

## BAB V

### PENUTUP

#### 5.1 Kesimpulan

Penelitian ini secara menyeluruh telah mengkaji dinamika analisis kebijakan publik sektor pertanian melalui Program Cetak Sawah di Provinsi Kalimantan Selatan, dengan menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan Merilee S. Grinlde yang menekankan dua variabel utama yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*content of implementation*). Dari hasil kajian menyeluruh terhadap Bab I hingga Bab IV, dapat disimpulkan bahwa Program Cetak Sawah merupakan instrument kebijakan strategis yang disimpulkan bahwa Program Cetak sawah merupakan instrument kebijakan strategis yang lahir dari urgensi nyata, yakni tekanan konversi lahan pertanian yang terus berlangsung, pertumbuhan penduduk yang signifikan, serta keinginan kuat pemerinth untuk mewujudkan swasembada pangan sebagai fondasi Indonesia Emas 2045. Indonesia sebagai negara agraris dengan potensi lahan yang sangat besar seharusnya mampu menopang ketahanan pangannya secara mandiri, namun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa ambisi kebijakan tidak selalu berbanding lurus dengan kapasitas implementasi.

Dari perspektif konteks implementasi (*context of implementation*), temuan penelitian menunjukkan bahwa kondisi sosial, ekonomi, dan birokrasi di Kalimantan Selatan belum sepenuhnya kondusif untuk mendukung keberhasilan program. Secara sosial, partisipasi masyarakat petani dalam proses perencanaan masih sangat terbatas. Kebijakan yang dirumuskan secara terpusat dan dieksekusi tanpa keterlibatan substantif dari komunitas lokal menciptakan rendahnya rasa kepemilikan (*ownership*) terhadap program. Beberapa petani bahkan tidak menyadari bahwa lahan yang mereka garap merupakan bagian dari program cetak sawah yang dibiayai negara. Kondisi ini mencerminkan lemahnya komunikasi kebijakan antara pemerintah dan kelompok sasaran.

Secara ekonomi, keterbatasan modal petani menjadi hambatan serius yang mengurangi kemampuan mereka untuk mengelola lahan secara produktif. Meskipun pemerintah telah menyediakan dukungan berupa alat dan mesin pertanian (alsintan), drone, serta mekanisme bagi hasil melalui brigade pangan, namun belum semua petani dapat mengakses fasilitas tersebut secara merata. Kondisi risiko gagal panen akibat banjir juga menciptakan keengganan petani untuk berinvestasi lebih lanjut pada lahan yang masih belum stabil secara hidrologi. Dari sudut pandang ekonomi makro, meskipun Kalimantan Selatan merupakan provinsi surplus beras yang menyuplai kebutuhan provinsi tetangga, namun dampak langsung program cetak sawah terhadap peningkatan produksi dan kesejahteraan petani belum dapat diukur secara optimal pada tahap awal implementasi ini.

Secara birokrasi, implementasi program menampilkan pola sentralisasi kewenangan yang sangat kuat. Seluruh perencanaan, anggaran, dan target ditetapkan di tingkat pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah berperan sebagai pelaksana teknis. Pola ini memang memungkinkan pengambilan keputusan yang cepat, namun pada saat yang sama menghasilkan program yang kurang responsif terhadap variasi kondisi lokal. Koordinasi lintas sektor antara Kementerian Pertanian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, serta lembaga-lembaga teknis terkait masih memerlukan penguatan agar tercipta sinkronisasi yang lebih efektif. Perubahan nomenklatur dari Direktorat Jenderal PSP ke Direktorat Infrastruktur Pertanian yang berlangsung di tengah implementasi juga sempat menciptakan kebingungan koordinasi yang berimplikasi pada keterlambatan pelaksanaan di lapangan.

