

Kajian Identifikasi dan Implementasi Kebijakan Perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan

Nugara¹, Iwan Rudiarto²

Diterima : 3 April 2017

Disetujui : 29 Mei 2017

ABSTRACT

The government's efforts in realizing food security and food sovereignty are being faced with the problem of the high conversion of agricultural land. To that end, the government made Law Number 41 of 2009 on the Protection of Sustainable Food Agricultural Land (LP2B) decentralized to the regions. Pekalongan regency potential as a producer of food crops, but have not had clear rules to protect potential of land conversion. Pekalongan has set LP2B area, but there is no locus. This study visits of conversion of agricultural land happens, the identification of suitable agricultural land to LP2B criteria, as well as the potential and constraints in implementation LP2B Protection Policy. The method used is the method of spatial and qualitative methods (parallel mixed method). As a result, agricultural land continues to decline due to the conversion. Of the total area of 30734.39 hectares of agricultural land, only 18959.35 hectares in accordance with the criteria LP2B. This figure does not meet predetermined allocation (24 195 hectares). In LP2B protection policy implementation, there is some potential and constraints. Typical constraints include unclear regulations, no socialization, lack of commitment to the community, lack of quantity and quality of human resources, as well as the lack of supporting facilities. Meanwhile, the potential that is where team IPPT can minimize the occurrence of agricultural land conversion. Pekalongan regency potential as one of the producers of food crops (rice) should be protected from the threat of the trend of agricultural land conversion. Pekalongan regency government needs to maximize potential and minimize constraints, and implement existing solutions that LP2B protection policy implementation goes well. Thus, the area of agricultural land that is to remain sustainable and can support food security both at the regency, provincial, and national levels.

Keywords : Land Conversion, LP2B, GIS, Policy Implementation

ABSTRAK

Upaya pemerintah dalam mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan sedang dihadapkan pada masalah tingginya alih fungsi lahan pertanian. Untuk itu, pemerintah membuat UU Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang didesentralisasikan ke daerah-daerah. Kabupaten Pekalongan berpotensi sebagai penghasil tanaman pangan, namun belum memiliki peraturan yang jelas untuk melindungi potensinya dari alih fungsi lahan. Kabupaten Pekalongan telah menetapkan luasan LP2B, namun belum ada delineaasinya. Penelitian ini dilihat dari alih fungsi lahan pertanian yang terjadi, identifikasi lahan pertanian yang sesuai kriteria LP2B, serta potensi dan kendala dalam implementasi Kebijakan Perlindungan LP2B. Metode yang digunakan yaitu gabungan metode spasial dan metode kualitatif (paralel mixed method). Hasilnya, luas lahan pertanian terus mengalami penurunan akibat alih fungsi. Dari total luas lahan pertanian 30.734,39 hektar, hanya 18.959,35 hektar yang sesuai dengan kriteria LP2B. Angka tersebut belum mencukupi alokasi yang telah ditetapkan (24.195 hektar). Dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B, terdapat beberapa potensi dan kendala. Kendala yang ada antara lain peraturan belum jelas, belum ada sosialisasi, kurangnya komitmen masyarakat, kurangnya jumlah dan mutu SDM, serta kurangnya fasilitas penunjang. Sementara itu, potensinya yaitu keberadaan tim IPPT dapat meminimalisir terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Potensi Kabupaten Pekalongan sebagai salah satu daerah penghasil tanaman pangan (padi) harus dilindungi dari ancaman adanya tren alih fungsi lahan pertanian. Pemerintah Kabupaten Pekalongan perlu memaksimalkan potensi dan meminimalisir kendala, serta melaksanakan solusi yang ada supaya implementasi kebijakan perlindungan LP2B berjalan dengan baik. Sehingga, luas lahan pertanian yang ada tetap lestari dan dapat mendukung ketahanan pangan baik di tingkat kabupaten, provinsi, maupun di tingkat nasional.

Kata Kunci : Alih Fungsi Lahan, LP2B, SIG, Implementasi Kebijakan

¹Mahasiswa Program Studi Magister Pembangunan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Diponegoro

²Dosen Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Undip, Semarang, Jawa Tengah

PENDAHULUAN

Upaya Pemerintah Indonesia dalam mewujudkan ketahanan pangan sedang dihadapkan pada masalah tingginya tingkat alih fungsi lahan pertanian. Alih fungsi lahan merupakan konsekuensi dari meningkatnya pertumbuhan penduduk yang membutuhkan lahan-lahan baru, sedangkan sumber daya lahan yang ada sangat terbatas (Kusniati, 2013 dan Parwata, 2014). Hal senada juga diungkapkan oleh Deininger (2003) dan Goetz dkk. (2005) yang menyebutkan bahwa banyak permasalahan tentang lahan timbul akibat adanya kelangkaan lahan yang dihadapkan pada tingginya tingkat pertumbuhan penduduk. Lahan merupakan salah satu sumberdaya alam yang

sangat penting bagi manusia, karena selain sebagai tempat hidup, lahan juga sebagai tempat mencari nafkah.

Alih fungsi lahan terjadi karena adanya persaingan antar sektor-sektor penggunaan lahan yang terus menerus, yaitu sektor permukiman, transportasi, pertanian, dan kehutanan (Steinhäuser dkk., 2015). Menurut Puspasari (2012), lahan merupakan sumberdaya alam yang strategis bagi pembangunan. Hampir semua sektor pembangunan fisik membutuhkan lahan, baik untuk sektor pertanian, kehutanan, perumahan, industri, perdagangan, jasa, pertambangan, maupun transportasi. Selain itu, keberadaan sarana dan prasarana transportasi di suatu tempat juga mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, karena mempermudah akses untuk permukiman, industri, jasa dan lain sebagainya (Rahayu dkk., 2015).

Alih fungsi lahan pertanian dari waktu ke waktu dapat menyebabkan berkurangnya lahan pertanian dan menurunnya ketahanan pangan. Alih fungsi lahan pertanian yang terjadi sangat mengkhawatirkan, karena lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi permukiman atau industri biasanya bersifat permanen (*irreversible*) (Usman, 2004 dalam Karim & Rahayu, 2014). Untuk itu, pemerintah berinisiatif menyelenggarakan perlindungan terhadap lahan pertanian melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan LP2B. Undang-undang tersebut juga diperkuat oleh Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Kabupaten Pekalongan merupakan daerah yang sebagian besar wilayahnya didominasi area pertanian. Berdasarkan data Kabupaten Pekalongan Dalam Angka tahun 2014, luas lahan pertanian di Kabupaten Pekalongan mencapai 24.789,54 hektar dari total luas wilayah keseluruhan yang mencapai 83.613 hektar. Dari total luas wilayah Kabupaten Pekalongan, rincian penggunaan lahan pertanian menunjukkan angka yang cukup tinggi, sehingga dapat dikatakan bahwa Kabupaten Pekalongan berpotensi sebagai penghasil tanaman pangan khususnya padi.

