

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Pada sub-bab ini dijelaskan mengenai studi terdahulu, yang berisi tentang hasil penelitian terdahulu, fokus penelitian yang sejenis dan pembeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti. Selain dari pada itu, hasil penelitian terdahulu ini juga menjadi bahan acuan penelitian dalam melaksanakan penelitian ini. Penulis membuat beberapa jurnal yang dijadikan referensi dimana jurnal tersebut berkaitan dengan penelitian penulis.

Penelitian Elena Bagdanova tahun (2016) tentang network governance in russia cost and benefits. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori network governance yang mana fokus penelitian ini adalah bagaimana sinergitas antara pemerintah rusia dengan aktor-aktor diluar pemerintahan bekerjasama untuk menuntaskan permasalahan imigrasi, narkoba dan perlindungan anak. Pemerintah Rusia bersama Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk memecahkan masalah sosial tersebut, keinginan pemerintah mendapat tekanan dari beberapa elit karena warisan sistem kelembagaan rusia yang cenderung belum sepenuhnya berasaskan demokrasi. Penelitian ini ingin mengetahui bagaimana interaksi antara negara dengan aktor diluar negara melalui kerangka network governance dan hasilnya adalah memang ada kerjasama antara Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan negara. Akan tetapi kerjasama ini tidak sampai mempengaruhi kebijakan secara luas. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan beberapa

organisasi yang bergerak di sektor kemanusiaan lebih banyak bergerak sendiri dan cenderung memisahkan diri dari kegiatan politik.

Penelitian Ady Muzwardi tahun (2015) tentang the analysis of network governance in the investment development of free trade zone and free port (KKBPB) Batam. Dalam penelitian ini peneliti ingin menganalisis hubungan antar organisasi (network governance) di dalam sistem pengorganisasian dalam pengembangan investasi di kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam yang mana kerjasama yang dilakukan dalam penelitian ini terdapat tiga organisasi tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hasil dari penelitian ini peneliti menemukan bahwa koordinasi antar organisasi tingkat provinsi dan kabupaten/kota masih belum berjalan optimal. Koordinasi secara horizontal maupun secara vertikal belum terjalin dengan baik.

Penelitian Jie Ma dan Liming Sou tahun (2013) tentang Citizen Participation And Network Governance Of Regional Water Resources In China. Di dalam penelitian penulis menggunakan teori network governance yang mana penelitian ini lebih mengedepankan network governance partisipasi warga dan hirarki yang didasarkan pada individu, organisasi dan lintas daerah. Atas dasar itu, maka dikombinasikan dengan network governance, konstruksi model inovasi dan jalur partisipasi warga. Model tata kelola jaringan sumber daya air dengan warga partisipasi melibatkan banyak individu, sektor, dan beberapa area geografis, dan ditandai oleh keputusan. Penelitian ini berpendapat bahwa air adalah semacam barang publik semu, para pemangku kepentingan yang terlibat dalam sektor nirlaba, sektor swasta dan publik, lembaga swadaya masyarakat dan organisasi lain dan individu. Namun di multiple main body, paling rendah tingkat

partisipasi adalah warga negara, hambatan untuk berpartisipasi juga yang terbesar. Partisipasi warga bukan hanya individu warga negara, tetapi mencakup tiga tingkatan individu, organisasi dan lintas wilayah. Berdasarkan ini, menurut sifat sumber daya air, kerangka tiga tingkat bahwa pengelolaan jaringan sumber daya air dengan publik partisipasi didefinisikan.

Penelitian Robin H Lemaire tahun (2009) tentang network governance in a publicly funded child and youth health network sub-network embeddedness, cohesiveness, and the role of brokers. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori network governance dalam penelitian ini peneliti meneliti kinerja jaringan secara keseluruhan dan pada tingkat yang lebih rendah, dampak jaringan aktivitas pada kinerja organisasi, bukanlah tugas yang mudah, sebagian karena kesulitan menilai kinerja, terutama di sektor publik dan nirlaba. Memahami fungsi jaringan adalah tentang memahami hubungan antara kondisi jaringan dan hasil jaringan, yang penting untuk memahami mengapa jaringan dapat mengarah pada hasil yang mereka lakukan, seperti yang diasumsikan dalam literatur antar organisasi.

