



Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Kuantan Singingi

Putri Dwi Octari

Universitas Riau

Email : dwi021170@gmail.com

Sujianto Sujianto

Universitas Riau

Email : sujianto@lecturer.unri.ac.id

Korespondensi penulis : dwi021170@gmail.com

Abstract. *Increased demand and population growth have resulted in land use competition. Rice fields play a major role in food security because they produce the staple food of rice, which is the most important food crop in Kuantan Singingi Regency. In the last four years, the rice needs of the people of Kuantan Singingi Regency can only be met by $\pm 50\%$ of the local land production. It is feared that in the long term it will become food insecurity. One of the factors feared to affect the instability of food productivity in Kuantan Singingi Regency is the area of food production land or paddy fields. The amount of land area for food production or paddy fields is influenced by the establishment and conversion of land functions that occur. The number of land assignments with land conversion that is not commensurate causes a large enough imbalance. Based on this, this study aims to determine the implementation of Government Regulation No. 1/2011 on the Determination and Transfer of Sustainable Food Agricultural Land in Kuantan Singingi Regency. This research uses a theory based on the variables that influence policy implementation according to Smith's theory, namely idealized policies, target groups, policy implementers, environmental factors. Data were obtained through interviews, observation, and documentation and used data analysis techniques. The results showed that the implementation of the determination and transfer of the function of sustainable food agricultural land still has several obstacles, namely the absence of legal sanctions, lack of communication, customary habits, the ability of the government as an implementor is less than optimal in implementing the rules of determination and transfer of land functions to the people of Kuantan Singingi Regency.*

Keyword: *Policy implementation, Land stipulation, Land conversion*

Abstrak. Peningkatan kebutuhan dan pertumbuhan jumlah penduduk mengakibatkan terjadinya rivalitas penggunaan lahan. Lahan sawah merupakan lahan yang berperan besar dalam ketahanan pangan karena memproduksi makanan pokok berupa beras yang merupakan tanaman pangan terpenting di Kabupaten Kuantan Singingi. Kebutuhan beras masyarakat Kabupaten Kuantan Singingi dalam kurun waktu empat tahun terakhir hanya dapat dipenuhi sebanyak $\pm 50\%$ dari hasil produksi lahan daerah. Dikhawatirkan dalam jangka waktu lama akan menjadi kerentanan pangan. Salah satu faktor yang dikhawatirkan mempengaruhi ketidakstabilan produktivitas pangan di Kabupaten Kuantan Singingi ialah luas lahan produksi pangan atau lahan sawah. Jumlah luas lahan produksi pangan atau lahan sawah dipengaruhi oleh penetapan dan alih fungsi lahan yang terjadi. Jumlah penetapan lahan dengan alih fungsi lahan yang tidak sepadan menyebabkan ketimpangan yang cukup besar. Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Kuantan Singingi. Penelitian ini menggunakan teori yang didasarkan pada variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut teori Smith yaitu kebijakan yang diidealkan, kelompok sasaran, pelaksana kebijakan, faktor lingkungan. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi serta menggunakan teknik analisis data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi penetapan dan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan masih terdapat beberapa hambatan yaitu tidak adanya sanksi hukum, kurangnya komunikasi, kebiasaan masyarakat adat, kemampuan pemerintah sebagai implementor kurang optimal dalam melaksanakan aturan penetapan dan alih fungsi lahan kepada masyarakat Kabupaten Kuantan Singingi.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Penetapan Lahan, Alih Fungsi Lahan

LATAR BELAKANG

Kabupaten Kuantan Singingi merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Riau yang mayoritas masyarakatnya menggatungkan hidup di bidang agraris terutama perkebunan dan pertanian. Peran pertanian masih tetap akan besar dimasa mendatang (Syahyuti, 2006). Kuantan Singingi ialah kabupaten yang memiliki ketersediaan alam yang kaya dibidang pertanian. Pembangunan pertanian di Indonesia secara umum bermaksud untuk menaikkan ketahanan pangan tak terkecuali Kabupaten Kuantan Singingi yang pada tahun 2024 bertujuan untuk menjadi kabupaten berswasembada pangan. Berdasarkan RPJPD Kabupaten Kuantan Singingi tahun 2025 Desa swasembada sampai dengan tahun 2015 berjumlah 12 desa dari 2018 desa, atau baru mencapai 5,05%. Bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional disebut sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B).

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi acuan bagi Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi dalam proses penetapan dan pengalihfungsian LP2B di Kabupaten Kuantan Singingi. Didalam peraturan ini Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kuantan Singingi sebagai stakeholder terdekat dengan masyarakat yang mengelola lahan pertanian pangan menjadi garis koordinasi, penanggungjawab penyelenggara penetapan dan alih fungsi LP2B di Kabupaten Kuantan Singingi.