Untuk melindungi potensi tersebut dari alih fungsi lahan, Kabupaten Pekalongan telah menetapkan luasan LP2B dalam Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Pekalongan 2011-2031 seluas 24.195 hektar. Namun, lokasi luasan LP2B belum didelineasi dalam wujud peta. Hal tersebut mengakibatkan adanya ketidakpastian dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang di Kabupaten Pekalongan. Pemerintah mengalami kesulitan dalam pelaksanaan perlindungan lahan pertanian. Untuk itu, diperlukan adanya penelitian tentang kajian identifikasi dan implementasi kebijakan perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi lahan pertanian sawah yang sesuai untuk LP2B dan mengkaji implementasi kebijakan perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan. Harapannya, hasil dari penelitian ini dapat berguna sebagai

rekomendasi bagi pemerintah dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan. Untuk memperoleh tujuan tersebut, maka sasaran yang akan dicapai dalam penelitian ini yaitu menganalisis pola sebaran dan luasan alih fungsi lahan pertanian sawah di Kabupaten Pekalongan tahun 2001, 2009, sampai 2015; menganalisis kesesuaian penggunaan lahan tahun 2015 dengan arahan sawah lestari/LP2B Provinsi Jawa Tengah; menganalisis lahan pertanian sawah tahun 2015 yang sesuai untuk LP2B di Kabupaten Pekalongan; serta menganalisis potensi dan kendala dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan.

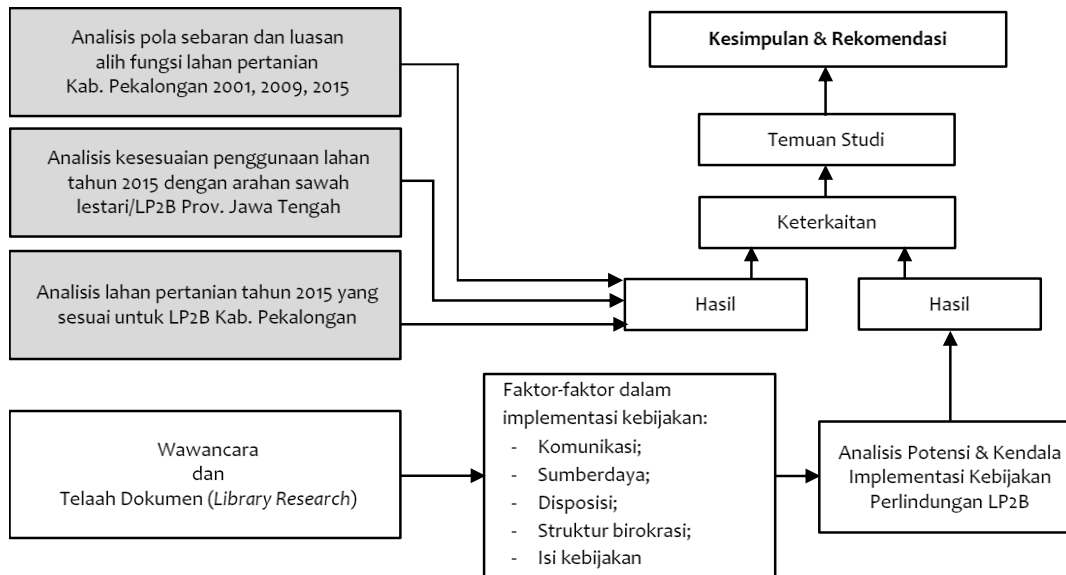
METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian tentang implementasi kebijakan, yaitu penelitian tentang proses implementasi kebijakan atau juga bisa dikatakan penelitian tentang bagaimana suatu kebijakan diterapkan (Nugroho, 2014). Penelitian ini menggunakan metode gabungan paralel (*parallel mixed method*), yaitu berupa metode spasial dan metode kualitatif. Dalam metode ini, peneliti mengumpulkan data spasial dan kualitatif, menganalisisnya secara terpisah, kemudian melihat keterkaitan temuan-temuan yang ditemukan (Creswell, 2016). Penggunaan metode gabungan (*mixed method*) dimaksudkan untuk menjawab rumusan permasalahan penelitian supaya hasil temuannya menjadi lebih lengkap (Sarwono, 2013).

Metode spasial digunakan untuk menganalisis pola sebaran dan luasan alih fungsi lahan pertanian sawah di Kabupaten Pekalongan tahun 2001, 2009, sampai 2015; menganalisis kesesuaian penggunaan lahan tahun 2015 dengan arahan sawah lestari/LP2B Provinsi Jawa Tengah; dan menganalisis lahan pertanian sawah tahun 2015 yang sesuai untuk LP2B di Kabupaten Pekalongan. Sedangkan Metode kualitatif digunakan untuk menganalisis potensi dan kendala dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan.

Analisis pola sebaran dan luasan alih fungsi lahan pertanian sawah menggunakan metode *overlay* dari peta penggunaan lahan tahun 2001 (sebagai tahun awal) dan 2015 (sebagai tahun akhir). Kemudian dilanjutkan dengan deskripsi mengenai pola sebaran dan luasan alih fungsi lahan pertanian sawah yang terjadi selama kurun waktu tersebut. Analisis kesesuaian penggunaan lahan dengan arahan sawah lestari/LP2B Provinsi Jawa Tengah menggunakan metode *overlay* peta penggunaan lahan tahun 2015 dengan peta sawah lestari/LP2B yang terdapat pada RTRW Provinsi Jawa Tengah. Analisis lahan pertanian sawah tahun 2015 yang sesuai untuk LP2B di Kabupaten Pekalongan menggunakan metode *overlay* peta penggunaan lahan sawah 2015 dengan peta kriteria-kriteria LP2B berdasarkan RTRW Kabupaten Pekalongan. Kriteria-kriterianya adalah lahan pertanian dengan irigasi teknis, memiliki indeks pertanaman lebih dari satu kali dalam setahun, serta memiliki produktifitas lebih atau sama dengan 4,5 ton per hektar.

Sementara itu, analisis potensi dan kendala dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan menggunakan metode kualitatif. Analisis ini diperoleh dari wawancara serta telaah dokumen (*library research*) yang kemudian hasilnya akan dipilah-pilah mana yang termasuk potensi dan mana yang termasuk kendala dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B. Potensi dan kendala dipilah-pilah sesuai dengan faktor-faktor dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Faktor-faktor dalam keberhasilan implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur birokrasi, serta isi kebijakan.



Setelah semua dianalisis, temuan-temuan dari analisis tersebut dilihat keterkaitannya. Setelah itu, dapat ditemukan temuan studi, lalu ditarik kesimpulan dan rekomendasi tentang kajian Identifikasi dan Implementasi Kebijakan Perlindungan LP2B di kabupaten Pekalongan.