Secara keseluruhan, penelitian ini menyimpulkan bahwa Program Cetak Sawah di Kalimantan Selatan menghadapi kesenjangan antara desain kebijakan dan realitas implementasi yang bersumber dari beberapa faktor utama: pertama, kurang adaptifnya desain kebijakan pusat terhadap kondisi lokal yang beragam; kedua, lemahnya koordinasi lintas kelembagaan dan minimnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan; ketiga, ketidaksesuaian antara jadwal pelaksanaan dan kondisi alam yang tidak dapat diabaikan; keempat, keterbatasan kapasitas teknis dan ekonomi petani lokal dalam mengelola lahan rawa; serta kelima, belum optimalnya sistem monitoring dan evaluasi yang memungkinkan

perbaikan kebijakan secara berkelanjutan. Meskipun demikian, penelitian ini tidak bermaksud menyimpulkan bahwa program cetak sawah adalah kebijakan yang tidak layak atau pasti gagal. Beberapa lokasi dengan kesesuaian lahan yang baik dan dukungan infrastruktur memadai menunjukkan bahwa program ini dapat berjalan. Yang menjadi catatan kritis adalah bahwa keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kemampuan kebijakan untuk beradaptasi dengan konteks lokal, membangun partisipasi masyarakat, dan memperkuat koordinasi kelembagaan secara nyata dan berkelanjutan.

## 5.2 Batasan Penelitian

Penelitian ini secara konseptual dibatasi pada pendekatan *content of implementation* dari Merilee S. Grindle. Peneliti secara sadar tidak memperluas analisis pada dimensi *content of policy* secara mendalam karena fokus utama penelitian adalah melihat bagaimana kebijakan dirancang, dirumuskan, dan dijalankan sebelum dan selama implementasi Program Cetak Sawah. Pemilihan Content of Implementation sebagai fokus utama dilakukan karena melalui dimensi ini peneliti dapat secara lebih tepat melihat, menilai, dan menganalisis bagaimana perencanaan dan kebijakan Program Cetak Sawah dirancang, dirumuskan, dan ditetapkan sebelum diimplementasikan dalam bentuk program konkret di lapangan.

Dengan berfokus pada Content of Implementation, penelitian ini mampu menelusuri secara mendalam elemen-elemen substantif kebijakan, mencakup kepentingan kelompok sasaran, jenis manfaat yang diharapkan, derajat perubahan yang ditargetkan, lokus pengambilan keputusan, kejelasan mekanisme program, serta dukungan sumber daya. Fokus ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi di titik mana desain kebijakan mengandung kelemahan struktural yang kemudian berdampak pada pelaksanaan di tingkat lapangan. Dimensi konteks implementasi yang lebih luas, seperti dinamika politik lokal dan tekanan kepentingan aktor eksternal, tidak menjadi analisis utama dalam penelitian ini, meskipun tetap disinggung untuk memperkuat konteks pemahaman.

Penelitian ini juga menghadapi sejumlah keterbatasan yang bersifat empiris dan operasional. Dari sisi data, peneliti menemukan bahwa sebagian informasi yang sangat relevan untuk memperdalam analisis, khususnya data teknis

perencanaan lahan secara rinci, laporan evaluasi program internal, serta dokumen koordinasi antarlembaga, tidak dapat diakses karena bersifat rahasia negara atau masih dalam kategori dokumen terbatas (restricted). Keterbatasan akses terhadap data tersebut secara langsung memengaruhi kedalaman analisis yang dapat dilakukan, terutama pada aspek-aspek yang memerlukan verifikasi data kuantitatif dari laporan resmi pemerintah. Peneliti telah berupaya semaksimal mungkin untuk mengkompensasi keterbatasan ini melalui triangulasi sumber, termasuk wawancara mendalam dengan informan kunci serta kajian terhadap dokumen publik yang tersedia.

Dari sisi lokasi, penelitian ini hanya dapat dilaksanakan di wilayah Banjarbaru sebagai pusat kajian utama. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan praktis yang cukup mendasar: Banjarbaru merupakan pusat kota yang memiliki aksesibilitas tinggi, dekat dengan Bandara Syamsudin Noor, dan merupakan tempat berkedudukan berbagai instansi pemerintah provinsi yang menjadi narasumber penelitian. Sementara itu, banyak lokasi program cetak sawah yang secara geografis tersebar di wilayah-wilayah yang memiliki keterbatasan akses signifikan. Pada periode penelitian berlangsung, kondisi curah hujan yang sangat tinggi dan banjir yang merendam sebagian besar wilayah lahan cetak sawah menjadi hambatan serius yang tidak dapat diatasi peneliti secara mandiri. Banyak program cetak sawah yang pada periode pengamatan justru mengalami genangan banjir dan gagal produksi, sehingga pengamatan langsung ke lokasi-lokasi tersebut tidak dapat dilakukan secara menyeluruh. Kondisi ini, meskipun merupakan keterbatasan bagi peneliti, justru sekaligus menjadi data temuan penting yang mengonfirmasi kerentanan program terhadap faktor iklim dan banjir.

