

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN ALIH FUNGSI  
LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI KECAMATAN  
RIMBA MELINTANG KABUPATEN ROKAN HILIR**

**Aca Irawan**

**Dosenpembimbing : DR. Khairul Anwar, M.Si**

e-mail :Aacairawan@yahoo.com/ 082172228401

Jurusan Ilmu Pemerintah

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Riau

Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

telp/faxs : 0761-63277

Abstract

Conversion of agricultural land into Non Agricultural become a serious problem, which in essence is of particular concern, it is happening in District transverse Rimba Rokan Hilir, the tendency of the transfer function in this agricultural land into oil palm plantations is, along with the rate of rice farmland alihfungsi happened which has increased from year to year, from the year 2011-2012 were 1120.2 hectares of rice farmland converted to oil palm plantations in the District Jungle Crossing. With the issuance of Law No. 41 of 2009 on the Protection of Agricultural Land Sustainable Food, the aim of this study examines the implementation and the factors that influence achievement and efforts of sustainable food agriculture protection and control over the function of sustainable agricultural land. So that no agricultural land in the District Jungle rice Across functioned over to oil palm plantations.

The method used in this study is descriptive, descriptive research method is done by analyzing the data and data collection fakta. Teknik using interview techniques, observation and documentation. The results show the implementation of Law No. 41 Year 2009 in Rokan Hilir districts particularly in the Jungle Crossing is still at the stage of identification lokasi. Hasil location identification has been carried out by the Department of Agriculture in 2012 showed that the sustainable protection of agricultural land need to be implemented to control over land use, food security and environmental sustainability. In the implementation, there should be a clear and unequivocal rule set on protected farmland, sanctions in the event of conversion of the protected land, and incentives which will be accepted by society if protecting agricultural land.

Keywords: Policy, Land Transfer Functions, Protection

## 1. Pendahuluan

### 1.1 latar belakang

Fenomena alih fungsi lahan pertanian menjadi Non Pertanian menjadi masalah serius yang sejatinya menjadi perhatian khusus, ini yang terjadi di Kabupaten Rokan Hilir yang menariknya kecenderungan pengalihan fungsi lahan pertanian di kabupaten Rokan Hilir paling besar adalah menjadi perkebunan kelapa sawit, yang dari tahun ketahun mengalami peningkatan. Lahan Pertanian yang mengalami alih fungsi ke perkebunan kelapa sawit ini pada umumnya merupakan lahan pertanian yang produktif atau subur. Pembahasan dan penanganan masalah alih fungsi lahan pertanian yang dapat mengurangi jumlah lahan pertanian ini, telah berlangsung sejak lama. Akan tetapi sampai saat ini pengendalian alih fungsi lahan pertanian belum berhasil diwujudkan.

Walaupun Selama ini berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan ini sudah dibuat, tetapi implementasi dari peraturan-peraturan ini belum berjalan dengan baik, hal ini yang terjadi di Kabupaten Rokan Hilir kecamatan Rimba Melintang, terbukti masih banyak terjadinya alih fungsi lahan pertanian padi yang terjadi, yang kecenderungan dialih fungsikan ke perkebunan kelapa sawit yang dari tahun ketahun mengalami peningkatan.

Berdasarkan hal tersebut penulis meneliti pada tingkat kecamatan yaitu Kecamatan Rimba Melintang Kabupaten Rokan Hilir, yang merupakan salah satu Kecamatan

penghasil padi terbesar dan terluas di kabupaten Rokan Hilir. Berdasarkan data dari Dinas Pertanian Kabupaten Rokan Hilir pengalihan fungsi lahan pertanian Padi di Kecamatan Rimba Melintang terhitung tahun 2010 tercatat sebanyak 354 hektare lahan pertanian padi yang dialih fungsikan, tahun 2011 sebanyak 644 hektare lahan pertanian padi yang dialih fungsikan, dan tahun 2012 sebanyak 122,1 hektare lahan pertanian padi yang dialih fungsikan, jadi dari tahun 2010-2012 tercatat sebanyak 1120,2 Hektare lahan padi telah beralih menjadi lahan perkebunan kelapa sawit di Kecamatan Rimba Melintang. Sedangkan luas pertanian padi yang tersisa berdasarkan data dari Dinas Pertanian Kabupaten Rokan Hilir tahun 2013 yaitu 949,76 Hektar.