Sumber: Hasil Analisis, 2016

GAMBAR 1.
KERANGKA ANALISIS KESELURUHAN

POTENSI PERTANIAN KABUPATEN PEKALONGAN

Kabupaten Pekalongan merupakan daerah yang berpotensi sebagai penghasil tanaman pangan, khususnya padi. Hal tersebut terlihat dari rincian penggunaan lahan pertanian menunjukkan angka yang cukup tinggi, yaitu 24.789,54 hektar atau sekitar 30% dari total luas wilayah Kabupaten Pekalongan 83.613 hektar (BPS, 2015). Selain itu, kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB Kabupaten Pekalongan juga termasuk tinggi. Kontribusi sektor pertanian berada di urutan kedua setelah sektor industri pengolahan. Serapan tenaga kerja di sektor pertanian juga termasuk tinggi. Berdasarkan data BPS, jumlah penduduk yang bekerja menurut lapangan kerja di Kabupaten Pekalongan tahun 2015, terlihat bahwa persentase penyebaran tenaga kerja yang terbanyak di Kabupaten Pekalongan adalah sektor industri 147.918 orang, kemudian disusul sektor pertanian 97.264 orang, perdagangan 83.219 orang, dan yang paling kecil adalah sektor peternakan sebesar 4.091 orang. Tenaga kerja sektor pertanian menjadi nomor dua yang paling besar setelah tenaga kerja sektor industri.

Dominasi sektor pertanian di Kabupaten Pekalongan bukan berarti sektor-sektor yang lain tidak tumbuh berkembang di wilayah ini. Berkembangnya sektor-sektor selain pertanian, seperti industri, perumahan, perdagangan dan jasa mengakibatkan menyempitnya lahan pertanian. Menurut data BPS, tercatat bahwa telah terjadi penyempitan lahan sawah dari tahun 2009 hingga 2015 sebesar 596,30 hektar, dari yang tadinya 25.385,84 hektar menjadi 24.789,54 hektar.

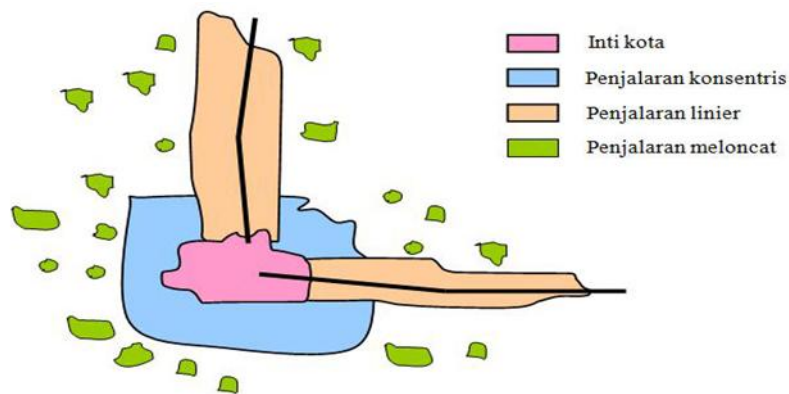
KAJIAN LITERATUR

Pola Sebaran Alih Fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan yang terjadi akibat adanya persaingan antar sektor penggunaan lahan pada akhirnya akan memiliki pola. Pola alih fungsi lahan dapat dijelaskan melalui teori-teori dari para ahli tentang perkembangan fisik dan keruangan kota. Menurut Yunus (2005), ada 3 bentuk perkembangan fisik dan keruangan kota, yaitu:

- 1) Perembetan Konsentris (*Concentric Development*)
Bentuk ini merupakan jenis perembetan area perkotaan yang lambat. Perembetan yang berjalan perlahan terbatas pada semua bagian luar kenampakan fisik kota secara merata sehingga membentuk kenampakan morfologi kota yang relatif kompak.
- 2) Perembetan Memanjang (*Ribbon/Linear/Axial Development*)
Perembetan jenis ini mengikuti pola jaringan jalan dan menunjukkan perembetan yang tidak sama/merata pada setiap bagian perkembangan kota. Dalam bentuk ini, alih fungsi lahan pertanian terjadi di sepanjang jaringan jalan. Perembetan ini sama dengan Teori Poros yang dikemukakan oleh Babcock yang menjelaskan daerah di sepanjang jalur transportasi memiliki mobilitas yang tinggi, sehingga perkembangan fisiknya akan lebih pesat dibandingkan daerah-daerah yang tidak berada di sepanjang jalur transportasi.
- 3) Perembetan Meloncat (*Leap Frog/Checkerboard Development*)
Bentuk ini merupakan jenis perembetan yang tidak mengikuti pola tertentu. Perembetan terjadi secara tidak teratur dan tumbuh di tengah-tengah lahan pertanian.

Senada dengan teori tersebut, Branch (1995) mengemukakan ada beberapa pola perkembangan fisik dan keruangan kota, yaitu radial menerus, radial tidak menerus, grid iron menerus, radial-konsentris menerus, dan linier menerus. Pada dasarnya pendapat-pendapat para ahli tersebut tentang pola-pola perkembangan fisik dan keruangan kota memiliki banyak persamaan. Namun, secara umum pola perkembangan fisik dan keruangan kota dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu perkembangan memusat, perkembangan memanjang mengikuti pola jaringan jalan, dan perkembangan meloncat membentuk pusat-pusat pertumbuhan baru.



Sumber: Yunus, 1994

GAMBAR 2.
MODEL PERKEMBANGAN FISIK DAN KERUANGAN KOTA

Menurut Sumaryanto et al. (2005), pola alih fungsi lahan dapat ditinjau dalam dua aspek. Yang pertama adalah alih fungsi secara langsung oleh pemilik lahan yang bersangkutan, dan yang kedua adalah alih fungsi yang diawali dengan alih penguasaan lahan. Dalam alih fungsi secara langsung oleh pemilik lahan yang bersangkutan, biasanya ada tiga motif tindakan, yaitu untuk pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal, dalam rangka meningkatkan pendapatan melalui alih usaha, dan kombinasi keduanya. Pola ini terjadi di sembarang tempat, dalam lingkup yang kecil-kecil, dan tersebar. Dampaknya terhadap eksistensi lahan sawah sekitarnya akan

significant dalam jangka waktu lama. Dalam alih fungsi yang diawali dengan alih penguasaan lahan, pemilik menjual kepada pihak lain yang akan memanfaatkannya untuk usaha non pertanian. Biasanya terjadi dalam hamparan yang luas, terkonsentrasi, dan umumnya berkorelasi positif dengan proses pengkotaan. Dampaknya terhadap eksistensi lahan sawah sekitarnya berlangsung cepat dan *significant*.