Dari sisi waktu, penelitian ini dilaksanakan dalam rentang waktu yang terbatas sesuai dengan ketentuan akademik penyelesaian skripsi. Keterbatasan waktu ini menyebabkan penelitian tidak dapat mengikuti perkembangan program secara longitudinal untuk melihat dampak jangka panjang implementasi. Periode pelaksanaan yang bertepatan dengan awal program cetak sawah berjalan efektif (pertengahan 2025) dan kemudian menghadapi musim hujan menyebabkan banyak dinamika lapangan yang belum dapat diamati secara menyeluruh. Penelitian ke depan yang dilakukan dalam jangka waktu yang lebih panjang akan

mampu memberikan gambaran evaluatif yang jauh lebih komprehensif terhadap program ini.

### 5.3 Implikasi Penelitian

#### 5.3.1 Implikasi Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi dalam memperkuat relevansi teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle dalam konteks kebijakan pertanian di negara berkembang, khususnya Indonesia. Penggunaan kerangka Content of Implementation Grindle dalam menganalisis program cetak sawah membuktikan bahwa teori ini tetap aplikatif dan produktif untuk menjelaskan kesenjangan antara desain kebijakan dan kenyataan implementasi. Penelitian ini secara khusus memperkaya pemahaman teoritis tentang bagaimana faktor kesesuaian lahan, koordinasi kelembagaan, dan partisipasi masyarakat berinteraksi dalam membentuk efektivitas implementasi kebijakan ekstensifikasi pertanian.

Selain itu, penelitian ini juga memberikan kontribusi teoritis dalam diskursus administrasi publik tentang ketegangan antara pendekatan top-down dan bottom-up dalam implementasi kebijakan. Temuan penelitian menegaskan bahwa pendekatan top-down yang dominan dalam kebijakan cetak sawah, meskipun memiliki keunggulan dalam kecepatan dan keseragaman standar, memiliki kelemahan struktural dalam mengakomodasi keberagaman kondisi lokal. Implikasi teoritis ini mendorong pengembangan model analisis yang lebih integratif, yang mampu menggabungkan kekuatan pendekatan top-down dalam perencanaan makro dengan fleksibilitas pendekatan bottom-up dalam adaptasi kontekstual di tingkat lokal.

Penelitian ini juga berkontribusi pada pengembangan perspektif analisis kebijakan pertanian yang melampaui sekadar dimensi teknis produksi. Dengan menempatkan dimensi sosial, kelembagaan, dan ekologis sebagai faktor-faktor analisis yang setara pentingnya dengan faktor teknis, penelitian ini mendorong pendekatan yang lebih holistik dalam kajian kebijakan pertanian. Hal ini sangat relevan untuk agenda penelitian kebijakan publik yang semakin membutuhkan perspektif interdisipliner

dalam menghadapi kompleksitas tantangan pembangunan berkelanjutan.

### 5.3.2 Implikasi Praktis

Dari perspektif praktis, temuan penelitian ini memiliki implikasi langsung bagi para pemangku kepentingan yang terlibat dalam Program Cetak Sawah. Bagi Kementerian Pertanian selaku penanggung jawab utama kebijakan, penelitian ini menggarisbawahi pentingnya memperbarui pendekatan perencanaan dari yang semata berbasis target luasan kuantitatif menuju perencanaan yang lebih berbasis kesesuaian lahan, kesiapan infrastruktur, dan kesiapan sosial masyarakat. Proses penetapan lokasi cetak sawah perlu diperkuat dengan kajian agroekologi yang lebih mendalam dan pelibatan pemerintah daerah yang lebih substansif sejak tahap awal.