Penelitian Imas Soemaryani, Ernie Tisnawati, Deki Fermansyah tahun (2015) tentang pengembangan model kontribusi network governance dalam value chain untuk meningkatkan keunggulan bersaing usaha perikanan tangkap (survei pada nelayan perikanan tangkap di kabupaten indramayu). Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori network governance yang mana dalam penelitian ini Kabupaten Indramayu memiliki potensi ikan laut terbesar ini, seharusnya dengan potensi produk terbesar ini Kabupaten Indramayu mampu meningkatkan kesejahteraan para nelayannya, tetapi dikerarenakan sistem rantai penjualan hasil tangkapan nelayan kurang berpihak pada nelayan, maka para nelayan di

Kabupaten Indramayu belum memiliki keunggulan bersaing dalam menjalankan aktivitas usaha perikanan tangkapnya. Dalam penelitian ini peneliti ingin menganalisis implementasi network governance pada ekosistem, saat panen, saat produksi dan produk sampai pada tangan konsumen. Dengan yang menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah para nelayan, pedangang besar (pengumpul), pedangang eceran dan lembaga-lembaga lain terkait dengan network governance di Kabupaten Indramayu.

Penelitian Muhammad Iqbal dan Sumaryanto (2007) tentang strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian bertumpu pada partisipasi masyarakat. Dalam penelitian ini alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapaitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sisoal. Di sisi lain, efektifitas implementasi instrumen pengendalian alih fungsi lahan selama ini belum berjalan optimal sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karna itu, perlu diwujudkan suatu strategi pengendalian laih fungsi lahan pertanian yang melibatkan partisipasi masyarakat dengan melibatkan peran serta aktif segenap pemagku kepentingan (*stakeholder*) sebagai *entry point* perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian (fokus analisis) perundang-undangan dan peraturan yang ada. Partisipasi masyarakat tidak akan terwujud apabila tidak di iringi dengan pendekatan dalam bentuk pendekatan sosialisasi dan advokasi. Karena msyarakat sendiri memiliki tipologi kemajemukan yang antara lain dicirikan oleh perbedaan (stratifikasi) sosial dengan ikatan kaidah, institusi dan perilaku.

2.2 Network Governance

2.21 Sejarah Network Governance

Network governance muncul sebagai dampak dari kompleksitas dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan. Berkembangnya persoalan-persoalan publik yang menyebabkan pengambilan keputusan menjadi semakin kompleks sehingga semakin terbuka peluang bagi munculnya pilihan atau alternatif kebijakan yang lebih beragam. Faktor ini yang menjadi alasan keterlibatan berbagai aktor (stakeholder) dan institusi dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan. Dalam suatu management kepentingan bersama, bisa saja beraneka aktor yang terlibat dan dengan berbagai kepentingan. Relasi antar aktor dalam proses tersebut bersifat saling tergantung satu sama lain (interdependence). Setiap aktor dapat mencapai tujuan masing-masing dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki oleh aktor lainnya. Kesalingtergantungan antar aktor terbentuk melalui pertukaran (exchange) sumber daya diantara mereka, seperti sumber dayapolitik, finansial, dan informasi (Wayu Eko Yudiatmaja, 2017).

Konsep mengenai *governance* telah menjadi perhatian khusus bagi para ilmuwan politik dan pemerintah selama 20 tahun terakhir. Seiring dengan perkembangannya, konsep mengenai *governance* telah mengalami banyak perubahan. *Network governance* adalah salah satu pengembangan dari konsep *governance* itu sendiri. Pemerintah adalah aspek kunci yang menarik dalam penelitian tentang jaringan antar organisasi. Jaringan biasanya dipandang sebagai mekanisme koordinasi atau oleh apa yang sering disebut sebagai jaringan pemerintahan. Pengaturan kelembagaan untuk mengendalikan dan mengelola

koordinasi interfirm adalah faktor kunci dalam keberhasilan dan kegagalan jaringan.

Network governance mengintegrasikan sejumlah aktor interdependen, tetapi dalam pelaksanaannya masing-masing aktor bersifat otonom dalam menegosiasikan kepentingannya, dengan berbasis pada kesepahaman bersama yang dibangun melalui regulasi, norma, dan persepsi. Setiap aktor terlibat dalam usaha untuk mengahilkan dan mengkoordinasikan kebijakan melalui aturan yang dibuatnya sendiri.

Pemerintahan adalah aspek kunci yang menarik dalam penelitian tentang jaringan antar organisasi. Untuk memulai dengan menyarankan membedakan jaringan membangun sebagai perspektif dari jaringan sebagai bentuk pemerintahan. Jaringan biasanya di pandang sebagai mekanisme koordinasi atau oleh apa yang sering disebut sebagai jaringan pemerintahan. Pengaturan kelembagaan untuk mengendalikan dan mengelola kolaborasi interfirm adalah faktor kunci dalam keberhasilan dan kegagalan jaringan.