Kriteria LP2B

LP2B ditetapkan berdasarkan kriteria, persyaratan, dan tata cara penetapan. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, kriteria dan persyaratan lahan yang dapat ditetapkan menjadi LP2B harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a) Berada pada kesatuan hamparan lahan yang mendukung produktivitas dan efisiensi produksi.
- b) Memiliki potensi teknis dan kesesuaian lahan yang sangat sesuai, sesuai, atau agak sesuai untuk peruntukan pertanian pangan.
- c) Didukung infrastruktur dasar; dan/atau
- d) Telah dimanfaatkan sebagai lahan pertanian pangan.

Di dalam penelitian ini, kriteria LP2B yang digunakan adalah kriteria berdasarkan Pasal 35 ayat (2) huruf C Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Pekalongan Tahun 2011-2031, dengan pertimbangan kesesuaian karakteristik pertanian yang ada di Kabupaten Pekalongan. Kriteria LP2B menurut RTRW Kabupaten Pekalongan adalah:

- a) lahan pertanian sawah yang berstatus irigasi teknis;
- b) indeks pertanamannya lebih dari satu kali tanam dalam satu tahun; dan
- c) produktivitasnya lebih besar atau sama dengan 4,5 ton per hektar.

Penginderaan Jauh dan SIG

Aplikasi data penginderaan jauh dan SIG dapat digunakan untuk mengetahui pola terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Caranya yaitu dengan memanfaatkan beda fase penutupan lahan pertanian sawah pada citra satelit multi temporal. Maksud dari multi temporal yaitu adanya citra satelit pada tahun awal dan citra satelit pada tahun akhir, atau dapat juga dikatakan citra time series, bisa dua citra atau lebih (Sitorus dkk., 2006 dan Hadeel dkk., 2009).

Selain itu, aplikasi data penginderaan jauh dan SIG juga dapat digunakan untuk mengetahui kesesuaian penggunaan lahan. Ada beberapa jenis analisis yang dapat digunakan dalam menilai kesesuaian penggunaan lahan dalam GIS, yaitu *Boolean Overlay*, *Arithmetic Overlay*, dan *Weighted Overlay*. *Boolean Overlay* disebut juga dengan operasi biner, *Arithmetic Overlay* menggunakan rumus algoritma (perkalian, pembagian, penambahan, maupun pengurangan), dan *Weighted Overlay* adalah teknik *overlay* dengan pembobotan (Indarto & Faisol, 2012).

Implementasi Kebijakan

Proses kebijakan publik dapat dibagi menjadi tiga tahap, yaitu tahap perumusan kebijakan, tahap implementasi kebijakan, dan tahap evaluasi kebijakan (Stich & Eagle, 2005). Tahap implementasi sangat penting dalam sebuah proses kebijakan. Keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan tanpa adanya implementasi yang efektif (Edwards III, 1980 dalam Akib & Tarigan, 2008). Implementasi kebijakan adalah aktivitas lanjutan setelah dikeluarkannya suatu kebijakan, yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* maupun *outcomes* bagi masyarakat (Akib & Tarigan, 2008).

Ada banyak sekali pendekatan dalam implementasi kebijakan publik, namun keberadaan masing-masing pendekatan tersebut dapat saling melengkapi. Dalam penelitian ini, faktor-faktor yang digunakan untuk mengidentifikasi potensi dan kendala dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B dihasilkan dari pendekatan menurut Edwards III (1980 dalam Nugroho, 2014) yang dilengkapi dengan beberapa pendekatan-pendekatan para ahli yang lain, yaitu Ripley & Franklin (1986 dalam Nurharjadmo, 2008), Grindle (1980 dalam Nurharjadmo, 2008 dan Nugroho, 2014), Van Meter & Van Horn (1975 dalam Nurharjadmo, 2008), seperti pada tabel 1.

TABEL 1
FAKTOR-FAKTOR KEBERHASILAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Model Implementasi Kebijakan	Faktor-faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan	Faktor-faktor yang digunakan untuk identifikasi potensi dan kendala dalam implementasi kebijakan
Edwards III (1980 dalam Nugroho, 2014)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi 2. Sumber daya 3. Disposisi 4. Struktur Birokrasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi, menyangkut bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada publik. 2. Sumberdaya, menyangkut ketersediaan sumber daya manusia/staf (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, dan fasilitas/sarana prasarana.
Ripley & Franklin (1986 dalam Nurharjadmo, 2008)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepatuhan (<i>compliance</i>) 2. Faktual (<i>what's happening?</i>) 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Disposisi (sikap pelaksana), menyangkut komitmen pelaksana terhadap pelaksanaan kebijakan, termasuk kepatuhan implementor terhadap prosedur maupun kepatuhan agen bawahan terhadap agen di atasnya.
Grindle (1980 dalam Nurharjadmo, 2008 dan Nugroho, 2014)	<p>Isi Kebijakan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan 2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan 3. Derajat perubahan yang diinginkan 4. Kedudukan pembuat kebijakan 5. Siapa pelaksana program 6. Sumber daya yang dikerahkan <p>Konteks Kebijakan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat 2. Karakteristik lembaga dan penguasa 3. Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Struktur birokrasi, menyangkut mekanisme (<i>standard operating procedure</i>) dalam pelaksanaan kebijakan, kewenangan yang ada dalam melaksanakan tugas, termasuk di dalamnya hubungan antar organisasi. 5. Isi kebijakan, menyangkut bagaimana isi kebijakan dibuat dan manfaat kebijakan bagi kelompok sasaran.
Van Meter & Van Horn (1975 dalam Nurharjadmo, 2008)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Standar dan sasaran kebijakan 2. Sumberdaya 	

