

# **Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang: Studi Kasus Penetapan Luas Baku Sawah**

## **Implementation Of Sustainable Farming Program (LP2B) Karawang District: Case Study Of Determining Paddy Area**

**Arditya Wicaksono**

Kementerian Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional

Email Korespondensi: arditya\_wicaksono@yahoo.co.id

### **Abstrak**

Lahan pertanian pangan berkelanjutan sebuah kebijakan yang dalam implementasinya terkendala komitmen politik stakeholders dan kesiapan petani. Di tataran teknis fase awalnya terkendala analisis spasial. Tulisan mencoba mendeskripsikan secara kualitatif kendala yang dihadapi untuk menetapkan sawah sebagai obyek LP2B dan mencoba memberikan solusi apa yang harus dilakukan secara sistematis.

**Kata kunci:** implementasi, komitmen pemerintah daerah

### **Abstract**

*Sustainable food agriculture land is a policy which is constrained in its implementation due to the political commitment of stakeholders and farmers' readiness. At the technical level the initial phase is constrained by spatial analysis. The article tries to describe qualitatively the obstacles faced in establishing rice fields as objects of LP2B and trying to provide solutions to what must be done systematically.*

**Keywords:** *implementation, commitment of local government*

### **Latar Belakang**

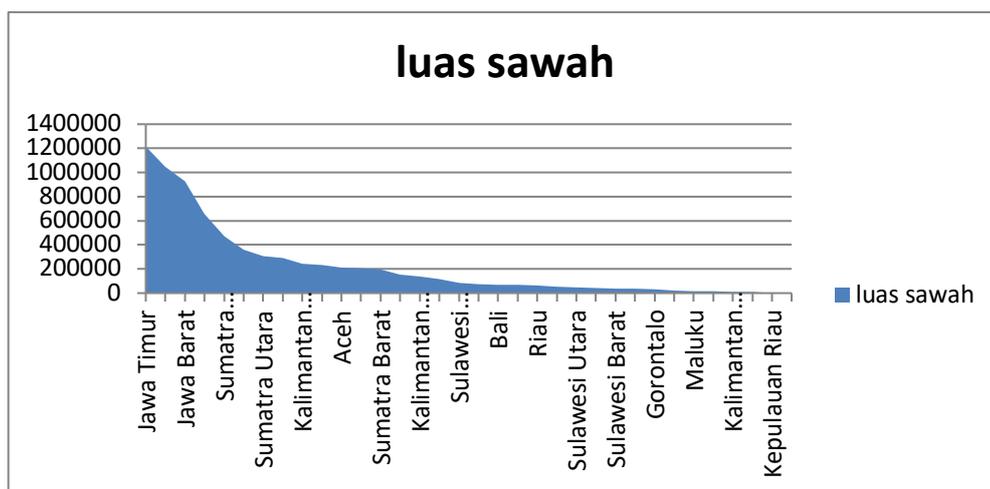
Indonesia merupakan negara yang memiliki sumberdaya alam yang kaya di bidang pertanian. Mata pencaharian masyarakatnya masih tergantung pada sektor pertanian khususnya pada komoditi padi. Fenomena penurunan produksi diperkirakan terjadi karena penurunan lahan seluas 41.61 ribu hektar (0.30%) dan penurunan produktivitas sebesar 0.17 Ku/Ha (0.33) dibandingkan pada tahun 2013 (BPS. 2015). Kondisi ini disebabkan adanya alih fungsi lahan dari lahan pertanian beralih ke lahan non pertanian. Peningkatan kebutuhan dan pertumbuhan jumlah penduduk yang semakin meningkat setiap tahunnya. Masalah akan terjadi apabila kebutuhan papan (perumahan, industri, perkantoran dan pusat perbelanjaan) lebih besar daripada kebutuhan pangan. Kurangnya tanah pertanian dalam memenuhi fungsinya tersebut secara terpaksa harus mengalah untuk sektor yang lain, yaitu dengan mengurangi jumlah tanah pertanian untuk dikembangkan menjadi sektor yang lebih diprioritaskan

## Wicaksono: "Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang"

atau lebih dikenal dengan alih fungsi tanah pertanian. (Hadiwinata et al., 2014). Sektor yang selalu dirugikan dari aktivitas tersebut adalah sektor pertanian. Merujuk kajian Purbiyanti dkk. (2017). luas tanah sawah yang dikonversi dalam 3 dekade terakhir mencapai 10.616.4 ha per tahun. yang terdiri dari 8.346.65 ha per tahun di Pulau Jawa dan 2.269.75 ha per tahun di luar Pulau Jawa.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) memiliki semangat positif yang kuat untuk dapat meningkatkan ketersediaan pangan dan meningkatkan ketahanan pangan penduduk di Jawa Barat dengan jalan mengendalikan laju konversi lahan pertanian dan melakukan ekstensifikasi lahan pertanian di wilayah tersebut. Pasal 3 dalam Perda Provinsi Jawa Barat No. 27 Tahun 2010 tersebut menyatakan bahwa perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan maksud untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan untuk menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan melalui pemberian insentif kepada petani dan penerapan disinsentif bagi pihak yang melakukan alih fungsi lahan pertanian pangan. Dinamika perkembangan luas lahan pertanian, khususnya lahan sawah di Jawa Barat yang cenderung mengalami penurunan yang signifikan telah terjadinya alih fungsi lahan sawah di Jawa Barat dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini

**Tabel 1**  
Luas Sawah Indonesia 7.46 Juta Hektar



Menggunakan metode Kerangka Sampel Area (KSA). Metode ini produksi padi Gabah Kering Giling (GKG) periode Januari-September 2018 mencapai 49.57 juta ton dari 9.54 juta hektare luas lahan panen. Provinsi di Pulau Jawa masih mendominasi produksi padi di tanah air. Produksi padi di enam provinsi di Pulau Jawa mencapai 28.08 juta ton atau 56% dari total produksi padi nasional. Data di tiga provinsi di Pulau

Jawa, yakni Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat berada di urutan teratas sebagai lumbung padi nasional produksi masing-masing mencapai 9.31 juta ton, 8.75 juta ton dan 8.1 juta ton. Sedangkan provinsi di luar Jawa yang mencatat produksi padi terbesar adalah Sulawesi Selatan dan Sumatera Selatan masing-masing 5.13 juta ton dan 2.49 juta ton.