2.2.2 Perkembangan Network Governance

Network governance adalah sebuah bentuk respon terhadap kondisi pertukaran aset, ketidak pastiaan permintaan, kompleksitas tugas, dan frekuensi dari tugas dan permintaan itu sendiri. Kondisi ini menciptakan sebuah relasi atau interaksi baru antara pemerintah dengan aktor-aktor lain di luar pemerintah untuk saling bertukar sumber daya dan membantu mengatasi permasalahan publik. Sehingga lahirlah ide kerjasama dan jaringan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dari pemerintah dalam mengatur dan mengelola penyelenggaraan

pemerintahan. Hal ini dapat dilaksanakan dengan menerapkan konsep *network governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pelaksanaan jejaring pemerintahan. (Martinez, 2011).

2.2.3 Pengertian Network Governance

Sebagai suatu teori baru dalam penyelenggaraan pemerintah, *network governance* memiliki bentuk yang konkrit dalam konteks kerjasama pemerintah dan sektor swasta serta masyarakat dalam berbasis jejaring untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan. Adapun pengertian *network governance* dalam tinjauan teoritik, telah diterangkan oleh Keith G Provan dan patrick kenis bahwa *network governance* adalah jaringan yang terdiri dari berbagai interaksi antar peserta, fokus pada urusan pemerintahan yang melibatkan fungsi institusi dan struktur yang berwenang dan kerjasama untuk mengalokasikan sumber daya dan untuk mengkoordinasikan serta mengendalikan aksi bersama seluruh jaringan secara keseluruhan.

Sedangkan pandangan lain menurut Klijin dan Koppenjan menyatakan bahwa teori *network governance* berhubungan dengan kompleksitas, ketergantungan antar lembaga dan bagaimana penyelesaian masalah yang dihadapi. Teori *network governance* ditandai dengan penggunaan konsep inti sebagai berikut: a) Actors, Interdependency and Frames. Penyampaian kebijakan dan pelayanan dibentuk dan diimplementasikan dalam jaringan pelaku yang bergantung satu sama lain. b) Interactions and complexity. Sebagai konsekuensi dari saling ketergantungan antar aktor dan perbedaan persepsi, maka akan muncul interaksi dan pola negoisasi dalam pemecahan masalah. Pendekatan *network*

governance menekankan bahwa bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan campur tangan banyak aktor, bukan merupakan tindakan dari satu actor tunggal.

c) *Institutional Features*. Hubungan antar kelembagaan juga akan menyebabkan munculnya peraturan yang mengatur perilaku organisasi di dalam jaringan. d) *Network Management*. Kompleksitas proses dalam jaringan membutuhkan paantuan dan pengelolaan interaksi, hal ini biasanya disebut dengan manajemen jaringan. kegiatan ini bertujuan untuk memfasilitasi interaksi, mengeksploitasi konten dan mengatur interaksi antar aktor (Koppenjan, 2016).

Sementara pengertian lain oleh Sandra Beach dan Robyn L. Keast menerangkan bahwa *network governance* dipahami sebagai bentuk menyeluruh dari gaya pemerintahan yang lebih kolaboratif dan jenis jaringan ini dapat dibedakan sebagai model yang horizontal saling bergantung, tetapi secara operasional aktor di dalamnya bersifat otonom. Kemudian dalam bentuk interaksi dilakukan melalui negoisasi dan dengan demikian akan memberikan kontribusi pada pembuatan urusan publik dalam bidang tertentu (L, 2010).

Penjelasan diatas menggambarkan bahwa dalam aksi kerjasama terdapat suatu mekanisme yang menghantarkan aktor yang terlibat dalam jaringan membentuk kerjasama dengan aksi kolektif. Mekanisme yang dilakukan berupa untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh aktor yang membuat tawaran kerjasama. Pada saat itulah terjadi negoisasi untuk saling melengkapi dan saling mengakomodasi kebutuhan aktor yang terlibat. disitulah terdapat keunikan dari kerjasama yang berbasis pada jejaring. Berbeda dengan kemitraan yang formal.

Terciptanya jaringan antar pemerintah dengan lembaga nirlaba dan masyarakat diharapkan menjadi ruang dan wahana untuk melakukan tukar menukar pengalaman, sumber daya serta memecahkan permasalahan yang dihadapi bersama (Haryono, 2012). Dengan begitu bahwa network governance dipandang sebagai upaya mengubah pola hubungan yang terfragmentasi pada aktor governance menjadi sebuah langkah yang terintegritasi dengan aksi kolektif dalam mengatasi dan memberikan solusi dari problematika yang dihadapi oleh pemerintah.

Penerapan integritas antar aktor dalam kerangka network governance inilah yang akan dilihat pada konteks proses pengurangan pajak bumi dan bangunan untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Kota Malang . Pemerintah Kota Malang melalui Dinas Pertanian dan Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang sebagai instansi yang berwenang dalam proses pengurangan pajak bumi dan bangunan untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Kota Malang.