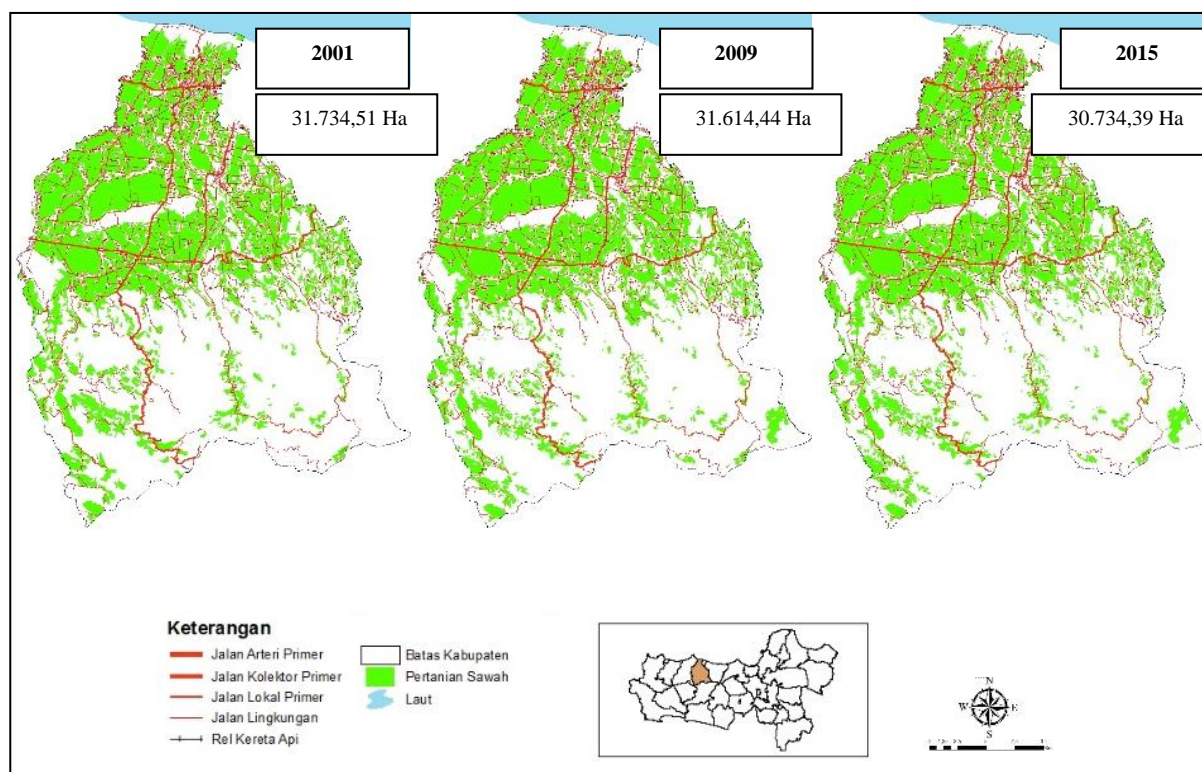
Model Implementasi Kebijakan	Faktor-faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan	Faktor-faktor yang digunakan untuk identifikasi potensi dan kendala dalam implementasi kebijakan
	3. Komunikasi / hubungan antar organisasi 4. Karakteristik birokrasi pelaksana 5. Kondisi sosial, ekonomi, politik	

Sumber: Hasil Analisis, 2016

ANALISIS

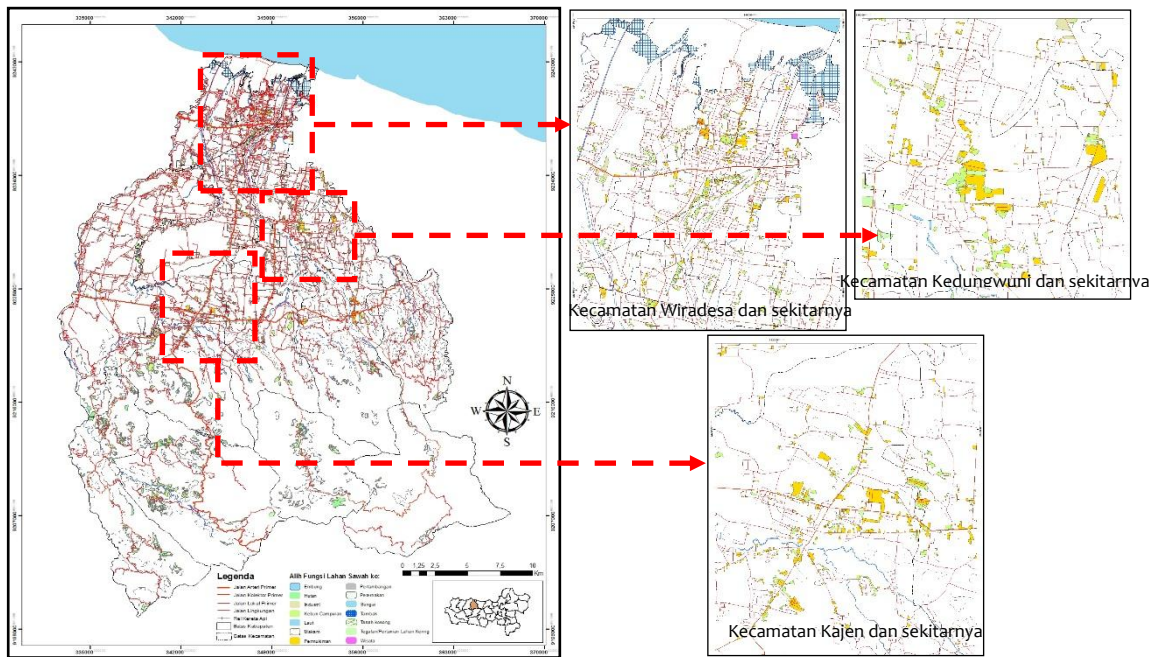
Pola Sebaran dan Luasan Alih Fungsi Lahan Pertanian Sawah di Kabupaten Pekalongan

Telah terjadi alih fungsi lahan pertanian sawah di Kabupaten Pekalongan. Lahan pertanian sawah pada tahun 2001 seluas 31.734,51 hektar menjadi 31.614,44 hektar pada tahun 2009. Kemudian pada tahun 2015, luas pertanian sawah menjadi 30.734,39 hektar (Lihat Gambar 6). Di Kabupaten Pekalongan, pola alih fungsi lahan pertanian sawah terjadi di sembarang tempat, dalam lingkup yang kecil-kecil, dan tersebar. Sebagian besar terjadi di lokasi yang berdekatan dengan infrastruktur jalan dan memiliki letak strategis, serta lebih banyak terjadi di kecamatan-kecamatan yang berperan sebagai pusat pertumbuhan, seperti di Kedungwuni, Wiradesa, dan Kajen (Lihat Gambar 7).



Sumber: Hasil Analisis, 2016

GAMBAR 3
PETA PERBANDINGAN LUAS LAHAN PERTANIAN SAWAH

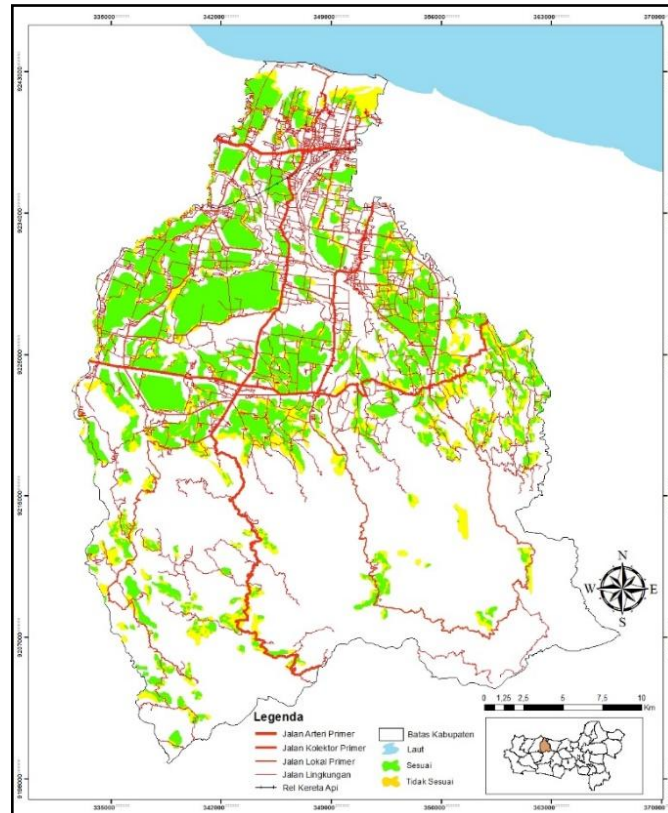


Sumber: Hasil Analisis, 2016

GAMBAR 4
PETA ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN SAWAH
KABUPATEN PEKALONGAN TAHUN 2001-2015

Kesesuaian Penggunaan Lahan tahun 2015 dengan Arahan Sawah Lestari/LP2B Provinsi Jawa Tengah