Salah satu bentuk alih fungsi lahan yang menjadi perhatian umum adalah perubahan dari lahan pertanian menjadi non pertanian. Kompetisi penggunaan lahan terjadi akibat adanya ketidakseimbangan antara penawaran (yang terbatas) dan permintaan (yang tak terbatas) Barlowe (dalam Butar-Butar, 2012), serta diberlakukannya hukum pasar (Pramudita, 2015). Hukum pasar mendorong terjadinya pergeseran aktivitas pada lahan dari aktivitas yang menghasilkan keuntungan (*land rent*) rendah menuju aktivitas-aktivitas dengan *land rent* yang lebih tinggi (Rustiadi 2001). Upaya telah dilakukan Pemerintah untuk menjamin ketahanan pangan dengan menetapkan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Prinsipnya mengedepankan nilai kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional.

Pasal 48 ayat (1 poin e) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan penataan ruang kawasan perdesaan diarahkan pada kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan. Di pasal 48 ayat (2) ada ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan diatur dengan Undang-Undang. Hal ini yang kemudian menjadi salah satu konsideran lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Agendanya mengintegrasikan perencanaan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B), Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) / Rencana Detail Tata Ruang Wilayah (RDTR), seperti diamanatkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Kenyataan Undang-Undang LP2B beserta peraturan pelaksanaannya belum dapat diimplementasikan di lapangan. Masih banyak RTRW / RDTR yang sedang dalam tahap penyelesaian atau RTRW / RDTR tidak secara tegas memuat penetapan LP2B.

Keengganan sebagian besar pemerintah daerah untuk memuat data dan informasi spasial dari letak bidang tanah yang ditetapkan menjadi LP2B disinyalir adanya persepsi bahwa:

1. Penetapan LP2B dapat mengganggu pertumbuhan investasi di daerah dan mengurangi potensi penerimaan daerah dari pos Pendapatan Asli Daerah (PAD)

## **Wicaksono:"Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang"**

(Bappenas. 2016). Banyak lokasi kota-kota baru yang ditentukan, dibangun dan dikembangkan oleh pengembang swasta, tetapi fakta menunjukkan Indonesia salah satu negara di Asia dengan waktu lama dan berbiaya tinggi untuk pengurusan administrasi tanah dan pendirian bangunan (Monkkonen. 2013). Bahkan perusahaan pengembang besar dapat mempengaruhi tata ruang wilayah (Zhu dan Simarmata 2015).

2. Tidak ada sanksi bagi daerah yang tidak menetapkan LP2B. Merujuk aturan LP2B ini dalam Pasal 75 hanya mengatur Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten/kota yang belum menetapkan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B). Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 disesuaikan paling lama dalam waktu dua tahun terhitung sejak UU tersebut diundangkan.
3. Pemerintah Daerah harus memberi anggaran untuk insentif petani peserta LP2B. Hukum ekonomi mendorong alih fungsi tanah dari aktivitas dengan tingkat *land rent* rendah ke aktivitas dengan tingkat *land rent* tinggi (Rustiadi et al. 2011). Untuk mencegah pemilik lahan pertanian melakukan alih fungsi lahan sawah, diperlukan insentif bagi petani agar petani memperoleh pendapatan sesuai dengan *land rent* harapan. *Land rent* harapan semakin tinggi seiring dengan semakin majunya kabupaten/kota, sehingga insentif yang harus dianggarkan oleh pemerintah daerah untuk mempertahankan LP2B juga semakin besar.

### **Rumusan Masalah**

Dalam UU No.41/2009, LP2B di definisikan bidang tanah pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Kewajiban setiap daerah untuk mengalokasikan LP2B (khusus sawah), tidak sejalan dengan kebijakan otonomi daerah, konsep keunggulan komparatif, dan konsep *land rent*. Berdasarkan uraian di atas, pemberlakuan kewajiban LP2B membutuhkan pengkajian lebih komprehensif. Secara spesifik permasalahan yang menjadi fokus tulisan ini apa yang menjadi permasalahan dan kendala dalam penetapan LP2B?

### **Tujuan dan Manfaat**

Penelitian ini bertujuan memetakan permasalahan dan kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam penetapan LP2B. Manfaat penelitian ini ingin memotret persoalan yang terjadi dalam penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di

daerah berdasarkan pemangku kepentingan yang manfaatnya dapat sebagai sebuah opsi kebijakan

### **Metode Penelitian**

kajian ini akan menggunakan Pendekatan kualitatif diharapkan akan dilakukan penggalian informasi mengenai fakta. kejadian dan permasalahan yang terjadi dalam penetapan. pelaksanaan dan pengawasan LP2B untuk menjawab tujuan yang telah ditetapkan. Dengan pendekatan kualitatif juga dapat digali deskripsi ide. gagasan. opini. perspektif dari para *stakeholder* yang terlibat dalam penetapan. pelaksanaan dan pengawasan LP2B. baik di tingkat pusat maupun di daerah. Data primer dikumpulkan di tingkat pusat dan daerah dari para pengambil kebijakan. penyusun peraturan dan pelaksana terkait perencanaan. implementasi dan pengawasan LP2B. Khusus di daerah. data primer juga digali dari petani. Data sekundair diperoleh lewat literatur dan aturan teknis dan yuridis.

