

Komunikasi Organisasi Sebagai Penguatan Kelembagaan Di Sektor Pertanian (Kasus Alih Fungsi Lahan Pertanian Di Kabupaten Sleman)

Paksi Penggalih¹, Hermin Wahyuni², Trisakti Haryadi³, Alia Raya⁴

1. Mahasiswa Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan, Universitas Gadjah Mada; email: paksimej@gmail.com

2. Dosen Ilmu Komunikasi, Universitas Gadjah Mada

3. Dosen Sosial Ekonomi Peternakan, Universitas Gadjah Mada

4. Dosen Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan, Universitas Gadjah Mada

Abstract: *One of the ways in which institutional strengthening among several organizations can be done through communication. Organizational communication that work well can encourage the achievement of an organizational goal. The case of conversion of agricultural land that occurs in Sleman Regency really requires the role of local government institutions so that the rate of land conversion is not higher. In carrying out its role, good communication between government institutions is needed to strengthen collaboration between institutions in an effort to control the rate of conversion of agricultural land in Sleman Regency. Based on this fact, this study aims to describe how communication organizations working in Sleman Regency government institutions to strengthen institutions in the agricultural sector in the case of land conversion. This study uses qualitative methods for descriptive purposes. The subjects of this study were several government institutions in Sleman Regency, namely (1) Sleman Regency Agriculture, Food and Fisheries Service, (2) Sleman Regency Land and Spatial Planning Office, (3) Integrated Licensing and Investment Services Office of Sleman Regency, (4) National Land Agency, and (5) Regional Development Planning Board of Sleman Regency. The results of the study show that organizational communication working between several local government institutions for institutional strengthening in the case of conversion of agricultural land in Sleman Regency uses organizational communication with vertical and horizontal direction of communication with written and directly formal media with regulative and consultative function.*

Keywords: *organizational communication, institutions, conversion of agricultural land*

Abstrak: Upaya penguatan kelembagaan antar beberapa organisasi salah satunya dapat dilakukan melalui komunikasi. Komunikasi organisasi yang bekerja dengan baik dapat mendorong tercapainya sebuah tujuan organisasi. Kasus alih fungsi lahan pertanian yang terjadi di Kabupaten Sleman sangat memerlukan peran lembaga-lembaga pemerintah daerah agar angka alih fungsi lahan tidak semakin tinggi. Dalam melaksanakan perannya, diperlukan komunikasi yang baik antar lembaga pemerintah untuk memperkuat kerjasama antar lembaga dalam upaya untuk mengendalikan angka alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman. Berangkat dari fakta tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana komunikasi organisasi yang bekerja di lembaga-lembaga pemerintah Kabupaten Sleman untuk memperkuat kelembagaan di sektor pertanian dalam kasus alih fungsi lahan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk tujuan deskriptif. Subjek penelitian ini adalah beberapa lembaga pemerintah di Kabupaten Sleman yaitu (1) Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan Kabupaten Sleman, (2) Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman, (3) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman, (4) Badan Pertanahan Nasional, dan (5) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sleman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi organisasi yang bekerja

diantara beberapa lembaga pemerintah daerah untuk penguatan kelembagaan dalam kasus alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman menggunakan komunikasi organisasi dengan arah arus komunikasi vertikal dan horizontal dengan media komunikasi tertulis maupun secara langsung yang bergaya formal dengan fungsi regulatif dan konsultatif.

Kata kunci: komunikasi organisasi, kelembagaan, alih fungsi lahan pertanian

1. Pendahuluan

Pembahasan mengenai sektor pertanian, baik mengenai pangan maupun produktivitas, tidak bisa terlepas dari persoalan lahan. Hal tersebut karena pertanian di Indonesia hingga saat ini masih bertumpu pada lahan. Jika sebagian besar masyarakat Indonesia masih menggantungkan hidupnya pada sektor ini, maka keberadaan lahan pertanian seharusnya menjadi hal yang perlu diperhatikan dengan serius. Namun dewasa ini isu mengenai alih fungsi lahan sangat marak terjadi.

Fenomena mengenai alih fungsi lahan pertanian marak terjadi hampir di seluruh kota besar di Indonesia, tak terkecuali di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini dikemukakan oleh Kepala Dinas Pertanian Daerah Istimewa Yogyakarta, Sasongko, bahwa alih fungsi lahan pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta mencapai 200-250 hektar per tahun. Banyak areal persawahan yang kemudian berubah fungsi menjadi lahan aneka fungsi, termasuk di antaranya untuk kebutuhan pemukiman dan ruang usaha ataupun industri. Yogyakarta tampaknya cukup menarik bagi pengembang. Kebanyakan hanya untuk tujuan investasi dari konsumen (Tribun Jogja, 2016).

