

**Evaluasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Perda  
Kabupaten Pati No 2 Tahun 2021 Dalam Mengendalikan Alih Fungsi  
Lahan Pertanian di Kabupaten Pati**

**Girindra Sri Ayu Kusuma Djanabadra<sup>1</sup>, Supratiwi<sup>2</sup>**

**Email: [girindraadjanabadra@gmail.com](mailto:girindraadjanabadra@gmail.com)**

**Departemen Politik dan Ilmu Pemerintahan**

**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro**

Jl. Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kode Pos 1269

Telepon: (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman: <https://www.fisip.undip.ac.id> Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

**ABSTRAK**

Alih fungsi lahan pertanian yang terjadi di Kabupaten Pati khususnya di Kecamatan Juwana berpotensi mengancam keberadaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) serta ketahanan pangan daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan Perda Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 2021 dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan serta mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dalam implementasinya. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum sepenuhnya optimal. Meskipun secara administratif telah ditetapkan luas lahan yang dilindungi, pada tingkat pelaksanaan masih terjadi alih fungsi lahan akibat tekanan pembangunan industri dan pemukiman. Faktor penghambat utama meliputi lemahnya pengawasan, belum optimalnya koordinasi antar perangkat daerah, dominasi kepentingan ekonomi, serta terbatasnya instrumen insentif bagi pemilik lahan pertanian. Penelitian ini merekomendasikan agar Pemerintah Kabupaten Pati memperkuat sinkronisasi kebijakan tata ruang dan perlindungan lahan pertanian, meningkatkan pengawasan dan transparansi perizinan, serta mengembangkan instrumen insentif dan disinsentif yang lebih efektif. Penelitian selanjutnya direkomendasikan untuk mengkaji mengenai dinamika konflik kepentingan antara sektor pertanian dan sektor industri dalam perencanaan pembangunan daerah, sehingga dapat ditemukan formulasi kebijakan yang lebih seimbang antara pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lahan pertanian.

**Kata Kunci:** Evaluasi Kebijakan, Alih Fungsi Lahan, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro

<sup>2</sup> Dosen Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro

## ABSTRACT

*The conversion of agricultural land in Pati Regency, particularly in Juwana District, has the potential to threaten the existence of Sustainable Food Agricultural Land (LP2B) and regional food security. This study aims to evaluate the implementation of Pati Regency Regulation No. 2 of 2021 on controlling the conversion of sustainable food agricultural land and identify inhibiting factors in its implementation. This study used a qualitative method with a descriptive approach. Data collection techniques were conducted through interviews, observation, and documentation. The results indicate that policy implementation is not yet fully optimal. Although administratively protected land areas have been determined, land conversion still occurs at the implementation level due to pressure from industrial and residential development. The main inhibiting factors include weak supervision, suboptimal coordination between regional agencies, the dominance of economic interests, and limited incentive instruments for agricultural land owners. This study recommends that the Pati Regency Government strengthen the synchronization of spatial planning and agricultural land protection policies, improve licensing oversight and transparency, and develop more effective incentive and disincentive instruments. Further research is recommended to examine the dynamics of conflicting interests between the agricultural and industrial sectors in regional development planning, thereby establishing a more balanced policy formulation between economic growth and agricultural land protection.*

**Keywords:** *Policy Evaluation, Land Conversion, Sustainable Agricultural Land Protection.*

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang bergantung pada sektor agraris. Indonesia memiliki wilayah daratan seluas ±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.

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.

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.

**Tabel 1**  
**Angka Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Pati 2021-2024**

No.	Kecamatan	Angka Konversi
1.	Sukolilo	134
2.	Kayen	146
3.	Pucakwangi	1
4.	Batangan	2
5.	Juwana	154
6.	Jakenan	37
7.	Gabus	224
8.	Gembong	487
9.	Tlogowungu	717
10.	Wedarijaksa	25
11.	Trangkil	169
12.	Gunung wungkal	444
13.	Cluwak	286
14.	Tayu	0
15.	Dukuhseti	155
Total		2.981

Sumber : Hasil olahan peneliti berdasarkan data Dinas Pertanian Kabupaten Pati Tahun 2021&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.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji isu perlindungan lahan pertanian dari berbagai perspektif. Studi yang dilakukan oleh Syahwal dkk. (2021) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum berjalan optimal akibat belum adanya regulasi daerah yang secara khusus mengatur perlindungan lahan pertanian. Sementara itu, penelitian Eka S dkk. (2021) menyoroti bahwa instrumen insentif dalam kebijakan perlindungan lahan masih belum efektif karena kurang mampu bersaing dengan kepentingan ekonomi. Penelitian Dhani S. Hudaya dkk. (2023) juga menemukan adanya kendala berupa keterbatasan regulasi turunan serta

sumber daya dalam mendukung implementasi kebijakan. Di sisi lain, Dini S (2024) mengungkapkan bahwa alih fungsi lahan berdampak signifikan terhadap menurunnya kesejahteraan petani. Penelitian terbaru pada tahun 2025 turut menegaskan pentingnya koordinasi antar pemangku kepentingan serta partisipasi masyarakat dalam menunjang efektivitas kebijakan. Namun demikian, berbagai penelitian tersebut belum secara khusus menelaah evaluasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 2021 dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian dengan pendekatan evaluatif yang komprehensif. Kesenjangan inilah yang menjadi dasar sekaligus kontribusi utama dalam penelitian ini.

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 di atas, 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 pelaksanaan kebijakan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan atau mendeskripsikan suatu kondisi yang sedang berlangsung pada saat penelitian dilakukan sekaligus

mencari faktor penyebab suatu permasalahan tertentu.

Situs 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.

Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan teknik observasi, wawancara dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara mendalam agar mendapat informasi yang dibutuhkan dan informan dipilih secara *purposive* berdasarkan keterkaitan dan memahami permasalahan pada penelitian ini. Informan penelitian ini terdiri dari Muslihan selaku Ketua Komisi B DPRD Kabupaten Pati (membidangi perekonomian, keuangan, pertanian, perikanan dan kelautan), Aldonny Nurdiansyah selaku Kepala Bidang Prasarana dan Sarana Pertanian Kabupaten Pati, Muhammad Taufik selaku Kepala Bidang Infrastruktur dan Kewilayahan serta Seto Catur Nugroho selaku Kepala Bidang Perekonomian dan Sumber Daya Alam dan beberapa petani yang melakukan alih fungsi lahan dan petani yang tetap mempertahankan lahan.

## **KERANGKA TEORITIS**

Penelitian ini menggunakan teori Evaluasi Kebijakan sebagai kerangka analitik untuk menilai sejauh mana pelaksanaan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan (PLP2B) di Kabupaten Pati mampu mengendalikan alih fungsi lahan pertanian. Evaluasi kebijakan merupakan proses sistematis untuk menilai kinerja

suatu kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta dalam memecahkan permasalahan publik yang menjadi dasar pembentukannya. Menurut William N. Dunn, evaluasi kebijakan tidak hanya berfokus pada hasil akhir, tetapi juga mencakup proses, dampak serta relevansi kebijakan terhadap kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks ini, evaluasi digunakan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara tujuan normatif kebijakan dengan realitas implementasi di lapangan. Kebijakan yang secara formal telah ditetapkan belum tentu mampu menghasilkan outcome yang diharapkan tanpa didukung oleh implementasi yang efektif dan responsif terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat. Untuk mengoperasionalkan analisis, penelitian ini menggunakan enam indikator evaluasi kebijakan menurut Dunn, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan. Efektivitas mengukur capaian tujuan kebijakan dalam menekan alih fungsi lahan, efisiensi menilai perbandingan antara sumber daya dan hasil, kecukupan mengkaji kemampuan kebijakan dalam mengatasi masalah, perataan melihat distribusi manfaat kebijakan, responsivitas menilai kemampuan pemerintah dalam merespons kebutuhan masyarakat, serta ketepatan menguji kesesuaian kebijakan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Dengan demikian, keenam indikator tersebut digunakan untuk menilai secara komprehensif kinerja kebijakan PLP2B dalam mengendalikan alih fungsi lahan di Kabupaten Pati.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Implementasi Kebijakan Perda Kabupaten Pati No. 2 Tahun 2021 Pasal

### 5 ayat (5) huruf a tentang Perlindungan Lahan Pertanian

Implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian yang dituangkan dalam Perda No. 2 Tahun 2021 Pasal 5 ayat (5) huruf a pada hakikatnya mencakup beberapa aspek regulatif dan operasional. Dari segi regulatif, Perda ini mengatur larangan alih fungsi lahan yang berkaitan dalam kawasan KP2B tanpa izin dari pihak terkait. Kawasan KP2B yang dimaksud yakni seluruh kecamatan yang ada di Kabupaten Pati.

**Tabel 2**  
**Daftar Pabrik/Industri di Kecamatan Juwana**

No.	Nama Pabrik/Industri	Jenis Kegiatan Industri
1.	PT Nikorama Citra Tobacco	Produsen rokok
2.	PT Dua Putra Utama Makmur Tbk	Industri perikanan dan perdagangan
3.	PT Rajawali Perkasa Furniture	Industri ekspor-impor furnitur
4.	PT Juifa International Foods	Industri makanan & olahan pangan
5.	PT Ajaib Toha Putra	Manufaktur
6.	PT Putra Jaya Transindo	Transportasi
7.	PT Putra Logam Jaya	Industri logam
8.	PT Soyo Aji Perkasa	Industri penyimpanan ikan beku
9.	PT New Ramon Star	Batako
10.	CV Anugerah Sinar Laut	Produsen garam
11.	PT YN Putra Foods	Industri makanan berbasis lokal
12.	PT Putra Leo Nusantara	Penyimpanan ikan laut beku

Sumber : Diolah peneliti berdasarkan Open Data Jawa Tengah

Berdasarkan Tabel 2 menunjukkan data mengenai daftar pabrik/industri yang beroperasi di Kecamatan Juwana. Perusahaan industri tersebut beragam meliputi industri rokok, perikanan, perdagangan hingga penyimpanan ikan beku. Penelitian ini berfokus pada Kecamatan Juwana karena pada tabel tersebut menunjukkan adanya aktivitas industri yang tinggi dan berskala menengah sampai besar dibanding kecamatan lain. Adanya berbagai industri tersebut menimbulkan keterbutuhan lahan semakin meningkat sehingga mengorbankan lahan pertanian untuk dialihfungsikan.

Kemudian dari segi operasional implementasi kebijakan dalam hal ini telah melibatkan berbagai OPD (Organisasi Perangkat Daerah) seperti Bappeda dan Dinas Pertanian. Dalam hal ini OPD terkait turut melakukan pengawasan serta pengendalian untuk memastikan tidak terjadi alih fungsi lahan yang melanggar batas-batas yang telah ada sesuai ketentuan. Namun dalam implementasinya, kebijakan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Pati masih menghadapi berbagai kendala yang menyebabkan belum optimalnya pencapaian tujuan kebijakan. Kendala yang ada berasal dari faktor pemerintah sebagai pemangku kebijakan yang belum sepenuhnya menjalankan serta mengawasi peraturan yang ada dan dari faktor masyarakat yang masih terbatas dalam memahami regulasi mengenai perlindungan lahan pertanian.

Sebelum melakukan evaluasi pelaksanaan kebijakan terlebih dahulu penting untuk memahami apa yang sesungguhnya hendak dicapai pada kebijakan. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 2021 khususnya pasal 5 ayat (5) huruf a yang berbunyi “mengendalikan alih fungsi

lahan pertanian pangan berkelanjutan” tidak berdiri sendiri sebagai tujuan akhir. Secara substantif kebijakan ini memiliki tiga lapisan tujuan yang saling berkaitan. Pada lapisan pertama tujuannya ialah mempertahankan luas Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B) di Kabupaten Pati agar tidak berkurang akibat tekanan pembangunan industri maupun pemukiman. Lapisan kedua yakni menjaga ketahanan pangan daerah dengan memastikan lahan produktif tetap berfungsi sebagai penghasil bahan pangan pokok. Terakhir lapisan ketiga yang merupakan tujuan akhir secara fundamental yakni mewujudkan kedaulatan pangan yang berkelanjutan diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 serta mewujudkan kesejahteraan pangan. Dengan demikian goal sesungguhnya dari kebijakan bukan sekedar menjaga angka luasan lahan di atas kertas, namun memastikan lahan pertanian yang dilindungi benar-benar berfungsi untuk kepentingan petani dan ketahanan pangan masyarakat Kabupaten Pati. Inilah yang menjadi tolak ukur utama dalam menilai sejauh mana kebijakan ini berhasil atau belum dijalankan.

### **Analisis Evaluasi Kebijakan Berdasarkan 6 Indikator Evaluasi Menurut William N. Dunn**

Pelaksanaan kebijakan tidak seluruhnya dapat berjalan lancar sebagaimana yang telah direncanakan. Beragam kendala kerap menjadi faktor pencapaian kebijakan tidak tercapai secara optimal. Berdasarkan pada temuan data penelitian yang telah dibahas di bagian sebelumnya, peneliti menganalisis evaluasi kebijakan mengenai perlindungan lahan pertanian di daerah Kabupaten Pati No. 2 Tahun 2021 menggunakan enam indikator evaluasi menurut William N. Dunn. Enam indikator

tersebut membantu untuk mengidentifikasi temuan penting yang menunjukkan implementasi kebijakan dengan cara melihat dari keterkaitan yang sistematis antar dimensi penilaian serta adanya permasalahan yang menjadi kendala dalam menghambat pencapaian keberhasilan kebijakan.

Dari segi indikator efektivitas kebijakan perlindungan lahan pertanian secara normatif telah mengamankan 87% minimal lahan sawah dan memiliki dasar hukum melalui penetapan LP2B/KP2B sebagai instrumen utama dalam mengendalikan alih fungsi lahan. Namun, dalam pelaksanaannya efektivitas kebijakan belum tercapai karena intensitas sosialisasi yang masih terbatas dan sistem monitoring yang cenderung reaktif. Kondisi tersebut mengakibatkan pemahaman masyarakat belum terbentuk secara komprehensif. Berdasarkan paparan tersebut menunjukkan kesenjangan antara tujuan kebijakan yang dirumuskan secara normatif dengan realisasi di lapangan.

Selanjutnya dari segi indikator efisiensi, akibat dari lemahnya capaian indikator efektivitas berdampak pada optimalisasi penggunaan sumber daya kebijakan. Hal ini karena dasar hukum yang ada dinilai belum terlalu kuat dan spesifik sehingga belum ada anggaran khusus yang dialokasikan untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian. Selain itu alokasi anggaran yang kurang menjadi penyebab dari distribusi bantuan yang belum tepat sasaran dan tepat waktu dalam pembagian. Indikator ketiga yakni kecukupan yang merupakan akumulasi dari efektivitas dan efisiensi yang berujung pada ketidakmampuan kebijakan dalam menjawab kebutuhan substantif petani. Petani dihadapkan pada tekanan eksternal seperti meningkatnya kebutuhan hidup

serta nilai jual lahan sawah yang lebih tinggi menjadi faktor pendorong utama terjadinya alih fungsi lahan. Sementara dari segi kebijakan belum mampu memberikan insentif yang kuat ataupun pemberian sanksi pada pelanggar alih fungsi lahan.

Dari uraian di atas yang menunjukkan lemahnya sosialisasi berimplikasi pada ketidakmampuan petani dalam mengakses informasi berbasis digital. Hal ini terjadi karena meskipun pemerintah berupaya menyediakan sarana informasi berbasis digital namun tanpa sosialisasi yang mendalam tentu pemerataan pemahaman tidak dapat tercapai dalam indikator pemerataan. Sehingga akses informasi hanya mampu diakses oleh sebagian petani saja.

Berikutnya pada indikator responsivitas, ketidakmerataan akses informasi maupun bantuan berpengaruh pada kemampuan pemerintah dalam merespons kebutuhan masyarakat. Meskipun pemerintah telah menyediakan ruang diskusi melalui musrenbang namun isu alih fungsi lahan belum menjadi prioritas sehingga pemahaman mengenai alih fungsi lahan belum sepenuhnya dipahami masyarakat. Dapat dikatakan bahwa responsivitas kebijakan masih berada pada tatanan prosedural yang belum sepenuhnya menjawab kebutuhan substantif masyarakat khususnya petani.

Terakhir yakni indikator ketepatan sebagai akumulasi dari 5 indikator sebelumnya. Meskipun kebijakan telah relevan dengan tujuan perlindungan lahan pertanian, pendekatan yang digunakan masih didominasi aspek regulatif tanpa diimbangi dengan pendalaman pada dimensi fundamental yakni pemenuhan kesejahteraan petani dan pemerataan baik informasi maupun bantuan. Dengan

demikian ketidaktepatan kebijakan tidak hanya terletak pada instrumen yang digunakan, tetapi pada ketidakmampuan aktor kebijakan dalam menjawab akar permasalahan multidimensional sehingga kebijakan belum sepenuhnya sesuai dengan realitas yang dihadapi masyarakat.

### **Kategorisasi Faktor Penghambat Kebijakan**

Berdasarkan analisis evaluasi yang telah dipaparkan pada sub-bab sebelumnya ditemukan bahwa implementasi Pasal 5 ayat (5) Huruf a Perda Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 2021 masih menghadapi berbagai hambatan kompleks di lapangan. Untuk itu dalam memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai akar permasalahan tersebut, peneliti mengklasifikasikan faktor-faktor penghambat tersebut menjadi 3 yakni hambatan struktural, hambatan instrumental dan hambatan kultural sebagai berikut:

#### **1. Hambatan Struktural**

Hambatan struktural merupakan hambatan yang berkaitan dengan kerangka kelembagaan dan tata kelola pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, ditemukan poin yang menjadi permasalahan yakni:

- a. Lemahnya koordinasi antar perangkat daerah sehingga sinkronisasi kerja antara dinas teknis dalam hal ini Dinas Pertanian belum optimal.
- b. Pengawasan masih bersifat reaktif sehingga tindakan tegas baru muncul ketika alih fungsi lahan terjadi secara masif.
- c. Kebutuhan regulasi turunan karena Perda No. 2 Tahun 2021 pada Pasal 5 ayat (5) Huruf a masih membutuhkan aturan operasional yang lebih mendetail untuk

mengatur mekanisme perlindungan lahan secara spesifik.

#### **2. Hambatan Instrumental**

Hambatan instrumental merupakan hambatan yang terjadi menyangkut sarana dan pra-sarana serta alat pendukung kebijakan lainnya. Dalam hambatan instrumental ditemukan pokok permasalahannya yakni:

- a. Keterbatasan instrumen insentif dimana belum tersedia skema insentif yang konkret dan cukup untuk mendukung keberjalanan kebijakan sehingga petani merasa kompensasi yang ada tidak sebanding dengan beban biaya produksi pertanian.
- b. Keterbatasan sumber daya yakni pada aspek anggaran yang dirasa masih kecil dari nilai minimal dan belum adanya sistem monitoring digital.

#### **3. Hambatan Kultural**

Pada hambatan kultural kebijakan belum dapat berjalan optimal karena kondisi sosial-ekonomi serta pola perilaku masyarakat mempengaruhi hasil kebijakan. Temuan poin permasalahan tersebut yaitu:

- a. Dominasi kepentingan ekonomi sehingga tekanan ekonomi yang dirasakan petani membuat petani cenderung memilih jalan cepat untuk mendapat keuntungan yang lebih besar dengan cara menjual atau mengalihfungsikan lahan pertanian yang dimiliki.
- b. Apatisme dan kurangnya literasi kebijakan sehingga pemahaman terhadap kebijakan mengenai urgensi perlindungan LP2B masih rendah. Hal ini merupakan akibat dari minimnya sosialisasi yang pada petani selaku pemilik lahan.

Ketiga hambatan di atas membentuk lingkaran yang saling mengunci. Lemahnya kerangka kelembagaan pada hambatan struktural menyebabkan

instrumen kebijakan tidak dapat dijalankan secara optimal, yang kemudian membuat petani tidak merasakan manfaat nyata dari kehadiran kebijakan ini. Kondisi tersebut pada gilirannya memperkuat hambatan kultural berupa apatisme dan rendahnya kepercayaan petani terhadap pemerintah. Selama ketiga hambatan ini tidak ditangani secara bersamaan dan sistematis, Perda Kabupaten Pati No 2 Tahun 2021 pasal 5 ayat (5) huruf a hanya akan berhenti pada tataran regulatif tanpa mampu mengubah realitas alih fungsi lahan yang sesungguhnya ingin dikendalikan.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menemukan satu ironi mendasar yakni Perda Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 2021 pasal 5 ayat (5) huruf a telah berhasil memenuhi target administratif perlindungan lahan dengan menetapkan KP2B seluas 56.881 hektar atau lebih dari 87% lahan baku sawah, namun pada saat yang sama laju alih fungsi lahan di Kabupaten Pati justru terus berjalan. Rentang waktu 2021-2024 ditemukan bahwa 2.981 hektar lahan sawah telah beralih fungsi. Ini bukan kegagalan perumusan kebijakan, melainkan kegagalan pendekatan—kebijakan yang terlalu bersandar pada instrumen regulatif tanpa mampu menjangkau realitas sosial-ekonomi petani yang sesungguhnya menjadi akar persoalan.

Menjawab rumusan masalah pertama, evaluasi menggunakan enam indikator William N. Dunn menunjukkan bahwa keenam indikator tersebut tidak bekerja secara terpisah melainkan membentuk keterkaitan yang sistemik. Kelemahan pada indikator efektivitas — berupa minimnya sosialisasi dan lemahnya sistem monitoring — menjadi titik awal yang

kemudian memperlemah seluruh indikator berikutnya secara berurutan. Efisiensi terganggu karena anggaran yang ada tidak dialokasikan secara tepat sasaran. Kecukupan tidak terpenuhi karena instrumen sanksi dan insentif tidak berfungsi. Perataan terhambat karena akses informasi hanya bisa dijangkau oleh petani yang terhubung dengan kelompok tani tertentu. Responsivitas mandek karena isu perlindungan lahan belum menjadi prioritas dalam forum musrenbang. Dan pada akhirnya, ketepatan kebijakan runtuh bukan karena substansi regulasinya salah, tetapi karena kebijakan tidak dilengkapi dengan program yang mampu merespons tekanan ekonomi nyata yang dihadapi petani setiap harinya.

Menjawab rumusan masalah kedua, tiga kategori hambatan yang ditemukan dalam penelitian ini — struktural, instrumental, dan kultural — bukanlah tiga masalah yang terpisah. Ketiganya adalah satu lingkaran yang saling mengunci. Selama belum ada Peraturan Bupati sebagai regulasi turunan yang operasional, selama anggaran pemetaan LP2B masih 40 persen di bawah standar pusat, dan selama petani di lapangan tidak tahu apakah lahannya masuk kawasan yang dilindungi atau tidak, maka kebijakan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Pati akan terus menghadapi nasib yang sama: kuat di atas kertas, lemah di lapangan.

Dengan demikian, tantangan sesungguhnya bukan memperbaiki redaksi pasal, melainkan mengubah cara pemerintah daerah memandang petani — bukan sekadar objek kebijakan yang harus diatur, tetapi subjek yang keputusannya untuk menjual atau mempertahankan lahan sangat dipengaruhi oleh ada atau tidaknya negara hadir secara nyata dalam kehidupan ekonomi mereka sehari-hari.

## SARAN

Berangkat dari temuan penelitian yang telah diperoleh maka berikut merupakan saran dan masukan yang dapat peneliti berikan:

1. Pemerintah Kabupaten Pati diharapkan segera menetapkan dan menerbitkan peraturan yang secara khusus mengatur mengenai perlindungan lahan pertanian.
2. Diperlukan penguatan konsistensi kebijakan dan tata ruang agar tidak terjadi kontradiksi kebijakan yang membuka peluang alih fungsi lahan.
3. Diperlukan pengetatan serta pengawasan secara berkala untuk memastikan luas lahan pertanian yang ditetapkan benar-benar terlindungi.
4. Agar kebijakan dapat diterima masyarakat, diperlukan sosialisasi secara menyeluruh dan berkala dari kelompok terkecil misalnya kelompok tani atau pada desa-desa terkait.
5. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat mengembangkan kajian yang komprehensif mengenai dinamika konflik kepentingan antara sektor pertanian dan sektor industri dalam perencanaan pembangunan daerah sehingga dapat ditemukan formulasi kebijakan yang lebih seimbang antara pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lahan pertanian.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ardhana I. (2025). *Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Konawe Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara*. Jurnal Institut Pemerintah Dalam Negeri.
- Dunn W. 2018. *Public Policy Analysis* (Edisi 6). New York. Routledge Taylor & Francis Group.
- Hidayat, A. dan A. Mulyani. (2002). *Lahan Kering untuk Pertanian*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat. Hlm 246.
- Syawal A., Maulis M., & Nuryanti. (2021). *Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Makassar*. JPPM, Vol 3.
- Widodo, Joko. (2007). *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.