Dari hasil overlay peta penggunaan lahan tahun 2015 dengan peta sawah lestari/LP2B yang terdapat pada RTRW Provinsi Jawa Tengah, didapatkan hasil bahwa terdapat ketidaksesuaian antara penggunaan lahan tahun 2015 terhadap arahan sawah lestari sebesar 31,82% (7.966,11 hektar). Sementara itu kesesuaian antara penggunaan lahan tahun 2015 terhadap arahan sawah lestari sebesar 68,18% (17.065,04 hektar).



Sumber: Hasil Analisis, 2016

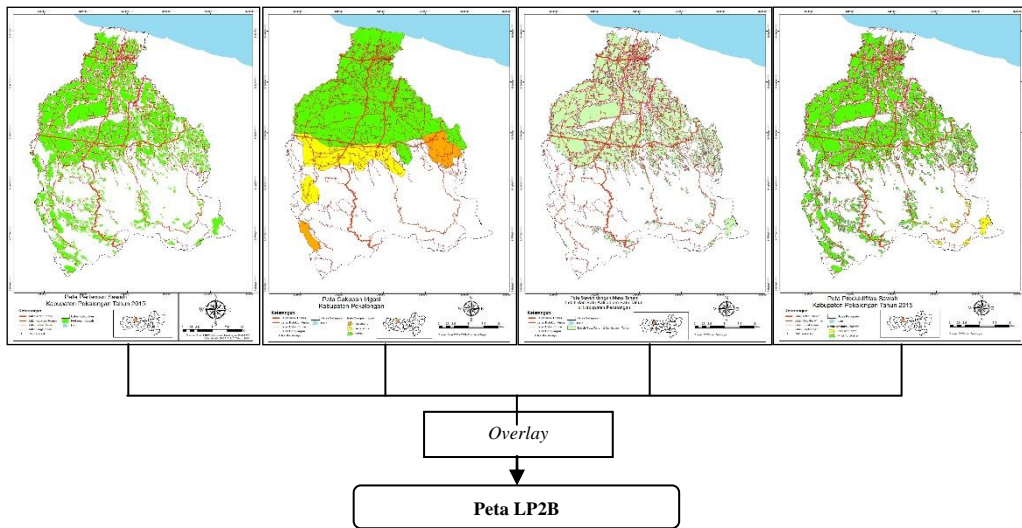
GAMBAR 5
PETA KESESUAIAN PENGGUNAAN LAHAN
TERHADAP PETA SAWAH LESTARI PROVINSI JAWA TENGAH

Ketidaksinkronan antara peraturan di bawah dengan peraturan di atasnya dan juga ketidakjelasan peraturan yang ada, menimbulkan kesulitan bagi pelaksana terutama di tingkat bawah dalam melindungi lahan pertanian dari kegiatan alih fungsi. Dari kejadian tersebut seolah-olah ada ketidakpatuhan antara pemerintah di bawah (kabupaten) terhadap pemerintah di atasnya (provinsi).

Lahan Pertanian Sawah tahun 2015 yang Sesuai untuk LP2B di Kabupaten Pekalongan

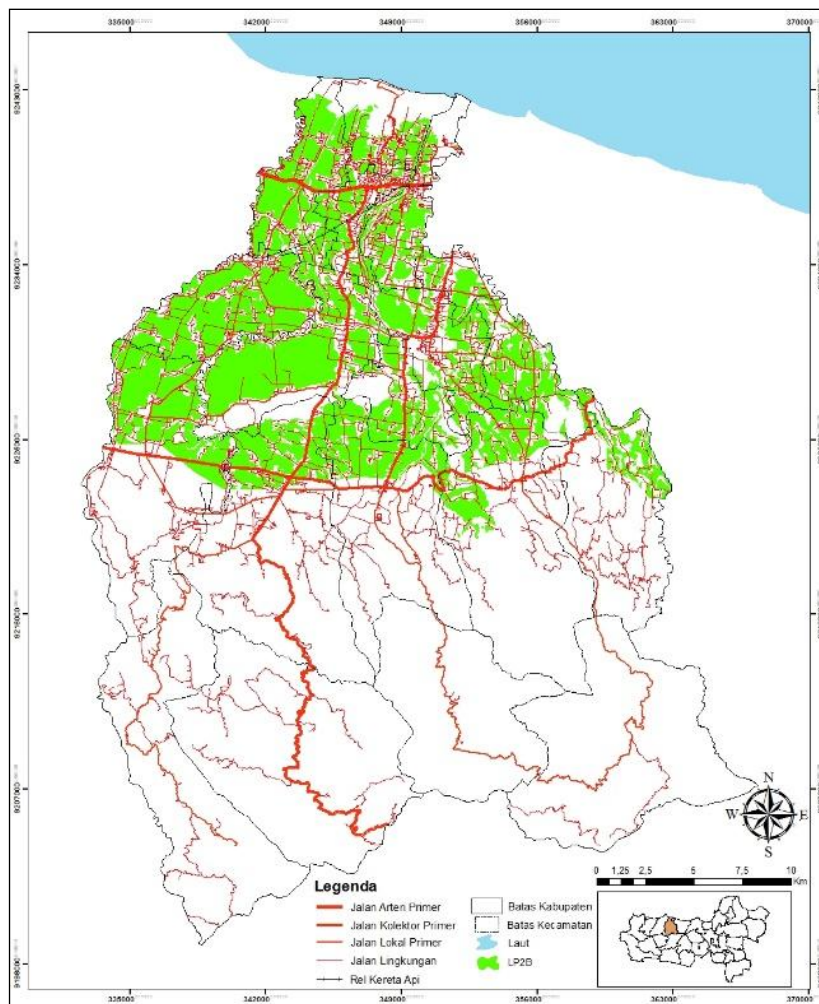
Lahan pertanian sawah yang saat ini sesuai untuk LP2B adalah 18.959,35 hektar (Lihat Gambar 7). Angka tersebut ternyata masih di bawah kuota atau alokasi yang ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang juga tertuang dalam Perda RTRW Kabupaten Pekalongan, yaitu seluas 24.195 hektar. Dengan demikian masih ada selisih kekurangan sebesar 5.235,65 hektar. Namun, jika dilihat dari ketersediaan lahan sawah secara keseluruhan dengan luas 30.734,39 hektar, luas pertanian sawah saat ini masih bisa mencukupi alokasi LP2B yang telah ditetapkan.