Penetapan lahan sawah sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) didasari oleh kriteria, persyaratan dan tata cara penetapan. Wewenang Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan pangan Kabupaten Kuantan Singingi tentang penetapan LP2B diatur dalam pasal 22, pasal 23, pasal 24, pasal 25, dan pasal 26. Dalam pasal 22 mengatur tentang kriteria lahan yaitu: 1) berada pada kesatuan hamparan lahan yang mendukung produktivitas dan efisiensi produksi dengan mempertimbangkan aspek ekonomi dan sosial budaya masyarakat; 2) memiliki potensi teknis kesesuaian lahan yang sangat sesuai, sesuai, atau agak sesuai untuk peruntukan pertanian pangan dengan mempertimbangkan kelerengan, iklim, sifat fisik, kimia, dan biologi tanah serta memperhatikan daya dukung lingkungan; 3) didukung infrastruktur dasar; dan/atau 4) telah dimanfaatkan sebagai lahan pertanian pangan dengan pertimbangan produktivitas, intensitas pertanaman, ketersediaan air, konservasi, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan.

Wewenang Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan terkait Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun

2011 diatur dalam pasal 35, pasal 36, pasal 37, pasal 38, pasal 39, pasal 40, pasal 41, pasal 42, pasal 43, pasal 44, pasal 45, dan pasal 46. Pasal-pasal ini mengatur tentang sebab alih fungsi lahan, wewenang pengalihfungsian lahan, persyaratan, rencana jangka panjang, proses pelaksanaan, ketentuan serta tata cara alih fungsi LP2B.

Dalam pasal 35 alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) yang sudah ditetapkan dilarang dialihfungsikan kecuali dalam rangka untuk kepentingan umum dan terjadi bencana di daerah terkait. Alih fungsi LP2B hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Pasal 39 menyebutkan lahan yang dialihfungsikan untuk pengadaan fasilitas umum harus melalui persyaratan: 1) memiliki kajian kelayakan strategis mencakup potensi kehilangan hasil, resiko kerugian, dampak ekonomi, lingkungan, social dan budaya; 2) mempunyai rencana alih fungsi lahan; 3) pembebasan kepemilikan atas tanah dan; 4) ketersediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian yang dialihfungsikan. Dalam pasal 45 Alih fungsi lahan yang dilakukan dalam rangka bencana alam, pemerintah yang mengalihfungsikan harus membebaskan kepemilikan hak atas tanah dari masyarakat serta menyediakan lahan pengganti paling lama 24 bulan setelah alih fungsi dilakukan. Aturan tersebut penting untuk diimplementasikan dengan baik agar alih fungsi lahan pertanian pangan dapat dikontrol dan tidak menimbulkan penggerusan jumlah lahan yang dipakai untuk pertanian pangan dalam menjaga ketahanan pangan tetap stabil. Namun, dalam prakteknya alih fungsi LP2B di Kabupaten Kuantan Singingi ternyata belum dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku.

Melalui dokumentasi peneliti terhadap dokumen data Green Swarnadwipa jurnal pengembangan ilmu pertanian Kuantan Singingi. Pada tahun 2021 di Kabupaten Kuantan Singingi, produksi yang dihasilkan petani padi varietas unggul dalam satu periode musim tanam rata-rata sebesar 998 kg GKG. Setelah lahan dikonversikan kedalam satu hektar, maka produksi padi sawah varietas unggul yaitu sebanyak 3.808 GKG untuk rata-rata harga GKG padi varietas unggul Rp 6.000,00/Kg. Pendapatan usaha tani padi sawah di daerah penelitian meliputi pendapatan kotor dan pendapatan bersih. Pendapatan kotor yang diterima oleh petani padi varietas unggul sebesar Rp 5.988.000,00. Total biaya produksi sebesar Rp 3.279.533,00 dan didapat pendapatan bersih sebesar Rp 2.708.467,00 per produksi. Jika diukur cakupan waktu oleh petani mulai dari tanam hingga pasca-panen dibutuhkan waktu minimal 3 bulan dengan pendapatan bersih sebesar Rp. 2.708.467,00 tentunya tidak cukup untuk menutup kebutuhan sehari-hari petani di Kabupaten Kuantan Singingi. Pendapatan petani yang tidak mencukupi kebutuhan sehari-hari menyebabkan masyarakat mengalihfungsikan lahan LP2B

menjadi kawasan perkebunan kelapa sawit yang dipercaya dapat memberikan penghasilan yang lebih stabil.

Pemberdayaan lahan dan pemberdayaan petani menjadi hal yang penting diperhatikan pemerintah daerah untuk dapat mengontrol alih fungsi lahan yang terjadi. Alih fungsi lahan yang berdampak besar mengurangi luas lahan LP2B daerah dilakukan oleh masyarakat. Hal ini tidak diketahui oleh Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan dan baru diketahui setelah lahan beralihfungsi. Alih fungsi lahan di Kabupaten Kuantan Singingi belum berjalan secara optimal. Terbukti dari banyaknya alih fungsi lahan dilakukan sendiri oleh masyarakat tanpa izin dari Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan dan dipergunakan untuk kepentingan pribadi.

