

BAB I

PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan hal-hal yang terkait dengan penelitian, yang mencakup uraian latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan sasaran penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, metodologi penelitian, kerangka pikir, dan ditutup dengan sistematika penulisan.

1.1 LATAR BELAKANG PENELITIAN

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Indonesia merupakan negara yang “Gemah Ripah Loh Jinawi”, yang artinya bahwa Indonesia merupakan negara yang tentram, makmur, dan memiliki tanah yang subur. Oleh karena itu, dunia pertanian begitu melekat dalam nilai historis Bangsa Indonesia. Salah satu wilayah yang memiliki potensi dalam bidang pertanian adalah Kabupaten Malinau di Provinsi Kalimantan Utara. Kabupaten Malinau memiliki sumber daya alam yang melimpah, memiliki lahan yang sangat luas dan memiliki potensi besar di bidang pertanian dan perkebunan. Kabupaten Malinau juga merupakan daerah perbatasan yang memiliki rentang garis batas dengan Malaysia sepanjang 506 Km, memiliki posisi geografis yang strategis, serta merupakan sumber aliran sungai yang mengalir ke Kabupaten Bulungan, Nunukan, Tanah Tidung, Berau, Kutai Timur, Kutai Barat, Kutai Kartanegara, dan Mahakam Hulu.

Selama hampir 22 tahun berjalan, Kabupaten Malinau dikenal dengan Gerakan Desa Membangun (GERDEMA). Terdapat 3 kebijakan unggulan di dalam GERDEMA, antara lain RT BERSIH, Wajib Belajar (WAJAR), dan Beras Daerah (RASDA). Secara khusus, kebijakan Beras Daerah atau yang disingkat dengan kebijakan RASDA merupakan kebijakan pemerintah daerah yang merupakan penajaman dari kebijakan GERDEMA yang mampu mendorong dan menggerakkan setiap masyarakat untuk dapat berperan aktif dalam memberdayakan potensi pertanian sebagai upaya peningkatan ekonomi masyarakat dalam mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan. Menurut Yansen (2017), terdapat empat tujuan utama dari kebijakan RASDA ini, antara lain:

1. Mengembangkan kegiatan yang didukung sepenuhnya oleh kekuatan daerah dan masyarakat serta bersifat berkelanjutan.

2. Bertujuan untuk memantapkan kekuatan ekonomi daerah dengan meningkatkan ekonomi rakyat melalui produksi beras yang dilakukan oleh masyarakat petani Malinau.
3. Menciptakan martabat masyarakat dengan menyediakan beras yang berkualitas untuk rakyat Malinau.
4. Menciptakan swasembada beras dan ketahanan pangan Kabupaten Malinau.

Dengan adanya kebijakan RASDA, petani diklaim sangat diuntungkan. Sebagai indikatornya adalah dengan semakin baiknya pola bertani dengan musim tanam lebih dari satu kali dan meningkatnya produksi gabah yang dihasilkan petani. Pada awalnya, 1 hektar lahan hanya bisa menghasilkan 2 ton gabah. Sejak dijalkannya kebijakan RASDA, hasil gabah masyarakat menjadi 4 ton dan terus bertumbuh hingga 8 ton per hektar (Yansen, 2017). Kebijakan RASDA dikelola oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Malinau dengan memanfaatkan penggunaan beras yang dihasilkan petani setempat guna peningkatan kualitas kebijakan layanan distribusi beras bagi keluarga tidak mampu, dan meningkatkan ketahanan pangan nasional. Menurut Yansen (2017), Kebijakan RASDA merupakan sebuah konsep aplikatif untuk menumbuh-kembangkan aktifitas perekonomian masyarakat lokal Malinau menuju tatanan perekonomian rakyat mandiri serta mendorong peningkatan produksi padi lokal yang dikonsumsi untuk masyarakat Malinau sehingga memberikan *multiplier effect* kepada perekonomian lokal.