**Tabel I.1 Luas Sawah di kecamatan Rimba Melintang tahun 2013**

No	Desa/Kepenghuluan	Luas (H)
1.	Jumrah	35.57
2.	Lenggadai Hilir	10.19
3.	Lenggadai Hulu	6.68
4.	Mukti jaya	193.36
5.	Pematang Sikek	304.23
6.	Teluk Pulau Hilir	186.14
7.	Teluk Pulau Hulu	213.58
	Jumlah	949.76

*Sumber: Dinas Pertanian Pelaksana Pengukuran PT. Nur Straits Engineering Consultants Tahun 2013*

Adapun luas perkebunan kelapa sawit di Kecamatan Rimba Melintang berdasarkan data Dinas Perkebunan Kabupaten Rokan Hilir yaitu seluas 11.875,52 Hektar dengan Pola pengembangan Sub sektor perkebunan di kabupaten

Rokan Hilir saat ini menurut sistem kepemilikannya dikelompokkan kedalam 3 (tiga) kelompok yaitu Perkebunan yang dikelola Rakyat, Perkebunan Besar Negara dan Perkebunan Besar Swasta (PMDN/PMA).

**Tabel I.2**  
**luas Arel Perkebunan di**  
**Kecamatan Rimba Melintang**  
**Kabupaten Rokan Hilir Tahun**  
**2012**

No	Pemilik	Luas (Ha)
1.	Perkebunan Besar Negara (PBN)	-
2.	Perkebunan yang dikelola Rakyat	8.578
3.	Perkebunan besar swasta (PBS)	3.297,52
		11.875,52

*Sumber Dinas Perkebunan Kabupaten Rokan Hilir*

Fenomena alih fungsi lahan yang terjadi, lahan yang dimiliki oleh masyarakat petani di Kecamatan Rimba Melintang yang sebelumnya lahan ini merupakan lahan Pertanian Padi yang kemudian dialih fungsikan ke Perkebunan kelapa sawit dengan berbagai macam alasan di antaranya seperti melakukan penanaman padi memakai sistem tumpang sari dengan tanaman kelapa sawit. Jika hal ini terus menerus berlangsung dan tidak adanya perhatian khusus maka lahan Pertanian di Kecamatan Rimba Melintang ini akan berkurang dari tahun ketahun.

Sejauh ini di satu pihak pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi, ini terlihat dengan adanya surat himbuan kepada setiap kepala desa/Penghulu

dan UPTD BPP se Kabupaten Rokan Hilir oleh Dinas Pertanian Kabupaten Rokan Hilir, adapun isi dari surat tersebut : 1. Menghimbau kepada masyarakat, terhadap lahan sawah yang sudah didata untuk tidak dialih fungsikan menjadi lahan non sawah. 2. Membuat peraturan Desa tentang lahan pangan berkelanjutan berdasarkan data hasil pengukuran yang telah dilakukan oleh konsultan. 3. memantau perkembangan lahan sawah yang ada dan membahasnya dalam setiap pertemuan dan evaluasi ditingkat kepenghuluan atau kecamatan.

Selain itu ada beberapa upaya yang dilakukan diantaranya mulai dari pengembangan usaha pertanian padi, mencetak sawah baru, mengikuti Program Rumah Lestari (RPL) dan Program Kampung Iklim (Proklam), mengembangkan sarana pengairan pompanisasi di daerah Jumrah Kecamatan Rimba Melintang dengan luas 2100 Hektar, dan melakukan kerja sama dengan Perum Bulog untuk membangun satu unit pengelolaan gabah dan beras yang dipusatkan di Kecamatan Rimba Melintang. Disisi lain pertumbuhan sektor non pertanian, perkebunan kelapa sawit justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Terlihat cakupan kebijakan yang terbatas. Setidaknya ada beberapa peraturan/perundangan yang berkenaan dengan masalah ini.

