningkat seiring perkembangan penduduk dan ekonomi. Namun demikian, alih fungsi lahan dapat menimbulkan dampak negatif apabila tidak dikendalikan dengan baik. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang tepat dalam pengelolaan tata ruang.

Irawan (2005) menjelaskan bahwa alih fungsi lahan pertanian merupakan perubahan penggunaan lahan dari sektor pertanian menjadi nonpertanian. Perubahan ini dapat bersifat sementara maupun permanen, tetapi dalam banyak kasus bersifat tidak dapat dikembalikan atau irreversible. Kondisi ini menunjukkan bahwa kehilangan lahan pertanian bersifat permanen dan sulit dipulihkan. Oleh karena itu, pengendalian terhadap alih fungsi lahan menjadi sangat penting. Jika tidak dikendalikan, maka lahan produktif akan terus berkurang. Hal ini dapat berdampak pada ketahanan pangan dalam jangka panjang.

Widjanarko et al. (2006) mengklasifikasikan penyebab alih fungsi lahan menjadi tiga kelompok utama. Pertama adalah faktor eksternal yang meliputi pertumbuhan wilayah perkotaan, dinamika demografi, dan perubahan ekonomi makro. Kedua adalah faktor internal yang berkaitan dengan kondisi sosial ekonomi rumah tangga petani. Ketiga adalah faktor kebijakan yang berkaitan dengan arah pembangunan daerah. Ketiga faktor ini saling berinteraksi dalam mendorong terjadinya alih fungsi lahan. Dengan demikian, alih fungsi lahan merupakan fenomena yang kompleks dan multidimensi.

Dampak alih fungsi lahan bersifat luas dan mencakup berbagai aspek kehidupan. Dari sisi ekonomi, alih fungsi lahan menyebabkan penurunan produksi pangan dan pendapatan petani. Dari sisi sosial, terjadi perubahan struktur masyarakat dari agraris menjadi nonagraris. Dari sisi lingkungan, terjadi kerusakan ekosistem pertanian yang telah terbentuk dalam jangka panjang. Selain itu, alih fungsi lahan juga dapat meningkatkan risiko bencana ekologis.

Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi lahan menjadi sangat penting untuk menjaga keseimbangan pembangunan.

2. Kebijakan Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang dalam suatu wilayah. Upaya ini dilakukan melalui instrumen perizinan, insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi administratif. Dasar hukum pengendalian pemanfaatan ruang di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Kebijakan ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pembangunan dapat berjalan secara terarah dan berkelanjutan. Pengendalian ini menjadi instrumen penting dalam menjaga keseimbangan antara pembangunan dan lingkungan.

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) merupakan salah satu instrumen penting dalam kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang. LP2B diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Kebijakan ini bertujuan untuk melindungi lahan pertanian produktif dari alih fungsi yang tidak terkendali. Dengan adanya LP2B, diharapkan ketersediaan lahan pangan dapat terjaga secara berkelanjutan. Selain itu, kebijakan ini juga berfungsi menjaga ketahanan pangan nasional. Oleh karena itu, LP2B memiliki peran strategis dalam sistem tata ruang nasional.

Di tingkat daerah, khususnya DIY, kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang diatur melalui Peraturan Daerah DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang RTRW DIY 2009–2029. Peraturan ini kemudian diperbarui melalui Perda DIY Nomor 5 Tahun 2019. Regulasi tersebut menetapkan zonasi wilayah yang terdiri atas kawasan pertanian, kawasan lindung, dan kawasan budidaya nonpertanian. Penetapan zonasi ini bertujuan untuk mengatur pemanfaatan ruang secara lebih terstruktur. Dengan adanya regulasi ini, diharapkan alih fungsi lahan dapat dikendalikan secara lebih efektif. Namun dalam praktiknya, implementasi kebijakan masih menghadapi berbagai tantangan.

3. Teori Implementasi Kebijakan George C. Edwards III

Teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III merupakan salah satu pendekatan utama dalam studi administrasi publik. Teori ini menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama yang saling berhubungan. Keempat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Komunikasi berkaitan dengan penyampaian informasi kebijakan kepada pelaksana dan masyarakat. Sumber daya mencakup tenaga kerja, anggaran, serta fasilitas pendukung. Disposisi berkaitan dengan sikap dan komitmen pelaksana kebijakan.

