

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang bergantung pada sektor agraris. Indonesia memiliki wilayah daratan seluas  $\pm 1.904.569$  km<sup>2</sup> serta luas wilayah pertanian yang besar di angka 7,46 juta hektar. Jumlah wilayah pertanian yang termasuk besar karena jutaan penduduk di Indonesia menggantungkan hidup pada bidang pertanian. Menurut survei KSA (Kerangka Sampel Area) luas panen padi nasional berada angka 10.601.000 hektar. Hal tersebut menunjukkan bahwa pertanian tidak hanya menjadi sumber penghidupan, tetapi juga merupakan penopang utama ketahanan pangan nasional. Oleh karena itu, keberadaan lahan pertanian merupakan peran vital bagi negara agar mampu menghasilkan bahan makanan pokok secara berkelanjutan. Namun, dinamika perkembangan ekonomi dan pertumbuhan penduduk menyebabkan adanya kenaikan kebutuhan akan lahan untuk keperluan kegiatan non-pertanian. Menurut Badan Pusat Statistik (2023), kepadatan penduduk Indonesia mencapai 142,27 jiwa per kilometer persegi dengan jumlah penduduk sekitar 278,7 juta jiwa, sementara luas daratan di Indonesia hanya sekitar 1,9 juta km<sup>2</sup>. Dengan kondisi tersebut laju pertumbuhan penduduk di Indonesia berada di angka 1,25%/tahun (BPS 2018 dan 2021). Berdasarkan data dari Kementrian ATR/BPN, rerata kemampuan pengadaan lahan sawah dalam satu tahun hanya 60.000 hektar , jauh lebih kecil dibandingkan dengan laju konversi yang mencapai 100.000 hektar per tahun.

Pertumbuhan populasi penduduk yang semakin meningkat berdampak signifikan terhadap kebutuhan akan lahan. Kebutuhan akan lahan inilah yang kemudian memunculkan permasalahan yang kompleks. Lahan yang pada awalnya berfungsi sebagai area pertanian lambat laun berubah menjadi malfungsi pemanfaatan. Malfungsi lahan terjadi sebagai konsekuensi dari alih fungsi lahan pertanian ke sektor non pertanian guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang semakin bertambah pesat. Fenomena ini sering muncul terutama pada daerah dengan arus perkembangan ekonomi yang pesat dan laju urbanisasi yang tinggi.

Malfungsi lahan pertanian menjadi non pertanian biasa disebut dengan alih fungsi lahan. Definisi alih fungsi lahan yakni perubahan sebuah lahan dari fungsi yang semula ke fungsi lain baik secara tetap maupun sementara. Menurut Jaya dkk. (2021) Konversi lahan merupakan dampak dari aktivitas manusia dalam mengelola sumber daya alam melalui kegiatan fisik, sosial dan ekonomi. Konversi lahan memiliki konsekuensi yang serius, diantaranya penurunan produksi pangan, hilangnya mata pencaharian petani dan kerusakan ekosistem. Penurunan produksi pangan terjadi karena adanya penurunan luasan sawah sehingga skala panen padi menurun. Jika hal ini tidak dikendalikan maka akan mengancam ketersediaan pangan. Kedua, yakni hilangnya mata pencaharian petani karena hilangnya kesempatan kerja pada usaha tani. Hal ini karena banyak pemilik lahan pertanian menganggap bahwa menjual lahan dengan harga jual tinggi lebih menguntungkan dibanding mempertahankan lahan untuk bercocok tanam. Selanjutnya dampak konversi lahan menyebabkan rusaknya ekosistem yakni hilangnya fungsi resapan air pada pertanian sehingga menyebabkan terjadinya banjir di musim penghujan.

Oleh karena itu, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan kebijakan tentang pengendalian lahan alih fungsi pertanian. Kebijakan tersebut diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai bentuk dalam menyikapi permasalahan ketahanan dan kedaulatan pangan. Di dalam Undang-Undang 41 Tahun 2009 Pasal 3b berbunyi “Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan”. Namun, fenomena alih fungsi lahan sering kali berubah menjadi permukiman, ruko, industri dan lainnya yang tidak sesuai dengan tujuan lahan pangan berkelanjutan. Pasal 5 selanjutnya merinci bahwa Lahan Pertanian Pangan yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berupa: lahan beririgasi; lahan reklamasi rawa pasang surut dan non-pasang surut (lebak); dan/atau lahan tidak beririgasi.

Adanya Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 merupakan bentuk usaha negara dalam memenuhi hak pangan bagi segenap rakyat dimana hak ini merupakan hak fundamental setiap individu. Hal tersebut sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Agar implementasi Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 dapat berjalan efektif, khususnya dalam pelaksanaan insentif, disinsentif dan sanksi pidana dibutuhkan peraturan turunan. Di tingkat pemerintah pusat, berbagai aturan turunan seperti peraturan pemerintah (PP) dan peraturan menteri telah dikeluarkan untuk mengamatkan undang-undang tersebut. Beberapa peraturan pemerintah yang telah terbit diantaranya :

- UU No. 26 Tahun 2007 : Mengatur tentang penata ruangan wilayah NKRI.
- PP No. 1 Tahun 2011: Mengatur penetapan dan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- PP No. 12 Tahun 2012: Mengatur insentif untuk perlindungan lahan pertanian.
- PP No. 25 Tahun 2012: Mengatur sistem informasi lahan pertanian.
- PP No. 30 Tahun 2012: Mengatur pembiayaan untuk perlindungan lahan pertanian.