### **Kerangka Teori**

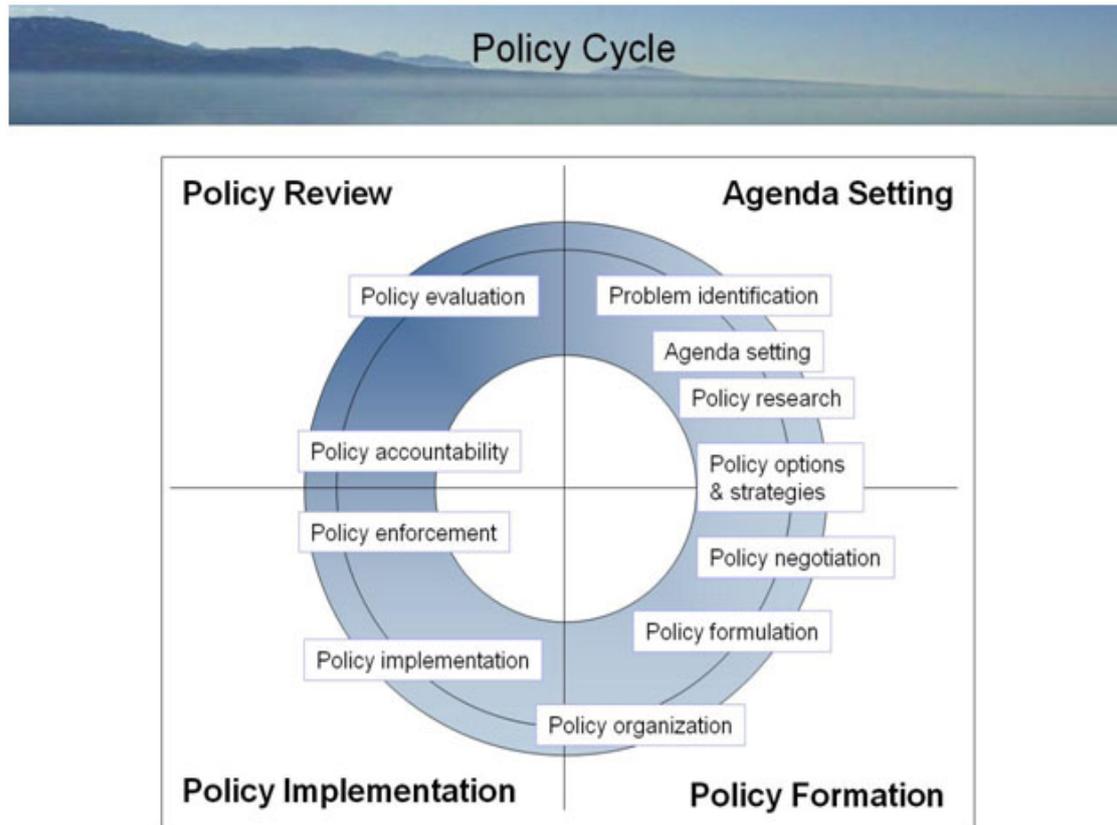
Kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interes* (Irfan Islamy 1994). yaitu untuk menciptakan keadaan masyarakat yang sejahtera. Ilmu kebijakan menggunakan dua pendekatan utama (Lasswell.1970) yaitu: satu; analisis kebijakan berkaitan dengan pengetahuan dalam. dan untuk proses politik. dua; analisis proses kebijakan berkaitan dengan pengetahuan tentang formasi konsep dan implementasi kebijakan publik. Laswell dan Kaplan mengartikan kebijakan yakni “*a projected program of goal. value and practices*” (program pencapaian tujuan. nilai-nilai. dan praktek-praktek terarah).

### **Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Sebuah Siklus**

Kebijakan pemerintah daerah (*urban policy*) secara umum dapat dilihat sebagai sebuah aktivitas yang dilakukan pemerintah dalam suatu kawasan tertentu (Tim Blackman 1995) dalam hal ini level terendah (*local government*) sebagai sebuah pelaksanaan aktivitas pemerintahan lokal. Sesuai undang-Undang 23 tahun 2014 urusan pertanian menjadi ranah pemerintah daerah. Dalam korelasi hubungan pusat dan daerah semestinya terbentuk sinergi mengenai pengelolaan lahan pertanian pangan. faktanya pemerintah pusat mempunyai kontak yang lebih sedikit dengan kegiatan rutin sehari-hari sebagaimana yang dilakukan pemerintah kota (lokal). Berkenaan dengan hal tersebut setiap langkah kebijakan konteks lokal tetap harus mengacu pada sebuah siklus

## Wicaksono: "Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang"

penetapan sebuah policy (Lester. James P. dan Joseph S. Jr 2000) sebagaimana gambar berikut:



**Gambar 1**  
Siklus suatu kebijakan

Agenda setting mengacu pada proses ketika sesuatu permasalahan menjadi konsen dari pemerintah. Formulasi kebijakan (*policy formation*) mengacu pada proses pilihan kebijakan diformulasikan oleh pemerintah. Penerapan kebijakan (*policy implementation*) mengacu pada proses pemerintah mengadopsi dan memilih sebuah opsi terbaik. Implementasi kebijakan mengaitkan bagaimana proses berjalannya sebuah kebijakan yang telah diambil sebelumnya. Sedangkan evaluasi (*policy review*) proses monitoring dari pilihan kebijakan yang telah dilaksanakan untuk dianalisis guna mengetahui keberhasilan dan pengaruh yang terjadi. Evaluasi kebijakan dilakukan setelah kebijakan dilakukan.

Perencanaan kota (*urban planning*) aktifitas merencanakan suatu lingkungan tertentu yang lebih luas dari perencanaan lahan atau fisik. dengan memperhatikan semua faktor fisik. tata guna lahan. ekonomi politik. administrasi dan sosial yang mempengaruhi wilayah kota (Ahmad Nurmandi 2015). Pendekatan lain menyatakan *urban planning refers to planning with a spasial geographical. component in wich the*

*general objective is to provide for a spastial structure of activities (or land use) intervention in the working of the allocation process for resources (especially land and activities on the land) in the urban and regional activity system by legitimate public authority to achieve desire future ends. using means appropriate to those ends.*(Peter Hall 2002)

Perencanaan penggunaan lahan merupakan inti sistem perencanaan kota. Sistem pengembangan lahan digambarkan oleh Chapin dan Kaiser (1979) meliputi lahan. (*land owner*). pengembang (*developer*). konsumen. lembaga keuangan. dan instansi pemerintah dilihat bahwa Kebijakan perencanaan penggunaan lahan baik untuk pertanian pangan dan konteks penggunaan lain merupakan sebuah pengambilan kebijakan yang kompleks. Keberadaan negara berfungsi seperti juri yang adil dalam pengatur dan pengartikulasi kepentingan umum (Levy 1997) mengemukakan bahwa dua alat yang bisa dipakai untuk pengendalian penggunaan lahan adalah *public investment capital* dan *land use control* peraturan pemanfaatan ruang (Levy 1997). *Public capital invesment* bersifat rigid. yaitu sekali terbangun akan sulit berubah. disamping itu fungsinya berlaku jangka panjang. *Land Use control* lebih bersifat dinamis dan selalu mengacu pada aturan main tekstual dengan bentuk bakunya izin (Mulyono Sedyohutomo 2008).

