

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut Easton Kebijakan merupakan kekuasaan mengalokasi nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan, ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah (Dikutip Dye, 1981 *dalam* Subarsono, 2016). Kebijakan publik menurut pemikiran Anderson (1979 *dalam* Subarsono, 2016) merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah yang dibuat dalam bidang tertentu misalnya pendidikan, kesehatan, pertanian. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah.

Berdasarkan pengertian ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan itu merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah yang menyangkut azas hidup orang banyak agar kehidupan mereka menjadi lebih baik dengan adanya keputusan tersebut. Suatu kebijakan yang diputuskan akan sangat menentukan bagaimana kehidupan masyarakat yang menerima keputusan tersebut kedepannya. Suatu kebijakan dapat dikatakan berkualitas apabila perencanaan sudah ditetapkan sebagai skala prioritas, kemudian diimplementasikan dalam bentuk program dan kegiatan secara konsisten. Maka dapat dipastikan bahwa perencanaan yang diimplementasikan secara konsisten, akan membawa perubahan kualitas kehidupan masyarakat ke arah kondisi kehidupan yang lebih baik sesuai harapan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (Kamus Bahasa Indonesia, 2008) konsisten adalah tetap atau tidak berubah ubah. Pentingnya konsistensi dalam pelaksanaan suatu kebijakan itu adalah agar pemerintah sebagai pemegang wewenang dan pengambil keputusan dapat mengimplementasikan kebijakan secara terus menerus dan tidak berubah ubah dalam waktu yang singkat supaya dapat dilihat keberhasilan dari kebijakan yang telah dibuat.

Pembangunan pertanian adalah bagian utuh dari pembangunan. Industri harus menyediakan barang untuk petani. Lapangan kerja non pertanian perlu untuk mempertahankan keluarga di suatu daerah. Produksi pangan harus konsisten dengan selera konsumen (Lynn, 2003). Menurut Suryana (2005) visi pembangunan pertanian

berkelanjutan ialah terwujudnya kondisi ideal adil dan makmur, dan mencegah terjadinya lingkaran malapetaka kemelaratan. Visi ideal tersebut diterima secara universal sehingga pertanian berkelanjutan menjadi prinsip dasar pembangunan pertanian secara global, termasuk di Indonesia. Oleh karena itulah pengembangan sistem pertanian menuju usahatani berkelanjutan merupakan salah satu misi utama pembangunan pertanian di Indonesia. Berdasarkan pendapat ahli di atas maka dapat dikatakan bahwa pembangunan pertanian adalah suatu upaya yang dilakukan untuk tujuan jangka panjang dalam mensejahterakan masyarakat yang berada pada sektor pertanian terutama dalam hal produksi pangan, karena pangan merupakan kebutuhan pokok manusia.

Pangan merupakan komoditas strategis dan kebutuhan mendasar setiap makhluk hidup. Berkurangnya produksi pangan dapat menyebabkan kestabilan daerah atau negara akan goyah. Selain itu Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (UU No. 41/ 2009). Menurut Malthus (1798) dalam Mulder (2000:65) mengatakan bahwa penduduk bertambah lebih cepat daripada pertambahan produksi bahan makanan. Penduduk bertambah menurut deret ukur sedangkan produksi bahan makanan hanya bertambah menurut deret hitung. Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau (UU No. 41/ 2009).

Meningkatnya jumlah penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang akan mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan (UU No. 41/ 2009). Hal tersebut mendorong direncanakannya suatu strategi dalam rangka pertanian yang berkelanjutan (Azman, 2013) yakni salah satunya melalui Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU No. 41/ 2009).

Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan salah satunya adalah kebijakan publik di bidang pertanian. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan

Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Bupati/Walikota. Pernyataan pejabat publik juga merupakan bagian kebijakan publik. Hal ini dapat dipahami karena pejabat publik adalah salah satu aktor kebijakan yang turut berperan dalam implementasi kebijakan itu sendiri (Subarsono, 2016).