Struktur birokrasi merujuk pada sistem organisasi dan mekanisme koordinasi antarinstansi. Keempat variabel ini saling memengaruhi dalam menentukan efektivitas implementasi kebijakan. Jika salah satu variabel tidak berjalan dengan baik, maka implementasi kebijakan dapat mengalami hambatan. Oleh karena itu, analisis implementasi kebijakan perlu mempertimbangkan seluruh variabel tersebut secara menyeluruh. Dalam konteks penelitian ini, teori Edwards III digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di DIY. Dengan demikian, teori ini menjadi kerangka analisis utama dalam penelitian.

Tabel 1. Kerangka Analisis Edwards III

Dimensi	Definisi	Indikator Pengukuran
Komunikasi	Kejelasan dan konsistensi informasi kebijakan kepada pelaksana dan sasaran	Sosialisasi regulasi LP2B, kejelasan SOP, konsistensi pesan antar instansi
Sumber Daya	Ketersediaan SDM, anggaran, kewenangan, dan fasilitas yang memadai	Jumlah petugas pengawas, alokasi anggaran, sarana teknologi GIS/pengindraan jauh
Disposisi	Komitmen dan sikap pelaksana terhadap kebijakan	Konsistensi penegakan sanksi, integritas aparat, koordinasi internal instansi
Struktur Birokrasi	Mekanisme koordinasi, SOP, dan pembagian tugas antar instansi	Jumlah instansi terlibat, ketersediaan SOP, mekanisme monitoring terpadu

Sumber: Edwards III (1980)

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Metode ini dipilih karena bertujuan untuk menggambarkan secara mendalam fenomena implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang dalam mengatasi alih fungsi lahan pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pendekatan deskriptif memungkinkan peneliti untuk memotret kondisi aktual di lapangan tanpa melakukan manipulasi terhadap variabel penelitian. Studi kasus digunakan karena penelitian difokuskan pada satu wilayah spesifik, yaitu DIY, dengan batasan waktu penelitian pada periode 2019–2024. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai konteks implementasi kebijakan yang dikaji.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber yang relevan dan terpercaya. Sumber data tersebut meliputi dokumen resmi Pemerintah Daerah DIY seperti Rencana Tata

Ruang Wilayah (RTRW), laporan tahunan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, serta laporan terkait Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Selain itu, data juga diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) DIY yang menyediakan data statistik terkait luas lahan dan perubahan penggunaan lahan. Sumber lainnya mencakup artikel jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan yang relevan, serta pemberitaan dari media massa yang kredibel. Kombinasi berbagai sumber data ini digunakan untuk memperkuat validitas dan kelengkapan informasi penelitian. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dengan cara mengumpulkan, menelaah, dan mengkaji berbagai dokumen yang berkaitan dengan kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di DIY. Data yang telah dikumpulkan kemudian diseleksi sesuai dengan relevansi terhadap fokus penelitian. Proses ini dilakukan untuk memastikan bahwa hanya data yang berkaitan langsung dengan implementasi kebijakan yang dianalisis lebih lanjut. Dengan demikian, data yang digunakan dalam penelitian ini memiliki relevansi yang kuat terhadap tujuan penelitian.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman (1994), yang terdiri atas tiga tahapan utama. Tahapan tersebut meliputi reduksi data, yaitu proses pemilihan dan penyederhanaan data yang relevan; penyajian data, yaitu penyusunan data dalam bentuk naratif atau tabel agar mudah dipahami; serta penarikan kesimpulan dan verifikasi, yaitu proses interpretasi akhir berdasarkan pola dan temuan yang muncul. Ketiga tahapan ini dilakukan secara simultan selama proses penelitian berlangsung. Dengan pendekatan ini, diharapkan hasil analisis dapat menggambarkan fenomena secara sistematis, mendalam, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