### **Implemnetasi Kebijakan**

(Mazmanian dan Sabatier 1983) menyatakan: *“implementation is the carrying out of a basic policy decision. usually incorporatd in a statute but which can also take the from of important executive orders or court decisions”* (implementasi dibatasi pada pelaksanaan keputusan kebijakan dasar. umumnya berbentuk undang-undang. tetapi dapat juga merupakan eksekutif ataupun keputusan peradilan). Idealnya keputusan itu mengidentifikasi masalah yang ingin diselesaikan. menetapkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses pelaksanaannya. Umumnya. proses implementasi berjalan melalui sejumlah tahap. dimulai dengan disahkannya undang-undang. diikuti oleh *output* kebijakan (keputusan-keputusan) dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh agen-agen yang mengimplementasikannya. Implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku lembaga yang bertanggung jawab (administratif) pelaksanaan program yang menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran saja melainkan pula menyangkut masalah ekonomi sosial yang terlibat. baik pengaruh positif (yang diharapkan) maupun negatif (tidak diharapkan). Kebijakan ditransformasikan melalui tindakan-tindakan implementasi yang secara simultan. Implementasi bukanlah desain kebijakan. tetapi

## **Wicaksono:"Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang"**

redesain yang berlangsung sepanjang waktu. ketika kebijakan mulai dilakukan. ketika itu juga mulai merubahnya (Daniel A. Mazmanian dan Paul A.Sabatier 1983).

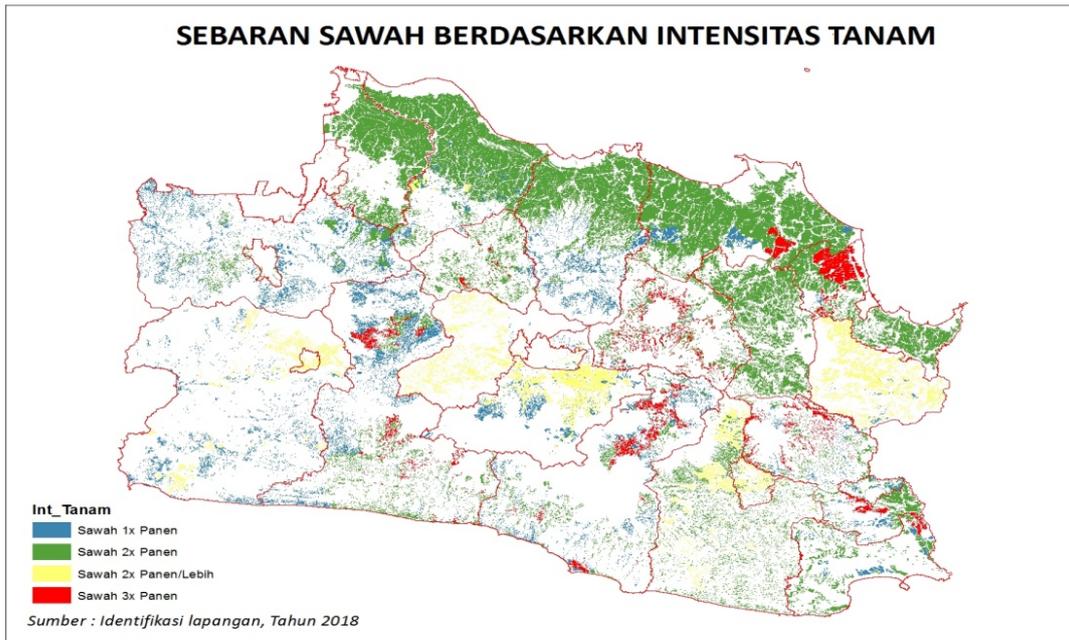
Amir Santoso (1988) menjelaskan implementasi adalah proses mencapai tujuan suatu kebijakan. proses ini baru dapat dimulai jika tujuan kebijakan ditetapkan. program-program pelaksanaan telah dibuat. serta dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan. Implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai proses pelaksanaan keputusan yang dibuat lembaga pemerintah. baik eksekutif. legislatif diarahkan untuk tercapainya tujuan yang digariskan dalam kebijakan.

Menurut G Edward III (1980) ada beberapa hal yang mencerminkan keberhasilan implementasi kebijakan. satu komunikasi. menyangkut penyampaian informasi. transmisi kejelasan dan konsistensi informasi yang disampaikan. dua disposisi mengenai sikap dan komitmen para pelaksana terhadap program khususnya mereka yang menjadi implementor suatu kebijakan dan program. terutama aparatur birokrasi. tiga sumberdaya meliputi staf yang cukup. Informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan. Kewenangan atau *authority* yang cukup dalam melaksanakan tanggung jawab. fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. empat Struktur Birokrasi terdapatnya SOP (*Standart Operating Procedure*) yang mengatur aliran pekerjaan dan pelaksana program.

### **Pembahasan**

#### **Karakteristik Fisik Wilayah**

Berdasarkan karakteristiknya. sawah di lokasi penelitian memiliki tingkat kesuburan yang tinggi dan memiliki produktifitas yang baik. Pada lokasi sampel pulau Jawa pada umumnya sebagian memiliki masa tanam rata-rata dua kali tanam. sedikit yang memiliki masa tanam lebih dari dua kali tanam. Masing-masing lokasi sampel memiliki potensi dan karakter yang beragam.



**Gambar 2**  
Peta Potensi Sawah Provinsi Jawa Barat

Berdasarkan 1 dapat diketahui bahwa potensi besar sawah di Jawa Barat terdapat di wilayah utara memanjang mulai dari wilayah Kabupaten Bekasi ke timur hingga wilayah Indramayu dan Cirebon. Pada area ini juga dijumpai peluang kompetisi penggunaan tanah dari sawah menjadi non sawah. Pantai utara Jawa Barat memiliki banyak potensi untuk dikembangkan dikarenakan wilayahnya yang datar dan menjadi penghubung antar daerah. Melihat daya dukung irigasi sebagaimana tampak pada gambar 2 sangat disayangkan apabila alih fungsi lahan terjadi di wilayah ini karena adanya irigasi merupakan faktor pendukung yang besar dalam pengembangan pertanian di Jawa Barat.

## Wicaksono: "Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang"



**Gambar 3**

Peta Sebaran Wilayah irigasi Provinsi Jawa Barat

### **Kurang Optimalnya Bantuan ke Petani**

Kabupaten Karawang salah satu lokasi sampel Penelitian Penetapan Lahan Pertanian pangan berkelanjutan di Provinsi Jawa Barat. memiliki luas wilayah 175.327 Ha. Keadaan fisik wilayah yang didukung dengan tersedianya sarana pengairan / irigasi. memungkinkan penggunaan lahannya sebagian besar terdiri dari areal pesawahan yang mencapai luas 87.045 Ha (52.37%). Karawang dikenal sebagai lumbung padi Jawa Barat. namun. sampling yang dilakukan di Desa Bengle. Kecamatan Majalaya. Kabupaten Karawang. kondisi pertaniannya kurang optima. disebabkan sulitnya air yang didapat akibat adanya kerusakan saluran irigasi yang tidak kunjung diperbaiki oleh Dinas Pertanian sementara sebagian besar mata pencaharian penduduk adalah petani dan buruh tani. Pada waktu normal (saluran air lancar) produktifitas padi cukup signifikan yaitu mencapai 5-6 ton per hektar. Petani yang ada di Desa Bengle belum banyak yang mendapat bantuan di luar pupuk dan bibit. Beberapa orang petani menerima bantuan berupa kartu tani. sayangnya hingga penelitian ini dilaksanakan kartu petani tersebut belum dapat digunakan. Beberapa petani penggarap juga berharap bantuan pupuk dan bibit yang digunakan hendaknya merupakan barang yang berkualitas sebab menurut penuturan beberapa petani. hasil panen dengan menggunakan barang yang disubsidi tersebut banyak yang kurang optimal sehingga mereka memilih untuk menggunakan pupuk yang tidak subsidi karena hasilnya lebih terlihat saat panen.

Permasalahan lain yang dihadapi pertanian di Desa Bengle adalah dari sisi tata ruang. Hasil wawancara dengan BPN dan Bappeda Karawang. Desa Bengle kecamatan

Majalaya dalam peruntukan tata ruang sudah tidak diperuntukkan menjadi kawasan pertanian tetapi mengarah kepada pemukiman dan perumahan yang menyebabkan lahan pertanian di Desa Bengle menjadi sangat rentan untuk alih fungsi. Hal ini didukung dengan kondisi bahwa sebagian besar pemilik tanah sawah di Desa Bengle terbagi menjadi dua yakni pemilik sawah masih orang Karawang yang tidak bermukim di sekitar desa Bengle dan sebagian lagi pemilik sawah berdomisili di luar kabupaten karawang. Secara luasan tanah yang dimiliki, masih banyak tanah sawah yang dimiliki orang di sekitar desa Bengle baik yang berdomisili di desa atau kecamatan sebelah atau yang berbatasan dengan kecamatan Majalaya. Petani di desa Bengle banyak yang menyewa tanah sawah dengan sistem bagi hasil dengan pemilik tanah dengan rata-rata sewa bervariasi antara 3000 meter hingga 2 hektar.

Harga gabah yang rendah juga turut menambah permasalahan kondisi pertanian di Desa Bengle. Harga gabah saat panen justru lebih rendah dari yang diharapkan minimal 5000/kg. sayang saat panen biasanya jauh dari harga tersebut dan sering berada di level 4000-4300 sehingga banyak dikeluhkan oleh petani. Di sisi lain, fakta menarik bahwa regenerasi petani cenderung lambat. Mayoritas petani di desa Bengle ada dalam kisaran usia lanjut antara 55-65 tahun. Generasi kedua (anak-anak) petani memiliki keengganan untuk melanjutkan pekerjaan orang tuanya. Menurut petani, generasi muda desa Bengle tidak tertarik untuk menjadi petani sebab daya tarik dan pendukungnya dipandang kurang menarik oleh generasi muda. Dinas pertanian Karawang sedang mencoba untuk menerapkan asuransi akan tetapi dari hasil wawancara ternyata belum tersosialisasi dan belum semua ter-cover apabila ada resiko gagal panen.

### **Pencapaian LP2B di Kabupaten Karawang**

Saat ini, belum banyak daerah yang berhasil dan sepakat untuk menetapkan luas LP2B. Hampir semua lokasi sampel belum ada yang menetapkan luas berserta informasi spasial. Belum padunya data tekstual di tingkat provinsi juga menjadi suatu permasalahan sebab acuan yang digunakan sebagai data awal juga beraneka ragam. Perbedaan data tekstual di tingkat Provinsi ini menurut analisis kami dikarenakan sulitnya mengintegrasikan kepentingan daerah dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah dengan melakukan pengembangan kegiatan nonpertanian. akan tetapi adanya kepentingan untuk mempertahankan sawah. Praktik perencanaan ruang yang menyeimbangkan multikepentingan dari beberapa Organisasi Perangkat Daerah terlihat adanya upaya mempertahankan sawah kalah dengan upaya daerah untuk mengembangkan sektor lainnya.

## Wicaksono: "Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang"

Kesulitan utama Pemerintah Daerah dalam menetapkan informasi spasial ini dikarenakan kurangnya kemampuan daerah untuk melakukan pemetaan secara spasial sehingga data yang ada masih sekedar numerik. Hal ini tentunya menjadi hambatan untuk mengetahui data spasial lahan sawah yang lebih jelas. Karena saat ini Dinas pertanian hanya bisa menyatakan bahwa lokasi sawah di kabupaten sampel tersebar merata di setiap kecamatan atau beberapa kecamatan tanpa disertai data yang lebih autentik dan memiliki register yang unik.