Ketimpangan antara penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan alih fungsi lahan yang terjadi membuat peneliti ingin meneliti sejauh mana implementasi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi dalam kewenangannya terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Atas dasar permasalahan yang diuraikan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut, yang dituangkan dalam karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul **“Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Kuantan Singingi”**.

KAJIAN TEORITIS

Implementasi Kebijakan.

Dalam Winarno (2005:101) menyebutkan implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus dilaksanakan guna memiliki dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi menurut KBBI diartikan sebagai pelaksanaan. Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle (1980:7) bahwa implementasi merupakan tahapan umum perilaku administratif yang bisa diteliti dalam tingkat program tertentu.

Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Parsons (2008:461) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu ataupun secara kelompok yang diperuntukkan mencapai tujuan.

Pendekatan Implementasi Kebijakan

Pendekatan implementasi kebijakan dalam pertumbuhan sejarah studi implementasi kebijakan, yaitu pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Lester dan Steward dalam Nugroho

(2004:164) menyatakan istilah *top-down* disebutkan dengan “*the command and control approach*” (pendekatan kontrol dan komando) dan penggambaran *bottom-up* disebut “*the market approach*” (pendekatan pasar).

1. Pendekatan *top-down*

Pendekatan ini berspekulasi jika kita bisa melihat proses kebijakan sebagai sebuah jalinan perintah. Dalam Nugroho (2004:166) Pendekatan *top-down* yang dikatakan juga sebagai mekanisme paksa memajukan arti penting lembaga umum menjadi lembaga tunggal yang mempunyai kependudukan atas mekanisme paksa didalam negara dimana tidak ada mekanisme insentif untuk yang mempratikkan, namun terdapat sanksi untuk yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis model ini bisa dikatakan sebagai “*zero-minus model*”, dimana yang ada hanya nilai nol dan minus saja. Pendekatan *top-down* berupa pola yang dikerjakan dari pemerintah untuk rakyat, dimana keikutsertaan lebih berupa mobilisasi.

2. Pendekatan *bottom-up*

Pendekatan ini diawali dari seluruh publik dan para pelaku swasta yang bersangkutan dalam pemberlakuan program-program dan pengkajian tujuan-tujuan pribadi dan organisasi mereka, strategi-strategi mereka dan jaringan dari kontak yang sudah mereka bangun. Pendekatan ini juga disebut mekanisme pasar dimana mekanisme ini mengutamakan mekanisme insentif bagi yang melaksanakan, dan untuk yang tidak melaksanakan tidak diberikan sanksi, namun tidak diberikan insentif. Secara matematis dapat disebut sebagai *zero-plus model*. *Bottom-up* bermakna meski kebijakan dibentuk oleh pemerintah, tapi dilaksanakannya oleh rakyat.

Model Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan publik Model George C. Edward III

Edward III dalam Agustino (2020:149) menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi empat variabel, yaitu:

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Ada tiga indikator dalam variabel komunikasi, yaitu: transmisi (*penyaluran komunikasi yang baik*), kejelasan (*komunikasi yang diterima harus jelas dan tidak ambigu*), konsistensi (*perintah yang diberikan harus konsisten*).

2. Sumber daya

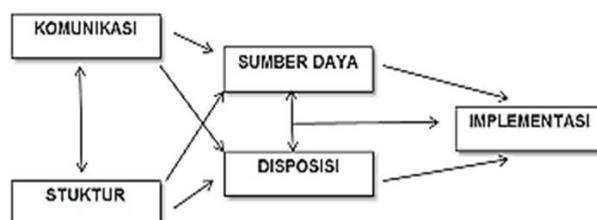
Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya guna merealisasikan, oleh karena itu implementasi tidak akan berlaku efektif. Bagian sumber daya tercakup dari beberapa faktor, yaitu: staf (*kecukupan staf dengan keahlian*), informasi (*cara melaksanakan kebijakan dan data kepatuhan para pelaksana terhadap peraturan*), wewenang (*otoritas atau legitimasi para pelaksana*), fasilitas (*sarana dan prasarana*).

3. Disposisi

Merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor mempunyai disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Hal penting dalam variabel ini, yaitu: pengangkatan birokrat (*harus orang-orang yang mempunyai dedikasi pada kebijakan*), insentif (*faktor pendorong para pelaksana*).

4. Struktur birokrasi

Bertugas mengimplementasikan kebijakan mempunyai pengaruh yang signifikan kepada implementasi kebijakan. Bagian dari skema organisasi ialah *Standard Operating Procedure (SOP)* dan *fragmentasi*. Struktur organisasi yang teramat panjang lebih cenderung mengurangi pengawasan dan menghasilkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang sulit dan kompleks, yang membuat kegiatan organisasi tidak fleksibel.



Gambar 2.2 model implementasi kebijakan George C. Edward III (Agustino, 2020:153)

Berdasarkan keterangan diatas, bisa disimpulkan jika dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan sangat diinfluence oleh adanya komunikasi yang jelas dan baik antar individu maupun lembaga terkait, kecukupan sumberdaya yang perlukan, perilaku para implementor yang baik, serta struktur birokrasi yang dinamis.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dipakai pada penelitian ini ialah jenis penelitian kualitatif. Dalam Murdiyanto (2020:19) menyatakan bahwa penelitian kualitatif ialah jenis penelitian yang mendapatkan hasil-hasil yang tidak bisa didapat dengan memakai prosedur-prosedur statistik atau dengan metode kuantifikasi lainnya. Bogdan dan Taylor mengemukakan metodologi kualitatif merupakan tata cara penelitian yang memberikan data deskriptif berbentuk kata-kata tulisan maupun lisan dari manusia dan perilaku yang diamati.

Penelitian kualitatif dilakukan dalam kondisi alamiah dan bersifat penemuan. Penelitian kualitatif bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis dengan pendekatan induktif. Proses serta makna lebih diutamakan dalam penelitian ini. Pendekatan kualitatif merupakan suatu penerapan pendekatan alamiah pada pengkajian suatu masalah yang berkaitan dengan individu, fenomena, dokumen-dokumen, dan gejala-gejala sosial. Oleh karena itu penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menekankan pada pemahaman mengenai masalah-masalah dalam kehidupan sosial berdasarkan kondisi realitas.

Dalam mempertajam penelitian, peneliti menetapkan fokus. Spradley dalam Hardani, dkk (2020) menyatakan bahwa A fokused refer to a single cultural domain or a few relates domains. Artinya bahwa fokus itu ialah area tunggal atau beberapa area yang terkait dari keadaan sosial. Dalam penelitian kualitatif, penentuan fokus dalam penelitian lebih diorientasikan pada tingkat kebaruan informasi yang diperoleh dari situasi sosial (lapangan). Penelitian kualitatif dimulai dengan cara memahami gejala-gejala yang menjadi pusat perhatian sebagai penganut aliran fenomenologis. Hal ini menitikberatkan kegiatan penelitian ilmiahnya dengan cara deskripsi dan pemahaman terhadap gejala-gejala sosial yang diamati. Pemahaman bukan sekedar dari sudut pandang peneliti tetapi lebih utama lagi pengetahuan terhadap gejala dan fakta yang diamati melalui sudut pandang subjek yang diamati.

Penelitian kualitatif bersifat lentur atau eclectic maka saat masa penelitian lapangan tengah berlangsung bisa berganti seiring dengan diketemukannya fenomena-fenomena baru dilapangan. Design penelitian kualitatif dapat berkembang sesuai kebutuhan. Sebagai penganut fenomenologisme, menganggap bahwa realita itu selalu berganti didorong oleh waktu, tempat, dan situasi. Realita itu berkepribadian ganda sehingga cuma bisa diteliti secara keseluruhan (holistic) dan tidak bisa diceraiberaikan secara parsial.

Penelitian kualitatif mengutamakan menggunakan human instrument, hal ini memfokuskan pada confirmability yaitu kesesuaian antara beberapa sumber informasi. Lincoln dan Guba (1988) menyatakan lima aksioma penelitian kualitatif yang sangat terkait dengan 1) realitas naturalistic, 2) hubungan peneliti dan yang diteliti berinteraksi dan inseparable, 3)

kemungkinan generalisasi yang bersifat ideographic statements, 4) Hubungan kausal sebab akibat sulit dibedakan, 5) peran nilai dalam penelitian (inquiry is value-bound).

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Kuantan Singingi

Pengelolaan penetapan dan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Kuantan Singingi berada dibawah kebijakan Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kuantan Singingi. Dinas ini mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan yang harus dilakukan dalam penetapan dan alih fungsi LP2B di Kabupaten Kuantan Singingi. Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011, maka upaya yang dilakukan oleh Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kuantan Singingi untuk penetapan LP2B yaitu mempercepat usulan penetapan lahan sedangkan alih fungsi LP2B adalah dengan meminimalisir masyarakat yang melakukan alih fungsi lahan sawah dengan memantau serta memberikan pengetahuan tentang pentingnya menjaga serta memberdayakan lahan sawah dan bagaimana alih fungsi lahan sawah yang diperkenankan untuk dilakukan.