3. Hasil dan Pembahasan

1. Gambaran Umum Alih Fungsi Lahan Pertanian di DIY

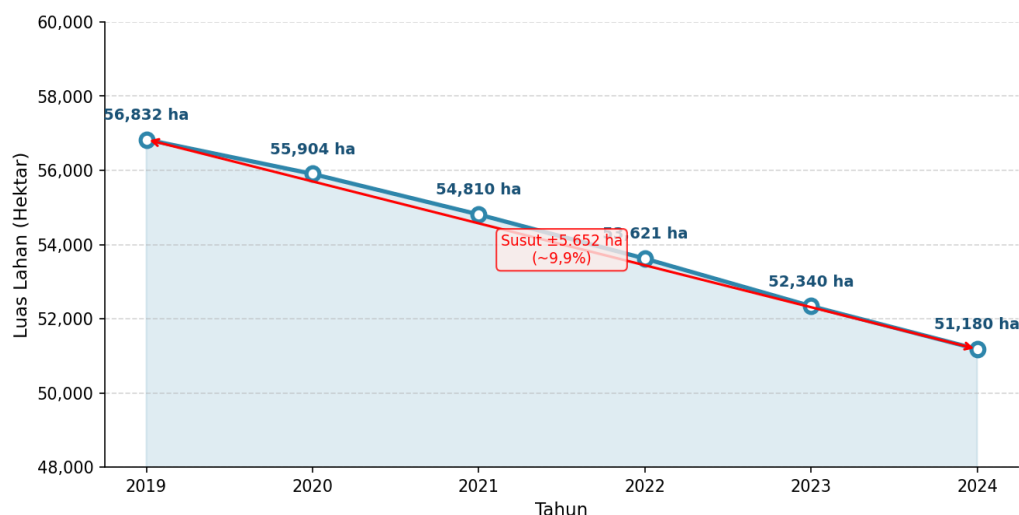
Alih fungsi lahan pertanian di DIY menunjukkan tren yang terus meningkat selama periode 2019–2024. Berdasarkan data BPS DIY dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, luas lahan pertanian mengalami penyusutan yang signifikan dari tahun ke tahun. Tabel 2 menyajikan data luas lahan pertanian dan alih fungsi lahan per tahun di DIY.

Tabel 2. Luas Lahan Pertanian dan Alih Fungsi Lahan di DIY Tahun 2019–2024

Tahun	Luas Lahan Pertanian (Ha)	Luas Alih Fungsi (Ha)	Persentase Penyusutan (%)	Keterangan
2019	56.832	–	–	Tahun dasar
2020	55.904	928	1,63%	Awal pandemi, proyek melambat
2021	54.810	1.094	1,96%	Pemulihan ekonomi, proyek meningkat
2022	53.621	1.189	2,17%	Investasi pariwisata meningkat pesat
2023	52.340	1.281	2,39%	Boom properti & kawasan wisata
2024	51.180	1.160	2,22%	Kebijakan ketat mulai diterapkan
Total	–	5.652	9,9%	Semua data open source

Sumber: BPS DIY (2024) dan Dinas Pertanahan & Tata Ruang DIY (2024), diolah penulis.

**Tren Penyusutan Lahan Pertanian di DIY
Tahun 2019-2024**



Gambar 1. Tren Penyusutan Lahan Pertanian di DIY Tahun 2019–2024

(Sumber: BPS DIY, 2024, diolah penulis)

Data pada Tabel 2 dan Gambar 1 menunjukkan bahwa selama periode 2019–2024, total alih fungsi lahan pertanian di DIY mencapai 5.652 hektar atau rata-rata sekitar 1.130 hektar per tahun. Laju penyusutan paling tinggi terjadi pada tahun 2023 yang mencapai 1.281 hektar, seiring dengan meningkatnya investasi sektor pariwisata dan properti pasca-pandemi COVID-19. Meskipun terdapat sedikit perlambatan pada tahun 2024 seiring mulai diterapkannya kebijakan pengendalian yang lebih ketat, angka penyusutan masih jauh di atas ambang batas yang dapat ditoleransi untuk menjaga ketahanan pangan daerah.

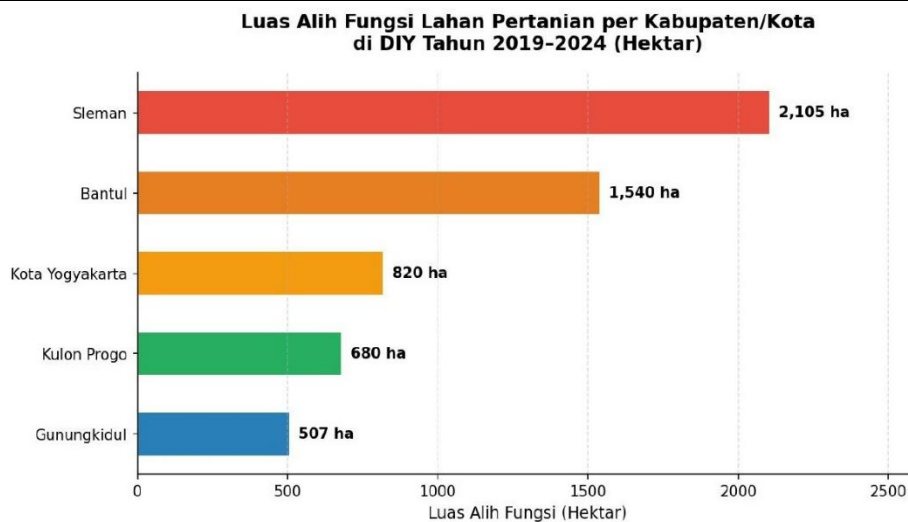
2. Distribusi Alih Fungsi Lahan per Wilayah

Alih fungsi lahan pertanian di DIY tidak terdistribusi secara merata di seluruh kabupaten/kota. Kabupaten Sleman dan Bantul menjadi dua wilayah dengan tingkat alih fungsi lahan tertinggi, seiring dengan posisinya sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dan pengembangan kawasan permukiman di DIY.