Dalam UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diamanatkan menerbitkan beberapa kebijakan yang telah disusun oleh Pemerintah dalam bentuk Peraturan Pemerintah untuk lebih memperkuat dan mendukung undang-undang tersebut, yaitu dengan

disahkannya Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sebagai amanat dari Undang – undang No. 41 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diharapkan dapat menjagalah pertanian pangan dan bertambahnya luasan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.

Peraturan pemerintah ini merupakan peraturan pemerintah yang baru disahkan sehingga perlu untuk disosialisasikan kepada masyarakat luas terutama petugas yang berhubungan dengan pemanfaatan lahan, baik sosialisasi terhadap lembaga pemerintah, lembaga non pemerintah, para pakar, masyarakat, dan stakeholder lainnya.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, tujuan dari perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah 1. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan 2. Menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan 3. Mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan 4. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani 5. Meningkatkan

kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat

6. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani 7. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak 8. Mempertahankan keseimbangan ekologis dan 9. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

Adapun dikeluarkannya PP No. 1 Tahun 2011 tentang penetapan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, bertujuan untuk (pasal 3) a. mewujudkan dan menjamin tersedianya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; b. mengendalikan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; c. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional; d. meningkatkan pemberdayaan, pendapatan dan kesejahteraan bagi petani; e. memberikan kepastian usaha bagi pelaku usaha tani; f. mewujudkan keseimbangan ekologis; dan g. mencegah pemubaziran investasi infrastruktur pertanian.

Dalam PP No. 1 tahun 2011 diatur bahwa lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Lahan pertanian yang dilindungi hanya dapat dialihfungsikan untuk kepentingan umum, yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan perundang-undangan. Pengalihfungsian lahan yang sudah ditetapkan dilakukan dengan syarat-syarat yaitu dilakukan kajian kelayakan strategis, disusun rencana alih fungsi lahan dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik,

dan disediakan lahan pengganti dari lahan yang dialih fungsikan.

Walaupun peraturan-peraturan ini telah ada, tetapi yang terjadi di Kecamatan Rimba Melintang masih ada saja pihak-pihak yang melakukan alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit dan dari tahun ketahun mengalami peningkatan.

Mengingat dampak yang ditimbulkan oleh adanya alih fungsi lahan yang begitu luas, perlu kiranya ada upaya-upaya pengendaliannya. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Mukhtar Rosyid Harjono (2005) pengendalian alih fungsi lahan pertanian merupakan sebuah sistem yang melibatkan peraturan dan pelakunya. Sehingga diperlukan adanya keterikatan misi antar instansi agar dapat mengintegrasikan berbagai kepentingan dalam rangka pengendalian lahan pertanian. Disamping juga perlu adanya sosialisasi pada masyarakat akan pentingnya menjaga kelestarian lahan pertanian demi ketahanan pangan.

## 1.2 Perumusan Masalah

Dengan rumit dan lajunya alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit di Kecamatan Rimba Melintang, yang semakin tinggi yang tidak hanya mengancam ketahanan pangan tersebut, diperlukannya upaya pemecahannya maka dari itu yang menjadi Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses Komunikasi yang dilakukan pemerintah dalam mengatassialih Fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan

Kelapa sawit di kecamatan Rimba melintang?

2. Apakah sumber daya yang dimiliki mampu mendukung upaya dalam mengatassialih fungsi lahan pertanian padi ke Perkebunan Kelapa sawit di Kecamatan Rimba Melintang ?
3. Dalam upaya mengatasi alih fungsi lahan pertanian ini, Adakah sikap yang mencerminkan kejujuran, komitmen dan demokratis yang dilakukan oleh lembaga yang menangani masalah ini?
4. Dilihat dari struktur birokrasinya, siapakah sebenarnya yang berhak dan terlibat dalam proses alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit di Kecamatan Rimba Melintang ?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Bagaimana proses Komunikasi yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi alih Fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan Kelapa sawit di kecamatan Rimba melintang.
2. Untuk mengetahui apakah sumber daya yang dimiliki mampu mendukung upaya pemerintah dalam mengatasi alih fungsi lahan pertanian padi ke Perkebunan Kelapa sawit di Kecamatan Rimba Melintang.
3. Untuk mengetahui dalam upaya mengatasi alih fungsi lahan pertanian ini, Adakah sikap yang mencerminkan kejujuran, komitmen dan demokratis yang dilakukan oleh lembaga yang menangani masalah ini.