Bagi pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Kalimantan Selatan, penelitian ini mengimplikasikan perlunya penguatan kapasitas lokal dalam pendampingan teknis petani, manajemen air pada lahan rawa, serta pembangunan komunikasi kebijakan yang lebih efektif antara aparat pemerintah dan masyarakat petani. Partisipasi masyarakat tidak seharusnya diperlakukan sebagai formalitas administratif, melainkan sebagai elemen substansial yang menentukan keberlanjutan program. Penguatan kelembagaan kelompok tani dan peningkatan akses petani terhadap permodalan juga menjadi kebutuhan mendesak yang harus dipenuhi agar investasi negara dalam program cetak sawah dapat menghasilkan dampak nyata.

Bagi masyarakat petani sebagai kelompok sasaran program, penelitian ini mengimplikasikan pentingnya peningkatan kapasitas dan literasi kebijakan agar mereka mampu berpartisipasi secara aktif dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program. Petani tidak seharusnya hanya menjadi objek kebijakan, tetapi harus diposisikan sebagai mitra aktif yang memiliki pengetahuan lokal yang berharga dan tidak dapat digantikan oleh perencanaan teknis dari pusat.

## 5.4 Rekomendasi

Berdasarkan keseluruhan hasil penelitian dan analisis implementasi Program Cetak Sawah di Provinsi Kalimantan Selatan, rekomendasi berikut disusun

sebagai bentuk kontribusi akademik untuk memperkuat kesesuaian antara desain kebijakan di tingkat pusat dengan realitas pelaksanaan di daerah. Rekomendasi ini diarahkan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta peneliti selanjutnya sebagai bagian dari upaya penyempurnaan kebijakan secara berkelanjutan.

#### 5.4.1 Rekomendasi untuk Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat perlu melakukan penguatan pada tahap pra-implementasi kebijakan, khususnya dalam pemetaan kesiapan daerah secara komprehensif sebelum menetapkan target luasan cetak sawah. Penelitian ini menunjukkan bahwa perbedaan kondisi sosial-ekonomi masyarakat, latar belakang pekerjaan, serta karakteristik agroekologi sangat memengaruhi efektivitas pelaksanaan program. Oleh karena itu, perencanaan yang berbasis pada data kontekstual dan asesmen lapangan yang mendalam menjadi kebutuhan mendesak agar target yang ditetapkan tidak semata bersifat administratif, melainkan realistis dan operasional.

Selain itu, stabilitas dan kejelasan struktur kelembagaan perlu diperkuat. Perubahan nomenklatur dan pembagian kewenangan antar direktorat sebaiknya disertai dengan pedoman teknis yang jelas dan sistem koordinasi yang terintegrasi agar tidak menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaan. Pemerintah pusat juga perlu memastikan bahwa setiap perubahan organisasi tidak menghambat kelancaran implementasi di daerah. Harmonisasi regulasi dan penyederhanaan jalur koordinasi menjadi langkah penting untuk mengurangi potensi tumpang tindih kewenangan.

Di samping aspek kelembagaan, pemerintah pusat juga perlu mengintegrasikan pendekatan adaptif terhadap faktor geografis dan perubahan iklim dalam desain kebijakan. Program cetak sawah yang dilaksanakan di wilayah dengan karakter lahan rawa dan pasang surut memerlukan pendekatan teknis yang berbeda dengan wilayah sawah irigasi konvensional. Oleh karena itu, kebijakan perlu lebih fleksibel dan memberikan ruang penyesuaian berbasis kondisi lokal. Jadwal pelaksanaan program juga harus mempertimbangkan kalender musim dan kondisi hidrologi lokal secara serius agar tidak bertepatan dengan musim penghujan yang dapat menyebabkan gagal panen.