Adapun kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat yang mengatur tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Menurut UU No. 41 Tahun 2009 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. Sedangkan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan. Undang - undang perlindungan LP2B tersebut menjelaskan bahwa perencanaan LP2B disusun baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota dimana perencanaan tersebut terdiri atas: a) perencanaan jangka panjang; b) perencanaan jangka menengah; dan c) perencanaan tahunan. Perencanaan LP2B nasional menjadi acuan perencanaan LP2B provinsi dan kabupaten/kota, sedangkan perencanaan LP2B provinsi menjadi acuan perencanaan LP2B kabupaten/kota (UU No. 41/2009).

Adapun hubungan antara penggunaan lahan dan ketahanan pangan yaitu: a) hilangnya lahan pertanian yang produktif akan membatasi kapasitas produktif lahan tersebut dalam mendukung sistem keamanan pangan; b) penyusunan kebijakan dan strategi penggunaan lahan pada skala regional serta kapasitas penggunaan lahan sebaiknya dilakukan dengan mempertimbangkan produksi pangan, akses dan konsumsi; c) melakukan pengaturan lokasi penggunaan lahan pangan yang dilihat berdasarkan produksi pangan, akses terhadap pangan dan konsumsi pangan. Pada tingkat lokal, nampaknya perencanaan penggunaan lahan bisa berdampak langsung pada pertumbuhan pangan dan akses terhadap pangan. Sedangkan pada implementasinya ada masalah yang telah ditunjukkan di Indonesia, dan juga di Provinsi Sumatera Barat salah satunya yaitu kurangnya konsistensi antara

perencanaan jangka panjang, jangka menengah, dan rencana pembangunan jangka pendek terkait ketahanan pangan dan pembangunan pertanian. Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa pemerintahan nasional, provinsi, dan kota/kabupaten harus melindungi sejumlah lahan sebagai lahan pertanian berkelanjutan, lahan untuk pangan ini harus didukung oleh rencana penggunaan lahan yang mempertimbangkan peran dan aspek multidimensional dari tingkat nasional sampai lokal (Noer, 2016)

Beberapa peraturan pelaksana telah dikeluarkan dalam rangka mendukung pelaksanaan UU nomor 41 tahun 2009, adalah PP No. 1/2011 tentang Penetapan dan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan, PP No 12/2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, PP No. 25/2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, PP No. 30/2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Menteri Pertanian No 07/Permentan/OT.140/2/2012 tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Ditjen Prasarana Dan Sarana Pertanian Kementan RI) serta Perda No. 4 tahun 2012 tentang RTRW Kota Padang Tahun 2010-2030 yang terkait dengan kebijakan untuk mempertahankan lahan pertanian dari pembangunan. Berdasarkan RTRW tersebut pada pasal 60 ayat 4 dijelaskan bahwa lahan pertanian dipertahankan seluas 4.119 Ha yang merupakan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan dikembangkan di kawasan pertanian yang beririgasi teknis, $\frac{1}{2}$ teknis dan sederhana PU, serta mempunyai produktivitas lahan tinggi, tersebar di kecamatan Koto Tangah, Kuranji, Pauh, Lubuk Kilangan, Lubuk Begalung dan Bungus Teluk Kabung. Namun belum ada penjelasan lebih rinci di dalam RTRW tersebut mengenai pengaturan lokasi penggunaan lahan pangan dan luas lahan pangan yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan pada masing-masing kecamatan tersebut.