4. Untuk mengetahui, siapakah sebenarnya yang berhak dan terlibat dalam proses alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit di Kecamatan Rimba Melintang.

#### 1.4 Teori Implementasi Kebijakan

Menurut Edwards III, (Dalam AG. Subarsono, 2005 : 90) yang menyatakan bahwa dalam melihat suatu implementasi kebijakan dapat di pengaruhi oleh 4 indikator penting, antara lain yaitu :

1. Komunikasi (communication)
2. Sumberdaya (resources),
3. Disposisi (dispositions), dan;
4. Struktur birokrasi (bureaucratic structure)

##### 1.4.1 Faktor Komunikasi (Communication)

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

Secara umum Edward membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yaitu sebagai berikut seperti: Transformasi (*transmission*), Kejelasan (*clarity*), dan Konsistensi (*consistency*).

1. Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga

disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik tersebut.

2. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group, dan pihak lain yang berkepentingan dapat diterima dengan jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran serta substansi kebijakan publik tersebut. Jika petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas maka para pelaksana akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Jika kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk itu harus jelas.
3. Dimensi konsistensi menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group, dan pihak lain yang berkepentingan tidak berubah-ubah agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Jika implementasi kebijakan berlangsung efektif maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsistensi dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

#### **1.4.2 Faktor Sumber daya (*Resouces*)**

Sumber daya juga mempunyai peranan penting dalam menyampaikan ketentuan atau aturan serta bagaimanapun akuratnya dalam menyampaikan ketentuan tersebut, namun jika personil yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan kurang memiliki sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif. Sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan melaksanakan tugas, perintah, dan anjuran atasan. Selain itu, harus ada kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki sesuai tugas yang akan dikerjakan. Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumber daya seperti sumber daya manusia, material dan metoda. Sasaran tujuan dan isi kebijakan, walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif dan efisien. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya untuk memberikan pemecahan permasalahan yang ada dimasyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat. Sumber-sumber yang penting seperti : Staf, Informasi, Wewenang, Fasilitas-fasilitas.

#### **1.4.3 Faktor disposisi (*dispositions*)**

Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang semestinya dilakukan, juga harus mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan/program/peraturan. Pada kenyataannya kebanyakan para pelaksana tidak dapat mengimplementasikan kebijakan denganleluasa karena adanya ketergantungan pada superioritas orang yang merumuskan kebijakan dan kompleksitas kebijakan itu sendiri.

Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka ia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh si pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasinya menjadi tidak efektif dan efisien.

Cara yang akan dilakukan implementor untuk mengimplementasikan kebijakan sebagian besar tergantung pada kecenderungan ( disposisi ) mereka terhadap suatu kebijakan. Sikap tersebut dipengaruhi oleh pandangan mereka terhadap suatu kebijakan, dan bagaimana mereka melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan organisasi dan kepentingan pribadinya.

#### 1.4.4 Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Struktur organisasi yang terlalu panjang akan sendrung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya akan menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Selain itu menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi.

Keempat indikator diatas dalam model yang dibangun oleh Edward memiliki keterkaitan satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program/kebijakan. semuanya saling bersinergi dalam mencapai tujuan dan satu indicator akan sangat mempengaruhi indicator yang lain

## 2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode deskriptif. Peneliti

akan mengungkapkan upaya apa saja yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dalam mengimplementasikan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Rokan Hilir khususnya kecamatan Rimba Melintang, sehingga fenomena alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit tidak terjadi lagi, Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi. Informan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang mengetahui atau memberikan informasi mengenai objek penelitian.