**Tabel 2**

Jumlah Kab/Kota Yang Sudah Menetapkan Perda LP2B dan Informasi Spasial di Provinsi Penghasil Padi Terbesar Di Indonesia  
Data di olah (2018)

Provinsi	Kab/Kota yang sudah menetapkan perda LP2B		Luas LP2B	Kab/Kota yang sudah menetapkan informasi spasial	
	Jumlah	Persen		Jumlah	Persen
Jawa Barat	4	15	417.271	-	-
Jawa Timur	14	36	373.045.26	-	-
Kalimantan Selatan	5	38	107.533.82	1	7
Sulawesi Selatan	20	83	743.526.71	-	-
Sumatera Selatan	5	35	50.167.00	-	-

### Kendala Penetapan LP2B

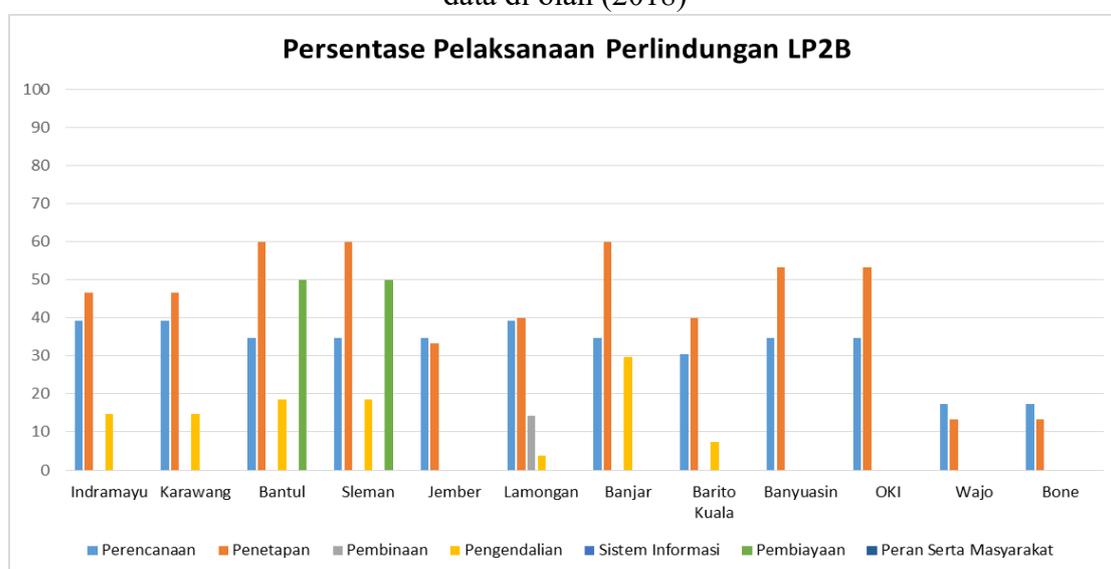
Ketersediaan tanah pertanian merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan, terutama untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Permasalahan yang dihadapi saat ini adalah tingginya tekanan terhadap lahan, sehingga terjadi persaingan pemanfaatan lahan antara sektor pertanian dan nonpertanian. Meningkatnya permintaan lahan untuk kegiatan nonpertanian pada akhirnya menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penataan ruang wilayah, meski di berbagai tempat diatur mendetail ada dalam perda LP2B.

Perlindungan lahan pertanian pangan dilakukan dengan menetapkan kawasan pertanian pangan yang perlu dilindungi dalam produk rencana tata ruang wilayahnya supaya tidak diperuntukkan bagi pengembangan aktivitas nonpertanian. Kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah, sebagian besar berpengaruh terhadap aktivitas

masyarakat yang menjadi target pelaksanaan kebijakan tersebut. Lingkup kebijakan sangat luas mencakup berbagai bidang. tapi kebijakan yang telah dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut akan berhasil dalam tahap implementasinya. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar suatu kebijakan dapat mencapai tujuannya (Dwijowijoto.2003:158). Ada beberapa pendekatan dalam implementasi kebijakan publik, yaitu *secara top-down*, *bottom up*, dan partisipatif. Implementasi kebijakan akan efektif jika bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan yang partisipatif, gabungan antara *topdown* dan *bottom up*. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dapat direspon dengan baik oleh masyarakat sehingga ada kesadaran dari masyarakat untuk melaksanakan.

Merujuk pendapat (Irawan.2005:23) bahwa alih fungsi lahan bersifat menular terhadap wilayah sekitarnya. Bila hal ini berlangsung terus menerus, maka terbentuk kawasan pemukiman yang kompak. Kecenderungan yang terjadi saat ini adalah pemukiman masih mengikuti jalur transportasi, sehingga tidak ada lagi ruang kosong antara satu kawasan pemukiman dengan kawasan pemukiman berikutnya yang dilalui jalur transportasi. Merujuk pada pendapat tersebut terlihat bahwa para pengambil kebijakan masih ragu untuk serius menetapkan wilayahnya menjadi lokasi LP2B. Menelaah tahapan dalam LP2B yang meliputi fase perencanaan, penetapan, pembinaan, pengendalian, sistem informasi, pembiayaan, dan peran serta masyarakat, keberhasilan fase-fase tersebut hanya sampai dengan 60%. Adapun persentase pelaksanaan perlindungan LP2B di daerah berdasarkan fase-fasenya dapat dilihat pada tabel 3.

**Tabel 3**  
Presentase Pelaksanaan Perlindungan LP2B  
data di olah (2018)



## **Wicaksono:"Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang"**

Saat ini, masih terdapat kendala di setiap daerah untuk menetapkan luasan LP2B. Sebagai contoh, meskipun terdapat data LP2B di lokasi sampel penelitian, tetapi data tersebut hanya berdasarkan luasan dan jika ditelusuri informasi tersebut memiliki akurasi yang sangat lemah. Kecenderungan yang terjadi adalah lahan di daerah lebih banyak dipergunakan untuk aktivitas pembangunan kegiatan nonpertanian. Para Pengambil kebijakan di tingkat daerah memiliki pandangan bahwa tanah pertanian tidak mampu memberikan Pendapatan daerah yang optimal sehingga potensi daerah akan berkurang jika mempertahankan lahan sawahnya. Hal ini tentunya menjadi suatu kendala dalam pelaksanaan LP2B di daerah. Adapun kendala-kendala penetapan LP2B

Karawang sisi utara punya potensi luar biasa terutama dalam aktivitas industri, gas, pertanian, perikanan dan kelautan. Beragamnya sumberdaya tersebut melibatkan seluruh pemangku kepentingan dalam mengembangkan aktivitas ekonominya. Di lain pihak perlu juga menjaga kelestarian lingkungan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Bagian Utara. Selain berfokus pada pengembangan aktivitas di wilayah Jawa Barat Bagian Utara, perhatian terhadap daya dukung dan daya tampung lingkungan di Jawa Barat Bagian Utara juga merupakan salah satu prioritas. Mengingat tingginya intensitas aktivitas ekonomi memunculkan kompetisi yang membutuhkan intervensi. Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi Jawa Barat melakukan upaya pengaturan untuk dapat mensinergikan aktivitas potensial tersebut dalam rangka mengakselerasi pengembangan wilayah Jawa Barat bagian utara.