Tabel 3. Alih Fungsi Lahan Pertanian per Kabupaten/Kota di DIY Tahun 2019–2024

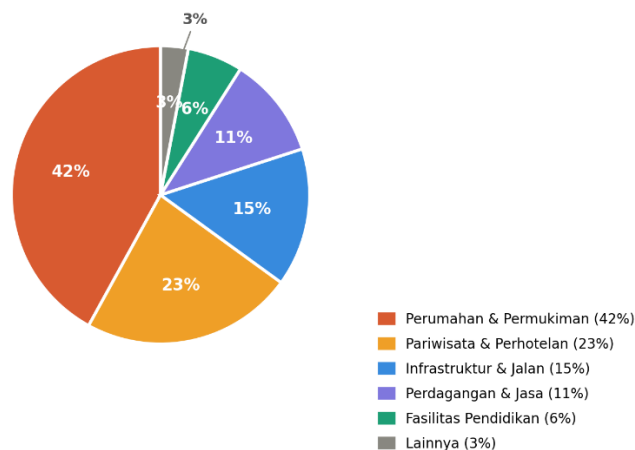
Kabupaten/Kota	Luas Alih Fungsi (Ha)	Proporsi (%)	Dominasi Peruntukan	Tingkat Risiko
Sleman	2.105	37,2%	Perumahan, Pendidikan	Sangat Tinggi
Bantul	1.540	27,2%	Perumahan, Industri	Tinggi
Kota Yogyakarta	820	14,5%	Perdagangan & Jasa	Sedang
Kulon Progo	680	12,0%	Infrastruktur, Pariwisata	Sedang
Gunungkidul	507	9,0%	Pariwisata	Rendah
Total DIY	5.652	100%	–	–

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY (2024), diolah penulis.



Gambar 2. Distribusi Alih Fungsi Lahan Pertanian per Kabupaten/Kota di DIY 2019–2024
 (Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, 2024)

Peruntukan Alih Fungsi Lahan Pertanian di DIY
 Tahun 2019–2024



Gambar 3. Komposisi Peruntukan Alih Fungsi Lahan Pertanian di DIY 2019–2024

(Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, 2024, diolah penulis)

Berdasarkan Tabel 3 dan Gambar 2, Kabupaten Sleman mendominasi alih fungsi lahan dengan total 2.105 hektar (37,2%) selama periode pengamatan. Tingginya alih fungsi di Sleman berkaitan erat dengan statusnya sebagai kawasan penyangga Kota Yogyakarta yang mengalami tekanan urbanisasi sangat tinggi. Sementara itu, Kabupaten Bantul menempati posisi kedua dengan 1.540 hektar (27,2%), sebagian besar untuk kawasan perumahan dan industri ringan. Gambar 3 menunjukkan bahwa perumahan dan permukiman menjadi peruntukan dominan alih fungsi lahan (42%), diikuti pariwisata dan perhotelan (23%), serta infrastruktur dan jalan (15%).

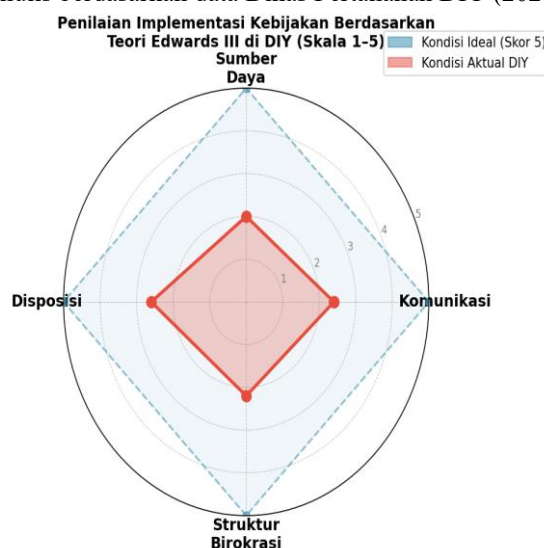
3. Analisis Implementasi Kebijakan Berdasarkan Teori Edwards III

Analisis implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di DIY dilakukan menggunakan kerangka teori George C. Edwards III (1980) yang mencakup empat dimensi: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Tabel 4 menyajikan rekapitulasi penilaian terhadap masing-masing dimensi implementasi.