## 3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan isi Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2011 Pasal 35 ayat 1, Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. maka Kecamatan Rimba melintang yang merupakan salah satu kecamatan penghasil padi terbesar di Kabupaten Rokan Hilir, termasuk daerah yang berpotensi melakukan pengalihan fungsi lahan Pertanian padi keperkebunan Kelapa sawit diperlukan perhatian Khusus oleh pemerintah untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit.

selama ini ketentuan yang mengatur tentang alih fungsi lahan pertanian padi keperkebunan kelapa sawit di Kabupaten Rokan Hilir masih mengacu pada ketentuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah pusat, baik berupa surat keputusan atau surat edaran dari Menteri Agraria/BPN, dan atau Perundang-undangan, yang pembuatan

kebijakannya masih berada dilevel pusat sedangkan daerah hanya sebagai Pelaksana.

Tetapi Implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan berdasarkan UU NO. 41 Tahun 2009 di Kabupaten Rokan Hilir khususnya di Kecamatan Rimba Melintang yang merupakan lumbung padi terbesar belum terlaksana Karena belum ada peraturan daerah yang mengatur tentang hal tersebut. Menurut informan yang berhasil diwawancara dari Dinas pertanian Kabupaten Rokan Hilir mengatakan bahwa perda tentang lahan pertanian berkelanjutan tersebut sedang dalam proses penyusunan.

**Tabel 3.1alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit tahun 2010-2012 Kecamatan rimba melintang.**

No	Tahun	Luas alih fungsi lahan pertanian ke perkebunan kelapa sawit (H)
1	2010	354
2	2011	644
3	2012	122.2
	Jumlah	1120.2

*Sumber Dinas pertanian kabupaten Rokan Hilir*

Data dan kejadian diatas memperlihatkan bahwan praktek alih fungsi lahan masih banyak terjadi di Kecamatan rimba Melintang. Di sisi lain Dinas Pertanian Kabupaten Rokan hilir ingin mewujudkan pertanian tangguh, efisien, berwawasan lingkungan dan berorientasi agribisnis. Dalam salah satu misinya Dinas Pertanian berupaya Meningkatkan luas areal tanam dan intensitas pertanaman,memantapkan ketahanan

pangan melalui peningkatan produktifitas.Untuk dapat dicapai kondisi seperti dalam misi tersebut diperlukan adanya jaminan ketersediaan lahan pertanian.

Berdasarkan model G. C Eduards III menyangkut syarat-syarat penting keberhasilan dari suatu program kebijakan yaitu :

### 3.1 Faktor Komunikasi

sejauh ini kegiatan sosialisasi yang secara khusus diselenggarakan dalam rangka perlindungan lahan pertanian berkelanjutan belum pernah diadakan, Tetapi persoalan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan ini telah sering disampaikan kepada masyarakat dalam acara-acara penyuluhan di desa-desa pada acara yang diadakan oleh Dinas pertanian terutama di Kecamatan Rimba Melintang yang merupakan penghasil padi terbesar di Kabupaten Rokan Hilir.

Himbauan yang dilakukan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Rokan Hilir kepada masyarakat Petani supaya jangan mengalih fungsikan lahan pertaniannya belum menunjukkan hasil,ini terbukti masih terjadinya alih fungsi lahan pertanian padi dikecamatan Rimba Melintang tercatat dari tahun 2010-2012 sebanyak 1120,2 hektar lahan pertanian padi dialih fungsikan menjadi kebun kelapa sawit. Selain itu, sampai pada saat sekarang ini, belum ada kejelasan informasi yang didapatkan oleh masyarakat petani mengenai perlindungan lahan pertanian di kecamatan Rimba Melintang.Hal ini disebabkan oleh belum adanya peraturan daerah yang mengatur tentang hal tersebut.Belum adanya perda menjadi hambatan

dalam kegiatan sosialisasi karena lahan pertanian yang dilindungi belum ditetapkan, sehingga tidak ada payung hukum yang jelas seandainya terjadi pelanggaran, demikian pula dalam menyampaikan informasi lahan-lahan mana yang dijadikan lahan yang dilindungi.