Perlindungan kawasan lahan pertanian pangan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks tata ruang wilayah. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No,1 Tahun 2011 yang berisi mengenai Penetapan Kawasan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Meskipun peraturan pemerintah di tingkat pusat telah terbit, implementasi efektif di lapangan sangat bergantung pada regulasi di tingkat daerah seperti peraturan daerah (Perda) yang mengatur Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Provinsi Jawa Tengah turut menunjukkan komitmen untuk mengendalikan laju konversi lahan pertanian. Langkah ini secara eksplisit ditunjukkan melalui Perda No. 16 Tahun 2019 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah. Upaya ini diperlukan untuk menjaga KP2B (Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan) sebesar 125.025.255 Hektar (RTRW Provinsi Jawa Tengah 2009-2029). Mengingat sektor pertanian di Jawa Tengah merupakan sektor unggulan yang menjadi tumpuan pertumbuhan ekonomi di Jawa Tengah. Sebagai salah satu lumbung pangan nasional, ketahanan pangan

menjadi isu strategis bagi Provinsi Jawa Tengah. Hal ini secara eksplisit tercantum dalam RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2023).

Tabel 1. 1 Sebar dan Luasan KP2B di Jawa Tengah

KABUPATEN/KOTA	Luasan KP2B (Ha)		
	LP2B (ha)	LCP2B (ha)	KP2B (ha)
Grobogan	71.949	-	71.949
Demak	55.520	1.009	56.530
Brebes	53.851	7.825	61.676
Pati	53.680	2.625	56.305
Cilacap	53.031	5.882	58.913
Blora	48.965	10.520	59.484
Sragen	40.146	2.140	42.286
Kebumen	39.691	3.463	43.154
Tegal	36.088	5.485	41.573
Pemalang	30.299	4.000	34.299
Rembang	29.172	3.564	32.736
Klaten	28.824	3.176	32.000
Purworejo	28.202	1.071	29.273
Wonogiri	27.423	13.694	41.117
Banyumas	26.394	3.575	29.969
Magelang	25.231	19.769	45.000
Jepara	23.070	930	24.000
Kendal	22.666	2.334	25.000

KABUPATEN/KOTA	Luasan KP2B (Ha)		
	LP2B (ha)	LCP2B (ha)	KP2B (ha)
Temanggung	20.709	5.000	25.709
Pekalongan	19.719	2.492	22.211
Sukoharjo	18.656	5.086	23.742
Purbalingga	18.583	-	18.583
Karanganyar	18.224	5.394	23.618
Semarang	17.868	4.521	22.389
Kudus	17.000	3.000	20.000
Boyolali	16.501	4.193	20.694
Batang	16.342	9,658	26.000
Wonosobo	11.056	8.373	19.429
Banjarnegara	9.827	3.845	13.672
Kota Semarang	1.626	974	2.600
Kota Pekalongan	508	-	508
Kota Tegal	354	18	371
Kota Salatiga	274	126	400
Kota Magelang	27	37	63
Kota Surakarta	-	-	-
<b>Jumlah</b>	<b>881.476</b>	<b>143.779</b>	<b>1.025.255</b>

Sumber : RTRW Provinsi Jawa Tengah 2009-2029

Berdasarkan data pada tabel 1 terlihat bahwa Kabupaten Pati memiliki LP2B yang luas di angka 53.680 ha yang berarti Kabupaten Pati merupakan daerah yang memiliki luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terluas keempat di Provinsi Jawa Tengah. Hal ini menunjukkan adanya komitmen

Pemerintah Daerah di Tingkat Kabupaten untuk melindungi lahan pertanian. Komitmen dan regulasi telah ditetapkan, termasuk UU No. 41 Tahun 2009. Kabupaten Pati pun turut memiliki peraturan untuk melindungi lahan pertanian yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pati No. 2 Tahun 2021 dalam Pasal 5 ayat (5) huruf a yang berbunyi “Mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan”. Namun, dengan adanya regulasi yang mengikat tidak membuat angka konversi lahan berkurang. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa laju konversi lahan pertanian ke non-pertanian terus meningkat. Di Kabupaten Pati, perubahan fungsi lahan ini sering terjadi terutama di kawasan yang mengalami pertumbuhan ekonomi dan urbanisasi yang pesat.

Tabel 1. 2 Angka dan Persentase Konversi Lahan Tahun 2024

No.	Kecamatan	Lahan Pertanian Sawah (ha) 2021	Lahan Pertanian Sawah (ha) 2024	Angka Konversi Lahan (ha)
1.	Sukolilo	7.253	7.119	134
2.	Kayen	4.937	4.791	146
3.	Pucakwangi	5.023	5.022	1
4.	Batangan	2.088	2.086	2
5.	Juwana	1.536	1.382	154
6.	Jakenan	3.963	3.926	37
7.	Gabus	4.075	3.851	224
8.	Gembong	823	336	487
9.	Tlogowungu	1.829	1.112	717
10.	Wedarijaksa	2.178	2.153	25
11.	Trangkil	1.040	871	169

No.	Kecamatan	Lahan Pertanian Sawah (ha) 2021	Lahan Pertanian Sawah (ha) 2024	Angka Konversi Lahan (ha)
12.	Gunungwungkal	1.627	1.183	444
13.	Cluwak	1.344	1.058	286
14.	Tayu	2.184	2.184	0
15.	Dukuhseti	2.063	1.908	155
<b>Total</b>		<b>41.963</b>	<b>38.982</b>	<b>2.981</b>