Mayoritas kabupaten/kota di Jawa Barat belum memperdakan LP2B sampai dengan 2018 baru kabupaten Sukabumi, kabupaten Karawang, Kabupaten Subang, dan Kabupaten Indramayu. Level Provinsi, sesuai Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat nomor 27 tahun 2010 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tetapi sayangnya, pada Perda tersebut masih sebatas luasan saja tidak spesifik disertai dengan unsur spasial. Persoalan di Jawa Barat lebih kepada kurangnya kemauan daerah untuk konsisten dalam menetapkan LP2B sebab sektor industri dirasakan jauh lebih menguntungkan dibanding pertanian. Selain itu, kurang lengkapnya data dan informasi detail yang dimiliki oleh Dinas Pertanian menjadi salah satu faktor penghambat proses penetapan LP2B.

Kurangnya informasi mengenai LP2B, menyebabkan mayoritas petani belum mengetahui tentang LP2B dan pengetahuan mereka hanya sebatas Dinas Pertanian memberi pupuk, bibit serta alsintan. Kebutuhan yang lain belum pernah dibicarakan pada petani. Pemerintah diharapkan lebih serius dalam melakukan bimbingan terkait program-program yang bersentuhan dengan petani serta perlu pembinaan petani yang lebih intens. Pemerintah perlu memberikan perhatian lebih kepada petani khususnya

pada saat panen dan ketika gagal panen sehingga tidak ada lagi kondisi seperti beberapa lokasi penghasil beras seperti Karawang yang identik sebagai penghasil beras tetapi sebagian warganya banyak pula yang menerima beras raskin.

### **Implementasi Setengah Hati dalam Melaksanakan LP2B**

Lahan pertanian pangan adalah salah satu urusan pemerintahan yang bersifat konkuren merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Pembagian kewenangan sektor pertanian menjadi ranah pemerintah daerah. tetapi ada juga yang menjadi domain pemerintah pusat. Pelaksanaan urusan pemerintahan model ini mensyaratkan prinsip akuntabilitas, efisien, eksternalitas, serta tetap merujuk pada kepentingan nasional. Urusan LP2B ini perlu adanya keterbukaan kedua belah pihak, artinya apabila ada urusan pemerintah daerah yang secara nyata tidak mampu dilaksanakan lebih baik dibicarakan lebih komprehensif mana ranah pemerintah kabupaten, mana ranah pemerintah provinsi, dan pemerintah pusat. Mahwood (1983) lebih lanjut menyatakan *They (local representatives) have resources which, subject to the stated limits, are spent and invested at their own discretion* Menurut Mahwood, desentralisasi bukan hanya pendelegasian wewenang ke level yang lebih bawah dari suatu pemerintahan, tetapi yang lebih penting lagi adalah kewenangan daerah untuk menggunakan atau memberdayakan sumber dana maupun sumber daya manusia (*resources*) untuk kepentingan publik di daerahnya. Prinsip pengelolaan pertanian di Indonesia adalah bahwa pengelolaan pertanian yang berkelanjutan harus berkontribusi nyata untuk (1) Pencegahan alih fungsi lahan pertanian pangan, (2) Keberlanjutan produksi padi, (3) Peningkatan pendapatan petani, (4) Penyediaan lapangan pekerjaan sektor pertanian tanaman pangan, dan (5) Pemberian insentif kepada petani oleh pemerintah daerah.

Terdapat beberapa faktor penghambat yang menyebabkan terjadinya *delay* dalam implementasi LP2B di daerah, diluar faktor kapasitas SDM. Pertama, LP2B masih merupakan domain pemerintah, dimana kementerian pertanian dan dinas pertanian menginginkan lahan pertanian tetap terjaga dan berkelanjutan. Sementara, tingginya kompetisi penggunaan tanah khususnya di pulau Jawa dan belum adanya instrumen pengendalian yang efektif menyebabkan semakin besarnya tingkat alih fungsi lahan pertanian. Komunikasi *top-down* belum sepenuhnya tersalurkan kepada masyarakat dan petani. Kedua, belum terbentuknya sebuah *standart operating procedure* dari Kementerian Pertanian tentang bagaimana perencanaan dan penetapan LP2B kepada pihak yang tanahnya telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Hal ini berdampak pada kurangnya informasi kepada petani mengenai

## Wicaksono: "Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang"

LP2B diantaranya terkait konsekuensi yang di dapat petani jika tanah nya masuk kedalam program LP2B. Di sisi lain, tak jarang petani yang mendukung LP2B mempertanyakan kejelasan waktu penetapan LP2B. Sayangnya, perangkat penganggaran LP2B belum dirancang untuk menjawab konsekuensi-konsekuensi dari penetapan LP2B. Selama ini bantuan dari Kementerian Pertanian ke daerah masih dalam bentuk dana dekonsentrasi yang dipergunakan untuk subsidi pupuk dan alsintan kepada seluruh kelompok petani secara umum tidak mengkhususkan pada program LP2B.

Berdasarkan analisis gap yang dimulai dari fase perencanaan sampai dengan peran serta masyarakat, terlihat bahwa pemerintah daerah belum serius dalam pelaksanaan LP2B sehingga integrasi aspek spasial serta pelibatan petani secara langsung terkait LP2B belum tercapai. Fakta ini terlihat di lapangan bahwa terjadi pro dan kontra antar *Stakeholders* pemerintah daerah dalam penggunaan lahan, dimana di satu pihak memiliki tugas fungsi yang mendukung dan sejalan dengan LP2B, sektor lain membutuhkan tanah pertanian tersebut untuk kebutuhan non pertanian. Oleh karena itu, perlu adanya komitmen yang tinggi dari Kepala Daerah beserta jajarannya dalam pelaksanaan program LP2B. Karawang memberikan gambaran tekanan dan kompetisi penggunaan tanah relatif kompleks dimana sebagian tanah sawah teralih fungsi karena motif ekonomi. Hal ini sangat disayangkan mengingat Provinsi Jawa Barat merupakan lumbung padi di Pulau Jawa. Pemerintah Daerah masih menganggap kontribusi sektor pertanian khususnya sawah terhadap pendapatan daerah sangat kecil.