Kebijakan penetapan dan alih fungsi lahan sawah ialah kebijakan untuk memberikan aturan hukum tertulis sebagai acuan penetapan dan bagaimana pengalihfungsian LP2B dalam rangka pengendalian serta pencegahan alih fungsi lahan yang dilakukan oleh masyarakat yang kerap kali terjadi dan dapat membahayakan ketahanan pangan daerah. Adapun tujuan dari dilaksanakannya kebijakan penetapan dan alih fungsi LP2B, yaitu:

1. Terkendalinya alih fungsi lahan sawah
2. Mencegah kerentanan produksi pangan akibat kekurangan lahan
3. Mendukung kestabilan ketahanan pangan daerah
4. Mewujudkan kesadaran petani terhadap pentingnya memberdayakan lahan sawah
5. Meningkatkan potensi lahan melalui pemberdayaan lahan dan petani dalam rangka meningkatkan kesejahteraan petani.

Pembahasan dengan menggunakan model implementasi Smith dengan empat indikator. Kebijakan yang diidealkan, kelompok sasaran, pelaksana kebijakan, dan faktor lingkungan yang dijabarkan sebagai berikut:

a. Kebijakan yang Diidealkan (Idealized Policy)

Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 perlu menjadi kebijakan yang ideal bagi Kabupaten Kuantan Singingi untuk dapat diimplementasikan dengan baik oleh Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi. Kejelasan dan konsistensi aturan menjadi faktor utama sebuah kebijakan dengan tingkat keberhasilan implementasi yang tinggi. Semakin jelas dan rinci sebuah kebijakan, maka akan mempermudah implementasi karena implementor akan mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan yang nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan (Subarsono, 2010:97). Berdasarkan hasil wawancara diatas, peneliti menyimpulkan bahwa usulan penetapan lahan sawah menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan disesuaikan dengan keadaan dan kondisi kepemilikan lahan di Kabupaten Kuantan Singingi dimana hal ini telah diatur dalam pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 . Dalam membuat usulan penetapan, Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan mengedepankan kualitas serta kelayakan lahan sawah. Kemudian, peraturan daerah tentang alih fungsi sangat diperlukan di Kabupaten Kuantan Singingi terutama yang mengatur mengenai sanksi serta intensif berupa benefit (keuntungan) dan harus disegerakan. Selain itu, efektivitas peraturan juga perlu ditingkatkan dalam mengontrol kegiatan alih fungsi lahan di Kabupaten Kuantan Singingi. Kebijakan yang telah diatur oleh pemerintah sangat penting dalam mengatasi permasalahan-permasalahan alih fungsi lahan di Kabupaten Kuantan Singingi, sehingga stakeholder terkait bisa memperkirakan apa saja yang harus dilakukan apabila masalah serupa terjadi, seperti halnya alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Kuantan Singingi ini.

b. Target Groups

Kelompok sasaran yakni kelompok individu ataupun organisasi yang hendak menerima jasa maupun barang dimana akan dipengarhi perilakunya oleh kebijakan. Target groups diharapkan dapat menyesuaikan diri serta menerima pola interaksi yang kebijakan tentukan. Sejauh apa masyarakat bisa menyesuaikan diri atau mematuhi kebijakan yang diterapkan tergantung pada keselarasan isi program (kebijakan) dengan harapan masyarakat. Berikutnya karakteristik dari target groups yang meliputi besaran target groups, tingkat pendidikan, jenis kelamin, usia, pengalaman, serta kondisi sosial-ekonomi pun berpengaruh pada efektivitas penerapan kebijakan. Sejumlah karakteristik itu terpengaruh dari lingkungan, mulai dari lingkungan sosial-budaya serta dari segi

ekonomi. Target groups merupakan orang-orang yang dipengaruhi oleh kebijakan secara langsung. Target groups yang dituju ialah masyarakat yang berprofesi sebagai petani di Kabupaten Kuantan Singingi sebagaimana yang dimaksudkan dalam PP Nomor 1 Tahun 2011 pasal 3. peneliti menyimpulkan akses bantuan yang cukup sulit dijangkau masyarakat serta waktu penyaluran yang kurang tepat menjadi kendala dalam meningkatkan partisipatif target groups. Masyarakat yang diharapkan dapat menerima kebijakan alih fungsi lahan ini dengan tidak mengalihfungsikan lahan atas dasar kepentingan pribadi ternyata terkendala oleh berbagai sumberdaya yang kurang mendukung sehingga menyebabkan masyarakat kurang terbuka dengan kebijakan serta menyebabkan masyarakat pasif berpartisipasi sekedar untuk mengingatkan kepada sesama tentang kebijakan alih fungsi lahan.