Tabel 4. Matriks Analisis Implementasi Kebijakan Berdasarkan Teori Edwards III

Dimensi	Kondisi Aktual	Hambatan Utama	Skor (1–5)	Kategori
Komunikasi	Sosialisasi regulasi LP2B telah dilakukan namun belum merata hingga tingkat masyarakat petani. Informasi mengenai kawasan LP2B belum sepenuhnya dipahami oleh pemilik lahan.	Pesan kebijakan tidak konsisten antar instansi; rendahnya literasi tata ruang masyarakat petani; minimnya media sosialisasi berbasis digital.	2,4	Kurang Optimal
Sumber Daya	Jumlah petugas pengawas tata ruang sangat terbatas (rata-rata 3–5 orang per kabupaten). Alokasi anggaran pengawasan LP2B masih di bawah 5% dari total anggaran Dinas Pertanahan.	Kekurangan SDM teknis; keterbatasan anggaran pengawasan; belum optimalnya penggunaan teknologi GIS dan penginderaan jauh untuk monitoring lahan.	2,0	Tidak Optimal
Disposisi	Sebagian besar aparat mendukung kebijakan LP2B, namun konsistensi penegakan sanksi masih lemah akibat tekanan ekonomi dan politik dari investor dan pengembang.	Lemahnya penegakan hukum terhadap pelanggar tata ruang; konflik kepentingan antara target PAD dan perlindungan lahan; sikap permisif terhadap pelanggaran kecil.	2,6	Kurang Optimal
Struktur Birokrasi	Terdapat minimal 6 instansi yang terlibat dalam pengendalian tata ruang di DIY. Koordinasi berjalan parsial.	Fragmentasi kewenangan antar instansi; belum tersedianya sistem informasi tata ruang terpadu; SOP penanganan pelanggaran yang tidak seragam antar kabupaten/kota.	2,2	Kurang Optimal

Sumber: Analisis penulis berdasarkan data Dinas Pertanahan DIY (2024) dan kajian literatur.



Gambar 4. Penilaian Implementasi Kebijakan Berdasarkan Teori Edwards III di DIY
 (Sumber: Analisis Penulis, 2024)

3.1 Dimensi Komunikasi

Komunikasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di DIY mendapatkan skor 2,4 dari skala 5 (Tabel 4). Sosialisasi mengenai regulasi LP2B dan RTRW DIY memang telah dilaksanakan, namun jangkauannya belum merata, terutama ke tingkat masyarakat petani di perdesaan. Sebagian besar petani pemilik lahan LP2B tidak mengetahui bahwa lahan mereka telah ditetapkan sebagai kawasan perlindungan pertanian pangan berkelanjutan. Kondisi ini diperparah oleh ketidakkonsistenan informasi yang disampaikan oleh berbagai instansi yang terlibat, sehingga menimbulkan kebingungan di kalangan masyarakat dan pelaku usaha.

Selain itu, pemanfaatan media digital dalam sosialisasi regulasi tata ruang masih sangat terbatas. Portal informasi tata ruang milik Pemerintah DIY belum sepenuhnya terintegrasi dengan data LP2B yang dapat diakses secara mudah oleh masyarakat umum. Hal ini memperlambat proses diseminasi informasi kebijakan kepada seluruh pemangku kepentingan.

3.2 Dimensi Sumber Daya

Dimensi sumber daya mendapatkan skor terendah, yaitu 2,0. Ini mencerminkan kondisi yang paling kritis dalam implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di DIY. Berdasarkan data Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY (2024), setiap kabupaten rata-rata hanya memiliki 3–5 petugas pengawas tata ruang yang bertugas mengawasi seluruh wilayah kabupaten. Rasio ini jauh dari ideal mengingat luasnya wilayah yang harus diawasi dan tingginya dinamika pembangunan yang terjadi.

Dari sisi anggaran, alokasi untuk pengawasan LP2B masih sangat terbatas, yaitu di bawah 5% dari total anggaran dinas. Keterbatasan ini berdampak langsung pada minimnya frekuensi inspeksi lapangan, rendahnya kapasitas pengolahan data spasial, dan belum optimalnya pemanfaatan teknologi penginderaan jauh (remote sensing) untuk monitoring alih fungsi lahan secara real-time.

3.3 Dimensi Disposisi

Disposisi implementor mendapatkan skor 2,6. Secara normatif, sebagian besar aparat pelaksana mendukung kebijakan LP2B. Namun dalam praktiknya, komitmen tersebut sering tidak tercermin dalam ketegasan penegakan sanksi. Tekanan dari investor, pengembang properti, dan target Pendapatan Asli Daerah (PAD) sering kali membuat aparat bersikap permisif terhadap pelanggaran tata ruang, terutama yang melibatkan investasi bernilai besar.