2.2.4 Bentuk Network Governance

Berdasarkan tinjauan literatur pada seluruh jaringan bentuk-bentuk network governance dapat di kategorikan dalam dua dimensi yang berbeda. Pertama, network governance mungkin atau tidak dapat ditengahi. Pada satu ekstrim, jaringan mungkin diatur sepenuhnya oleh organisasi yang membentuk jaringan. Setiap organisasi akan berinteraksi dengan setiap organisasi dengan setiap organisasi lain untuk mengatur jaringan, menghasilkan padat dan bentuk yang sangat terdesentralisasi. Inilah yang kami sebut tata kelola bersama. Di sisi lain ekstrim, jaringan mungkin sangat ditengahi, dengan sedikit organisasi ke

organisasi langsung interaksi, kecuali mengenai masalah operasional seperti transfer bisnis, klien, informasi tentang layanan, dan sejenisnya. Sebaliknya, tata kelola jaringan akan terjadi oleh dan melalui satu organisasi, bertindak sebagai broker jaringan yang sangat tersentralisasi atau memimpin organisasi terkait masalah yang sangat penting untuk pemeliharaan dan pemeliharaan jaringan secara keseluruhan. Pada mid-range, satu organisasi mungkin mengambil beberapa kegiatan tata kelola utama sambil meninggalkan yang lain ke anggota jaringan atau anggota jaringan dapat membagi tanggung jawab tata kelola jaringan di antara berbagai subset atau klik anggota jaringan tanpa satu organisasi pun yang mengambil tugas tata kelola yang signifikan.

Perbedaan kedua, network governance dapat dibuat dalam jaringan yang ditengahi oleh berfokus pada apakah jaringan diatur oleh peserta atau diatur secara eksternal. Jaringan yang diatur oleh peserta, pada satu sisi diatur juga secara kolektif oleh anggota sendiri (yaitu dibagikan) atau pada ekstrem lainnya, oleh satu peserta jaringan yang berperan sebagai pemimpin organisasi. Diatur secara eksternal jaringan diatur oleh organisasi administrasi jaringan yang unik, yang dapat dibuat secara sukarela oleh anggota jaringan atau tinggal sebagai bagian dari proses pembentuk jaringan. Setiap formulir ini memiliki kunci tertentu karakteristik struktural. Setiap bentuk digunakan dalam praktik untuk berbagai alasan dan tidak ada satu model yang secara universal unggul atau efektif. Sebaliknya, masing-masing bentuk memiliki kekuatan dan kelemahannya masing-masing yang mengarah ke hasil yang cenderung tergantung pada formulir yang dipilih.

1. Jaringan Yang Diatur Peserta

Bentuk paling sederhana dan paling umum adalah pemerintah partisipatif. Formulir ini diatur oleh anggota jaringan itu sendiri tanpa entitas tata kelola yang terpisah dan unik. Pemerintah keuangan dalam bentuk ini dapat dipenuhi baik secara formal misalnya melalui pertemuan perwakilan organisasi yang ditunjuk atau lebih informal, melalui upaya berkelanjutan tetapi biasanya tidak terkoordinasi dari mereka yang memiliki kepentingan dalam kesuksesan jaringan pada satu ekstim jaringan yang diatur oleh peserta dapat sangat terdesentralisasi, melibatkan sebagian besar atau semua anggota jaringan berinteraksi pada basis yang relatif sama dalam proses pemerintah. Inilah yang disebut sebagai tata kelola partisipasi bersama. Disisi lain ekstim jaringan mungkin sangat terpusat diatur oleh dan melalui organisasi pemimpin. Zation yang merupakan anggota jaringan.

Jaringan yang diatur oleh peserta bersama bergantung secara eksklusif pada keterlibatan dan komitmen semua atau bagian signifikan dari organisasi yang membentuk jaringan. Peserta jaringan sendiri bertanggung jawab untuk mengelola hubungan jaringan internal kapal dan operasi serta hubungan eksternal dengan kelompok-kelompok seperti penyandang dana, pemerintah dan pelanggan. Dalam layanan kesehatan dan manusia jaringan tata kelola bersama adalah umum di sebagian, karena jaringan sering dianggap sebagai cara penting untuk membangun komunikasi kapasitas-kapasitas (Robert J Chaskin, 2001). Hanya dengan meminta

semua anggota jaringan berpartisipasi pada dengan dasar yang sama para peserta akan berkomitmen pada tujuan jaringan.