c. Pelaksana Kebijakan

Sejumlah badan pelaksana yang memegang tanggungjawab dalam penerapan kebijakan. Organisasi yang melaksanakan umumnya ialah unit dari pemerintah yang bertanggungjawab untuk menerapkan kebijakan, badan yang bertanggungjawab ialah Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kuantan Singingi. Dalam hal ini dapat dilihat bahwa pemenuhan kebutuhan SDM serta kemampuan stakeholder melaksanakan tugasnya yang salah satunya berkomunikasi dengan masyarakat berperan penting untuk menunjang proses implementasinya. Berdasarkan hasil wawancara diatas, peneliti menyimpulkan bahwa pelaksana kebijakan yang memegang peranan dalam implementasi penetapan LP2B dalam menetapkan usulan LP2B sudah berdasarkan kriteria serta ketentuan-ketentuan yang ada dalam aturan yang berlaku. Namun, terkait kebijakan alih fungsi lahan terdapat beberapa kendala diantaranya koordinasi antara BPP sebagai badan yang bertugas dilapangan dengan Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan kurang maksimal, terlihat dari permasalahan lapangan yang disampaikan dalam rapat seringkali tidak ada tindaklanjutnya. Kemudian kekurangan petugas di lapangan menyebabkan petugas yang ada merasa kewalahan dalam melaksanakan tugasnya.

d. Faktor Lingkungan

Unsur lingkungan yang berpengaruh pada implementasi kebijakan pada umumnya ialah aspek sosial, ekonomi, politik, sosial-budaya. Faktor lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan alih fungsi lahan di Kabupaten Kuantan Singingi diantaranya

adalah faktor ekonomi. Beberapa petani yang peneliti wawancara juga mengungkapkan hal serupa. Dari hasil wawancara diatas, dapat disimpulkan bahwa penghasilan dari bertanam padi belum mampu mencukupi kebutuhan hidup petani. hal ini dikarenakan tingkat penjualan yang rendah. Pemerintah Daerah membantu pendistribusian beras dengan melakukan kerjasama dengan pihak Mandiri Swalayan untuk menjual hasil beras lokal, namun kerjasama yang dihasilkan ternyata tidak membawa perubahan yang berarti dan cenderung merugikan masyarakat. Lalu, produktivitas lahan yang berperan besar mecegah alih fungsi lahan oleh masyarakat, Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan merealisasikan indeks pertanian (IP) 200 terkendala oleh adat budaya masyarakat Kabupaten Kuantan Singingi.

b. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Kuantan Singingi.

Faktor penghambat implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan di Kabupaten Kuantan Singingi yang peneliti temukan antara lain:

a. Tidak Adanya Sanksi Hukum

Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 di Kabupaten Kuantan Singingi terkendala oleh tidak adanya sanksi hukum. Hal ini peneliti temukan bahwa dalam pelaksanaannya stakeholder pemerintahan hanya berorientasi pada peraturan pusat saja. Belum ada peraturan daerah di Kabupaten Kuantan Singingi yang mengatur tentang alih fungsi lahan. Hal ini berdampak pada keterbatasan stakeholder dalam mengambil langkah serta melaksanakan kebijakan alih fungsi lahan. Peraturan Daerah terkait alih fungsi lahan sedang dicanangkan oleh Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kuantan Singingi. peraturan ini kemudian diharapkan dapat memenuhi bagian dari kepastian hukum yang masih belum terpenuhi untuk pelaksanaan implementasi kebijakan alih fungsi lahan agar lebih baik, efektif dan efisien.

b. Komunikasi

Salah satu hal yang berpengaruh besar terhadap implementasi kebijakan adalah komunikasi. Apabila komunikasi berjalan dengan baik, maka besar kemungkinan implementasi akan berjalan dengan baik. Namun, sebaliknya apabila komunikasi yang

dilakukan menemui kendala, maka akan lebih sulit untuk mengimplementasikan sebuah peraturan dengan baik. Berdasarkan hasil temuan peneliti komunikasi yang dilakukan stakeholder pelaksana kebijakan kepada target groups kebijakan berupa himbauan dan sosialisasi. Sosialisasi yang dilakukan stakeholder kepada masyarakat seharusnya mampu meningkatkan pemahaman serta penerimaan masyarakat terhadap kebijakan. Namun sosialisasi yang dilaksanakan dirasa kurang maksimal karena isi dari kebijakan sendiri tidak tersampaikan seluruhnya sehingga menyebabkan kegamangan masyarakat terhadap aturan yang ada.

c. Kebiasaan Masyarakat Adat

Kabupaten Kuantan Singingi yang masyarakatnya masih berpegang pada hukum adat secara tidak disadari telah menjadikan adat sebagai bentuk kebiasaan. Salah satunya adat tentang lahan sawah yaitu “6 bulan tanam, 6 bulan lepas” yang artinya lahan sawah hanya boleh dipergunakan untuk bertani selama 6 bulan awal, 6 bulan setelahnya lahan harus ditinggalkan sebagai tempat bagi hewan ternak kawin. Hal ini sudah menjadi kebiasaan sebagian masyarakat sehingga sulit bagi stakeholder implementor kebijakan untuk merubah kebiasaan masyarakat. Lahan yang harusnya berproduksi sepanjang tahun sehingga mampu meningkatkan produktivitas lahan ternyata tidak.