Kebijakan RASDA timbul sebagai inovasi dari pimpinan daerah yang pada akhirnya dituangkan menjadi sebuah program kerja pemerintah daerah. Inovasi tersebut muncul sebagai tindak lanjut dari UU Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), yang kemudian dituangkan pada Perda Malinau Nomor 8 tahun 2014 dan disusul dengan dikeluarkannya Perbup Malinau nomor 24 tahun 2017 tentang Pedoman Umum RASDA. Kebijakan ini berbanding lurus dengan regulasi yang berlaku terkait dengan LP2B saat ini, yaitu UU Nomor 22 tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, Kebijakan RASDA sendiri sudah mengintegrasikan empat elemen dalam UU tersebut, yaitu aspek lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi. Kemudian dari sisi penataan ruang,

terdapat Perbup Malinau Nomor 58 Tahun 2018 tentang Lahan Sawah yang Dilindungi untuk mendukung kebijakan RASDA. Salah satu poin dalam peraturan tersebut adalah penetapan lahan sawah yang dilindungi merupakan bagian dari penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten yang ditetapkan dengan luas $\pm 1.748.86$ Ha yang tersebar di enam kecamatan dalam lingkup Kabupaten Malinau. Kemudian aturan tersebut juga menyinggung optimalisasi, pengembangan, dan pemanfaatan lahan dengan melibatkan masyarakat.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Kebijakan RASDA merupakan sebuah kebijakan turunan yang memiliki konsep aplikatif dari beberapa aspek yang melibatkan masyarakat dengan tujuan untuk menumbuh-kembangkan aktifitas perekonomian masyarakat lokal Malinau menuju tatanan perekonomian rakyat mandiri, melindungi hak-hak petani, serta mendorong peningkatan produksi padi secara lokal. Namun kenyataannya, kebijakan yang sudah dilaksanakan ini masih memiliki banyak permasalahan yang sering timbul di tengah masyarakat. Berdasarkan observasi awal di lapangan dan pengumpulan data pada periode Juni hingga September 2021 di Kecamatan Malinau Utara, menurut peneliti terdapat tiga masalah utama dalam pelaksanaan kebijakan RASDA. Pertama, sebagian besar masyarakat awam belum memahami kebijakan RASDA secara utuh karena adanya ketidaktahuan masyarakat terkait tingkat efektivitas kebijakan RASDA selama kebijakan ini berjalan. Kedua, belum adanya gagasan alternatif kebijakan yang digagas oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Malinau selama ini untuk menopang kebijakan RASDA apabila terdapat masalah di masa mendatang. Ketiga, masih adanya kerancuan di tengah masyarakat terkait dengan tingkat kepentingan dan pengaruh para *stakeholders* yang terlibat dalam kebijakan RASDA. Sehingga berdasarkan observasi awal tersebut, menurut peneliti permasalahan mendasar selama berjalannya Kebijakan RASDA ini adalah tingkat kephahaman seluruh lapisan masyarakat di Kabupaten Malinau terhadap kebijakan RASDA yang relatif rendah karena belum optimalnya pergerakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Malinau untuk menopang kebijakan RASDA.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka pertanyaan yang perlu dijawab dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana tingkat efektivitas kebijakan RASDA berdasarkan kondisi lingkungan internal dan eksternal selama pelaksanaan kebijakan?

Pertanyaan ini muncul karena kekurangpahaman masyarakat awam terkait tingkat efektivitas kebijakan RASDA serta ketidaktahuan kondisi lingkungan internal dan eksternal di Kabupaten Malinau. Harapannya melalui penelitian ini, para pembaca dapat mengetahui seberapa efektifkah kebijakan RASDA yang dilihat dari kondisi lingkungan internal dan eksternal yang terjadi saat ini dan di masa mendatang di dalam ataupun di luar lingkup Kabupaten Malinau.

2. Apa alternatif kebijakan yang efektif untuk mewujudkan pengembangan wilayah berbasis pertanian berkelanjutan di Kabupaten Malinau?