Menurut Edwards III (1980 dalam Subarsono 2016), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu 1) komunikasi; 2) sumber daya; 3) disposisi; dan 4) struktur birokrasi. Dari empat variabel tersebut hal pertama yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan adalah aspek komunikasi, di dalam variabel komunikasi dijelaskan bahwa untuk melaksanakan implementasi yang efektif maka perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten atau tidak berubah-ubah. Jika perintah-perintah implementasi dilaksanakan dengan

tidak konsisten maka akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan suatu kebijakan. Lalu yang kedua ada aspek sumber daya, komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Selanjutnya aspek yang ketiga adalah disposisi (sikap). Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Kemudian aspek yang ke empat adalah struktur birokrasi. Struktur birokrasi dalam melaksanakan kebijakan juga mempunyai pengaruh penting. Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern.

Menurut Korten (1998) dalam Subarsono (2016) yang menyatakan bahwa keberhasilan suatu program akan ditentukan oleh hubungan dari tiga aspek yakni jenis program (peraturan kebijakan), penerima program, dan organisasi pelaksana program. Pembuatan suatu kebijakan memperhatikan beberapa hal yakni persyaratan tugas, kemampuan khusus organisasi pelaksana, keputusan organisasi pelaksana, ekspresi kebutuhan, dan kebutuhan penerima kebijakan. Persyaratan khusus yakni persyaratan teknis terkait kebijakan sesuai sifat kebijakan sehingga kebijakan tersebut dapat dilaksanakan oleh organisasi pelaksana yang memiliki kemampuan khusus atau kemampuan teknis sesuai dengan sifat kebijakan tersebut.

Berdasarkan teori yang telah dijelaskan diatas maka penulis tertarik memilih fokus penelitian tentang konsistensi pada organisasi pelaksana dalam kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Alasannya adalah karena suatu kebijakan yang konsisten akan membuat kebijakan tersebut dapat dijalankan dengan

efektif, dan untuk melaksanakan kebijakan tersebut maka dibutuhkan organisasi pelaksana. Organisasi pelaksana haruslah memiliki kemampuan khusus atau kemampuan teknis sesuai dengan sifat kebijakan tersebut agar dapat dilihat keberhasilan dari suatu kebijakan yang telah dibuat tadi. Kebutuhan penerima kebijakan juga perlu diperhatikan oleh organisasi pelaksana agar keputusan atau program-program kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga masyarakat merasa ikut terlibat langsung dan dapat melaksanakan kebijakan tersebut.

Peraturan tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan pada tingkat daerah di Kota Padang tercantum dalam Peraturan Daerah No. 4/2012 tentang RTRW Kota Padang Tahun 2010-2030. Berdasarkan Peraturan Daerah tersebut di dalamnya menjelaskan tentang Ruang Terbuka Hijau (RTH) pertanian untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan, dimana Kecamatan Kuranji termasuk sebagai salah satu kecamatan untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang harus dipertahankan keberadaannya. Selain itu Kecamatan Kuranji juga merupakan daerah sentra produksi padi paling tinggi (Lampiran 3). Undang-undang No. 41 tahun 2009 mengamanatkan bahwa untuk menjaga ketahanan dan keamanan pangan, daerah diminta untuk menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagai lahan pertanian abadi yang masih tersedia dan masih terus dapat terpenuhi. Undang-undang No. 41 Tahun 2009 diharapkan dapat menahan laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat menopang ketahanan pangan nasional. Di samping itu, pemerintah akan memiliki lahan pertanian abadi dalam rangka penyediaan pangan karena di dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa lahan-lahan yang termasuk di dalam kategori lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) tidak dapat dialihfungsikan ke peruntukan lain. Berdasarkan hal tersebut pemerintah tidak akan memberi rekomendasi alih fungsi atas tanah yang telah ditetapkan sebagai lahan LP2B. Dengan diterbitkannya undang-undang ini, pemerintah berharap dapat melindungi lahan-lahan pertanian pangan dari konversi lahan dan menjadikan lahan tersebut menjadi lahan abadi bagi pertanian.

B. Perumusan Masalah

Luas lahan sawah di Kota Padang menurut data Badan Pusat Statistik Kota Padang pada kondisis tahun 2009-2016 semakin berkurang jumlahnya (Lampiran 1). Data tersebut memperlihatkan bahwa luas lahan sawah di Kota Padang semakin menurun dari 6,684 ha pada tahun 2009 menjadi 6,418 ha pada tahun 2016. Alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman banyak terjadi di Kota Padang karena kebutuhan lahan di daerah kota untuk kegiatan pembangunan pusat kegiatan nasional dan sebagai kota metropolitan telah mendorong terjadinya pengurangan lahan sawah.

Selanjutnya peningkatan jumlah penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Bertambahnya penduduk Kota Padang pada kondisi tahun 2009-2016 (Lampiran 2) menunjukkan kenaikan yang signifikan yaitu pada tahun 2009 penduduk Kota Padang berjumlah 875.548 kemudian pada 2016 jumlah penduduk Kota Padang adalah 914.968, kenaikan jumlah penduduk tersebut membuat terjadinya persaingan antara lahan untuk pemukiman dengan lahan pertanian. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman terjadi karena perkembangan dan pertumbuhan penduduk Kota Padang yang semakin pesat. Setiap orang memang memerlukan lahan untuk membangun pemukiman, tetapi jika lahan pertanian yang selalu dialih fungsikan menjadi lahan pemukiman maka ketahanan pangan akan terancam dan hanya sedikit saja orang yang mengusahakan lahan pertanian, padahal manusia membutuhkan sumber pangan yang dihasilkan dari mengusahakan lahan pertanian. Oleh karena itu agar lahan untuk pertanian tidak semakin berkurang maka pemerintah perlu mengendalikan alih fungsi lahan tersebut dengan cara melaksanakan kebijakan tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Hasil penelitian Noer (2016) menyatakan bahwa selama bertahun-tahun, ketahanan pangan dan pembangunan pertanian berkelanjutan secara intensif dibicarakan baik secara individual atau pun secara bersamaan dari banyak sudut pandang dan aspek, dan keduanya pasti memiliki integrasi. Namun, umumnya ditemukan bahwa keduanya dilaksanakan secara terpisah. Dalam hasil penelitian

tersebut juga menyatakan bahwa ketahanan pangan dan pertanian berkelanjutan harus dibawa ke ruang dan pendekatan pengembangan spasial dalam pemikiran perencanaan daerah. Menurut FAO (2002) ketahanan pangan ada ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses terhadap pangan yang cukup secara fisik, sosial dan ekonomi, serta aman dan bergizi yang bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan diet dan preferensi makanan mereka, untuk kehidupan yang aktif dan sehat. Sedangkan perencanaan daerah adalah semacam proses perencanaan komunikatif yang akan menjembatani tujuan ketahanan pangan untuk pembangunan pertanian berkelanjutan, baik sebagai kebijakan publik atau pun dalam pelaksanaan kebijakannya. Ketahanan pangan melibatkan pemikiran multi-sektor (multidisiplin) dan bertanggung jawab dari hulu ke hilir sebagai suatu sistem. Salah satu subsistem yang harus dipertahankan untuk mencapai tujuan ketahanan pangan adalah subsistem hulu. Dalam hal ini subsistem hulu yang dimaksud tersebut adalah perencanaan penggunaan lahan (perencanaan tata ruang) untuk memastikan ketersediaan dan kesesuaian lahan untuk pertanian. Adapun hubungan antara penggunaan lahan dan ketahanan pangan yaitu apabila lahan pertanian yang produktif hilang, maka akan membatasi kapasitas produktif lahan tersebut dalam mendukung sistem keamanan pangan.

Hasil penelitian Noer, dkk (2017) menunjukkan bahwa lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi perumahan sebesar 5.27 % selama tahun 2012-2015, angka tersebut didapat dari hasil digitasi peta RTRW dan foto udara Kecamatan Kuranji Kota Padang, 2015. Berdasarkan data hasil penelitian tersebut maka dapat kita lihat bahwa semakin banyaknya lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan pemukiman di Kota Padang khususnya di Kecamatan Kuranji, jika hal tersebut dibiarkan dan tidak ada pengendalian untuk menahan laju alih fungsi lahan maka ketahanan pangan dapat terancam karena apabila lahan pertanian yang produktif hilang, maka akan membatasi kapasitas produktif lahan tersebut dalam mendukung sistem keamanan pangan. Dan jika lahan untuk pertanian pangan sudah semakin berkurang jumlahnya atau bahkan hilang, sedangkan manusia secara terus menerus membutuhkan pangan sebagai sumber makanannya maka krisis pangan dapat terjadi yang akan mengancam stabilitas suatu daerah. Dalam mengatasi permasalahan tersebut pemerintah sebagai pembuat kebijakan sebaiknya bisa mengendalikan laju

alih fungsi lahan dengan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat secara konsisten. Lahan pertanian berkelanjutan membutuhkan dukungan dari daerah, kabupaten atau kota untuk mewujudkannya. Untuk mempertahankan lahan pertanian dari konversi ke non pertanian yang disebabkan dari desakan pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri tadi, maka pemerintah perlu mengawasi bagaimana perencanaan penggunaan lahan (perencanaan tata ruang) untuk memastikan ketersediaan dan kesesuaian lahan untuk pertanian yang melibatkan pemikiran multi-sektor (multidisiplin). Selain itu kebijakan publik dan implementasi terkait perlindungan lahan pertanian pangan haruslah dijaga sinkronisasi dan kekonsistennannya di tingkat global, regional, dan lokal agar nantinya tujuan dari kebijakan tersebut dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) kita dapat melihat apa saja hal-hal yang menjadi prioritas pembangunan di Indonesia. Setelah peneliti membaca RPJM yang berlaku pada tingkat nasional, provinsi Sumatera Barat, dan kota Padang maka dapat dilihat bagaimana sinkronisasi perencanaan pembangunan jangka menengah tersebut yang terkait dengan topik penelitian ini.

Tabel 1. Sinkronisasi antara Prioritas Pembangunan Nasional, Provinsi Sumatera Barat dan Kota Padang yang terkait dengan topik penelitian

Prioritas Pembangunan Nasional (RPJM Nasional 2015-2019)	Prioritas Pembangunan Provinsi Sumatera Barat (RPJM Daerah Provinsi Sumatera Barat 2016-2021)	Prioritas Pembangunan Kota Padang (RPJM Daerah Kota Padang 2014-2019)
Dimensi pengembangan sektor unggulan: Kedaulatan pangan	- Peningkatan produksi untuk mendukung kedaulatan pangan nasional dan pengembangan agribisnis - Pelestarian lingkungan hidup dan penanggulangan bencana alam	Penataan Lingkungan Perkotaan yang hijau, berkelanjutan dan berbasis mitigasi bencana

Sumber: Dokumen RPJM Nasional, Provinsi Sumatera Barat, dan Kota Padang

Berdasarkan tabel diatas kita dapat melihat bahwa sudah ada sinkronisasi antara perencanaan pusat, provinsi dan daerah yang dilihat dari segi prioritas pembangunan yang terkait dengan bidang tata ruang untuk melindungi lahan pertanian dari alih fungsi ke non pertanian. Sinkronisasi yang dimaksud disini adalah adanya kesesuaian antara perencanaan pembangunan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat, provinsi Sumatera Barat dan daerah Kota Padang yang terkait dengan bidang tata ruang yang didalamnya memuat aspek perlindungan lahan pertanian. Untuk mencapai keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan antara pusat dan daerah, maka dokumen RPJMN tahun 2015-2019 menjadi acuan dalam penyusunan dokumen RPJMD provinsi Sumatera Barat tahun 2016-2021. Begitu juga dengan RPJMD Kota Padang 2014-2019 haruslah mengacu pada RPJMD di tingkat atasnya.