Ketika tata kelola jaringan dibagi, itu adalah kolektivitas dari mitra itu sendiri membuat semua keputusan dan mengelola aktivitas jaringan. Paling tidak kekuatan di jaringan tentang keputusan tingkat jaringan, kurang lebih simetris, meskipun mungkin ada perbedaan dalam ukuran organisasi, kemampuan sumber daya dan kinerja. Tidak ada entitas administratif formal yang berbeda, meskipun beberapa administrasi dan koordinasi kegiatan dapat dilakukan oleh subset dari jaringan penuh. Secara teori, jaringan bertidak secara kolektif dan tidak ada entitas tunggal yang mewakili jaringan secara keseluruhan.

2. Jaringan Organisasi yang Dipimpin Organisasi

Meskipun dibagi, tata kelola partisipasi dapat melibatkan banyak atau semua anggota jaringan, disana ada banyak situasi yang mungkin tidak kondusif bagi diri sendiri yang terdesentralisasi dan kolektif seperti pemerintah. Secara khusus, efisiensi tata kelola bersama dapat berarti jauh pendekatan yang lebih terpusat lebih disukai. Pada ekstrem, tata kelola jaringan dapat terjadi melalui apa yang kita sebut sebagai “organisasi pemimpin”. Ini juga dapat terjadi pada jaringan multilateral horizontal, paling sering ketika satu organisasi memiliki sumber daya dan legitimasi yang cukup untuk memimpin wewenang. Ini adalah model yang sering terjadi dalam layanan kesehatan dan manusia dimana mungkin ada agen penyedia inti yang mengasumsikan peran pemimpin jaringan karena pusatnya posisi dalam aliran klien dan sumber daya utama. dalam

memimpin tata kelola organisasi, semua kegiatan tingkat jaringan utama dan keputusan kunci dikoordinasikan melalui dan oleh satu anggota yang berpartisipasi, bertindak sebagai organisasi pemimpin. Dengan demikian, tata kelola jaringan menjadi sangat tersentralisasi dan diperantarai, dengan asimetris kekuatan rasional. Organisasi pemimpin menyediakan administrasi untuk jaringan dan atau memfasilitasi kegiatan organisasi anggota dalam upaya mereka untuk pencapaian tujuan jaringan yang mungkin selaras dengan tujuan organisasi pemimpin. Organisasi pemimpin mungkin menanggung biaya administrasi jaringan sendiri, menerima kontribusi sumber daya dari anggota jaringan, atau mencari dan mengendalikan akses ke pendanaan eksternal melalui hibah atau pendanaan pemerintah. Peran organisasi pemimpin dapat muncul dari anggota sendiri, berdasarkan apa yang tampaknya paling efisien dan efektif atau mungkin diamanatkan oleh sumber pendanaan eksternal (Bin, 2006).

3. Organisasi Administrasi Jaringan

Bentuk ketiga dari tata kelola jaringan adalah organisasi administrasi jaringan. Ide dasarnya adalah terpisah entitas administratif diatur secara khusus untuk mengatur jaringan dan aktivitasnya. Meskipun anggota jaringan masih berinteraksi satu sama lain, seperti dengan organisasi pemimpin model, model organisasi administrasi jaringan terpusat. Pihak jaringan (dalam hal ini organisasi administrasi jaringan) bermain peran kunci dalam mengkoordinasikan dan mempertahankan jaringan. Berbeda dengan model organisasi utama namun demikian, organisasi administrasi

jaringan bukanlah organisasi anggota lain yang menyediakan layanan sendiri. Sebagai ganti jaringan diatur secara eksternal, dengan organisasi administrasi jaringan didirikan, baik melalui mandat atau oleh anggota sendiri, untuk tujuan eksklusif tata kelola jaringan. Organisasi administrasi jaringan mungkin entitas pemerintah, atau nirlaba yang sering terjadi bahkan ketika jaringan anggota adalah perusahaan nirlaba.

Organisasi administrasi jaringan mungkin dalam skala sederhana hanya terdiri dari satu individu atau sering disebut sebagai fasilitator jaringan atau broker, atau mungkin organisasi formal yang terdiri dari direktur eksekutif, staf dan dewan yang beroperasi di kantor yang berbeda secara fisik. Bentuk yang terakhir ini dapat digunakan sebagai mekanisme untuk meningkatkan legitimasi jaringan. Berurusan dengan jaringan yang unik dan kompleks dan masalah di tingkat kerja dan mengurangi kompleksitas tata kelola bersama. Organisasi administrasi jaringan yang lebih formal biasanya memiliki struktur dewan yang mencakup semua atau sebagian jaringan anggota kerja. Dalam mengatasi masalah, jaringan tingkat strategis menyerahkan keputusan operasional kepada pemimpin organisasi administrasi jaringan. Jalankan pemerintah, organisasi administrasi jaringan umumnya diatur ketika jaringan pertama kali terbentuk untuk merangsang pertumbuhannya melalui pendanaan yang ditargetkan dan fasilitasi jaringan dan untuk memastikan bahwa tujuan jaringan terpenuhi.