### Simpulan

Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan mengangkat isu seputar kendala penetapan LP2B, sepuluh tahun lebih undang-undang nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan mengalami kendala dalam implementasinya penetapannya di kabupaten Karawang dikarenakan:

1. Kurangnya komitmen pemerintah daerah dan tidak adanya kemampuan untuk melakukan analisa spasial.
2. Kordinasi dan komunikasi yang terjadi lebih di dominasi oleh kepentingan pemerintah tidak melibatkan pihak yang akan dikenai kebijakan, yakni petani
3. Belum ada *standart operating procedure* (SOP) bagaimana melaksanakan LP2B bagi Kementerian Pertanian di pusat sampai Dinas Pertanian untuk mensosialisasikan perencanaan sampai penetapan LP2B kepada pihak yang tanahnya ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan

4. Belum adanya kejelasan terkait dengan besaran kontribusi dan alokasi dana untuk penetapan LP2B dari pemerintah terutama untuk pemberian insentif ke petani

### **Rekomendasi**

1. Keberhasilan kebijakan LP2B di daerah sangat bergantung kepada komitmen dari kepala daerah sebagai pengambil kebijakan di daerah dan kesediaan petani sebagai pemilik lahan yang akan ditetapkan sebagai lahan LP2B.
2. Salah satu opsi pemerintah yang bisa dilakukan terkait upaya mempercepat penetapan LP2B jaminan kepastian ke petani meliputi
  - ✓ Kepastian harga pembelian padi yang menguntungkan.
  - ✓ Jaminan pemasaran produk yang pasti dan jelas.
  - ✓ Penyediaan ganti rugi produksi akibat gagal panen. dan
  - ✓ Pembangunan Infrastruktur Pertanian
  - ✓ Adanya insentif pertanian yang lebih menarik dan memiliki nilai tambah ekonomi

### **Ucapan Terima Kasih**

Riset ini terlaksana dengan baik berkat arahan Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan, serta Pimpinan Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan. Semoga dapat memberikan alternatif solusi yang tepat. Kepada Tim Peneliti Ibu Sri Mulatsih, Ibu Hania Rahma dan Bapak Joan Marta, Bapak Eri Khaeruman Khuluki, Ibu Wina Dwi Febrina, terima kasih atas perhatian dan kerjasamanya dalam tim riset ini. Semoga interaksi ilmiah dan konstruktif ini membawa manfaat bagi pusat penelitian dan pengembangan kedepan. Kepada tim administrasi Sdri Dyah, dan Sdri Puput terima kasih atas segala atensinya sehingga kegiatan ini selesai tepat waktu. Kepada narasumber penelitian, informan penelitian dan segenap pihak yang telah membantu kegiatan ini kami sampaikan terima kasih.

### **Daftar Pustaka**

Ahmad Nurmandi. (2015). *Manajemen Perkotaan Teori Organisasi, Perencanaan, Perumahan, Pelayanan, dan Transportasi mewujudkan Kota Cerdas*. Penerbit JK School of Government UMY.

## **Wicaksono:"Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang"**

- Amir Santoso. (1988). *Analisis Kebijakan Publik*. Jurnal Ilmu Politik Nomor III. Jakarta. PT. Gramedia
- Barlowe. R.. (1978).*Land Resource Economics*. Prentice Hall Inc.. Englewood Cliffs. N. J..
- Black. (2002) *.A Dictionary of Economics*. Oxford University Press.
- Bappenas. (2016). *Evaluasi pelaksanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)* Direktorat Pangan dan Pertanian
- Butar-butur. E.G.V. (2012). *Analisis Faktor-faktor Konversi Lahan Sawah irigasi Teknis di Provinsi Jawa Barat*. Departemen Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan. Fak. Ekonomi dan manajemen-IPB. Bogor. (in Indonesian).
- Carol H. Weiss. (1977). *Research For Policy's Sake: The Enlightenment Od Social Science Research*. Policy Analysis 3. 4. pp. 531-45.
- Chapin. F.S and J. Kaiser.(1979). *Urban Land Use Planning*. Chicago : University of Chicago Press.
- Daniel A. Mazmanian dan Paul A.Sabatier. (1983). *Implementation and Public Policy* Illinois: Scott Foresman and Company.
- Dwijowijoto.RiantNugroho.(2003).*KebijakanPublikFormulasi.Implementasi.danEvaluasi*. Jakarta:Elex Media Komputindo
- George C. Edward III. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Inc.1980. Washington D.C
- Hadiwinata et al.. (2014). *Legal Politics of License Regulation in the Conversion of Agricultural Soil to Non-Agricultural in the Era of Regional Autonomy*. Academic Research International Vol. 5(4) page 494-502. SSN: 2223-9944. eISSN: 2223-95533
- Harold D. Laswell. Abraham Kaplan. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Irfan Islamy.M . (1994). *Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta
- Lester. James P. dan Joseph S. Jr. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont: Wadsworth.
- Monkkonen P. (2013).*Urban land-use regulations and housing markets in developing countries: Evidence from Indonesia on the importance of enforcement*. *Land Use Policy* 34: 255– 264.
- Mulyono Sedyohutomo.(2008).*Manajemen Kota dan Wilayah : Realita dan Tantangan*. Jakarta Bumi Aksara

- Philip Mahwood. (1983) *Decentralization : The Concept and The Practice*. dalam Philip Mahwood (Ed). 1983. *Local Government in The Third World*. Coinchester : John Wiley & Son
- Purbiyanti. E., Yazid. M., & Januarti. I. (2017). *Konversi lahan sawah di Indonesia dan pengaruhnya terhadap kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah/beras*. *Jurnal Manajemen & Agribisnis*. 14(3). 209–217.
- Reza Tri Pramudita. (2015). *Pengaruh Rebranding Dan Negara Asal Terhadap Kredibilitas Atas Merek*. Skripsi thesis. UNIVERSITAS AIRLANGGA.
- Rustiadi E. (2001). *Alih Fungsi Lahan dalam Perspektif Lingkungan Perdesaan*. Lokakarya Penyusunann Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Lingkungan Kawasan Perdesaan. Bogor. 10-11 Mei 2001.
- Rustiadi. *et.al.* (2011). *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Crestpent Press.
- Zhu J. Simarmata HA. (2015). Formal land rights versus informal land rights: Governance forsustainable urbanization in the Jakarta metropolitan region.Indonesia. *Land Use Policy* 43: 63–73.