Selanjutnya dalam penentuan wilayah penelitian, penulis melakukan pemilihan tempat penelitian secara sengaja (*purposive*). Pertimbangan dalam pemilihan lokasi ini adalah bahwa Kecamatan Kuranji merupakan daerah yang memiliki luas lahan sawah paling tinggi diantara 11 kecamatan yang ada di Kota Padang (Lampiran 3). Selain itu, Kecamatan Kuranji menjadi pemasok padi sawah terbesar diantara 11 kecamatan yang ada di Kota Padang (Lampiran 4). Alasan lain peneliti memilih Kecamatan Kuranji sebagai fokus penelitian karena kecamatan tersebut merupakan salah satu kecamatan yang masuk ke dalam daerah yang direncanakan sebagai Ruang Terbuka Hijau dari 6 kecamatan yang direncanakan yaitu Koto Tangah, Kuranji, Pauh, Lubuk Kilangan, Lubuk Begalung dan Bungus Teluk Kabung di dalam RTRW Kota Padang Tahun 2010-2030.

Berdasarkan data BPS yang diambil pada Kuranji Dalam Angka tahun 2017 luas lahan sawah di Kecamatan Kuranji pada kondisi tahun 2009-2016 mengalami penurunan secara terus menerus. Hal tersebut dapat dilihat pada tahun 2009 luas lahan sawah di Kecamatan Kuranji adalah 2.058 ha sedangkan pada tahun 2016 menjadi 1.921 ha (Lampiran 5). Berdasarkan data tersebut kita melihat bahwa luas lahan sawah di Kecamatan Kuranji menyusut setiap tahunnya. Penyusutan tersebut disebabkan oleh penambahan jumlah penduduk yang semakin meningkat sehingga orang banyak melakukan konversi lahan pertanian menjadi pemukiman karena manusia juga membutuhkan tempat tinggal.

Selanjutnya dalam teori implementasi kebijakan menurut Edwards III ada empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu : 1) komunikasi; 2) sumberdaya; 3) disposisi; dan 4) struktur birokrasi. Dari empat variabel tersebut, di dalam variabel komunikasi dijelaskan bahwa untuk melaksanakan implementasi yang efektif maka perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten atau tidak berubah-ubah. Jika perintah-perintah implementasi dilaksanakan dengan tidak konsisten maka akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan suatu kebijakan. Peneliti memilih fokus penelitian pada organisasi pelaksana kebijakan yang terkait dengan LP2B, karena untuk melaksanakan suatu kebijakan dibutuhkan organisasi pelaksana yang menjalankannya, dan supaya dapat dilihat keberhasilan dari suatu kebijakan tersebut maka organisasi pelaksana haruslah memiliki kemampuan khusus atau kemampuan teknis sesuai dengan sifat kebijakan itu. Oleh karena itu dengan adanya komunikasi yang disampaikan secara konsisten antar organisasi pelaksana maka dapat dilihat keberhasilan dari suatu kebijakan tersebut. Berdasarkan pemaparan diatas maka penting dilakukan analisis konsistensi pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam rangka mendukung perlindungan LP2B, supaya kebijakan yang telah dibuat itu dapat dilaksanakan dengan efektif. Berdasarkan uraian diatas, peneliti ingin menjawab pertanyaan :

1. Apa saja program pemerintah Kota Padang periode tahun 2014-2019 dalam rangka mewujudkan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Kuranji ?
2. Bagaimana konsistensi pelaksanaan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Kuranji ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mendeskripsikan program pemerintah Kota Padang periode tahun 2014-2019 dalam rangka mewujudkan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Kuranji
2. Menganalisis konsistensi pelaksanaan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Kuranji.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini :

1. Bagi penulis, untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan, khususnya tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
2. Bagi akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan alternatif informasi, bahan referensi, serta sebagai sumber informasi awal bagi peneliti-peneliti yang tertarik pada kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