Diantara semua kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta, Kabupaten Sleman memiliki lahan pertanian yang berupa sawah (*wet land*) terluas, yaitu 21.907 hektar. Sleman merupakan kabupaten yang berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta, sehingga dampak dari perkembangan Kota Yogyakarta sangat terasa di kabupaten ini, khususnya dalam hal alih fungsi lahan. Dari tahun 2009 hingga tahun 2013 luas lahan pertanian di Kabupaten Sleman berkurang seluas 896 hektar. Dengan fakta-fakta demikian, alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Sleman perlu mendapat perhatian yang serius karena dampak dari fenomena ini bisa memicu ketidakstabilan ketahanan pangan, yang secara otomatis juga bisa berdampak pada ketidakstabilan ekonomi maupun politik. Diperlukan peran para *stakeholder* pembangunan yang dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam mengatur wilayahnya agar fenomena alih fungsi lahan tidak semakin meluas dan semakin menimbulkan berbagai macam dampak negatif.

Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman melaksanakan Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), program ini bertujuan untuk menahan laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat menopang ketahanan pangan nasional dan Indonesia memiliki lahan pertanian abadi. Program LP2B ini tidak hanya dilaksanakan oleh satu institusi, melainkan oleh beberapa Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kabupaten Sleman, sehingga dalam pelaksanaannya komunikasi antar organisasi menjadi hal yang sangat penting untuk diperhatikan. Berangkat dari hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana komunikasi organisasi ini bekerja sebagai penguatan kelembagaan di sektor pertanian, khususnya dalam kasus alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman.

Alih fungsi lahan pertanian telah menjadi isu global tidak hanya di negara berkembang yang masih bertumpu pada sektor pertanian, namun juga di negara maju untuk menghindari ketergantungan terhadap impor produk pertanian. Dalam prosesnya, alih fungsi lahan pertanian senantiasa berkaitan erat dengan ekspansi atau perluasan kawasan perkotaan (Uchyani dan Ani, 2012). Dengan melihat semakin maraknya kasus alih fungsi lahan pertanian yang banyak menimbulkan dampak negatif, maka peran dari pemerintah daerah sangat diperlukan untuk meminimalisir masalah ini.

Susanto (2008) mengatakan bahwa dengan pertimbangan bahwa lahan sawah beirigasi sebagai penghasil utama beras dan beras merupakan bagian dari identitas, harga diri dan martabat bangsa maka pengendalian alih fungsi lahan irigasi dengan instrumen hukum tingkat Peraturan Daerah (Perda) menjadi sangat-sangat diperlukan. Dari sudut pandang politis, ketidakmampuan pemerintah mengendalikan alih fungsi lahan akan berakibat pada deligitimasi pemerintah di hadapan masyarakat dan *stakeholder* lainnya (Krisdyatmiko, 2015). Komunikasi pembangunan diharapkan menjadi salah satu jalan yang dapat digunakan oleh pemerintah dalam upaya menangani kasus alih fungsi lahan yang kian merebak dewasa ini, misalnya melalui kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Dalam praktiknya, upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman adalah dengan melaksanakan Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang melibatkan beberapa lembaga pemerintah daerah. Komunikasi yang terjadi adalah komunikasi organisasi yang bisa berfungsi sebagai penguat kelembagaan dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian. R.Wayne Pace dan Don F.Faules dalam Ruliana (2016) mengemukakan definisi fungsional komunikasi organisasi sebagai pertunjukan dan penafsiran pesan di antara unit-unit komunikasi yang merupakan bagian dari suatu organisasi tertentu. Suatu organisasi, terdiri dari unit-unit komunikasi dalam hubungan hierarkis antara yang satu dengan lainnya dan berfungsi dalam suatu lingkungan. Sementara itu, Goldhaber (1993) dalam Ruliana (2016) mengatakan bahwa komunikasi organisasi adalah proses menciptakan dan saling menukar pesan dalam satu jaringan hubungan yang saling tergantung satu sama lain untuk mengatasi lingkungan yang tidak pasti atau selalu berubah-ubah. Ada tujuh konsep kunci yang terkandung di dalamnya, yaitu proses, pesan, jaringan, keadaan saling tergantung, hubungan, lingkungan, dan ketidakpastian.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk tujuan deskriptif. Subjek dari penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yang terdiri dari (i) Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan; (ii) Dinas Pertanahan dan Tata Ruang; (iii) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu; (iv) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah; dan (v) Badan Pertanahan Kabupaten Sleman. Semua instansi pemerintah daerah tersebut terletak di kompleks perkantoran Daerah Deggung, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Data yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua sumber, yaitu data primer dan data sekunder. Dalam penelitian ini, digunakan tiga bentuk teknik pengumpulan data, yaitu pengamatan, wawancara, dan dokumentasi.