Pertanyaan ini muncul karena sejauh ini belum adanya gagasan alternatif kebijakan yang digagas oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Malinau terkait dengan kebijakan RASDA. Jadi apabila terjadi suatu hal yang berpotensi merugikan kebijakan ini, maka tidak ada alternatif yang dapat menopang kebijakan RASDA di masa mendatang. Penulis merasa hal ini perlu dijawab di dalam penelitian ini agar memunculkan alternatif dalam menopang kebijakan RASDA untuk mewujudkan visi daerah.

3. Bagaimana tingkat kepentingan dan pengaruh para *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan RASDA?

Pertanyaan ini muncul karena masih adanya kerancuan terkait tingkat kepentingan dan keterlibatan para *stakeholder* yang berperan dalam kebijakan RASDA. Hal ini perlu dijawab agar memudahkan para *stakeholder* untuk mengetahui posisi kepentingan dan pengaruhnya saat ini, sekaligus dapat mengarahkan kebijakan untuk mengoptimalkan fungsi para *stakeholder* dalam kebijakan RASDA.

1.3 TUJUAN DAN SASARAN PENELITIAN

Kebijakan diciptakan secara sirkular, yang berarti bahwa suatu kebijakan yang telah dilaksanakan akan di evaluasi dalam jangka waktu tertentu dengan tujuan untuk memberikan *output* yang lebih baik di masa mendatang (Dunn, 1994). Evaluasi kebijakan tentu tidak terlepas dari efektivitas selama kebijakan berjalan, baik dari segi ekonomi, sosial budaya, dan kelembagaan. Dalam bidang perencanaan wilayah dan kota, kebijakan RASDA memiliki peran yang sangat strategis dalam pengembangan SDM (petani), pengembangan infrastruktur pertanian, serta menjadi acuan dalam pengembangan wilayah berbasis agraria di Kabupaten Malinau. Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang sudah dijabarkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah **menganalisis efektivitas pelaksanaan kebijakan Beras Daerah (RASDA) dalam mewujudkan pengembangan wilayah berbasis pertanian berkelanjutan di Kabupaten Malinau**. Analisis ini dilakukan untuk mengevaluasi kebijakan Beras Daerah selama kebijakan ini berjalan, sekaligus merekomendasikan hasil penelitian dalam rangka meningkatkan produktifitas pertanian Kabupaten Malinau di masa mendatang.

Untuk mencapai tujuan tersebut, terdapat beberapa sasaran yang harus dicapai dalam penelitian ini diantaranya:

1. Mengetahui tingkat efektivitas kebijakan RASDA berdasarkan kondisi lingkungan internal dan eksternal selama pelaksanaan kebijakan.
2. Merumuskan alternatif kebijakan RASDA yang efektif untuk mewujudkan pengembangan wilayah berbasis pertanian di Kabupaten Malinau.
3. Mengidentifikasi serta memetakan tingkat kepentingan dan pengaruh para *stakeholder* yang berperan dalam kebijakan RASDA.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat, baik untuk peneliti secara pribadi, bidang akademisi dalam pengembangan Ilmu Perencanaan Wilayah dan Kota, maupun untuk Pemerintah Daerah di Kabupaten Malinau baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini antara lain:

1.4.1 Manfaat Teoritis

- Penelitian ini dapat memberikan pengembangan dan memperluas disiplin Ilmu Perencanaan Wilayah dan Kota, serta mengetahui permasalahan terkait perencanaan sektor pertanian yang ada di lingkungan masyarakat. Diharapkan penelitian ini dapat menambah ilmu terkait dengan analisis kebijakan, khususnya pada sektor pertanian seperti pemetaan potensi pertanian berdasarkan karakteristik wilayah.
- Diharapkan Tugas Akhir ini dapat menjadi pembelajaran atau referensi dalam analisis kebijakan pada pengembangan wilayah berbasis sektor pertanian yang berkelanjutan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis yaitu menjadi rujukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Malinau dalam menentukan arah kebijakan RASDA di Kabupaten Malinau pada masa mendatang.