d. Kemampuan Implementor

Kemampuan stakeholder yang terbatas menyebabkan cakupan masyarakat sebagai target groups kebijakan tidak tercover secara merata. Tidak setiap masyarakat terkhusus petani mendapat akses untuk memahami dengan baik isi kebijakan sebelum kebijakan tersebut dilaksanakan. Sumber daya manusia yang dimiliki implementor juga belum mencukupi. Terbukti dari banyaknya PPL yang mengontrol banyak kelompok tani dan beberapa mengontrol lebih dari satu desa. Tugas serta tanggungjawab yang banyak kepada stakeholder terkecil yaitu PPL menyebabkan banyak PPL yang merasa kewalahan dalam mengemban tugasnya.

KESIMPULAN

Kesimpulan

Berdasarkan penelitian implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten

Kuantan Singingi yang peneliti lakukan, dapat disimpulkan bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Kuantan Singingi belum berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat melalui empat indikator. Kebijakan yang diidealkan, kelompok sasaran, pelaksana kebijakan, dan faktor lingkungan.

Berdasarkan penelitian, indikator implementasi berupa kebijakan yang diidealkan ditemukan bahwa saat ini usulan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Kuantan Singingi disesuaikan dengan kondisi daerah Kabupaten Kuantan Singingi dengan lebih mengedepankan aspek kualitas dan kelayakan sawah serta memperhatikan respon para petani. Kemudian, dalam alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan ditemukan bahwa belum ada aturan daerah kabupaten yang mengatur tentang alih fungsi lahan. Kebutuhan akan peraturan daerah yang mengatur tentang benefit dan keuntungan yang didapat petani perlu dihitung. Hal ini bertujuan agar Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 ini dapat diterima masyarakat dengan baik. Peraturan daerah sangat diperlukan terutama yang mengatur mengenai sanksi serta intensif berupa benefit (keuntungan) dan harus disegerakan.

Pada indikator kelompok sasaran ditemukan bahwa masyarakat merupakan target groups dalam kebijakan ini. Masyarakat memegang peranan penting dalam keberhasilan implementasi. Pentingnya membangun komunikasi dan melakukan pendekatan kepada masyarakat khususnya petani agar mereka mempunyai kesadaran untuk sama-sama menjaga lahan sawah agar tetap diberdayakan. Untuk melancarkan penerapan kebijakan, harus dilaksanakan komunikasi oleh pemerintah kepada masyarakat secara baik. Dalam implementasi kebijakan ini, yang menjadi faktor keberhasilan ialah partisipasi masyarakat. Namun, ternyata dalam prakteknya masyarakat sebagai target groups kebijakan tidak sepenuhnya memahami kebijakan. Selain komunikasi, Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan mengusahakan sumber daya berupa bantuan kepada masyarakat. Bantuan berupa sarana dan prasarana. Namun, akses bantuan yang cukup sulit dijangkau masyarakat serta waktu penyaluran yang kurang tepat menjadi kendala dalam meningkatkan partisipatif target groups.

Lalu pada indikator ketiga yaitu pelaksana kebijakan ditemukan jika pelaksana kebijakan yang memegang peranan dalam implementasi kebijakan alih fungsi lahan terdapat beberapa kendala diantaranya koordinasi antara BPP sebagai badan yang bertugas dilapangan dengan Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan kurang maksimal, terlihat dari permasalahan lapangan yang disampaikan dalam rapat seringkali tidak ada tindaklanjutnya. Kemudian kekurangan petugas di lapangan menyebabkan petugas yang ada

merasa kewalahan dalam melaksanakan tugasnya. Kemudian, pada indikator terakhir yaitu faktor lingkungan ditemukan bahwa faktor ekonomi berupa penghasilan dari bertanam padi ternyata belum mampu mencukupi kebutuhan hidup petani. Hal ini dikarenakan tingkat penjualan yang rendah. Pemerintah Daerah membantu pendistribusian beras dengan melakukan kerjasama dengan pihak Mandiri Swalayan untuk menjual hasil beras lokal, namun kerjasama yang dihasilkan ternyata tidak membawa perubahan yang berarti dan cenderung merugikan masyarakat. Lalu, produktivitas lahan yang berperan besar mencegah alih fungsi lahan oleh masyarakat, Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan merealisasikan indeks pertanian (IP) 200 terkendala oleh adat budaya masyarakat Kabupaten Kuantan Singingi. Adat masyarakat Kabupaten Kuantan Singingi yang kemudian menjadi kebiasaan yang turun temurun yang tidak sejalan dengan aturan alih fungsi lahan menjadi kesulitan stakeholder implementor kebijakan.