3. Hasil Analisis dan Pembahasan

Praktik komunikasi organisasi yang dilakukan antar beberapa lembaga pelaksana Program LP2B di Kabupaten Sleman telah berjalan dengan baik meskipun tidak semuanya berjalan dengan optimal. Kurang optimalnya karena terdapat *problem-problem* yang bersifat *egosektoral*. Namun demikian, pelaksanaan komunikasi

organisasi tersebut hingga saat ini mampu menjadi sarana penguat kelembagaan dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan di Kabupaten Sleman melalui Program LP2B. Untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Sleman, para lembaga pelaksana Program LP2B berkomunikasi secara sinergis antara satu sama lain. Pemetaan bentuk komunikasi organisasi yang terjadi antar pelaksana Program LP2B disebutkan dalam Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Komunikasi Organisasi antar Aktor Pelaksana Program LP2B di Kabupaten Sleman

No	Komunikasi antar Aktor Pelaksana Program LP2B		Komunikasi
	Aktor	Aktor	
1	Bupati Sleman	Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Badan Pertanahan Nasional	Jenis komunikasi: Komunikasi instruktif Arah komunikasi: Vertikal Media komunikasi: Tertulis dan komunikasi langsung Gaya komunikasi: Formal
2	Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan	Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Badan Pertanahan Nasional	Jenis komunikasi: Komunikasi organisasi dengan fungsi regulatif Arah komunikasi: Vertikal Media komunikasi: Tertulis, alat elektronik, komunikasi langsung Gaya komunikasi: Formal
3	Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan	Fakultas Pertanian UGM	Jenis komunikasi: Komunikasi organisasi dengan fungsi konsultatif Arah komunikasi: Horizontal Media komunikasi: Tertulis, alat elektronik, dan komunikasi langsung Gaya komunikasi: Formal
4	Dinas Pertanahan dan Tata Ruang	Badan Pertanahan Nasional	Jenis komunikasi: Komunikasi organisasi dengan fungsi regulatif Arah komunikasi: Horizontal Media komunikasi: Tertulis, alat elektronik, dan komunikasi langsung Gaya komunikasi: Formal
5	Badan Pertanahan Nasional	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu	Jenis komunikasi: Komunikasi organisasi dengan fungsi regulatif Arah komunikasi: Horizontal Media komunikasi: Tertulis, alat elektronik, dan komunikasi langsung Gaya komunikasi: Formal

Tabel 1 menunjukkan bahwa upaya komunikasi yang dilakukan oleh Bupati Sleman kepada seluruh pelaksana Program LP2B merupakan komunikasi yang bersifat instruktif dengan arah komunikasi vertikal. Komunikasi ini terjadi karena bupati berkedudukan lebih tinggi jika dibandingkan dengan semua lembaga pelaksana Program LP2B yang merupakan bagian dari OPD-OPD Kabupaten Sleman. Sifat komunikasinya yang instruktif terbentuk karena LP2B merupakan program nasional yang harus dijalankan salah satunya di Kabupaten Sleman sehingga program ini adalah sebuah kewajiban yang secara instruktif harus dijalankan. Dalam menjalankan komunikasinya, media yang digunakan adalah secara tertulis ketika memberikan undangan-undangan jika akan melaksanakan rapat, dan berkomunikasi secara langsung ketika sedang rapat.

Sementara itu, komunikasi yang terjadi antara Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan dengan semua OPD pelaksana Program LP2B (Dinas Pertanahan dan Tata Ruang; Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu; Badan Perencanaan Pembangunan Daerah; Badan Pertanahan Nasional) berbentuk komunikasi vertikal dengan fungsi regulatif. Komunikasi vertikal terjadi karena Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan merupakan koordinator pelaksana program, sedangkan OPD lainnya sebagai anggota. Fungsi regulatif berjalan karena dalam pelaksanaan komunikasinya, isi komunikasi adalah berupa pembagian tugas atau aturan-aturan yang harus dikerjakan oleh masing-masing OPD dalam pelaksanaan Program LP2B. Nuansa formal menjadi gaya komunikasi yang terbentuk diantara aktor-aktor pelaksana program ini.