## **3.2 Faktor Sumber Daya**

### **3.2.1 Kemampuan implementator**

Kemampuan Implementator dalam hal ini petugas adalah para pelaksana kebijakan merupakan faktor yang penting dalam implementasi kebijakan agar dapat efektif. Yaitu kemampuan petugas dalam memahami kebijakan dan keahlian yang dimilikinya. dalam hal ini peran PPL (penyuluh pertanian lapangan) dengan tingkat pendidikan cukup baik, yaitu selesai pendidikan D3 dan S1. Dengan tingkat pendidikan yang tinggi dari petugas akan sangat mendukung tersampainya informasi dengan baik, sedangkan berdasarkan jumlah PPL di kecamatan Rimba Melintang kurang memadai karena mengingat lokasi dan jumlah mereka disetiap Desa, satu orang PPL bertugas di Dua Desa bersamaan, sedangkan daerah khusus seperti didesa Pematang Sikek Kecamatan Rimba Melintang yang memiliki luas lahan dan produksi padi terbesar hanya memiliki 1 orang PPL. Sedangkan Pemahaman terhadap Kebijakan dalam implementasinya di lapangan, para implementor mengerti akan kebijakan, Masing-masing lembaga yang bersangkutan dengan proses alih fungsi lahan ini berpedoman pada aturan yang ada sesuai dengan tupoksinya.

### **3.2.2 Anggaran**

sumberdaya keuangan merupakan faktor krusial untuk suatu program, seberapa besar dana dialokasikan untuk pelaksanaan suatu kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara dengan BPN, Dinas Pertanian, diperoleh hasil bahwa di Kabupaten Rokan Hilir kegiatan perlindungan lahan baru pada proses identifikasi lokasi. Dana dialokasikan untuk pelaksanaan identifikasi tersebut hingga menghasilkan suatu dokumen Rencana Tata Ruang Perlindungan Lahan pertanian Pangan Berkelanjutan. faktor dana untuk kegiatan identifikasi lokasi memberikan pengaruh yang tidak signifikan. Hal ini disebabkan pelaksanaan kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan sedang pada proses identifikasi lokasi.

## **3.3 Sikap para pelaksana (Disposisi)**

### **3.3.1 Respon implementator**

Implementasi perlindungan lahan pertanian berkelanjutan memerlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi terkait, mengingat permasalahan lahan pertanian ini merupakan permasalahan lintas sektoral. Dari segi teknis, dinas pertanian sangat berkompeten dalam permasalahan ini, tetapi jika ditinjau dari segi lahannya, pihak BPN lah yang memiliki wewenang. Kebijakan perlindungan lahan merupakan wewenang pemerintah daerah. Oleh karena itu sangat diperlukan adanya koordinasi antar instansi terkait demi suksesnya implementasi perlindungan lahan pertanian berkelanjutan tersebut.

Para implementor kebijakan perlindungan lahan pertanian

berkelanjutan di Kabupaten Rokan hilir menunjukkan sikap bahwa mereka memberikan respon yang baik terhadap kebijakan. Meskipun baru pada tahap identifikasi lokasi, hal ini telah menunjukkan bahwa para pemangku kepentingan bersama instansi terkait telah berupaya melaksanakan isi kebijakan dari Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan Lahan Pertanian pangan berkelanjutan.

Respon positif terlihat dengan adanya rencana membuat Perda tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pangan Berkelanjutan, selain itu semakin banyaknya bantuan-bantuan dari dinas terkait yaitu Dinas Pertanian kepada petani supaya petani tidak mengalih fungsikan lahan pertaniannya lagi, bantuan ini seperti bantuan pupuk, bibit, dan mencetak sawah baru, mengikuti Program Rumah Pangan Lestari (RPL) dan Program Kampung Iklim (Proklim), mengembangkan sarana pengairan pompanisasi di daerah Jumrah Kecamatan Rimba Melintang dengan luas 2100 Ha, dan melakukan kerja sama dengan Perum Bulog untuk membangun satu unit pengelolaan gabah dan beras yang dipusatkan di Kecamatan Rimba Melintang.