Berdasarkan proses analisis, ternyata yang lebih menjadi pembeda adalah cakupan irigasi teknis. Hal tersebut terlihat dari pola yang terbentuk dari peta identifikasi LP2B dengan pola dari peta cakupan irigasi teknis (lihat gambar 6 dan 7). Untuk itu harus ada peningkatan cakupan irigasi teknis terhadap lahan pertanian yang ada di beberapa kecamatan, yaitu Kandangserang, Kesesi, Kajen, Karanganyar, Doro, dan Talun. Selain itu, setelah kuota LP2B terpenuhi, pemerintah harus segera menetapkan deliniasi LP2B di Kabupaten Pekalongan. Hal itu supaya segera ada instrumen yang dapat digunakan dengan jelas dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B.



Sumber: Hasil Analisis, 2016

GAMBAR 6
ANALISIS IDENTIFIKASI LP2B KABUPATEN PEKALONGAN TAHUN 2015



Sumber: Hasil Analisis, 2016

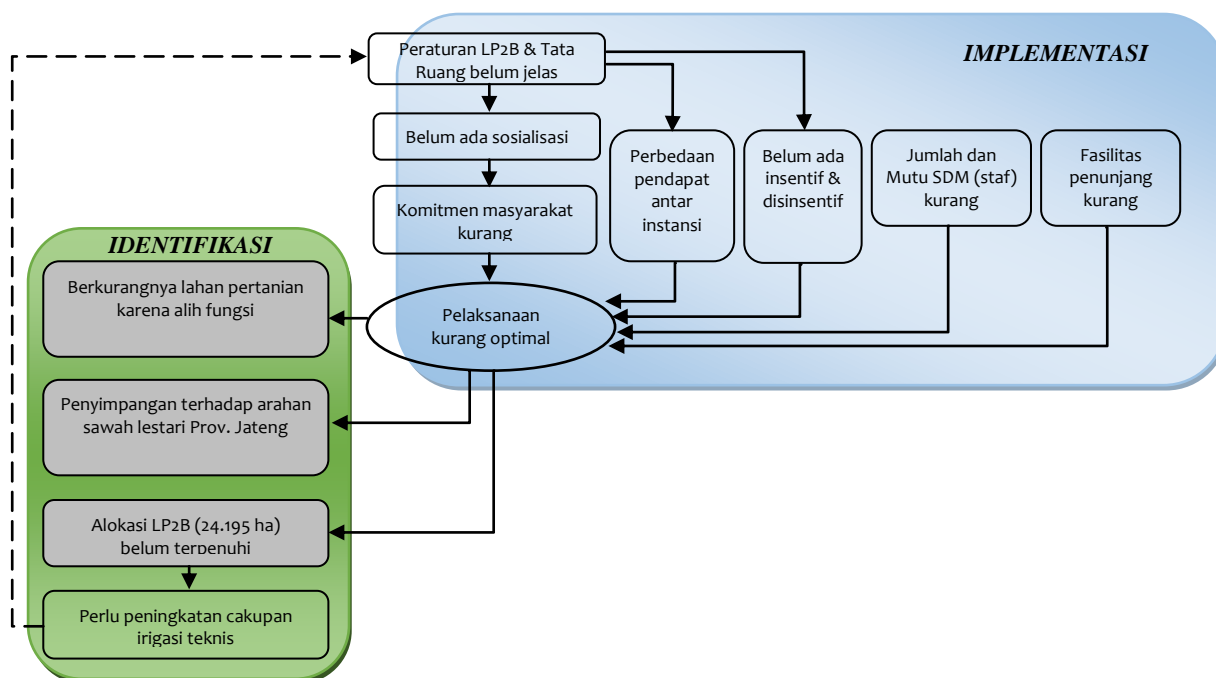
GAMBAR 7
PETA IDENTIFIKASI LP2B TAHUN 2015

BERDASARKAN KRITERIA DALAM RTRW KABUPATEN PEKALONGAN

Potensi dan Kendala dalam Implementasi Kebijakan Perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan

Dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan, terdapat potensi dan kendala yang dihadapi. Kendala yang ada antara lain belum jelasnya peraturan tentang tata ruang dan LP2B, belum ada sosialisasi kebijakan tata ruang dan LP2B, masih kurangnya komitmen masyarakat dilihat dari masih banyak terjadinya alih fungsi lahan pertanian sawah, perbedaan pendapat antar instansi pelaksana kebijakan, belum adanya insentif dan disinsentif, kurangnya SDM (staf) dalam segi jumlah dan mutu, serta kurangnya fasilitas penunjang. Sementara itu, potensinya yaitu keberadaan tim IPPT di Kabupaten Pekalongan paling tidak dapat meminimalisir terjadinya alih fungsi lahan pertanian walaupun peraturan yang ada belum jelas.

Masih banyaknya kendala dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan masih kurang optimal. Hal tersebut menyebabkan terjadinya penyimpangan-penyimpangan terhadap arahan sawah lestari, berkurangnya luas lahan pertanian sawah di Kabupaten Pekalongan dari tahun ke tahun, serta belum tercukupinya alokasi LP2B yang telah ditetapkan.



Sumber: Hasil Analisis, 2016

GAMBAR 8
KETERKAITAN IDENTIFIKASI SPASIAL DENGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

KESIMPULAN

Potensi Kabupaten Pekalongan sebagai salah satu daerah penghasil tanaman pangan (padi) harus dilindungi dari ancaman tren alih fungsi lahan pertanian. Pemerintah Kabupaten

Pekalongan perlu mengoptimalkan implementasi kebijakan perlindungan LP2B dengan cara memanfaatkan potensi dan meminimalisir kendala, serta melaksanakan rekomendasi-rekomendasi yang ada. Dengan implementasi kebijakan perlindungan LP2B yang optimal, diharapkan luas lahan pertanian yang ada tetap lestari dan dapat mendukung ketahanan pangan baik di tingkat kabupaten, provinsi, maupun di tingkat nasional.