Konflik kepentingan antara kepentingan ekonomi jangka pendek dan perlindungan lahan jangka panjang menjadi dilema yang dihadapi para pengambil keputusan di tingkat daerah. Akibatnya, sanksi administratif terhadap pelanggaran LP2B jarang diterapkan secara konsisten dan tuntas.

3.4 Dimensi Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi mendapatkan skor 2,2, mencerminkan tingginya fragmentasi kewenangan dalam pengendalian tata ruang di DIY. Sedikitnya enam instansi terlibat dalam proses pengendalian ini: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, Dinas Pertanian DIY, Dinas PU ESDM, BAPPEDA, pemerintah kabupaten/kota, serta Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu (DPMPT). Tidak adanya sistem informasi terpadu yang menghubungkan seluruh instansi ini menyebabkan koordinasi berjalan lambat dan tidak efektif.

4. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi

Tabel 5. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pengendalian Tata Ruang di DIY

Faktor Pendukung	Faktor Penghambat
Adanya regulasi LP2B yang jelas (UU No. 41/2009 dan Perda DIY No. 5/2019)	Lemahnya pengawasan dan penegakan sanksi di lapangan
Komitmen Pemerintah Pusat melalui program LP2B nasional	Keterbatasan SDM pengawas tata ruang di tingkat kabupaten
Tersedianya data spasial RTRW dan peta LP2B digital	Fragmentasi kewenangan antar instansi yang belum terkoordinasi
Dukungan komunitas petani dan organisasi tani lokal	Tingginya tekanan investasi dan kepentingan ekonomi jangka pendek
Meningkatnya kesadaran sebagian kalangan masyarakat urban	Rendahnya kesadaran petani pemilik lahan tentang status LP2B
Program insentif petani LP2B (subsidi pupuk, asuransi pertanian)	Nilai ekonomi lahan nonpertanian yang jauh lebih tinggi dari pertanian

Sumber: Analisis penulis berdasarkan kajian dokumen dan literatur (2024).

5. Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan hasil analisis implementasi kebijakan menggunakan kerangka Edwards III, penelitian ini merumuskan rekomendasi kebijakan yang komprehensif untuk meningkatkan efektivitas pengendalian alih fungsi lahan pertanian di DIY, sebagaimana disajikan dalam Tabel 6.

Tabel 6. Rekomendasi Kebijakan Penguatan Implementasi Pengendalian Alih Fungsi Lahan di DIY

Dimensi	Prioritas	Rekomendasi	Indikator Keberhasilan
Komunikasi	Tinggi	Pengembangan sistem informasi tata ruang terintegrasi berbasis GIS yang dapat diakses publik; sosialisasi LP2B hingga tingkat desa/kelurahan menggunakan pendekatan komunitas.	Minimal 80% petani LP2B mengetahui status lahannya dalam 2 tahun; portal tata ruang aktif dan mudah diakses.
Sumber Daya	Sangat Tinggi	Peningkatan jumlah petugas pengawas tata ruang minimal 10 orang per kabupaten; alokasi anggaran pengawasan minimal 15% dari APBD dinas; pengadaan teknologi drone dan satelit untuk monitoring berkala.	Rasio petugas pengawas : lahan termonitor meningkat 3x; frekuensi inspeksi minimal 2x per tahun per kawasan LP2B.
Disposisi	Tinggi	Penguatan integritas aparat melalui sistem reward and punishment; pembentukan satuan tugas (satgas) antikonversi lahan yang independen; penerapan sanksi administratif secara konsisten dan transparan.	Tidak ada kasus pelanggaran LP2B yang tidak diproses; indeks kepuasan masyarakat terhadap pengawasan tata ruang meningkat.
Struktur Birokrasi	Tinggi	Pembentukan forum koordinasi lintas instansi tata ruang DIY yang bersidang minimal 3 bulan sekali; penetapan SOP penanganan pelanggaran tata ruang yang seragam; pembentukan desk pengaduan alih fungsi lahan terpadu.	Waktu penyelesaian kasus pelanggaran tata ruang maksimal 30 hari; persentase koordinasi terlaksana sesuai jadwal $\geq 90\%$.