1.5 RUANG LINGKUP PENELITIAN

Ruang lingkup penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu Ruang Lingkup Wilayah dan Ruang Lingkup Materi. Ruang Lingkup Wilayah mencakup keseluruhan Kabupaten Malinau dengan lokus di satu dari total 15 kecamatan di Kabupaten Malinau yaitu Kecamatan Malinau Utara. Kecamatan Malinau Utara dipilih karena merupakan *Pilot Project* dari pelaksanaan kebijakan RASDA, memiliki lahan pertanian seluas 742 hektar, dan sebagian besar lahan tersebut dilewati oleh jalan poros provinsi. Selain itu, mayoritas desa di Kecamatan Malinau Utara memiliki potensi lahan pertanian yang tinggi, dengan aksesibilitas yang cukup baik. Kecamatan Malinau Utara memiliki batasan wilayah sebagai berikut:

1. Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Nunukan
2. Sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Malinau Kota
3. Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Mentarang
4. Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Tana Tidung.

Untuk memberikan kejelasan dalam penulisan penelitian ini sesuai dengan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai, ruang lingkup materi/ substansi diantaranya:

- a) Materi terkait efektivitas, yang mencakup definisi dan ukuran efektivitas (pencapaian tujuan, integrasi, adaptasi);
- b) Materi terkait dengan konsep kebijakan, meliputi definisi, analisis kebijakan, proses munculnya kebijakan, evaluasi kebijakan, serta aktor dalam proses kebijakan;
- c) Materi terkait pengembangan wilayah, mencakup definisi, komponen, dan indikator keberhasilan pengembangan wilayah;
- d) Materi terkait pertanian, mencakup teori terkait pertanian berkelanjutan; dan
- e) Materi terkait Metode Analisis Data (SWOT, *Stakeholder Mapping*)

Kemudian untuk materi pendukung menyangkut proses analisis di dalam penelitian ini meliputi:

- a) Karakteristik kelembagaan dalam kebijakan RASDA, yang terbagi menjadi beberapa bagian yaitu produktifitas lembaga, kemampuan kerja, kepuasan kerja, ketersediaan sumber daya manusia, ketercapaian tujuan, kemampuan integrasi, dan kemampuan adaptasi terhadap lingkungan.
- b) Regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah terkait dengan kebijakan RASDA, antara lain definisi, dasar hukum, subsidi RASDA, tujuan dan sasaran kebijakan RASDA, serta mekanisme penyaluran subsidi RASDA.
- c) Karakteristik masyarakat di Kabupaten Malinau pra dan pasca produksi, yang dibagi menjadi beberapa sisi antara lain produktifitas, efisiensi, dan tingkat partisipasi masyarakat.

1.6 SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk mendukung kelancaran penelitian maka dibutuhkan langkah-langkah yang sistematis dalam penulisan. Sistematika dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Bab 1 Pendahuluan

Bab ini menguraikan latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan sasaran penelitian, ruang lingkup penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab 2 Tinjauan Teori

Bab ini mencakup landasan teori terkait dengan metode pengumpulan data, metodologi penelitian yang dipakai, dan dasar teori analisis kebijakan.

Bab 3 Metodologi Penelitian

Bab ini mencakup metodologi penelitian yang dipakai, mulai dari *input*, proses, dan *output* dari penelitian.

Bab 4 Gambaran Umum

Bab ini merupakan deskripsi umum mengenai karakteristik wilayah studi yang dimulai dari gambaran umum wilayah Kabupaten Malinau, wilayah Kecamatan Malinau Utara, serta gambaran umum terkait dengan pelaksanaan kebijakan RASDA di Kabupaten Malinau.

Bab 5 Analisis dan Pembahasan

Bab ini membahas mengenai analisis dan pengolahan data dari hasil temuan di lapangan.

Bab 6 Kesimpulan dan Rekomendasi

Bab ini berisi temuan studi, kesimpulan penelitian, rekomendasi, kelemahan studi, serta saran untuk studi lanjutan.