REKOMENDASI

Dapat direkomendasikan beberapa hal terkait implementasi Kebijakan Perlindungan LP2B di Kabupaten Pekalongan, yaitu:

- Perlu adanya identifikasi kepemilikan lahan pertanian sawah (*by name by address*) yang akan dijadikan sebagai LP2B
- Perlu disusun peraturan tentang LP2B di tingkat kabupaten dengan deliniasi yang jelas, sampai dengan *by name by address*, serta terintegrasi dengan rencana tata ruang yang ada, sehingga dapat dengan mudah diterapkan insentif dan disinsentifnya, tidak menimbulkan multitafsir bagi para implementor, serta tidak dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi maupun golongan.
- Perlu diadakan sosialisasi tentang Kebijakan Perlindungan LP2B kepada masyarakat secara langsung, tidak hanya lewat media *online*. Sosialisasi ini dapat dilaksanakan oleh Bappeda Kabupaten Pekalongan sebagai instansi yang berwenang terhadap tata ruang wilayah dan DPPK Kabupaten Pekalongan sebagai instansi yang berwenang terhadap LP2B.
- Perlu adanya peningkatan jumlah dan mutu SDM di level operator (staf). Berdasarkan hasil penelitian, instansi yang memerlukan peningkatan jumlah SDM (staf) adalah BPMPT, Bappeda, DPPK, dan BPN. Sedangkan instansi yang memerlukan peningkatan mutu SDM (staf) adalah BPMPT, DPPK, dan BPN. Dalam hal peningkatan mutu, yang perlu ditingkatkan adalah kompetensi dalam pengetahuan peraturan-peraturan tentang alih fungsi lahan pertanian dan kompetensi dalam penguasaan teknologi dan data spasial.
- Perlu adanya peningkatan fasilitas dalam mendukung implementasi Kebijakan Perlindungan LP2B, seperti ketersediaan GPS, komputer, dan sebagainya. Instansi yang memerlukan peningkatan fasilitas pendukung dalam implementasi kebijakan perlindungan LP2B adalah BPMPT dan DPPK.
- Komitmen yang sudah ada dari pemerintah terhadap kebijakan perlindungan LP2B harus disertai dengan ketegasan dalam penerbitan izin alih fungsi lahan pertanian.
- Perlu adanya kajian dalam insentif dan disinsentif supaya menghasilkan sebuah insentif yang sangat menggiurkan bagi pemilik lahan pertanian. Karena saat ini lahan pertanian memiliki nilai ekonomis yang lebih rendah daripada lahan yang lain, seperti permukiman, industri, perdagangan dan jasa, dan lain-lain. Hal tersebut menyebabkan lahan pertanian rentan terhadap alih fungsi.
- Perlu adanya pemberian insentif bagi pemilik lahan pertanian yang mempertahankan lahan pertaniannya dan disinsentif bagi pemilik lahan pertanian yang mengalihfungsikan lahan pertaniannya.
- Pemerintah provinsi membantu pemerintah kabupaten dalam menerapkan insentif dan disinsentif. Misalnya dengan membantu keuangan kabupaten dalam pemberian insentif terhadap pemilik lahan pertanian yang ditetapkan sebagai LP2B.

DAFTAR PUSTAKA

Akib, H., & Tarigan, A. (2008). Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan

Kriteria Pengukurannya.

- Branch, M. C. (1995). *Perencanaan Kota Komprehensif: Pengantar & Penjelasan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Creswell, J. W. (2016). *Research Design (Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran)* (4th ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Deininger, K. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank and Oxford University Press (Vol. 7). World Bank and Oxford University Press. <https://doi.org/10.1007/s00784-003-0213-8>
- Goetz, S. J., Shortle, J. S., & Bergstrom, J. C. (2005). *Land use problems and conflicts: causes, consequences and solutions*. *Routledge research in environmental economics*. <https://doi.org/10.4324/9780203799833>
- Hadeel, A. S., Jabbar, M. T., & Chen, X. (2009). Application of remote sensing and GIS to the study of land use/cover change and urbanization expansion in Basrah province, Southern Iraq. *Geo-Spatial Information Science*, 12(2), 135–141. <https://doi.org/10.1007/s11806-009-0244-7>
- Indarto, & Faisol, A. (2012). *Konsep Dasar Analisis Spasial*. Jember: Penerbit ANDI Yogyakarta.
- Karim, M. L. S., & Rahayu, S. (2014). Kajian Kesesuaian Konversi Lahan Pertanian ke Non Pertanian terhadap Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) (Studi Kasus: Sebagian Kecamatan Ungaran Timur, Kabupaten Semarang). *Geoplanning*, 1(1), 44–55.
- Kusniati, R. (2013). Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. *INOVATIF Jurnal Ilmu Hukum*, 6(No 2), 1–30. Retrieved from online-journal.unja.ac.id/index.php/jimih/article/download/2115/1455
- Nugroho, R. (2014a). *Kebijakan Publik di Negara-negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nugroho, R. (2014b). *Metode Penelitian Kebijakan* (2nd ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nurharjadmo, W. (2008). Evaluasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Sistem Ganda di Sekolah Kejuruan. *Spirit Publik*, 4(2), 215–228.
- Parwata, I. M. O. (2014). Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, 1–4. Retrieved from <http://distanprovinsibali.com/lahan-pertanian-pangan-berkelanjutan/>
- Puspasari, A. (2012). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya terhadap Pendapatan Petani (Studi Kasus Desa Kondangjaya, Kecamatan Karawang Timur, Kabupaten Karawang)*. Institut Pertanian Bogor.
- Rahayu, S., Rudiarto, I., & Pangi. (2015). Konversi Lahan Pertanian Pada Koridor Jalan Solo-Yogyakarta di Kabupaten Klaten. *Journal of Geomatics and Planning*, 2, 22–29. Retrieved from <http://ejournal.undip.ac.id/index.php/geoplanning>
- Sarwono, J. (2013). *Strategi Melakukan Riset: Kuantitatif, Kualitatif, Gabungan*. (Maya, Ed.) (1st ed.). Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Sitorus, J., Purwandari, Darwini, L., Widyastuti, R., & Suharno. (2006). *Kajian Model Deteksi Perubahan Penutup Lahan Menggunakan Data Inderaja untuk Aplikasi Perubahan Lahan Sawah*. Jakarta: Bidang Pengembangan Pemanfaatan Inderaja Pusbangja Lapan.
- Steinhäuser, R., Siebert, R., Steinführer, A., & Hellmich, M. (2015). National and regional land-use conflicts in Germany from the perspective of stakeholders. *Land Use Policy*, 49, 183–194. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.08.009>
- Stich, B., & Eagle, K. (2005). Planning to Include The Public Transportation Policy Implementation With Effective Citizen Involvement. *Public Works Management & Policy*, 9(4). <https://doi.org/10.1177/1087724X05275672>
- Sumaryanto, Friyatno, S., & Irawan, B. (2005). Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Non Pertanian dan Dampak Negatifnya. In *Prosiding Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah* (pp. 1–18). Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.
- Yunus, H. S. (1994). *Teori dan Model Struktur Keruangan Kota*. Yogyakarta: Fakultas Geografi

UGM.

_____. (2005). *Struktur Tata Ruang Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