2.2.5 Alih Fungsi Lahan Pertanian

Lahan merupakan sumber daya alam yang memiliki fungsi sangat luas dalam memenuhi berbagai kebutuhan manusia dari sisi ekonomi lahan

merupakan input tetap yang utama bagi berbagai kegiatan produksi komoditas pertanian dan non pertanian. Banyaknya lahan yang digunakan untuk setiap kegiatan produksi tersebut secara umum merupakan permintaan turunan dari kebutuhan dan permintaan komoditas yang dihasilkan. Oleh karena itu perkembangan kebutuhan lahan untuk setiap jenis kegiatan produksi akan ditentukan oleh perkembangan jumlah permintaan setiap komoditas. Pada umumnya komoditas pangan kurang elastis terhadap pendapatan dibandingkan permintaan komoditas non pertanian, konsekuensinya adalah pembangunan ekonomi yang membawa kepada peningkatan pendapatan cenderung menyebabkan naiknya permintaan lahan untuk kegiatan di luar pertanian dengan laju lebih cepat dibandingkan kenaikan permintaan lahan untuk kegiatan pertanian (Hidyat, 2008).

Alih fungsi lahan adalah suatu proses perubahan penggunaan lahan dari bentuk penggunaan tertentu menjadi penggunaan lain misalnya ke non pertanian dan biasanya dalam pengalihan fungsinya mengarah kepada hal yang bersifat negatif bagi ekosistem lingkungan akan sawah itu sendiri (Dwipradnyana, 2014).

Menurut malthus dalam bukunya yang berjudul principles of population menyebutkan bahwa perkembangan manusia lebih cepat di bandingkan dengan produksi hasil-hasil pertanian untuk memenuhi kebutuhan manusia. Malthus salah satu orang yang pesimis terhadap masa depan manusia. Hal ini didasari dari kenyataan bahwa lahan pertanian sebagai salah satu faktor produksi utama. kendati pemakaiannya untuk produksi pertanian bisa ditingkatkan, peningkatannya tidak akan seberapa.

Di lain pihak justru lahan pertanian akan semakin berkurang keberadaannya karena digunakan untuk membangun perumahan, pabrik-pabrik serta infrastruktur yang lainnya (Mustopa, 2011).

Karena perkembangan yang jauh lebih cepat dari pada pertumbuhan hasil produksi pertanian, maka Malthus meramal akan terjadi malapetaka terhadap kehidupan manusia. Malapetaka tersebut timbul karena adanya tekanan penduduk tersebut. Sementara keberadaan lahan semakin berkurang karena pembangunan berbagai infrastruktur. Akibatnya akan terjadi bahaya pangan bagi manusia.

Salah satu saran Malthus agar manusia terhindar dari malapetaka karena adanya kekurangan bahan makanan adalah dengan kontrol atau pengawasan atas pertumbuhan penduduk. Pengawasan tersebut bisa dilakukan oleh pemerintah yang berwenang dengan berbagai kebijakan misalnya saja dengan program keluarga berencana. Dengan adanya pengasaan tersebut diharapkan dapat menekan laju pertumbuhan penduduk. Sehingga bahaya kerawanan pangan dapat teratasi. Kebijakan lain yang dapat diterapkan dengan menunda usia kawin sehingga dapat mengurangi jumlah anak.

Pada dasarnya alih fungsi lahan bisa terjadi dengan diawali penjualan lahan dan mungkin uang hasil penjualan tersebut akan meningkatkan kesejahteraan petani, tetapi karena umumnya sebagian besar uang hasil penjualan tersebut dibelanjakan untuk aset non produktif seperti membuat rehabilitasi rumah dan pembelian kendaraan, maka lahan pertanian sebagai

sumber mata pencaharian utama akan semakin sempit yang dalam jangka panjang akan semakin menurunkan skala usahanya. Perihal lahan sawah bisa saja diiringi oleh peurunan tingkat kesejahteraan petani, ini dapat didefinisikan dari penurunan luas lahan milik dan luas lahan garapan, yang secara keseluruhan bermuara kepada penurunan pendapatan.

Perubahan penggunaan lahan akan mengarah kepada *land rent* yang lebih tinggi, sehingga secara ekonomi *demand* lahan akan *dideterminasi* oleh surplusnya. Ketika suatu lahan berubah fungsi, maka seharusnya secara *agregat output* wilayahpun akan meningkat pula akibatnya adalah peningkatan produktifitas lahan. Banyaknya lahan guntai disekitar lahan yang telah mengalami alih fungsi dengan motivasi spekulasi lahan.

Selain itu dengan nilai *land rent* kegiatan pertanian yang rendah maka secara logis pertumbuhan ekonomi akan mendorong terjadinya alokasi lahan yang bisa ke sektor ekonomi lain dan menimbulkan *konversi* lahan pertanian. *Konversi* lahan pertanian tersebut cenderung terjadi pada lahan pertanian berproduktivitas tinggi seperti lahan sawah beririgasi. Kecenderungan demikian sangat tidak menguntungkan kerja di pedesaan namun terkesan sulit dihindari. Dua faktor utama yang dapat menjadi penyebabnya adalah:

1. Ketersediaan infrastruktur ekonomi merupakan faktor positif dominan yang berpengaruh terhadap preferensi investor dalam memilih lokasi lahan yang akan dibangun untuk kegiatan di luar pertanian. Infrastruktur tersebut secara umum lebih tersedia di daerah pertanian yang sudah berkembang

akibat pembangunan masa lalu. Konsekuensinya adalah permintaan lahan oleh investor cenderung lebih tinggi di daerah pertanian yang sudah berkembang, utamanya yang mendekati sasaran konsumennya seperti di daerah pinggiran kota.

2. Perlindungan pemerintah terhadap lahan pertanian produktif relatif lemah. Kondisi demikian dapat terjadi akibat penilaian pasar terhadap lahan pertanian yang cenderung *under estimate* karena lahan pertanian dianggap hanya menghasilkan komoditas pertanian yang berharga murah dan bernilai tambah rendah. Persepsi demikian melekat pada hampir seluruh lapisan masyarakat termasuk para ekonomi makro, persepsi demikian sangat dominan sehingga pertumbuhan ekonomi yang direfleksikan dalam pertumbuhan GDP (gross domestic product) hanya diukur dari nilai produksi pertanian secara fisik, padahal lahan pertanian memiliki multifungsi yang sangat luas secara lingkungan dan sosial. Persepsi demikian pula yang menyebabkan konversi lahan pertanian seringkali berlangsung dengan dukungan birokrasi daerah dengan alasan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

2.2.6 Dasar Hukum Alih Fungsi Lahan

Aturan dalam Undang-undang No. 24 tahun 1992 yang secara jelas berisi tentang penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) seharusnya dilaksanakan secara baik oleh berbagai pihak yakni mempertimbangkan budidaya tanaman pangan (sawah irigasi teknis) agar tetap lestari dengan demikian pembangunan ekonomi juga sudah seharusnya

tetap mengikuti atau mentaati Undang-undang Rencana Tat Ruang Wilayah (RTRW) untuk menjaga ketahanan pangan.

Undang-undang No.41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian berkelanjutan, sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan dan kemandirian , serta dengan menjaga keseimbangan , kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Selain itu negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, serta mengantisipasi penambahan jumlah penduduk dan perkembangan ekonomi yang mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan Kabupaten atau Kota diatur dalam peraturan Daerah mengenai rancangan tata ruang wilayah Kabupaten atau Kota.

Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2012 tentang intensif perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, peraturan pemerintah ini adalah untuk memberikan dukungan kepada petani yang tidak mengalih fungsikan lahannya dengan memberikan insentif berupa peningkatan infrastruktur, bantuan keringanan pajak, serta penyediaan sarana produksi pertanian dan penghargaan bagi petani berprestasi tinggi.

Peraturan Pemerintah No. 1 tahun 2012 tentang penetapan dan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional, hal ini dimaksudkan untuk melindungi lahan potensial agar pemanfaatannya, kesesuaian dan ketersediaanya tetap terkendali untuk dimanfaatkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan pada masyarakat yang akan datang.

Undang-undang No. 26 tentang penataan ruang bahwa ruang wilayah negara kesatuan republik indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi, mapun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaan secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial dengan landasan konstitusi Undang-undang Dasar Negara Indonesia tahun 1995.

Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2012 tentang sistem informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Sistem informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah kesatuan komponen yang terdiri atas kegiatan yang meliputi penyediaan data, penyeragaman dan pengamanan, pengelolaan, pembuatan produk informasi, penyampaian produk informasi

dan penggunaan informasi yang terkait satu sama lain dan penyelenggaraan mekanismenya pada perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Peraturan Pemerintah No.30 tahun 2012 tentang pembiayaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah merupakan sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan, membina, mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasan secara berkelanjutan, pembiayaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah suatu pendanaan dalam rangka melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Dalam Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang ada di atas dapat dilihat bahwasanya pemerintah memberi perhatian besar terhadap lahan sawah, dimana selain Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang menjabarkan tentang pentingnya lahan sawah bagi ketahanan pangan nasional pemerintah juga memberi perhatian serius kepada petani pemilik lahan, guna meminimalisir alih fungsi lahan pertanian. Tapi kurang tegasnya dalam penerapan dilapangan, membuat Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang ada tidak memberikan dampak yang besar, petani masih tetap mengalih fungsikan lahannya dan lahan sawah akan terus terancam.