Sumber : Hasil Olahan Peneliti Berdasarkan Data Dinas Pertanian Kab Pati Tahun 2021 dan 2024

Secara keseluruhan, data luas lahan dari 15 kecamatan Kabupaten Pati yang mengalami konversi lahan menunjukkan adanya pergeseran signifikan dalam fungsi lahan pertanian antara tahun 2021 dan 2024. Dengan total angka konversi lahan sebesar 2.981 hektar dan masing-masing angka konversi yang cukup besar di tiap kecamatan menjelaskan adanya konversi lahan yang cukup masif dari lahan pertanian menjadi lahan non pertanian seperti kebun, tegalan atau perkebunan. Beberapa kecamatan menunjukkan tingkat konversi yang sangat tinggi. Kecamatan Tlogowungu mencatat angka penurunan lahan sawah tertinggi, mencapai 717 hektar. Fenomena penurunan drastis ini juga terlihat jelas di kecamatan Gembong, Gunungwungkal, Cluwak, Gabus, Trangkil, Dukuhseti dan Juwana yang merupakan sebuah indikasi adanya tekanan besar terhadap alih fungsi lahan sawah di wilayah-wilayah tersebut. Fenomena konversi lahan yang tinggi di Kabupaten Pati tentunya menimbulkan polemik yang tentunya harus dikaji dengan menggunakan kajian secara mendalam. Untuk mengidentifikasi posisi dan

kontribusi penelitian ini, beberapa studi penelitian terdahulu dibawah ini menjadi tambahan wawasan dalam penelitian.

Penelitian sebelumnya yang pertama berjudul “Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Makassar” ditulis oleh Ahmad Syahwal, Muhlis Madani dan Nuryanti Mustari pada tahun 2021. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan studi kasus kualitatif dan Teori Soren C. Winter. Hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan yang ada belum optimal. Pemerintah Kota Makassar belum memiliki Peraturan Daerah (Perda) yang secara khusus untuk mengatur Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) dalam RTRW. Meskipun hampir memiliki kesamaan, penelitian pertama ini tentu memiliki kesenjangan/research gap dengan penelitian penulis. Pertama, adanya perbedaan lokus penelitian. Penelitian Syahwal kk berfokus pada Kota Makassar yang merupakan wilayah metropolitan sementara penelitian penulis mengambil lokus di Kabupaten Pati yang merupakan salah satu lumbung padi di Jawa Tengah dan wilayah yang strategis karena dilewati jalur pantura. Kedua, penelitian Syawald dkk menyoroti kegagalan implementasi karena ketiadaan Perda yang secara spesifik mengatur tentang perlindungan lahan pertanian di Makassar, sedangkan penelitian penulis berfokus untuk menganalisis evaluasi kebijakan yang sudah ada yakni Perda Kab Pati No. 2 Tahun 2021. Dengan demikian, penelitian penulis berupaya menambah kajian evaluasi PLP2B dengan memberikan analisis empiris mengenai kebijakan di tingkat lokal.

Penelitian kedua dilakukan oleh Eka S dkk tahun 2021, dengan judul “Analisis Kebijakan Insentif dalam Rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Indonesia”. Kajian dengan pendekatan normatif ini berupaya untuk mengulas secara mendalam mengenai instrument kebijakan insentif yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLP2B. Hasil kajian ini menemukan bahwa pemerintah berupaya menekan angka konversi lahan melalui pemberian insentif lahan kepada pemilik lahan pertanian. Namun, pelaksanaan kebijakan dinilai belum efektif karena bentuk dan nilai insentif yang ditawarkan dinilai kurang menarik secara ekonomi, sehingga tidak dapat membendung tekanan besar dari sektor pertanian yang menawarkan keuntungan finansial jauh lebih tinggi. Selanjutnya penelitian ketiga oleh Dhani S. Hudaya, dkk. (2023) yang berjudul “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) Di Kabupaten Karawang, menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan kerangka teori implementasi kebijakan (Van Meter/Van Horn) untuk mengkaji PLP2B di Karawang. Hasilnya, implementasi belum optimal karena kendala ketiadaan regulasi turunan (SOP, Peraturan Bupati secara insentif/sanksi) dan keterbatasan sumber daya. Kelemahan studi penelitian ini terletak pada spesifisitas lokusnya. Sementara penelitian penulis berbeda karena fokus pada evaluasi kebijakan Perda No. 2 Tahun 2021 di Kabupaten Pati, sehingga menawarkan kontribusi berupa analisis faktor-faktor kesenjangan pada konteks regulasi dan sosiokultural wilayah yang berbeda untuk membandingkan masalah implementasi bersifat universal atau spesifik lokal.

Penelitian lain yang memiliki topik sejenis seperti yang dilakukan Dini S (2024) dengan judul “Evaluasi Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Kesejahteraan Petani di Subang”. Berfokus pada konsekuensi sosiologis dan ekonomi dari fenomena alih fungsi lahan. Hasilnya terdapat dampak signifikan alih fungsi lahan terhadap kesejahteraan petani, terutama bagi petani yang menggantungkan hampir 100% hidupnya pada pertanian. Kajian ini penting untuk memberikan justifikasi urgensi kebijakan PLP2B. Dampak yang terjadi merupakan bentuk kegagalan kebijakan PLP2B yang seharusnya melindungi lahan dan menjamin kesejahteraan petani. Sehingga semakin menegaskan betapa mendesaknya penelitian ini untuk mengidentifikasi faktor penghambat pelaksanaan kebijakan Perda di Kabupaten Pati agar nasib serupa tidak terulang.

Terakhir yakni penelitian tahun 2025 dengan judul “Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Konawe Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara”. Persamaan dengan penelitian penulis terletak di lokus penelitian yang merupakan wilayah penghasil pangan serupa dengan Kabupaten Pati. Dengan menggunakan Teori Implementasi Knill dan Tosun untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan PLP2B di Kabupaten Konawe Selatan. Garis bawah penelitian ini menyoroti pentingnya koordinasi antar pemangku kebijakan, partisipasi masyarakat dan penetapan RTRW untuk menjamin efektivitas kebijakan.

Meskipun studi beberapa penelitian terdahulu telah memberikan kerangka kuat terkait isu regulasi, lokus dan hambatan umum di tingkat provinsi/kota, peneliti menemukan masih kurangnya penelitian yang secara spesifik membahas

evaluasi kebijakan Perda Kabupaten Pati No. 2 Tahun 2021 pada pasal 5 ayat (5) huruf a yang mengatur mengenai pengendalian alih fungsi lahan di Kabupaten Pati dan menganalisis faktor penyebabnya menggunakan model kerangka evaluasi kebijakan. Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana evaluasi kebijakan Perda No.2 Tahun 2021 secara nyata di lapangan serta mengetahui kendala yang ada dalam pelaksana kebijakan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, rumusan masalah penelitian ini, adalah :

1. Bagaimana evaluasi kebijakan Perda Kabupaten Pati No. 2 Tahun 2021 pada pasal 5 ayat (5) huruf a dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Pati?
2. Apa saja faktor penghambat dalam kebijakan Perda Kabupaten Pati No. 2 Tahun 2021 pada pasal 5 ayat (5) huruf a?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis evaluasi kebijakan Perda Kab. Pati No. 2 Tahun 2021 pada pasal 5 ayat (5) huruf a dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Pati.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan kebijakan Perda Kab. Pati No. 2 Tahun 2021 pada pasal 5 ayat (5) huruf a di Kabupaten Pati.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut :

### **1. Bagi Peneliti**

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan memperluas wawasan peneliti dalam bidang ilmu pemerintahan, serta teori-teori yang digunakan dan hasil penelitian yang berkaitan dengan evaluasi kebijakan mengenai perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Pati.

### **2. Bagi Masyarakat Kabupaten Pati**

Temuan penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan referensi, bahan evaluasi serta sumber informasi pendukung bagi pihak masyarakat Kabupaten Pati agar evaluasi kebijakan mengenai perlindungan lahan pertanian dapat diterapkan sehingga terjadi perubahan yang lebih baik.

### **3. Bagi Pihak Lain**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih pemikiran untuk penelitian sejenis yang akan dilakukan di masa depan serta dapat menjadi sumber referensi bagi pihak-pihak yang membutuhkannya.

## **1.5 Landasan Teori**

### **1.5.1 Kebijakan Publik**

Istilah kebijakan publik dalam bahasa Inggris disebut sebagai *public policy*. Kebijakan atau *policy* didefinisikan sebagai pernyataan yang menjadi acuan dasar sebuah tindakan menjadi suatu kegiatan atau sebuah rencana tertentu. Dalam kamus *Black Law Dictionary* kebijakan publik diartikan sebagai berikut:

“Principles and standards regarded by the legislature or by the courts as being of fundamental concern to the state and the whole of society (standar-standar yang dibentuk oleh badan legislative atau oleh pengadilan sebagai suatu pedoman mendasar bagi negara dan seluruh masyarakat)”. Pada umumnya kebijakan publik merupakan suatu prinsip dan standar yang digunakan pemerintah dalam menjalankan urusan publik yang menjadi kewenangannya serta bersifat mengikat terhadap seluruh warga negara. Menurut Thomas R. Dye menyatakan bahwa “Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (whatever governments choose to do or not to do). Kesimpulan dari beberapa pernyataan di atas dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian yang harus dilaksanakan atau tidak dan hal tersebut merupakan keputusan pemerintah yang diikuti oleh seseorang atau sekelompok aktor. Kebijakan publik memiliki tujuan untuk mencapai tujuan tertentu berdasarkan kegiatan/tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan menyangkut kepentingan publik. Dalam pelaksanaan kebijakan publik terbagi menjadi empat yakni penyusunan, perumusan, pelaksanaan/implementasi serta evaluasi. Pada tahap evaluasi merupakan tahap yang cukup penting karena digunakan untuk perbaikan kebijakan selanjutnya atau untuk perubahan yang diperlukan.

### **1.5.2 Evaluasi Kebijakan Publik**

Evaluasi berasal dari bahasa Inggris yakni “*evaluation*” yang artinya adalah penilaian. Evaluasi merupakan kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat suatu kebijakan. Hal ini karena evaluasi berada di proses terakhir dalam

pelaksanaan suatu kebijakan. Dalam pelaksanaannya diperlukan penilaian secara objektif, sistematis dan empiris. Menurut William Dunn terdapat beberapa fungsi utama yang berperan penting dalam proses analisis kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Evaluasi memberikan informasi valid serta faktual mengenai kinerja kebijakan, yakni tentang seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah tercapai melalui kebijakan publik. Artinya evaluasi memberikan gambaran mengenai tujuan-tujuan tertentu dan target yang telah dicapai.
- b. Evaluasi membantu memberikan klarifikasi terhadap kritik pada nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai ini kemudian diperjelas dengan mendefinisikan dan menjalankan tujuan dan target. Dalam mempertanyakan kesesuaian tujuan tujuan dan sasaran, analis dapat memeriksa sumber nilai alternatif (misalnya, pejabat publik, kepentingan pribadi, kelompok klien) serta alasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, hukum, sosial, substantif).
- c. Evaluasi dapat berkontribusi pada penerapan metode analisis kebijakan lainnya, termasuk penataan masalah dan resep. Informasi tentang kinerja kebijakan yang tidak memadai dapat berkontribusi pada restrukturisasi masalah kebijakan, misalnya dengan menunjukkan bahwa tujuan dan sasaran harus didefinisikan ulang. Evaluasi juga dapat berkontribusi pada definisi alternatif kebijakan baru atau yang direvisi dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang sebelumnya disukai harus ditinggalkan dan diganti dengan yang lain.

Dunn menyatakan evaluasi kebijakan memiliki dua aspek yang saling berkaitan. Dua aspek tersebut terbagi dalam penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program serta penggunaan serangkaian nilai untuk menentukan manfaat hasil yang telah dicapai. Berdasarkan waktunya evaluasi dibagi menjadi tiga yakni sebelum pelaksanaan (*ex-ante*), pada waktu pelaksanaan (*on going/formatif*) dan setelah pelaksanaan (*ex-post*). Dunn menegaskan bahwa evaluasi formatif dilakukan ketika kebijakan sedang berjalan dengan tujuan utama untuk memberi umpan balik sebagai bahan perbaikan. Penelitian ini termasuk dalam kategori evaluasi formatif karena Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 2021 masih dalam masa implementasi hingga tahun 2041. Dengan demikian, evaluasi yang dilakukan bukan bertujuan untuk menilai apakah kebijakan ini telah berhasil secara final, melainkan untuk mengidentifikasi sejauh mana pelaksanaan kebijakan telah berjalan, hambatan apa yang ditemukan di lapangan, serta rekomendasi apa yang dapat memperbaiki implementasi ke depan. Pendekatan ini justru menjadi relevan mengingat alih fungsi lahan terus berlangsung di tengah kebijakan yang sedang berjalan, sehingga evaluasi yang dilakukan saat ini memiliki nilai strategis sebagai masukan sebelum kerusakan yang lebih luas terjadi. Lebih lanjut dalam menentukan kriteria evaluasi terdapat enam indikator yang penting yakni :

1. Efektivitas

Efektivitas berkaitan dengan pedoman untuk mengukur apakah tujuan kebijakan dapat tercapai. Semakin besar kontribusi kebijakan terhadap

pencapaian tujuan yang telah ditentukan, maka kebijakan tersebut dianggap semakin efektif.

## 2. Efisiensi

Efisiensi berhubungan dengan perbandingan antara hasil yang dicapai dengan sumber daya (biaya, tenaga, waktu) yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan. Sebuah kebijakan dinilai efisien apabila hasil yang didapatkan sepadan dengan sumber daya yang dikeluarkan.

## 3. Kecukupan

Kecukupan menunjukkan bagaimana implementasi kebijakan mampu memecahkan masalah publik yang menjadi sasaran. Suatu kebijakan dikatakan memadai apabila langkah-langkah yang ditempuh cukup untuk mengurangi atau menyelesaikan permasalahan yang ada.

## 4. Perataan

Pemerataan mengacu pada tingkat keadilan dalam distribusi manfaat dan beban kebijakan di antara kelompok masyarakat yang berbeda. Sebuah kebijakan dinilai adil apabila manfaatnya dapat dirasakan secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi atau perbedaan.

## 5. Responsivitas

Responsivitas mengukur apakah pelaksanaan kebijakan tanggap terhadap kebutuhan, aspirasi, dan tuntutan masyarakat. Kebijakan yang

baik adalah kebijakan yang mampu menjawab permasalahan nyata di masyarakat serta memperhatikan masukan dari kelompok sasaran.

#### 6. Ketepatan

Ketepatan berhubungan dengan kesesuaian antara kebijakan dengan tujuan pembangunan dan nilai-nilai publik yang mendasarinya. Sebuah kebijakan dikatakan tepat apabila relevan dengan kebutuhan masyarakat dan sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi serta lingkungan tempat kebijakan diterapkan.

Evaluasi lebih sering digunakan untuk menjelaskan usaha atau cara mencari kebenaran pada kebijakan atau program yang sedang berjalan bukan untuk mencari nilai. Oleh sebab itu tujuan evaluasi bukan hanya sebagai pembuktian suatu nilai namun untuk meningkatkan efektifitas, efisiensi ataupun kinerja suatu program atau kebijakan. Alasan penulis menggunakan Teori Evaluasi Kebijakan karena teori ini memberikan kerangka analisis yang sistematis untuk menilai pelaksanaan kebijakan publik telah mencapai tujuan yang ditetapkan.

#### 1.6 Operasionalisasi Konsep

Variabel	Indikator	Sub-Indikator
	Efektivitas	- Tingkat pencapaian tujuan kebijakan
		- Realisasi hasil kebijakan target lahan yg ditetapkan
	Efisiensi	- Pemanfaatan sumber daya (anggaran, sdm dan waktu)

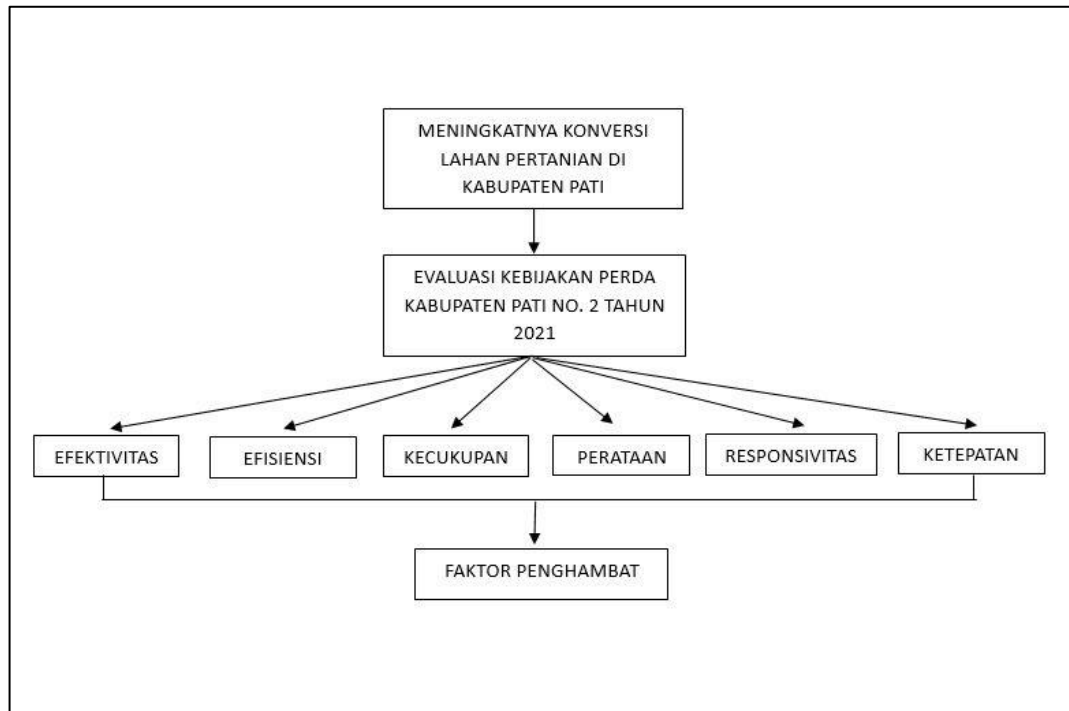
Evaluasi Kebijakan		- Perbandingan antara hasil dan biaya yg digunakan
	Kecukupan	- Kemampuan kebijakan dalam mengatasi masalah alih fungsi lahan
		- Ketersediaan efektivitas instrumen kebijakan (sanksi, insentif dan pengawasan)
	Perataan	- Keadilan distribusi manfaat kebijakan bagi seluruh petani di Kabupaten Pati
		- Akses petani untuk dapat menikmati program, atau informasi terkait adanya perlindungan lahan pertanian
	Responsivitas	- Tanggapan pemerintah daerah terhadap aspirasi, keluhan, dan kebutuhan petani
		- Tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelaksanaan dan hasil kebijakan
		- Kesesuaian kebijakan dengan kondisi sosial, ekonomi, dan

	Ketepatan	kebutuhan lokal
		- Relevansi isi dan kebijakan dengan perlindungan lahan

Operasionalisasi Konsep merupakan uraian variabel yang ada di dalam sebuah penelitian. Tujuan dari operasionalisasi konsep yakni sebagai gambaran mengenai konsep yang masih abstrak sehingga dapat dipahami.

## 1.7 Kerangka Berpikir

### Skema Kerangka Penelitian



Gambar 1. 1 Skema Kerangka Berpikir

Gambar di atas merupakan kerangka pemikiran untuk mencari faktor penghambat dalam pelaksanaan Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Pati No. 2 Tahun 2021.

## 1.8 Metode Penelitian

### 1.8.1 Pendekatan dan Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif berdasarkan pertimbangan bahwa objek yang dievaluasi bukan semata-mata capaian angka atau output administratif, namun proses implementasi kebijakan yang menyeluruh serta dinamika yang terjadi di lapangan. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan atau

mendeskripsikan suatu kondisi yang sedang berlangsung pada saat penelitian dilakukan sekaligus mencari faktor penyebab suatu permasalahan tertentu. Dalam konteks penelitian ini, data kuantitatif seperti angka alih fungsi lahan memang tersedia, namun data tersebut tidak cukup untuk menjelaskan *mengapa* alih fungsi lahan tetap terjadi meskipun kebijakan perlindungan lahan telah ditetapkan. Untuk menjawab pertanyaan tersebut diperlukan pemahaman terhadap persepsi aktor, hambatan kelembagaan, serta kondisi sosial-ekonomi petani yang hanya dapat digali secara mendalam melalui wawancara dan observasi lapangan.

### **1.8.2 Situs Penelitian**

Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Pati Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini diharapkan mampu memperoleh data terkait pelaksanaan kebijakan Perda No.2 Tahun 2021 pada pasal 5 ayat (5) huruf a serta evaluasi dari kebijakannya. Kemudian penelitian ini dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat selama keberjalanan kebijakan.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian dilakukan menggunakan metode *purposive sampling* yang artinya narasumber atau informan merupakan pihak yang memiliki kaitan serta memahami permasalahan pada penelitian ini. Peneliti mencari informan yang menjadi pengguna kebijakan yakni beberapa petani di Kabupaten Pati serta dinas/instansi terkait yakni DPRD Kabupaten Pati, Bappeda Kabupaten Pati serta Dinas Pertanian Kabupaten Pati.

#### **1.8.4 Jenis Data**

Dalam penelitian ini terdapat dua jenis data untuk mendapatkan informasi yang akan dikumpulkan yakni:

a. Data Primer

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan sumber data primer yang diperoleh langsung dari sumber pertama atau tanpa perantara. Kata-kata dan tindakan menjadi sumber utama dalam penelitian yang didapatkan dari hasil wawancara atau pengamatan di lokasi penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan sumber data yang berasal dari perantara. Data sekunder disebut pula sebagai data pendukung yang tidak didapat langsung dari sumber pertama seperti buku, jurnal, artikel ilmiah, website dan lain sebagainya

#### **1.8.5 Informan Penelitian**

Dalam sebuah penelitian tentu membutuhkan narasumber yang dalam bahasa penelitian disebut sebagai informan penelitian. Informan merupakan orang atau pelaku yang mengetahui mengenai permasalahan yang akan diteliti. Adapun berikut adalah informan yang terlibat pada penelitian ini yaitu :

1. DPRD Kabupaten Pati – Komisi B (Membidangi perekonomian, keuangan pertanian, perikanan, dan kelautan)

DPRD Kabupaten Pati khususnya Komisi B memiliki tiga fungsi yakni: Legislasi (membahas dan menetapkan Perda), Anggaran (menyetujui alokasi anggaran program), dan Pengawasan (monitoring

implementasi kebijakan serta menampung aspirasi masyarakat). Komisi B berperan sebagai jembatan antara petani dengan pemerintah daerah. Kantor DPRD Kabupaten Pati berada di Jalan DR. Wahidin No. 2A, Kaborongan, Kabupaten Pati. Wawancara berlangsung pada Hari Selasa, 25 November 2025 dengan informan yakni:

- a. Muslihan S.Pd.I.,M.Pd. selaku Ketua Komisi B DPRD Kabupaten Pati.

2. Dinas Pertanian Kabupaten Pati

Dinas Pertanian Kabupaten Pati merupakan *leading sector* yang memiliki peran operasional dan teknis. Peran utamanya yakni; menyusun dan menetapkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) melalui pemetaan, validasi lapangan, serta pembahasan lintas sektoral dengan OPD (Organisasi Perangkat Daerah) lain. Dinas Pertanian Kabupaten Pati berada di Jalan Pangeran Diponegoro, Kecamatan Pati, Kabupaten Pati. Penelitian dengan Dinas Pertanian dilakukan pada Senin, 08 Desember 2025, dengan informan yang diwawancarai adalah:

- a. Aldonny Nurdiansyah S.P.,M.P selaku Kepala Bidang Prasarana dan Sarana Pertanian.

3. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Pati

Bappeda memiliki peran sebagai koordinator perencanaan pembangunan lintas sektoral. Tugasnya meliputi; menyusun dokumen perencanaan (RPJMD, RKPD, RTRW), mengelola data spasial dan

sistem informasi penataan ruang, melakukan monitoring dan evaluasi program, serta memfasilitasi koordinasi antar OPD. Bappeda berperan strategis dalam perencanaan secara makro namun tidak terlibat secara langsung dalam implementasi teknis. Kantor Bappeda Kabupaten Pati bertempat di Jalan Raya Kudus – Pati No. KM 4, Margorejo, Kabupaten Pati dan wawancara berlangsung pada hari Selasa 09 Desember 2025 dengan narasumber yang menjadi informan yakni:

- a. Muhammad Taufik S.T.,M.T selaku Kepala Bidang Infrastruktur dan Kewilayahan.
- b. Seto Catur Nugroho S.P.,M.P selaku staf Bidang Perekonomian dan Sumber Daya Alam.

4. Petani Pemilik Lahan Sawah dan Tidak Melakukan Konversi Lahan

Informan yang dimaksud ialah masyarakat Kabupaten Pati yang berprofesi sebagai petani yang memiliki sawah dan memilih tidak mengalihfungsikan lahan sawahnya. Wawancara ini dilakukan pada Hari Sabtu, 3 Januari 2025, dengan informan sebagai berikut:

- a. Koyo selaku petani dari Desa Genengmulyo RT 02/02 Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati yang memilih tidak mengalihfungsikan lahan sawahnya.
- b. Marji selaku petani dari Desa Genengmulyo RT 03/01 Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati yang tergabung dalam Kelompok Tani serta memilih tidak mengalihfungsikan lahan sawahnya.

## 5. Petani Pemilik Lahan Sawah dan Melakukan Konversi Lahan

Informan yang dimaksud ialah masyarakat Kabupaten Pati yang berprofesi sebagai petani yang memiliki sawah dan memilih untuk mengalihfungsikan lahan sawahnya. Wawancara dilakukan pada Hari Sabtu, 3 Januari 2025, dengan informan sebagai berikut:

- a. Juwarti selaku petani dari Desa Growong Kidul RT 01/03 Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati yang memilih mengalihfungsikan lahan sawahnya.
- b. Iwan selaku petani dari Desa Bakaran Wetan RT 01/01 Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati yang memilih mengalihfungsikan lahan sawahnya.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada aspek informan, di mana belum melibatkan pihak Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu pemangku kepentingan yang relevan dengan isu pertanahan dan alih fungsi lahan. Ketiadaan informan dari instansi tersebut menjadi catatan penting karena dapat mempengaruhi kelengkapan perspektif dalam melihat implementasi kebijakan secara menyeluruh. Meskipun demikian, penelitian ini tetap mencantumkan data dari informan yang memiliki keterkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan di tingkat daerah dan masyarakat terdampak, sehingga mampu memberikan gambaran empiris mengenai kondisi implementasi di lapangan. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk melibatkan pihak terkait lainnya, termasuk Badan Pertanahan Nasional guna memperoleh hasil yang lebih komprehensif.

### **1.8.6 Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini menggunakan tiga teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu:

a. Observasi

Observasi merupakan aktivitas penelitian yang dilakukan peneliti dalam mengumpulkan data yang berkaitan dengan masalah penelitian yang didapatkan melalui proses pengamatan secara langsung di lapangan. Dalam pelaksanaannya observasi menggunakan teknik dengan cara melihat, mendengar, serta merasakan fenomena yang terjadi di lapangan. Dengan melakukan observasi diharapkan dapat memperoleh informasi yang dibutuhkan serta sesuai dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian.

b. Wawancara

Wawancara merupakan sebuah kegiatan tanya jawab antara narasumber atau informan dengan pewawancara. Jika data yang diperoleh dalam wawancara masih sedikit atau belum memenuhi syarat maka pewawancara dapat melakukan wawancara kembali dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan khusus.

c. Dokumentasi

Dokumentasi yang akan peneliti gunakan dalam penelitian ini yakni hasil dari laporan penelitian yang berkaitan dengan data yang didapatkan.

### **1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data merupakan suatu proses menyusun dan mencari data secara sistematis yang didapatkan melalui dokumen, wawancara serta dokumentasi serta bahan lain agar mudah dipahami saat memproses data. Merujuk dari Moleong (2013:248), menurut Bogdan dan Biklen proses dari analisis data adalah mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. Analisis data yang digunakan dari Miles dan Huberman, yang membagi ke beberapa tahap, yaitu tahap kodifikasi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Tahap-tahap tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Tahap kodifikasi merupakan proses dalam pengkodean data. Maksudnya adalah hasil penelitian diberikan kode atau penamaan sehingga dapat memilih informasi mana yang perlu atau penting dan mana informasi yang tidak diperlukan dalam data.
2. Tahap penyajian merupakan proses lanjutan dari analisis data dan dianjurkan untuk menggunakan matrik ataupun diagram sehingga penelitian disajikan secara efektif.
3. Tahap kesimpulan atau verifikasi merupakan proses tahapan terakhir yang dilakukan, yaitu menarik kesimpulan akhir dari hasil penelitian. Pada tahap ini peneliti menafsirkan hasil data yang telah ditemukan melalui observasi. dan wawancara. Kemudian perlu dicek kembali interpretasi yang telah dibuat dengan memeriksa kembali tahap pengkodean serta

penyajian data agar dapat dipastikan tidak adanya kesalahan pada data tersebut.

Analisis data bersifat induktif berdasarkan pada fakta-fakta yang ditemukan di lapangan yang digunakan untuk mendapatkan data secara mendalam. Selanjutnya analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pengumpulan Data dan Reduksi Data Reduksi data dilakukan dengan mencatat secara teliti serta terperinci oleh data yang diperoleh untuk selanjutnya dirangkum dan dipilih poin penting serta pokok. Hal ini dilakukan agar data yang direduksi dapat memberikan gambaran jelas serta mempermudah ketika akan melakukan pencarian data. Secara sederhana reduksi data merupakan kegiatan memilih hal-hal yang pokok agar menyederhanakan data yang didapat selama observasi di lapangan.
2. Penyajian Data Penyajian data merupakan kumpulan dari informasi yang sudah disusun agar dapat memberikan kemungkinan penarikan kesimpulan agar dapat melihat gambaran hasil penelitian secara keseluruhan. Penyajian data dapat dibagikan dalam bentuk uraian singkat, tabel, gambar dan lainnya.
3. Penyajian Data Penyajian data merupakan kumpulan dari informasi yang sudah disusun agar dapat memberikan kemungkinan penarikan kesimpulan agar dapat melihat gambaran hasil penelitian secara keseluruhan. Penyajian data dapat dibagikan dalam bentuk uraian singkat, tabel, gambar dan lainnya.

### **1.8.8 Uji Validitas Data**

Kualitas data atau keabsahan data digunakan untuk membuktikan pada penelitian kualitatif agar mendapatkan hasil kualitas data yang reliable dan valid. Dalam proses ini membutuhkan pengujian dari data yang telah diperoleh oleh peneliti. Penelitian dapat dinyatakan valid apabila fenomena yang terjadi di lapangan dan yang dilaporkan oleh peneliti tidak ada perbedaan. Menurut Sugiyono (2016) dalam melakukan pengujian keabsahan data penelitian dapat melalui berbagai teknik diantaranya melalui cara, sumber dan waktu yang dimaksudkan agar data yang didapatkan dapat teruji kredibilitasnya. Teknik ini biasa disebut Teknik Triangulasi yang meliputi cara/teknik, sumber dan waktu. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan 2 teknik dalam menguji kualitas data yaitu Triangulasi Sumber dan Triangulasi Teknik.

1. Triangulasi Sumber, teknik ini digunakan untuk menguji kebenaran data dengan melakukan pengamatan data yang diperoleh dari berbagai sumber.
2. Triangulasi Teknik, triangulasi teknik digunakan untuk menguji kredibilitas data dengan cara melakukan pengamatan data dengan teknik berbeda namun sumber yang sama dengan melakukan wawancara observasi dan dokumentasi secara Bersama