Dari ke-empat indikator penelitian diatas, ditemukan faktor penghambat implementasi berupa: tidak adanya sanksi hukum, komunikasi, kebiasaan masyarakat adat, dan kemampuan implementor. Kurang adanya upaya yang optimal oleh Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kuantan Singingi dalam meningkatkan pemahaman masyarakat.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian ini, saran yang dapat peneliti berikan kepada Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kuantan Singingi sebagai stakeholder dalam melaksanakan kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 ialah sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi perlu konsisten terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam menetapkan dan mengalihfungsikan LP2B.
2. Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi harus menerbitkan peraturan daerah terkait alih fungsi lahan, seperti sanksi, jenis dan jumlah insentif yang diterima petani menjadi lebih jelas serta menyusun jenis insentif yang dapat menarik minat masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Abdussamad, Z. (2021). *Metode Penelitian Kualitatif*. Makassar: Syakir Media Press.

Agustino, L. (2020). *Dasar-dasar kebijakan publik (Edisi Revisi ke-2)*. Bandung: Alfabeta.

- Asripilyadi., Mahmud, P., & Hadi, N. (2021). *Inilah Negeriku Kuansing*. Purbalingga: Eureka Media Aksara.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Riau, (2023). *Luas Panen dan Produksi Padi di Provinsi Riau 2022 (Angka Tetap)*. Riau: Badan Pusat Statistik.
- Hamdi., & Muchlis. (2015). *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hardani., dkk. (2020). *Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu.
- Kadry, P. (2015). *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik, Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*. Gorontalo: Universitas Negeri Gorontalo Press.
- Moleong, L. J. (2016). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Murdianto, E. (2020). *Penelitian Kualitatif (Teori dan Aplikasi disertai Contoh Proposal Edisi I*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat UPN "Veteran" Yogyakarta Press.
- Nugroho, R. D. (2004). *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- Parsons, W. (2008). *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Subarsono, A. G. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Syahyuti. (2006). *30 Konsep Penting Dalam Pembangunan Pedesaan Dan Pertanian*. Jakarta: PT. Bina Rena pariwisata.
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung.
- Tahir, A. (2020). *Kebijakan Publik dan Transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah*. Bandung: Alfabeta.
- Winarno, B. (2005). *Teori dan proses kebijakan publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Jurnal:

- Firianti, W. R. (2020). *Implementasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non-Pertanian di Sleman berdasarkan Persektif Institusionalis*. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. 13(1). 44-56.
- Hadiwinata, K., Sudarsono., Isrok., & Ridwan, M. (2014). *Legal Politics of License Regulation in the Conversion of Agricultural Soil to Non-Agricultural in the Era of Regional Autonomy*. *Academic Research International*. 5(4). 496.
- Noviandi, H., Vermila, C. W. M., & Hadi, N. (2023). *Analisis Pendapatan Usaha Tani Padi Sawah Tadah Hujan di Desa Bukit Pedusunan Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi*. *Jurnal Green Swarnadwipa*. 12(1). 134-136.

Putra, R. N. (2015). *Implementasi Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kota Batu Sebagai Kawasan Agropolitan. Kebijakan dan Manajemen Publik*. 3(2). 71-79.

Rachmawati, I. N. (2007). *Pengumpulan Data dalam Penelitian Kualitatif: Wawancara. Jurnal Keperawatan Indonesia*. 11(1). 36

Ulya, U. M., Surianto, E., Rosmawati, T., & Ulpah, S. (2022). *Kondisi Ketahanan Pangan pada Sektor Sentra Produksi Padi di Provinsi Riau. Indonesian Journal of Agricultural Economics*. 13(2). 122-123.

Wicaksono, A. (2020). *Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang: Studi Kasus Penetapan Luas Baku Sawah. Jejaring Administrasi Publik*. 12(1). 89-105.

Skripsi:

Alqarni, W. (2017). *Implementasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan di Kabupaten Sleman Tahun 2012-2015. Repository Universitas Gadjah Mada*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Ningsih, D. P. (2019). *Implementasi Kebijakan Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan di Kelurahan Talang Benih Kecamatan Curup Kabupaten Rejang Lebong. Repository Universitas Bengkulu*. Bengkulu: Universitas Bengkulu.

Rahmawati. (2021). *Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Ekonomi Kreatif untuk Meningkatkan Pendapatan Masyarakat Desa Buntu Torpedo Kabupaten Luwu Utara. Repository IAIN Palopo*. Palopo: IAIN Palopo.

Website:

Hendrianto. (2023). *Kuansing Kurang Beras 12 Ribu Ton Per Tahun*. Diakses pada 12 November 2023. <https://www.riauin.com/read-34150-2023-02-24-kuansing-kurang-beras-12-ribu-ton-pertahun.html>