### **3.4 Struktur Birokrasi**

Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standart operating procedures) atau SOP, yang menjadi pedoman bagi setiap Implementator dalam bertindak. Menurut Edward III

terdapat dua karakteristik utama dari struktur birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja standard (SOP) dan fragmentasi.

Diketahui bahwa dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Rokan Hilir belum ada SOP yang dijadikan sebagai pedoman. Implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan baru pada upaya mengendalikan alih fungsi lahan, yaitu dengan lebih selektif dalam memberikan izin perubahan penggunaan lahan. Adanya SOP yang dilengkapi dengan Juklak (Petunjuk Pelaksanaan) dan Juknis (Petunjuk Teknis) sangat penting, agar pelaksanaan kegiatan jelas baik tujuan, sasaran dan hasil yang ingin dicapai. Dari sisi masyarakat sebagai sasaran pelaksanaan kegiatan, kejelasan informasi tentang suatu kegiatan sangat diperlukan, agar tidak terjadi kesalah pahaman.

## **4. PENUTUP**

### **4.1 Kesimpulan**

Berdasarkan penjelasan dan pembahasan yang telah diungkapkan pada bab-bab sebelumnya, maka penullis dapat menarik kesimpulan

1. Implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Rokan Hilir termasuk Kecamatan rimba Melintang baru sampai pada proses identifikasi lahan, dengan hasil luas lahan pertanian adalah 12,709.14 hektar yang terdiri dari lahan sawah dan lahan

kering dan tersebar di 12 kecamatan, dan untuk Daerah kecamatan Rimba Melintang seluas 949.76 hektar.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi adalah sosialisasi, petugas, dana, respon implementor, pemahaman terhadap kebijakan, peraturan pendukung, SOP, koordinasi antar instansi, komitmen Pelaksana, dan dukungan publik menunjukkan hasil yang tidak signifikan, karena implementasi Undang-Undang No 41 Tahun 2009 dan peraturan turunannya PP Nomor 1 tahun 2009 berlaku secara nasional. Di Kecamatan Rimba Melintang implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan tersebut baru sampai pada tahap identifikasi lokasi dan belum ada suatu peraturan daerah yang mengatur tentang hal tersebut. Belum adanya aturan daerah yang menetapkan tentang perlindungan lahan pertanian berkelanjutan ini, menyebabkan dalam prakteknya di lapangan tidak ada kejelasan mengenai lahan yang dilindungi, sanksi pelanggaran maupun insentif yang akan diterima masyarakat jika tidak melakukan atau melakukan perlindungan lahan pertanian yang dimilikinya, sehingga masih terjadi alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit di Kecamatan Rimba Melintang.
3. Komunikasi yang dilakukan oleh lembaga terkait dalam hal ini dinas Pertanian kabupaten Rokan Hilir bahwa sejauh ini kegiatan sosialisasi yang secara khusus diselenggarakan dalam rangka perlindungan lahan pertanian

berkelanjutan belum pernah diadakan, Tetapi persoalan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan ini telah sering disampaikan kepada masyarakat dalam acara-acara penyuluhan di desa-desa pada acara yang diadakan oleh Dinas pertanian terutama di Kecamatan Rimba Melintang yang merupakan penghasil padi terbesar di Kabupaten Rokan Hilir. Dan dapat disimpulkan bahwa komunikasi yang dilakukan pemerintah mengenai perlindungan lahan pertanian berkelanjutan dan himbuan kepada petani agar jangan mengalih fungsikan lahan pertanian padinya pernah dilakukan tetapi belum maksimal karena masih terjadinya alih fungsi lahan pertanian padi di Kecamatan Rimba Melintang.