4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang dalam mengatasi alih fungsi lahan pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2019–2024, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Alih fungsi lahan pertanian di DIY menunjukkan tren yang terus meningkat dengan total penyusutan mencapai 5.652 hektar (9,9%) selama periode 2019–2024. Kabupaten Sleman dan Bantul menjadi wilayah dengan alih fungsi tertinggi, dan peruntukan dominan adalah perumahan/permukiman (42%) serta pariwisata (23%).
2. Implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di DIY belum berjalan optimal. Berdasarkan analisis menggunakan teori Edwards III, seluruh dimensi implementasi (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi) masih berada pada kategori kurang optimal dengan skor rata-rata 2,3 dari skala 5.
3. Dimensi sumber daya menjadi hambatan paling kritis, ditandai dengan keterbatasan jumlah petugas pengawas, minimnya alokasi anggaran, dan belum optimalnya penggunaan teknologi monitoring lahan. Sementara itu, fragmentasi birokrasi antar instansi dan lemahnya penegakan sanksi menjadi hambatan struktural yang memperlemah efektivitas kebijakan.
4. Diperlukan reformasi kebijakan yang komprehensif, meliputi: peningkatan kapasitas pengawasan melalui penambahan SDM dan adopsi teknologi GIS/drone, pembentukan sistem koordinasi lintas instansi yang terpadu, penguatan penegakan hukum secara konsisten, serta peningkatan sosialisasi dan partisipasi masyarakat dalam perlindungan lahan pertanian.

Reference

- Afsholnisa, S. A. R. A. H., Hernawan, E. N. D. A. N. G., & Lastini, T. I. E. N. (2019). Land Cover Change And Land Use Suitability Analyses Of Coastal Area In Bantul District, Yogyakarta, Indonesia. *Biodiversitas*, 20(5), 1475-1481.
- Artantyo, I. O. 2018. *Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan (PLP2B) Guna Mewujudkan Ketahanan Pangan*. Tesis/Disertasi. Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Azizah, R. N. (2025). *Pemodelan Simulasi Dampak Pembangunan Jogja Outer Ringroad Terhadap Perubahan Guna Lahan Dan Jasa Ekosistem Kabupaten Sleman Sampai Dengan Tahun 2049* (Doctoral Dissertation, Universitas Gadjah Mada). <https://Etd.Repository.Ugm.Ac.Id/Penelitian/Detail/253551>
- Badan Pusat Statistik DIY. (2024). Statistik Pertanian Daerah Istimewa Yogyakarta 2019–2024. Yogyakarta: BPS DIY.
- Bagus Vita Dewi, S. (2026). Spatial Planning Policy Implementation In Controlling Agricultural Land Conversion In Tangerang Regency. *International Journal Of Social Sciences Review*, 7(1), 34–40. Retrieved From <https://Journal.Epistemikpress.Id/Index.Php/IJSSR/Article/View/306>