#### 5.4.2 Rekomendasi untuk Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah memiliki peran strategis sebagai pelaksana teknis di lapangan. Berdasarkan temuan penelitian, diperlukan penguatan kapasitas daerah dalam melakukan pendampingan kepada masyarakat, khususnya bagi kelompok yang mengalami transisi dari sektor perkebunan ke pertanian sawah. Program pelatihan, penyuluhan, dan pendampingan teknis perlu dirancang secara berkelanjutan agar masyarakat tidak hanya menjadi penerima kebijakan, tetapi juga mampu mengelola lahan secara produktif dan mandiri. Pendampingan ini harus mencakup aspek teknis budidaya padi di lahan rawa, manajemen air, penggunaan pupuk, serta pengendalian hama yang sesuai dengan kondisi spesifik lahan pasang surut

Pemerintah daerah juga perlu memperkuat sistem tata kelola air dan infrastruktur pendukung yang sesuai dengan karakteristik wilayah. Pengelolaan lahan rawa dan pasang surut memerlukan manajemen air yang presisi dan berkelanjutan. Tanpa dukungan teknis yang memadai, potensi lahan tidak dapat dioptimalkan secara maksimal. Pemerintah daerah perlu mengalokasikan anggaran yang memadai untuk pembangunan dan pemeliharaan jaringan irigasi tersier, pintu air, serta jalan usaha tani yang menjadi prasyarat keberhasilan budidaya di wilayah rawa.

Selain itu, pemerintah daerah perlu mendorong partisipasi masyarakat yang lebih substantif. Keterlibatan masyarakat tidak hanya dalam tahap pelaksanaan, tetapi juga dalam forum komunikasi dan evaluasi program, dapat meningkatkan rasa kepemilikan terhadap kebijakan. Pendekatan partisipatif ini diharapkan mampu meminimalkan resistensi dan meningkatkan keberlanjutan program dalam jangka panjang. Pembentukan forum komunikasi reguler antara aparat dinas pertanian dan kelompok tani di tingkat desa perlu diwujudkan sebagai ruang pertukaran informasi, aspirasi, dan penyelesaian masalah secara kolaboratif.

#### 5.4.3 Rekomendasi untuk Penelitian Selanjutnya

Penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan kajian longitudinal guna melihat dampak jangka panjang Program Cetak Sawah terhadap produktivitas pertanian dan kesejahteraan petani. Penelitian ini masih

terbatas pada tahap implementasi awal, sehingga evaluasi keberlanjutan program dalam periode waktu yang lebih panjang menjadi penting untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif. Kajian longitudinal yang dilakukan dalam rentang tiga hingga lima tahun ke depan akan mampu mengukur sejauh mana lahan-lahan yang telah dicetak benar-benar memproduksi secara konsisten dan memberikan dampak positif terhadap kesejahteraan petani.

Selain itu, kajian mendalam mengenai aspek keberlanjutan lingkungan, khususnya pada wilayah dengan karakter lahan rawa dan pasang surut, perlu dikembangkan lebih lanjut. Pembukaan lahan gambut tanpa perencanaan ekologis yang matang berpotensi menciptakan dampak lingkungan yang serius dan berjangka panjang, termasuk peningkatan emisi karbon dan kerusakan ekosistem. Oleh karena itu, penelitian yang mengintegrasikan perspektif lingkungan hidup ke dalam analisis kebijakan pertanian menjadi sangat relevan untuk dikembangkan. Pendekatan interdisipliner yang menggabungkan ilmu administrasi publik, ekologi, dan ekonomi pertanian akan memberikan kontribusi yang jauh lebih komprehensif dalam memahami kompleksitas program cetak sawah.

Penelitian berbasis pendekatan kuantitatif juga dapat dilakukan untuk mengukur efektivitas program secara lebih terukur, sehingga dapat melengkapi temuan kualitatif yang telah dihasilkan dalam penelitian ini. Pengembangan indikator-indikator kinerja implementasi yang dapat diukur secara empiris, termasuk capaian produktivitas lahan, tingkat partisipasi petani, biaya per satuan luas yang dihasilkan, serta dampak terhadap pendapatan petani, akan sangat berguna bagi evaluasi kebijakan di masa mendatang. Dengan pengembangan penelitian lanjutan, diharapkan diskursus akademik mengenai implementasi kebijakan pertanian tidak hanya berhenti pada aspek administratif, tetapi juga mencakup dimensi ekologis, sosial, dan ekonomi secara terpadu demi mewujudkan pembangunan pertanian yang berkelanjutan dan berkeadilan.