Dalam pemetaan lokasi LP2B, Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan juga melibatkan universitas di dalamnya. Universitas yang ditunjuk untuk diajak bekerjasama adalah Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada. Bentuk komunikasi yang terjadi antar kedua pihak ini adalah komunikasi organisasi dengan arah dengan fungsi konsultatif. Kedua pihak ini berada dalam posisi sejajar, tidak ada salah satu yang lebih tinggi secara struktural dalam pelaksanaan Program LP2B, sehingga arah komunikasinya horizontal. Fungsi konsultatif berlaku karena pihak dinas merasa tidak mampu melakukan penelitian pemetaan lokasi LP2B secara mandiri namun mereka memiliki dana. Berangkat dari kondisi itu maka mereka menggandeng Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada yang dianggap lebih menguasai bidang penelitian untuk berkonsultasi dan membantu dinas memetakan lokasi LP2B dengan didanai oleh Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan Kabupaten Sleman.

Komunikasi organisasi yang berikutnya terjadi antara Dinas Pertanahan dan Tata Ruang dengan Badan Pertanahan Nasional serta berupa komunikasi organisasi dengan fungsi regulatif. Bentuk komunikasi tersebut terjadi karena kedua OPD tersebut berada pada posisi yang sama secara struktural dalam pelaksanaan Program LP2B dan isi komunikasi berupa regulasi-regulasi pembagian tugas masing-masing OPD dalam kaitannya dengan Program LP2B. Bentuk komunikasi tersebut juga sama terjadi antara Badan Pertanahan Nasional dengan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu.

Bentuk-bentuk komunikasi organisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman tersebut pada praktiknya tidak begitu signifikan berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan Program LP2B dalam upaya untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian. Beberapa lembaga pelaksana Program LP2B yang memiliki komitmen kuat (Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan; Dinas Pertanahan dan Tata Ruang; dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) pada dasarnya melakukan komunikasi dan koordinasi dengan intensitas yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan dua institusi pelaksana Program LP2B lainnya. Hal itu dilakukan karena institusi-institusi yang lebih sering berkoordinasi memiliki tugas yang lebih banyak

terkait pelaksanaan Program LP2B seperti pemetaan lahan. Dalam proses pemetaan lahan LP2B tersebut memerlukan koordinasi yang intensif antara Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan; Badan Perencanaan Pembangunan Daerah; Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, serta Fakultas Pertanian UGM. Koordinasi tersebut tentu lebih dibutuhkan oleh mereka untuk melakukan pekerjaan pemetaan lahan LP2B, namun tidak bagi institusi pelaksana LP2B lain seperti Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Badan Pertanahan Nasional yang lingkup kerjanya terkait LP2B berada pada tataran regulasi dan administrasi. Kondisi demikian menyebabkan perbedaan intensitas koordinasi dan komunikasi diantara mereka.

4. Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa komunikasi organisasi yang dilaksanakan oleh beberapa lembaga Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dapat berfungsi sebagai penguat kelembagaan sektor pertanian khususnya dalam kasus alih fungsi lahan pertanian. Hal ini termanifestasi dalam bentuk pelaksanaan Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang bertujuan untuk melindungi lahan pertanian. Pelaksanaan komunikasi organisasi menjadikan Program LP2B dapat dijalankan dengan baik meskipun belum sepenuhnya efektif karena masih ada beberapa persoalan egosektoral. Dalam praktiknya, komunikasi organisasi terjadi dengan arah arus komunikasi vertikal dan horizontal dengan media komunikasi tertulis maupun secara langsung yang bergaya formal dengan fungsi regulatif dan konsultatif.

Pustaka

- Krisdyatmiko. 2015. Dampak Sosial dan Ekonomi Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian (Studi Kasus di Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman. Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada. Disertasi.
- Ruliana, P. 2016. *Komunikasi Organisasi (Teori dan Studi Kasus)*. PT Rajagrafindo Persada. Jakarta.
- Susanto, S. 2008. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Beririgasi Studi Kasus Kabupaten Banyumas. *Prosiding Seminar Nasional Teknik Pertanian 2008*. Yogyakarta, 18-19 November 2008.
- Uchyani F, R. dan S.W. Ani. 2012. Tren alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Klaten. *Jurnal SEPA Vol. 8 No. 2: 51 - 182*.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.