- Citrani, T., Rivai, N. I., & Okparizan, O. (2026). Analyzing The Implementation Of Medical Workers' Rights Policy In A Public Hospital: Evidence From Tanjungpinang City Through The Edwards III Theory. *Golden Ratio Of Law And Social Policy Review*, 5(2), 312-320. <https://doi.org/10.52970/Grlspr.V5i2.2076>
- Dea, R. G. (2024). Faktor Perubahan Alih Fungsi Lahan Pertanian Akibat Pembangunan Kawasan Aerotropolis Kulon Progo Dan Dampaknya Terhadap Tata Guna Lahan LP2B, Pemukiman Dan Pariwisata. *Local Engineering*, 2(2), 49–58. <https://doi.org/10.59810/Lejlace.V2i2.115>
- Dinas Pertanahan Dan Tata Ruang DIY. (2024). Laporan Pemantauan Dan Evaluasi LP2B Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2024. Yogyakarta: Pemerintah DIY.
- Edy, H., Baiquni, M., & Triatmodjo, B. (2019). Dampak Pembangunan Jalur Jalan Lintas Selatan (JLS) Terhadap Perubahan Penggunaan Lahan Di Desa Gadingsari, Kecamatan Sanden, Kabupaten Bantul, Yogyakarta (Disertasi S3). *Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta*.
- Habibatussolikah, A. T., Darsono, D., & Ani, S. W. (2017). Analisis Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Sawah Ke Non Sawah Di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta. *SEPA: Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian Dan Agribisnis*, 13(1), 22-27. <https://doi.org/10.20961/Sepa.V13i1.14232>
- Hestirinih, D. C., Zuber, K., & Hakim, A. R. (2026). Institutional Capacity And Bureaucratic Structure In The Implementation Of Land And Abandoned Areas Management Policy In South Sumatra Province. *Asian Journal Of Applied Business And Management*, 5(2), 463-472. <https://doi.org/10.55927/Ajabm.V5i2.29>
- Ilham, N., Syaikat, Y., & Priyatno, S. (2005). Perkembangan Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah Serta Dampak Ekonominya. *SOCA: Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian*, 5(2), 43927.
- Irawan, B. (2005). Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, Dan Faktor Determinan. In *Forum Penelitian Agro Ekonomi* (Vol. 23, No. 1, Pp. 1-18).
- Koesbianto, D., Dkk. (2022). Kecamatan Depok Dalam Angka. Sleman : BPS Kabupatensleman.
- König, H. J., Schuler, J., Suarna, U., Mcneill, D., Imberon, J., Damayanti, F., ... & Morris, J. (2010). Assessing The Impact Of Land Use Policy On Urban-Rural Sustainability Using The Fopia Approach In Yogyakarta, Indonesia. *Sustainability*, 2(7), 1991-2009. <https://doi.org/10.3390/Su2071991>
- Kurniawan, D., & Windryanto, T. (2017). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN UU NO. 41TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGANBERKELANJUTAN DI KECAMATAN DEPOK KABUPATEN SLEMAN. *PARADIGMA: Jurnal Ilmu Administrasi*, 3(2), 220-257.
- Miles, M. B. (1994). Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook. *Thousand Oaks*.
- Mulyani, A., Kuntjoro, D., Nursyamsi, D., & Agus, F. (2016). Konversi Lahan Sawah Indonesia Sebagai Ancaman Terhadap Ketahanan Pangan. *Jurnal Tanah Dan Iklim*, 40(2), 121-133.
- Peraturan Daerah DIY Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta 2019–2039. Yogyakarta: Pemerintah DIY.
- Puspitaningrum, S. D., & Mudiparwanto, W. Adi . (2024). Implementation Of Agricultural Land Protection Policy On The Transfer Of Functions And Food Security Efforts In The Special Region Of Yogyakarta . *LEGAL BRIEF*, 13(2), 604–612. <https://doi.org/10.35335/Legal.V13i2.1000>
- Putri, I. D., Martanto, R., & Junarto, R. (2024). Pengaruh Alih Fungsi Lahan Terhadap Ketahanan Pangan, Lingkungan, Dan Keberlanjutan Pertanian Di Kabupaten Sleman. *Widya Bhumi*, 4(2), 192–211. <https://doi.org/10.31292/Wb.V4i2.108>
- Riyanti, D. A., Ramadhani, M., & Fitriyah, L. (2022). Akibat Hukum Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Pembangunan Infrastruktur. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 3(9), 739-757. <https://doi.org/10.56370/Jhlg.V3i9.309>
- Setiawan, H., Mathieu, R., & Thompson-Fawcett, M. (2006). Menilai Penerapan Model V–I–S Untuk Memetakan Penggunaan Lahan Perkotaan Di Negara Berkembang: Studi Kasus Yogyakarta, Indonesia. *Komputer, Lingkungan Dan Sistem Perkotaan*, 30 (4), 503-522. [10.1016/J.Compenvurbsys.2005.04.003](https://doi.org/10.1016/J.Compenvurbsys.2005.04.003)
- Setyawan, D., Priantono, A., & Firdausi, F. (2021). George Edward III Model. *Publicio: Jurnal Ilmiah Politik, Kebijakan Dan Sosial*, 3(2), 9-19.
- Setyonugroho, G. A., & Maki, N. (2024). Policy Implementation Model Review Of The Post-Disaster Housing Reconstruction In Indonesia Case Study: Aceh, Yogyakarta, And Lombok. *International Journal Of Disaster Risk Reduction*, 100, 104181. <https://doi.org/10.1016/J.Ijdr.2023.104181>
- Sinuraya, S. I. (2021). Rekomendasi Kebijakan Mengatasi Dampak LP2B Di Sleman: Studi Kasus Di Kapanewon Seyegan, Sleman. *Journal Of Social Politics And Governance (JSPG)*, 3(2), 97-117. <https://doi.org/10.24076/JSPG.2021v3i2.662>
- Sukri, I., & Harini, R. (2023). Pengaruh Infrastruktur Transportasi Terhadap Area Terbangun Dengan Menggunakan Prediksi Perubahan Penggunaan Lahan/Tutupan Lahan: Studi Kasus Bandara Internasional Yogyakarta, Indonesia. *Jurnal Geografi Indonesia*, 55 (1).
- Susilo, B. (2017, Desember). Penilaian Spasial Multiskala Faktor Penentu Perubahan Penggunaan Lahan: Studi Di Kawasan Perkotaan Yogyakarta. Dalam *IOP Conference Series: Earth And Environmental Science* (Vol. 98, No. 1, Hlm. 012015). IOP Publishing. <https://doi.org/10.3390/Su14074346>
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.