2.2.7 Faktor-Faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan

Merupakan salah satu dalam irvan maulana sadikin memaparkan bahwa konversi lahan dipengaruhi dua faktor pada asas makro yang meliputi pertumbuhan industri, pertumbuhan pemukiman, pertumbuhan penduduk, intervensi pemerintah dan marginalisasi ekonomi atau kemiskinan ekonomi

dan faktor pada asas mikro yang meliputi pola nafkah rumah tangga (struktur ekonomi rumah tangga), kesejahteraan rumah tangga (orientasi nilai ekonomi rumah tangga), dan strategi bertahan hidup rumah tangga (tindakan ekonomi rumah tangga).

Konversi lahan erat kaitannya dengan kepadatan penduduk yang semakin meningkat. Dengan meningkatnya jumlah penduduk, rasio antara manusia dan lahan menjadi semakin besar, sekalipun pemanfaatan setiap jengkal lahan sangat dipengaruhi taraf perkembangan kebudayaan suatu masyarakat. Pertumbuhan penduduk menyebabkan makin mengecilnya persediaan lahan rata-rata per orang.

Menurut Winito dalam Anneke Puspasari faktor-faktor yang mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian antara lain:

1. Faktor kependudukan, pesatnya peningkatan jumlah penduduk telah meningkatkan permintaan tanah. Selain itu, peningkatan taraf hidup masyarakat juga turut berperan menciptakan tambahan permintaan lahan.
2. Faktor ekonomi, yaitu tingginya *land rent* yang diperoleh aktivitas sektor non pertanian dibandingkan sektor pertanian. Rendahnya insentif untuk bertani disebabkan oleh tingginya biaya produksi, sementara harga hasil pertanian relatif rendah dan berfluktuasi. Selain itu karena faktor kebutuhan keluarga petani yang terdesak oleh kebutuhan modal usaha atau keperluan keluarga lainnya.

3. Faktor sosial budaya, antara lain keberadaan hukum waris yang menyebabkan terfragmentasinya tanah pertanian, sehingga tidak memenuhi batas minimum skala ekonomi usaha yang menguntungkan.
4. Perilaku *myopic*, yaitu mencari keuntungan jangka pendek namun kurang memperhatikan jangka panjang dan kepentingan nasional secara keseluruhan. Hal ini antara lain tercermin dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang cenderung mendorong konversi lahan pertanian untuk penggunaan tanah non pertanian.
5. Lemahnya sistem perundang-undangan dan penegakan hukum (*Law Enforcement*) dari peraturan-peraturan yang ada.

Di tingkat wilayah, alih fungsi lahan sawah secara tidak langsung dipengaruhi oleh perubahan struktur ekonomi, pertumbuhan penduduk, arus urbanisasi dan konsistensi rencana tata ruang. Sedangkan secara tidak langsung dipengaruhi oleh pertumbuhan pengembangan sarana transportasi, pertumbuhan lahan untuk industri, pertumbuhan sarana pemukiman dan sebaran lahan sawah. Pengaruh langsung dipengaruhi oleh pengaruh tidak langsung, seperti pertumbuhan penduduk akan menyebabkan pertumbuhan pemukiman, perubahan struktur ekonomi ke arah industri dan jasa akan meningkatkan kebutuhan pembangunan sarana transportasi dan lahan untuk industri, serta peningkatan arus urbanisasi akan meningkatkan tekanan penduduk atas lahan di pinggir kota.

2.2.8 Hubungan Pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan Terhadap Alih Fungsi Lahan

Pemberian insentif berupa potongan pembayaran pajak bumi dan bangunan (PBB). Insentif khusus diberikan untuk lahan pertanian, tujuannya untuk mendorong petani untuk mempertahankan lahan pertanian yang dimiliki dan juga mendorong pelaku sektor pertanian mempertahankan fungsi lahan pertanian. Pengurangan pajak bumi dan bangunan ini dilakukan untuk mencegah alih fungsi lahan dan juga mempertahankan lahan pertanian demi meningkatkan ketahanan pangan dan juga berharap dengan adanya program pengurangan pajak bumi dan bangunan untuk mendukung lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) (Yuswantoro, 2018). Upaya pengurangan nilai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) untuk lahan pertanian produktif, salah satunya dilakukan oleh Badan Pelayanan Pajak Daerah (BP2D) Kota Malang. Program ini, dilaksanakan dengan dasar Peraturan Wali Kota Malang No.7 Tahun 2016.