### 1.5 Saran

Dari penelitian yang telah peneliti lakukan dan masalah-masalah yang ditemukan, peneliti memberikan beberapa saran yang diharapkan dapat membangun maupun dapat dijadikan masukan atau pertimbangan oleh Pemerintah atau Dinas/ Intansi terkait dalam melaksanakan kebijakan Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit, adapun saran-saran yang dapat diberikan oleh peneliti dalam penelitian ini yakni sebagai berikut :

1. Pemerintah daerah Kabupaten Rokan Hilir agar segera mewujudkan Peraturan Daerah tentang penetapan perlindungan

lahan pertanian berkelanjutan sehingga dalam pelaksanaannya ada payung hukum yang jelas, terutama untuk kegiatan pengawasan dan pengendalian pelanggaran terhadap perlindungan lahan pertanian berkelanjutan. sehingga tidak adalagi terjadinya alih fungsi lahan pertanian.

2. Perlu adanya Komunikasi yang serius pada masyarakat petani tentang pentingnya pengendalian alih fungsi lahan dan sosialisasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian pangan Berkelanjutan, mengingat masih banyaknya kasus alih fungsi lahan pertanian yang terjadi. Dalam hal ini perlu adanya tindakan yang lebih pro aktif dari instansi terkait seperti BPN maupun Dinas Pertanian untuk melakukan kegiatan sosialisasi. Sosialisasi bukan hanya sebatas surat edaran atau melakukan kembali kegiatan sosialisasi dengan serius.

## 5. DAFTAR PUSTAKA

### 5.1 Buku

- Anderson, James. 1960. *Public Policy Making, dikutip oleh Budi Winarno. (2007). Kebijakan Publik Teori dan Proses.* Yogyakarta : Media Pressindo.
- Bungin, Burhan. 2001. *Metodologi Penelitian social.* Surabaya: Airlangga University
- Edwar III, George C. 2003. *Administrasi Publik.* Jakarta: Gramedia
- Harrison, Lisa. 2009. *Metodologi Penelitian Politik.* Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Hidayat, Syarifudin. 2002. *Metodologi Penelitian.* Mandar Maju. Bandung
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy.* Yogyakarta: : Gaya Media.
- Irawan, B. 2008. *Meningkatkan Efektivitas Kebijakan Konversi Lahan.* Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi. 26(2):116-131.
- Listyawati, H. 2010. *Kegagalan Pengendalian Alih Fungsi Tanah Dalam Perpektif Penatagunaan Tanah di Indonesia.* Mimbar Hukum
- Nugroho D, riant. 2004. *kebijakan public formulasi, implementasi dan evaluasi.* Jakarta: PT. elex media Komputindo kelompok gramedia.
- 2006. *kebijakan public untuk Negara-negara berkembang, model-model perumusan, implementasi dan evaluasi.* Jakarta: PT. elex media Komputindo kelompok gramedia.
- Nurkholis. *pelaksanaan pengalihan fungsi tanah pertanian ke non pertanian di kabupaten Lombok timur.* jurnal
- Rustiadi, E dan W. Reti .2008. *Urgensi Lahan Pertanian pangan Abadi dalam Perspektif Ketahanan Pangan, dalam Arsyad, S dan E. Rustiadi (Ed), Penyelamatan tanah, Air dan Lingkungan.* Crestpent Press dan Yayasan Obor Indonesia .

- Simatupang, P dan B. Irawan. 2003. *Pengendalian Konversi Lahan Pertanian: Tinjauan Ulang Kebijakan Lahan Pertanian Abadi. Proseding Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian*. ISBN 979-9474-20-5:67-83.
- Subarsono.AG. 2005. *Analisis kebijakan public: Konsep, Teori dan Aplikasi.pustaka pelajar*.Yogyakarta

## **5.2 Jurnal dan Sumber Lainnya**

- Anita, mf, widhy, handari. 2012.*Implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di kabupaten magelang*. Universitas Diponogoro. semarang.
- Iqbal, M. 2007. *Fenomena dan Trategi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Konversi Lahan Sawah di Provinsi Bali dan Nusa tenggara Barat*. Jurnal
- Harjono, M.R. 2005.*Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal*.Undip. Semarang.

## **5.3 Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-undang republik indonesia Nomor 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan
- PP No. 1 tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan