

Kunci Sukses Proses Penyusunan Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Karawang

Sopyan Resmana Adiarso

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Singaperbangsa Karawang

Email: sopyan.resmanaadiarsa@fisip.unsika.ac.id

Abdillah Mawardi Nur

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Singaperbangsa Karawang

Email: mawardi20041967@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini merupakan studi mengenai proses formulasi kebijakan pemerintah daerah di sektor pertanian dalam rangka menyusun Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) di Kabupaten Karawang. Fokus analisis dalam studi ini adalah pada aspek-aspek yang mendukung keberhasilan proses penyusunan peraturan daerah tersebut. Tujuan studi ini adalah untuk mengetahui aspek-aspek apa saja sebenarnya yang mendorong keberhasilan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang dalam penyusunan peraturan daerah tentang PLP2B. Metode penelitian menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi lapangan, studi dokumentasi termasuk materi audio visual. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa aspek-aspek yang mendukung keberhasilan Pemerintah Kabupaten Karawang pada proses formulasi kebijakan dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) diantaranya yaitu *political will* dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, anggaran yang memadai, sarana dan prasarana yang tersedia, struktur peluang politik yakni adanya undang-undang sebagai payung hukum bagi daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang PLP2B, dan kondisi tata ruang wilayah Karawang yang khas dimana antara industri dan pertanian telah terbagi ke dalam zonasi yang berbeda. Masing-masing aspek ini tidak berdiri sendiri melainkan saling terkait satu sama lain.

Kata Kunci: Formulasi Kebijakan, *Political Will*, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Abstract

This paper is a study of the process of formulating local government policies in the agricultural sector in the framework of compiling Regional Regulations on the Protection of Sustainable Food Agricultural Land in Karawang Regency. The focus of analysis in this study is on aspects that support the success of the process of drafting the regional regulation. The purpose of this study is to find out what aspects drive the success of the Karawang Regency Government in drafting local regulations on this policy. The research method uses qualitative

research with a descriptive approach. Data collection is done through interviews, field observations, documentation studies including audiovisual material. The results of the study revealed that aspects that supported the success of the Karawang Regency Government in the process of policy formulation in the framework of preparing Local Regulations on the Protection of Sustainable Food Agricultural Land including political will from the central and local governments, adequate budget, adequate facilities and infrastructure available, the structure of political opportunity, namely the existence of law as a legal umbrella for the region to stipulate a Regional Regulation on the policy, and the specific spatial conditions in the Karawang region where industry and agriculture have been divided into different zonations. Each of these aspects does not stand alone but are interrelated with one another.

Keywords: Policy Formulation, Political Will, Protection of Sustainable Food Agriculture Land.

PENDAHULUAN

Proses formulasi kebijakan pemerintah daerah di sektor pertanian dalam rangka menetapkan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) di Kab. Karawang. Fokus analisis adalah pada aspek yang mendukung keberhasilan proses penetapan perda tersebut. Tujuan studi ini adalah untuk mengetahui aspek-aspek apa saja sebenarnya yang mendorong keberhasilan Pemerintah Daerah Kab. Karawang dalam penyusunan peraturan daerah tentang PLP2B. Studi ini penting dilakukan karena dengan mengetahui aspek-aspek tersebut maka secara praktis hasil studi ini dapat menjadi bahan pertimbangan dan perbandingan bagi pemerintah daerah yang lain untuk dapat mewujudkan keberhasilan dalam penyusunan kebijakan PLP2B di masing-masing daerah.

Masih banyaknya daerah yang belum menetapkan kebijakan PLP2B ini menjadikan elaborasi terhadap aspek-aspek pendukung keberhasilan tersebut menarik untuk dilakukan. Indonesia merupakan negara agraris sehingga memiliki potensi besar pada sektor pertanian dan sejenisnya. Peningkatan kontribusi dari sektor pertanian ini terus diupayakan oleh pemerintah, diantaranya melalui berbagai program dalam rangka mewujudkan Visi Indonesia sebagai Lumbung Pangan Dunia Pada Tahun 2045 (Prahara, 2017). Namun demikian dalam pelaksanaannya tidaklah mudah. Terdapat beragam tantangan dan hambatan yang dihadapi sektor pertanian ini. Tantangan yang muncul misalnya saja datang dari aspek pengelolaan pertanian, dimana dari data-data Badan Pusat Statistik (BPS) yang penulis cermati menunjukkan bahwa faktor musim tanam masih menjadi faktor yang menyebabkan kontribusi sektor pertanian terhadap perekonomian nasional berlangsung fluktuatif (BPS, 2018; BPS, 2019).

Sementara itu, hambatan juga datang dari persoalan ketimpangan lahan dan persebaran penduduk yang terkonsentrasi di Pulau Jawa. Keterangan ini disampaikan oleh Ketua Umum Kamar Dagang Industri (Kadin) Indonesia Rosan Perkasa Roeslani dalam (Putera, 2018) yang mengungkapkan bahwa persoalan ketimpangan lahan pertanian dan jumlah penduduk merupakan hal yang menjadi penghambat dalam upaya terciptanya swasembada pangan di Indonesia (Putera, 2018). Lahan pertanian di Indonesia sebesar hampir 40 persen atau 8,1 juta hektar berada di Pulau Jawa, perbandingannya antara pulau Jawa dengan luas daratan Indonesia adalah sekitar 7 persen dari 181 juta hektare (Putera, 2018). Selain itu, menurut Roeslani sekitar 60 persen penduduk Indonesia berada di Pulau Jawa dan hal ini mengakibatkan alih fungsi lahan, diperkirakan lahan pesawahan di Pulau Jawa sekitar 100.000 hektare terus tergerus setiap tahunnya (Putera, 2018). Kedua hal ini yaitu ketimpangan lahan dan persebaran penduduk antar wilayah telah berdampak pada satu hal yang nyata yaitu alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian.

Tantangan dan hambatan di sektor pertanian tersebut juga dirasakan di daerah, salah satunya adalah Kabupaten Karawang. Kabupaten Karawang merupakan daerah lumbung padi Jawa Barat dan berkontribusi bagi kebutuhan beras secara nasional, rata-rata kontribusinya sebesar 865.000 ton beras / tahun (Dinas Pertanian Kehutanan Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Karawang, 2014). Di era otonomi daerah ini dimana pertanian merupakan salah satu urusan pilihan bagi pemerintah daerah, potensi besar pertanian di Kabupaten Karawang terancam punah atau paling tidak terus menyusut secara perlahan akibat pesatnya pembangunan kawasan industri non pertanian dan meningkatnya permintaan lahan untuk pembangunan hunian atau tempat tinggal sebagai konsekuensi logis dari hadirnya industri di Kabupaten Karawang.

Wilayah Kabupaten Karawang, penulis mengamati setidaknya hingga saat ini telah terdapat 5 kawasan industri besar telah berdiri di Kabupaten Karawang selain industri-industri yang juga banyak tersebar di berbagai wilayah lainnya di Kabupaten Karawang. Data hasil pendaftaran sensus ekonomi tahun 2016 yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Karawang (2017) menyebutkan terdapat 233.606 unit usaha/perusahaan non pertanian yang ada di Kabupaten Karawang. Bila dibandingkan dengan Sensus Ekonomi 2006, jumlah usaha/perusahaan meningkat 5,47 persen dari 221.490 unit menjadi 233.606 unit (Badan Pusat Statistik Kabupaten Karawang, 2017). Data-data ini menegaskan banyaknya jumlah industri non pertanian di Kabupaten Karawang. Banyaknya industri non

pertanian ini sedikit banyak telah melahirkan persepsi bahwa Karawang sedang mengalami transisi paradigma pembangunan yaitu dari kota lumbung padi menuju kota industri. Jika demikian maka ancaman terhadap keberlangsungan sektor pertanian khususnya pangan merupakan persoalan yang akan tidak terhindarkan.

Secara nyata, lahan pertanian di Kabupaten Karawang terus mengalami penurunan akibat pengembangan kawasan industri yang dibangun di Kabupaten Karawang. Keterangan ini disampaikan oleh Menteri Perdagangan Republik Indonesia Muhammad Lutfi dikutip Deny (2014) yang menyebutkan bahwa Karawang sebagai salah satu daerah yang dikenal sebagai lumbung padi terbesar di Indonesia, selama lima tahun terakhir terdapat 15 ribu sampai 17 ribu hektare wilayah Karawang telah beralih fungsi (Deny, 2014). Alih fungsi lahan ini juga disampaikan Rihanto (2018), yang mengemukakan bahwa alih fungsi lahan pertanian tersebut memang sedang terjadi di wilayah perkotaan di Kabupaten Karawang. Menurutnya wilayah yang banyak menyita ketertarikan untuk dialihfungsikan tersebut berada di sekitar Jalan Tarumanegara (akses tol Karawang Barat), kemudian di Jalan Arteri Karawang-Cikampek dan sekitar Jalan Baru atau Jalan Lingkar Luar Karawang (Rihanto, 2018).

Selain industrialisasi, persoalan kependudukan juga dialami oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang. Menurut keterangan Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Karawang Yudi Yudiawan dikutip Awaluddin (2018) mengatakan bahwa jumlah populasi penduduk pendatang lebih besar daripada penduduk asli Karawang, perbandingannya sekitar 60 persen (1,7 juta jiwa) pendatang berbanding 40 persen (1,1 juta jiwa) penduduk asli Karawang (Awaluddin, 2018). Yudi juga mengungkapkan bahwa dalam tiga tahun terakhir yaitu 2016, 2017 dan 2018 jumlah urbanisasi ke wilayah Kabupaten Karawang terus mengalami tren peningkatan dan mayoritas dari mereka merupakan para pencari kerja (Awaluddin, 2018).

Dampak dari adanya peningkatan jumlah penduduk dalam jumlah besar tersebut adalah peningkatan penyediaan sarana dan prasarana tempat tinggal atau hunian. Melihat kenyataan di lapangan, penulis mengamati bahwa di Karawang perkembangan perumahan telah berkembang sangat cepat dan dalam jumlah yang cukup besar. Banyak perumahan didirikan di wilayah Kabupaten Karawang baik *real estate* yang megah, perumahan subsidi maupun dalam bentuk *cluster-cluster* kecil tersebar di berbagai wilayah Kabupaten Karawang. Perumahan ini didirikan terutama di wilayah-wilayah yang tidak terlalu jauh dengan kawasan industri seperti Kecamatan Telukjambe Barat, Telukjambe Timur,

Karawang Barat, Karawang Timur, Klari, Telagasari, hingga Cikampek dan sebagian diantaranya dulunya merupakan areal persawahan.

Munculnya persoalan-persoalan di atas merupakan hal yang perlu mendapatkan perhatian pemerintah. Isu mengenai alih fungsi lahan pertanian akibat perkembangan industrialisasi dan pemukiman seringkali menjadi suatu hal yang dilematis bagi pemerintah daerah yang sedang membangun yaitu ketika dihadapkan pada pilihan antara industrialisasi atau pertanian sebagai basis pembangunan daerah. Meski demikian, perhatian pemerintah terhadap keberlangsungan sektor pertanian di Kabupaten Karawang harus terus diupayakan demi menjaga keberlangsungan kontribusi Karawang sebagai pemasok beras secara nasional dan keberlangsungan sektor penghidupan para petani ini di Karawang. Persoalan-persoalan pada sektor pertanian di Kabupaten Karawang harus direspon melalui kebijakan-kebijakan yang baik.

Saat ini instrumen perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan di Indonesia sebenarnya sudah ada, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berikut aturan-aturan turunannya dari pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tersebut mengamanatkan kepada setiap daerah untuk dapat menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) di daerah. Amanat tersebut yaitu penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) cukup diintegrasikan ke dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) selanjutnya ditindaklanjuti dengan pengaturan yang lebih detail dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) daerah (Julian, 2019).

Meskipun sudah ada payung hukumnya bagi pemerintah daerah, namun belum semua daerah dapat mengikuti amanat undang-undang tersebut. Dalam Julian (2019) disampaikan bahwa dari hasil rekapitulasi penetapan LP2B hanya 221 Kabupaten/Kota yang telah menetapkan LP2B dalam Perda RTRW dari 481 Kabupaten/Kota yang sudah menetapkan RTRW. Hal ini berarti sisanya yaitu sebanyak 260 Kabupaten/Kota tidak menetapkan LP2B dalam Perda RTRW (Julian, 2019). Dirjen Prasarana dan Sarana Pertanian (PSP) Kementerian Pertanian Republik Indonesia Sarwo Edhy mengatakan bahwa rekapitulasi penetapan Perda tentang PLP2B sampai saat ini adalah 67 Kabupaten/Kota dan 17 Provinsi. Edhy menambahkan bahwa sebagian besar Perda PLP2B yang ditetapkan tersebut hanya menyalin pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang No. 41/2009 maupun peraturan perundangan turunannya (Julian, 2019).

Informasi tersebut menegaskan bahwa meski seolah mudah karena hanya menyalin dari ketentuan-ketentuan yang sudah ada namun dalam prakteknya, proses penyusunan Perda PLP2B tidaklah semudah itu. Dari sumber informasi di atas (Julian, 2019) ternyata belum semua daerah menyelesaikan Perda RTRW dan ada juga daerah yang belum menetapkan LP2B meskipun sudah menetapkan RTRW. Realitas ini merupakan suatu hal yang cukup wajar mengingat penyusunan perda tersebut membutuhkan waktu yang tidak sebentar serta akan melibatkan tarik ulur kepentingan yang sangat besar karena menyangkut alokasi luasan lahan LP2B yang harus ditentukan oleh daerah. Formulasi kebijakan sebagai satu proses dalam rangkaian penetapan suatu kebijakan pemerintah daerah (Perda) sangat ditentukan oleh beragam faktor yang mempengaruhi pilihan pemerintah daerah untuk menetapkan perda tersebut atau tidak.

Ditengah tingginya kebutuhan lahan untuk investasi dan pemukiman, Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang telah berhasil menetapkan kebijakan PLP2B. Kebijakan itu dituangkan ke dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Keberhasilan ini tentu saja dipengaruhi oleh beragam faktor atau aspek yang menyertainya dalam proses formulasi kebijakan.

Aspek-aspek yang mendorong keberhasilan penyusunan Perda PLP2B tersebut perlu diidentifikasi dan diangkat dalam kajian ditengah masih banyaknya daerah-daerah yang memiliki posisi dan persoalan yang sama dengan Kabupaten Karawang namun belum dapat merealisasikan kebijakan sejenis di daerahnya. Sepanjang pengetahuan penulis, penelitian yang telah dilakukan pada topik mengenai alih fungsi lahan dan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Karawang diantaranya yaitu penelitian Anneke Puspasari (2012) yang meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian dan dampaknya terhadap pendapatan petani di Kabupaten Karawang. Puspasari (2012) mengambil studi kasus di Desa Kondangjaya, Kecamatan Karawang Timur, Kabupaten Karawang. Secara umum hasil penelitian Puspasari (2012) memaparkan mengenai persoalan alih fungsi lahan dari faktor-faktor yang mempengaruhinya di tingkat wilayah dan tingkat petani hingga dampaknya terhadap pendapatan petani dan lingkungan sekitar (Puspasari, 2012).

Penelitian lainnya, yang juga dilakukan terhadap topik yang sama yaitu tentang PLP2B di Kabupaten Karawang adalah penelitian yang dilakukan oleh Amalina, Binsasi dan Purnaweni (2018) yang juga meneliti proses perumusan Kebijakan Perlindungan Lahan

Pertanian Berkelanjutan (PLP2B) sebagai upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kabupaten Karawang. Hasil penelitiannya memaparkan mengenai proses formulasi kebijakan Perda Nomor 1 Tahun 2018 tentang PLP2B.

Hasil penelitian tersebut mengungkapkan bahwa perumusan kebijakan PLP2B ini diawali dengan perumusan masalah yang berhubungan dengan alih fungsi lahan dan peningkatan industri di lahan 19 ribu hektare serta terus berkurangnya lahan pertanian pada tahun 2015-2017 sebesar 625 hektare (Amalina, Binasasi, & Purnaweni, 2018). Untuk mengidentifikasi luas area pertanian yang ada dan dalam rangka menjaga Kabupaten Karawang tetap menjadi lumbung padi, Pemerintah Kabupaten Karawang menggunakan pendekatan kebutuhan lahan pertanian dan citra satelit (Amalina et al., 2018). Selain itu, hasil penelitiannya menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten Karawang memilih alternatif kebijakan terbaik yang selanjutnya dimasukan dalam Draf Naskah Akademik tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang pada gilirannya menjadi draf Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang PLP2B (Amalina et al., 2018).

Dari dua penelitian yang sudah dilakukan di Karawang terkait alih fungsi lahan dan LP2B, penulis masih menemukan aspek penjelasan yang belum terpaparkan oleh dua penelitian tersebut yakni persoalan mengenai faktor-faktor atau aspek-aspek apa saja sebenarnya yang menjadikan Pemerintah Kabupaten Karawang dapat berhasil menetapkan Perda Kabupaten Karawang Nomor 1 Tahun 2018 tentang PLP2B tersebut.

Aspek ini penting untuk dikaji karena merupakan aspek-aspek kunci yang dapat mendorong keberhasilan penetapan kebijakan LP2B di daerah sehingga secara praktis dapat menjadi perbandingan bagi setiap daerah dalam proses penetapan perda sejenisnya. Misalnya saja, penelitian lain yang relevan dengan topik yang penulis angkat dalam tulisan ini yaitu penelitian yang dilakukan oleh Gesti Ika Janti, Edhi Martono dan Subejo (2016) yang mengidentifikasi dan menganalisis perencanaan kebijakan PLP2B, kendala yang dihadapi serta strategi pemecahannya untuk mewujudkan ketahanan pangan wilayah di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta (Janti, Martono, & Subejo, 2016). Dari hasil penelitiannya ditemukan bahwa kendala utama dalam perencanaan kebijakan PLP2B di Kabupaten Bantul terletak pada kebijakan penataan ruang yang telah disusun sebelumnya, pelanggaran hukum terhadap regulasi tata ruang wilayah, alokasi anggaran perencanaan regulasi, kepentingan kelompok (*interest groups*), kesediaan petani dan ketersediaan lahan pertanian (Janti et al., 2016).

Hasil penelitian tersebut bagi penulis menegaskan bahwa pada tahap perencanaan kebijakan atau proses penyusunan perda PLP2B di daerah memiliki kendala-kendala yang harus dihadapi oleh Pemerintah Daerah sehingga daerah mengalami keterlambatan atau bahkan penundaan penetapan kebijakan PLP2B tersebut. Kendala-kendala tersebut perlu untuk dikaji agar disikapi dan menjadi perhatian pemerintah daerah ketika merumuskan atau merencanakan kebijakan PLP2B di daerah. Dengan begitu, peluang keberhasilan dalam penyusunan kebijakan PLP2B di daerah akan semakin besar. Dalam tulisan ini, penulis bermaksud mengelaborasi aspek-aspek yang mendorong keberhasilan Pemerintah Daerah dalam penyusunan kebijakan PLP2B di Kabupaten Karawang.

METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Metode penelitian kualitatif digunakan dalam penelitian ini untuk lebih mengeksplorasi permasalahan penelitian di lapangan dan berupaya memahami makna-makna yang dimiliki oleh partisipan penelitian. Hal ini merujuk pada pengertian yang dikemukakan oleh Creswell (2010) bahwa penelitian kualitatif adalah metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang dianggap bersumber dari masalah sosial atau kemanusiaan oleh sejumlah orang atau sekelompok orang (Creswell, 2010).

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi lapangan dan studi dokumentasi serta termasuk materi audio visual. Teknik wawancara dan observasi akan lebih ditujukan untuk mendapatkan data primer. Sementara data sekunder penulis peroleh melalui studi dokumentasi dan materi audio visual. Untuk teknik penentuan informan penelitian menggunakan *purposive sampling*. Sementara untuk teknik analisa data, penulis menggunakan langkah-langkah yang disarankan oleh Milles dan Huberman dalam Sugiyono (2017), yakni pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan (Sugiyono, 2017).

HASIL PENELITIAN

Proses Penyusunan Peraturan Daerah Tentang PLP2B di Kabupaten Karawang

Pertanian berkelanjutan merupakan salah satu isu besar yang menjadi perhatian dunia karena menyangkut pertumbuhan populasi manusia dan daya dukung ketersediaan pangan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang semakin meningkat. Persoalan

kelestarian lingkungan ini masuk ke dalam visi pembangunan *Global Sustainable Development Growths* (SDGs) atau *Global Goals* yang dicanangkan PBB di Tahun 2015 dan merupakan kelanjutan dari *Millenium Development Goals* (MDGs) (Nugroho, 2014). Pertanian berkelanjutan merupakan sistem pengelolaan pertanian yang tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan perekonomian tetapi juga tetap menjaga kelestarian dan keanekaragaman ekologi dan hayati sumber daya alam (Ningsih & Syaf, 2015). Dalam studi ini, pertanian berkelanjutan menunjuk pada sistem pengelolaan pertanian terpadu yang secara berkelanjutan memberikan peningkatan ekonomi dan keberlangsungan sumber daya alam pertanian yang dilakukan oleh pemerintah di Kabupaten Karawang. Revitalisasi sektor pertanian di Karawang merupakan upaya mengembalikan kembali posisi penting pertanian dalam mendukung perekonomian daerah sekaligus tetap menjaga kelestarian lingkungan.

Pertanian merupakan salah satu urusan pilihan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang. Urusan pertanian menjadi salah satu isu penting yang menjadi permasalahan dalam ruang lingkup pembangunan di Kabupaten Karawang. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Karawang tahun 2016-2021, di dalamnya dijelaskan 13 poin permasalahan yang dihadapi pemerintah Kabupaten Karawang pada sektor pertanian. Beberapa permasalahan yang terkait erat dengan PLP2B meliputi isu kesejahteraan petani, isu ketahanan pangan dan isu lahan pertanian. Pada isu mengenai lahan pertanian disebutkan bahwa permasalahannya meliputi persoalan terus menurunnya lahan pertanian akibat alih fungsi lahan dan belum adanya peraturan mengenai Lahan Pangan Pertanian Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Karawang.

Berdasarkan hasil identifikasi terhadap permasalahan-permasalahan pembangunan yang ada, maka kemudian Pemerintah Kabupaten Karawang melakukan perumusan isu strategis yang dituangkan dalam RPJMD Kabupaten Karawang tahun 2016-2021. Perumusan isu-isu strategis ini juga memperhatikan 9 (sembilan) janji Bupati dan Wakil Bupati terpilih pada saat kampanye. Penulis mencermati diantara 9 (Sembilan) janji Bupati dan Wakil Bupati terpilih tersebut yang memiliki keterkaitan dengan persoalan pertanian terdapat pada poin ke-9 yaitu tentang peningkatan kesejahteraan petani dan nelayan. Isu-su strategis yang relevan dan memiliki keterkaitan dengan sektor pertanian dan PLP2B di Kabupaten Karawang yang tertuang dalam Dokumen RPJMD Kabupaten Karawang Tahun 2016-2021 diantaranya yaitu : 1) Belum mantapnya ketahanan pangan daerah; 2) Belum optimalnya penggunaan dan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan RTRW dan peraturan

ketataruangan; 3) Belum efektifnya tata kelola lingkungan hidup yang baik sehingga kegiatan pembangunan tidak menimbulkan dampak berupa kerusakan lingkungan dan penurunan daya dukung/degradasi lingkungan.

Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Karawang Tahun 2016-2021 dijelaskan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah merupakan bagian dari tahapan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Karawang Tahun 2005-2025 dan juga merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah. Dikutip dari dokumen RPJMD Kabupaten Karawang Tahun 2016-2021, dinyatakan bahwa penyusunan RPJMD berpedoman kepada RPJPD serta memperhatikan RPJM Nasional dan Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2016-2021 ini ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang melalui Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 8 Tahun 2016. Disebutkan dalam RPJMD Kabupaten Karawang Tahun 2016-2021 bahwa Visi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Karawang adalah Karawang Sejahtera Berbasis Pertanian dan Industri. Hal ini menyiratkan bahwa pembangunan daerah ditopang oleh kemajuan di sektor pertanian dan sektor industri.

Persoalan kebijakan PLP2B di Karawang melibatkan multi sektor. Dinas Pangan dan Dinas Pertanian merupakan dua instansi pemerintah daerah yang memiliki kewenangan mengelola urusan LP2B. Hal ini dipertegas dengan visi, misi, tujuan dan sasaran masing-masing organisasi yang mana visi dan misi keduanya mengarah kepada pembangunan berkelanjutan di sektor pangan dan pertanian. Dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Pangan Kabupaten Karawang tahun 2018 dijelaskan bahwa bagi Dinas Pangan, dukungan akan kebijakan PLP2B merupakan penjabaran dari misi pertama yaitu dalam rangka meningkatkan ketersediaan pangan melalui koordinasi lintas sektor (Dinas Pangan Kabupaten Karawang, 2019).

Alih fungsi lahan merupakan persoalan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang. Dalam RPJMD Kabupaten Karawang Tahun 2016-2021 disebutkan bahwa luas lahan sawah di Kabupaten Karawang sebesar 97.577 Hektare yang terdiri dari 92.916 Hektare adalah Sawah Pengairan Teknis dan 4.661 Hektare merupakan sawah tadah hujan. Adapun luas lahan sawah di Kabupaten Karawang sebagaimana yang ditunjukkan dalam RPJMD Kabupaten Karawang Tahun 2016-2021 tersebut secara keseluruhan menunjukkan penyusutan, seperti yang dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1. Perkembangan Luas Lahan Sawah di Kabupaten Karawang
Per Desember Tahun 2011-2015 (dalam Ha)**

	Tahun				
	2011	2012	2013	2014	2015
Luas Lahan	98.612	98.615	98.346	97.835	97.577

Sumber: RPJMD Kabupaten Karawang Tahun 2016-2021 dan modifikasi penulis.

Berdasarkan hasil wawancara, upaya revitalisasi sektor pertanian di Kabupaten Karawang dilakukan melalui upaya pemenuhan terhadap amanat Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Upaya tersebut diwujudkan dengan membuat peraturan daerah tentang PLP2B. Informan mengungkapkan bahwa dengan adanya perda PLP2B maka diharapkan luas wilayah pertanian pangan di Kabupaten Karawang dapat dikendalikan. Penyusunan Perda LP2B ini menurut informan penelitian merupakan inisiatif Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang.

Proses penyusunan Peraturan Daerah tentang PLP2B menghabiskan waktu yang relatif cukup lama yaitu sekitar 5 tahun. Hasil wawancara penelitian mengungkapkan bahwa proses pembuatan perda tentang LP2B ini menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLP2B. Hal tersebut kemudian diwujudkan ke dalam bentuk kebijakan strategi, program, rencana pembiayaan dan evaluasi yang tertuang dalam Peraturan Daerah tentang PLP2B.

Informan penelitian mengungkapkan bahwa pada awalnya, kelahiran perda tersebut dimulai dari adanya pelaksanaan PLP2B oleh Kementerian Pertanian Republik Indonesia pada tahun 2013, yang ingin menjadikan Tangerang dan Karawang sebagai titik lokus implementasi PLP2B tersebut. Di sisi lain, Kabupaten Karawang juga memiliki keinginan untuk melaksanakan undang-undang tersebut. Menurut informan penelitian, adanya keinginan dari masing-masing pihak tersebut menjadikan proses penyusunan perda menjadi lebih mudah.

Dari hasil wawancara penelitian, keinginan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang tersebut juga sebagai tindak lanjut dari visi Bupati Karawang yang ingin memajukan Karawang di dua sektor secara beriringan, yaitu maju dalam sektor industri dan maju dalam sektor pertanian. Keinginan Bupati Karawang ini telah berkesesuaian dengan visi RPJPD Kabupaten Karawang, dimana pembangunan daerah berbasiskan pada dua sektor tersebut.

Namun demikian, pada pelaksanaannya tidak serta merta berjalan mulus tanpa kendala. Menurut informan penelitian, kebijakan Bupati tersebut mengandung beberapa potensi persoalan. Keinginan untuk berdiri di dua sisi tersebut akan menuntut pemerintah daerah untuk dapat menyelesaikan segala permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh kedua sektor tersebut.

Disektor pertanian, pengembangan pertanian perlu melakukan dua kegiatan. Kegiatan pertama yaitu meningkatkan produksi padi. Ketika terjadi alih fungsi lahan maka jelas yang diperlukan adalah memperbaiki teknologi pertanian dan perbaikan sarana dan prasarana pertanian, penambahan modal petani dan peningkatan sumber daya manusia di bidang pertanian. Kegiatan kedua yaitu perlunya kebijakan LP2B sebagai benteng pertahanan dari pengalihfungsian lahan pertanian ke non pertanian.

Dari hasil penelitian mengungkapkan bahwa proses pembuatan atau penyusunan perda LP2B ini terdiri dari beberapa tahap yaitu tahapan di tahun pertama yang dilakukan adalah pemetaan luas lahan wilayah Kabupaten Karawang termasuk pembiayaannya untuk membuat peta tersebut. Pembuatan peta tersebut melibatkan Petugas Penyuluh Lapangan (PPL) dan aparatur seksi pembangunan desa di masing-masing Pemerintah Desa setempat. Kegiatan pemetaan lahan ini menggunakan bantuan teknologi citra satelit dengan skala 1:5000 sehingga lebih nampak jelas wilayah persawahan yang dipetakan. Output dari kegiatan di tahap pertama ini yaitu peta wilayah lengkap dengan batas-batas administrasi wilayah.

Dari hasil wawancara dengan para informan penelitian, penentuan eksisting lahan yang akan dijadikan lahan LP2B ini merupakan salah satu hal yang sulit dalam penyusunan Perda LP2B. Kesulitan ini dikarenakan belum adanya Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) sewaktu perda LP2B ini mulai dicanangkan pada tahun 2012. Kemudian dibentuklah PTSP untuk mengurus semua perizinan termasuk izin pendirian perumahan dan lain sebagainya. Dalam proses penetapan eksisting lahan tersebut juga terdapat perbedaan-perbedaan persepsi, konsepsi dan luasan jumlah eksisting lahan yang dipengaruhi oleh perubahan data dan penggunaan teknologi yang semakin lebih canggih dan lebih baik. Perbedaan ini menjadikan penetapan eksisting lahan LP2B melalui proses sinkronisasi dan persamaan persepsi diantara *stake holder* yang ada.

Tahapan di tahun kedua yaitu melakukan sensus pemilik lahan untuk mengidentifikasi pemilik lahan di desa, di luar desa, di luar kecamatan dan di luar kabupaten

sehingga diharapkan dapat teridentifikasi secara *by name by address*. Tahap pembuatan sistem LP2B berbasis website sehingga informasi mengenai LP2B dapat juga diakses melalui website ini. Kegiatan pembuatan website ini dilakukan pada tahun ketiga. Tahap keempat membahas dan mengajukan usulan PLP2B melalui kajian akademis, forum perumusan bersama *stake holders* yaitu Pemerintah Kabupaten Karawang, DPRD Kabupaten Karawang komisi yang membidangi pertanian, tokoh perwakilan dari petani, akademisi, dan swasta. Dari awal dilakukan pemetaan dan pendataan hingga selesai perda LP2B menghabiskan waktu kurang lebih 4 sampai 5 tahun.

Aspek-Aspek Yang Mempengaruhi Proses Penyusunan Peraturan Daerah Tentang PLP2B di Kabupaten Karawang

Dari hasil wawancara dengan informan diketahui bahwa dalam proses pelaksanaan penyusunan kebijakan PLP2B ini didukung dengan anggaran yang terhitung cukup. Sumber daya berupa tenaga ahli juga tersedia. Dari pihak kementerian Pertanian Republik Indonesia memberikan pendampingan tim ahli dalam citra satelit dan pelaksana teknis dari pihak daerah seperti Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) juga terhitung banyak. Selain itu, proses penyusunan perda LP2B ini juga didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai dan tersedia. Informan penelitian mengungkapkan bahwa Kabupaten Karawang terhitung sebagai daerah pertanian yang sarana dan prasarananya unggul secara nasional. Sarana dan prasarana pengairan serta sistem pengairan irigasi di Kabupaten Karawang telah sangat baik. Hal ini menjadi aspek pendukung dalam teknis pelaksanaan penyusunan Peraturan Daerah tentang LP2B.

Hal lain yang juga ikut mempermudah proses penyusunan Peraturan Daerah tentang PLP2B ini yaitu adanya dukungan dari Pemerintah Daerah terhadap adanya kebijakan PLP2B di Kabupaten Karawang dan kondisi tata ruang wilayah Kabupaten Karawang. Menurut Informan penelitian, kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang sangat mendukung adanya PLP2B di Kabupaten Karawang. Selain itu, kondisi tata ruang wilayah Kabupaten Karawang di mana persebaran wilayah antara industri dan pertanian ini berbeda area. Wilayah pertanian berada di wilayah Karawang Utara sedangkan wilayah industri berada di wilayah Karawang Selatan. Hal ini menguntungkan dan mempermudah Pemerintah Daerah dalam menetapkan eksisting lahan LP2B di Kabupaten Karawang. Namun demikian, proses penetapan kebijakan PLP2B ini juga menemui kendala-kendala. Kendala yang muncul adalah seputar pemahaman petani tentang program PLP2B yang masih kurang. Kendala lainnya

yaitu soal waktu pelaksanaan yang menghabiskan waktu yang relatif cukup lama yaitu 4 sampai 5 tahun karena dimulai dari tidak punya apa-apa.

Dalam proses penyusunan Peraturan Daerah tentang PLP2B di Kabupaten Karawang juga memperhatikan isu-isu kepentingan yang muncul baik dari para *stake holders* PLP2B itu sendiri maupun dari pihak lainnya. Isu pertama muncul dari pihak petani yaitu isu tentang hak milik pribadi. Dalam pengertian bahwa petani berhak menjual sawah atau lahan pertaniannya karena merupakan hak miliknya. Ketika lahan pertanian tersebut masuk dalam lahan pertanian pangan berkelanjutan maka petani pemilik lahan merasa keberatan karena memiliki kekhawatiran tidak bisa menjual dengan bebas tanahnya kepada orang lain. Untuk persoalan ini maka dirumuskan strategi berupa perlindungan dan pemberdayaan petani yang kemudian segala aspek aturan teknisnya dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 13 tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Isu lain yang juga muncul dari *stake holder* yaitu muncul dari pihak pengembang, yakni isu pembangunan industri dan pengembangan pemukiman. Berdasarkan hasil wawancara dengan para informan, terjadinya konversi lahan pertanian menjadi non pertanian masih dimungkinkan terjadi karena adanya pembangunan industri dan pengembangan pemukiman. Oleh karena itu, pemerintah daerah mengatur ketentuan mengenai kompensasi dan sanksi untuk menyikapi hal tersebut yang selanjutnya diatur dalam Perda LP2B. Selain sanksi, ketentuan-ketentuan lainnya mengikuti ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sejalan dengan hal tersebut, persoalan penggunaan lahan LP2B menjadi non pertanian juga dimungkinkan dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Dalam format penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk dapat menggunakan lahan-lahan yang ada di daerah untuk kepentingan umum atau pembangunan nasional seperti pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, bandara, pelabuhan dan lain sebagainya.

PEMBAHASAN

Kebijakan adalah tindakan yang mengarah pada tujuan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menyelesaikan suatu masalah dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan di lingkungan tertentu dan berkonsekuensi bagi para aktor yang terlibat di dalamnya. Definisi ini merujuk pada beberapa interpretasi dari para ahli terhadap istilah

kebijakan sebagaimana dipaparkan dalam Winarno (2007). Dalam Winarno (2007) Federich menekankan bahwa kebijakan tidak hanya soal tindakan tetapi juga merupakan tindakan yang memiliki arah dan tujuan (Winarno, 2007). Sementara Richard Rose menyarankan agar kebijakan semestinya juga dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang berpola dan memiliki konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi para aktor yang terlibat (Winarno, 2007). Sejalan dengan kedua pendapat tersebut, Winarno berpendapat bahwa istilah kebijakan atau *policy* menekankan pada perilaku aktor, seperti seorang pejabat, kelompok atau lembaga pemerintah (Winarno, 2007). Dari penjelasan ini, Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat dimaknai sebagai serangkaian tindakan yang berpola dan memiliki konsekuensi-konsekuensi tertentu pada para aktor kebijakan yang dibuat oleh pemerintah serta memiliki arah tujuan yang berkaitan dengan penyelesaian persoalan ketahanan pangan dan alih fungsi lahan di Kabupaten Karawang.

Dari hasil penelitian di atas, Peraturan Daerah tentang PLP2B merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah berdasarkan koridor kewenangannya dan dibuat secara tertulis melalui Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 1 tahun 2018 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Di dalam perda tersebut telah diatur berbagai ketentuan mulai dari tujuan, manfaat, pelaksanaan hingga sanksi-sanksi. Dalam kebijakan PLP2B ini pemerintah daerah berperan sebagai *inisiator* dan sekaligus *regulator*. Hal ini menegaskan kembali apa yang dikemukakan oleh Nugroho (2014) bahwa di negara baru dan modern pemerintah (eksekutif) merupakan pemilik kebijakan dan bukan dimiliki oleh legislatif. Hal ini dikarenakan eksekutif memiliki infrastruktur terbaik untuk mengelola kebijakan dari seluruh tahapannya. Pemerintah berkuasa baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah dengan pejabat politik yang diangkat dan profesional yang dikenal dengan birokrasi (Nugroho, 2014).

Kebijakan merupakan serangkaian kegiatan yang berpola dan memiliki konsekuensi-konsekuensi bagi para aktor yang terlibat. Dunn (1999) menggambarkan proses kebijakan sebagai serangkaian tahapan yang satu sama lain saling berhubungan yang diatur menurut waktunya, yaitu terdiri dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Formulasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan (Dunn, 1999). Namun demikian, Winengan (2019) menjelaskan bahwa tahap perumusan ini merupakan tahap strategis dan inti dari proses kebijakan. Hal ini dikarenakan pada tahap inilah batas-batas suatu kebijakan ditetapkan

dalam rangka mengintervensi kehidupan publik dengan beragam dimensi kepentingan para aktor yang terlibat di dalamnya (Winengan, 2019).

Studi ini menggunakan model formulasi kebijakan menurut John D. Bryson yang dikenal sebagai "Model Strategis" untuk menganalisis proses penyusunan Peraturan Daerah tentang LP2B. Model ini berbasiskan rangkaian tahapan dalam proses formulasi kebijakan sebagai pendekatannya (Kadji, 2015). Bryson dalam Kadji (2015) mengemukakan bahwa perencanaan strategis merupakan usaha pendisiplinan pada proses pembuatan keputusan dan tindakan penting yang memandu jalannya organisasi. Pengumpulan informasi yang bersifat eksploratif dan berupaya mencari alternatif-alternatif yang ada menjadi syarat dalam model ini dengan tujuan untuk memperluas pandangan organisasi dalam melihat potensi yang ada dan implikasinya di masa depan (Kadji, 2015). Dikutip dari Kadji (2015) proses perumusan formulasi kebijakan terdiri tahapan berikut : (1) mengusulkan dan menyepakati perencanaan strategi (memahami manfaat perencanaan strategi dan mengembangkannya), (2) merumuskan panduan proses, (3) memperjelas wewenang dan misi organisasi, (4) melakukan analisis SWOT, (5) mengidentifikasi isu strategi yang dihadapi, dan (6) merumuskan strategi untuk mengelola isu (Kadji, 2015).

Tahap mengusulkan dan menyepakati perencanaan strategi diawali oleh adanya *political will* dari Pemerintah Kabupaten Karawang yang ditegaskan melalui visi pembangunan dan visi Bupati, yakni berdiri di dua sektor yaitu industri dan pertanian. Adapun yang menjadi usulan dalam perencanaan strategis di sektor pertanian yaitu peningkatan produktivitas pertanian, peningkatan SDM pertanian, dan perlindungan lahan pangan.

Tahapan kedua yaitu perumusan panduan proses, pada tahap ini panduan proses penyusunan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Karawang melewati tahapan yang cukup panjang dan menghabiskan waktu sekitar 5 tahun. Proses tersebut disesuaikan dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pemerintah Kabupaten Karawang merencanakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam bentuk kebijakan strategi, program, rencana pembiayaan dan evaluasi yang kemudian tertuang dalam Peraturan Daerah tentang PLP2B. Proses penyusunan Perda PLP2B di Karawang ini melewati 4 tahap yaitu 1) Pemetaan luas lahan pertanian di Wilayah Kabupaten Karawang; 2) Identifikasi pemilik dan alamat pemilik

lahan; 3) Pembuatan sistem informasi LP2B; 4) Pembahasan dan pengajuan usulan PLP2B melalui kajian akademis dan forum perumusan bersama diantara para *stake holder* kebijakan.

Tahap ketiga, yaitu memperjelas wewenang dan misi organisasi, dalam perumusan kebijakan PLP2B. Dari hasil penelitian diketahui bahwa komitmen untuk mewujudkan kebijakan PLP2B ini diperjelas dan dipertegas melalui visi dan misi organisasi. Dinas Pangan dan Dinas Pertanian sebagai instansi utama dalam urusan pengelolaan pangan dan lahan pertanian telah menetapkan visi dan misi organisasi yang jelas dan searah dengan visi pembangunan daerah untuk mewujudkan ketahanan pangan dan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Karawang.

Tahapan keempat, yaitu Analisis Kekuatan, Kelemahan, Peluang dan Ancaman (*SWOT Analysis*). Pada proses penyusunan Perda PLP2B di Kabupaten Karawang kekuatan yang dimiliki pemerintah daerah terletak pada anggaran, tenaga ahli, sarana dan prasarana serta teknologi pertanian, dan lingkungan politik yang mendukung kebijakan. Sementara kelemahan terletak pada SDM petani yang relatif masih rendah dan waktu pelaksanaan penyusunan peraturan yang relatif cukup lama. Aspek peluang datang dari adanya Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai payung hukum dan kondisi tata ruang wilayah Kabupaten Karawang yang berada pada zona yang berbeda, yaitu industri di Karawang bagian selatan dan pertanian di wilayah Karawang bagian utara. Aspek ancaman muncul dari *stake holders* kebijakan yaitu petani pemilik lahan, pengembang dan Pemerintah Pusat yang berpotensi menggunakan lahan pertanian untuk non pertanian.

Tahapan kelima yaitu Identifikasi Isu Strategis, permasalahan di sektor pertanian Kabupaten Karawang yang menjadi isu strategis diantaranya yaitu persoalan perlindungan dan pemberdayaan petani dan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Karawang. Tahapan keenam yaitu tahap Perumusan Strategis untuk Mengelola Isu, penulis mendapati isu-isu strategis dalam sektor pertanian berkelanjutan di Kabupaten Karawang dikelola melalui aturan-aturan teknis yang termuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 13 tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 1 tahun 2018 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Rumusan strategi pengelolaan isu-isu strategis sektor pertanian berkelanjutan ditunjukkan seperti melalui kompensasi

perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan penghargaan berupa perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani dan kompensasi penggunaan lahan dari pertanian ke non pertanian.

Dalam proses pembuatan kebijakan, para aktor tidaklah berdiri secara masing-masing, melainkan terikat dengan lingkungan dan kebijakan itu sendiri. Hal ini dijelaskan Dunn (1999) bahwa pembuatan kebijakan mencakup hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi antara kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Lingkungan kebijakan merupakan konteks khusus dimana peristiwa-peristiwa di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pelaku kebijakan dan kebijakan publik. Ini artinya sistem kebijakan bersifat dialektis dan dimensi obyektif dan subyektif dari pelaku (pembuat) kebijakan tidak terpisahkan dalam prakteknya (Dunn, 1999). Begitu juga dalam proses pembuatan dan penetapan Perda PLP2B ini, setiap aktor kebijakan tentunya saling dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat dan lingkungan kebijakan yang mengiringinya sehingga dimensi obyektif dan subyektif dari para aktor atau *stake holders* akan selalu ada.

Dari hasil penelitian dan analisis proses penyusunan Peraturan Daerah tentang PLP2B di atas, penulis mengidentifikasi beberapa aspek yang menjadi pendukung keberhasilan Pemerintah Kabupaten Karawang dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang PLP2B tersebut. Aspek-aspek tersebut diantaranya berasal dari aspek-aspek yang menjadi kekuatan dan peluang yang ada dalam proses penyusunan kebijakan PLP2B di Kabupaten Karawang. Dari aspek kekuatan, aspek yang mendukung yaitu kehendak politik (*Political Will*) dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang, anggaran dana yang mencukupi, sumber daya dan sarana prasarana yang memadai. Sementara dari aspek peluang, dukungan muncul dari struktur peluang politik yaitu adanya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLP2B sebagai payung dan landasan hukum. Selain itu, kondisi tata ruang wilayah Kabupaten Karawang juga memberikan potensi peluang keberhasilan yang lebih besar dibandingkan daerah-daerah lain yang penyebaran Kawasan industrinya mungkin tidak tertata dan teratur areanya.

Kehendak politik atau *political will* yang berasal dari pemerintah merupakan aspek pendukung yang mengawali seluruh proses kebijakan PLP2B di Kabupaten Karawang. Keinginan Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pertanian Republik Indonesia untuk menjadikan daerah-daerah percontohan di satu sisi dan visi Bupati Karawang dalam kebijakan pembangunan untuk juga memajukan sektor pertanian di sisi lain, telah

menjadikan dua pertemuan kehendak politik ini sebagai energi utama pendorong penyusunan Peraturan Daerah tentang PLP2B tersebut.

Meski demikian, penulis mencermati bahwa kehendak politik dari para aktor kebijakan tersebut dipengaruhi oleh lingkungan kebijakan yang ada. Potensi pertanian serta sarana dan prasarana pertanian yang memadai di Kabupaten Karawang ikut mempengaruhi *political will* dari Kementerian Pertanian Republik Indonesia dalam menunjuk Kabupaten Karawang sebagai salah satu daerah percontohan implementasi Undang-Undang tentang PLP2B. Sementara itu, dari sisi pemerintah daerah, visi Bupati untuk memajukan sektor pertanian tidaklah terlepas dari program dan garis kebijakan pembangunan daerah yang juga memperhatikan janji-janji kampanye Bupati dimana salah satunya adalah soal pembangunan dan kesejahteraan di sektor pertanian. *Political Will* Pemerintah Daerah untuk memajukan kedua sektor yaitu industri dan pertanian secara beriringan merupakan pilihan yang rasional karena secara nyata kedua sektor tersebut merupakan dua sektor besar mata pencaharian masyarakat Karawang dan berkontribusi positif pada APBD daerah.

Selain itu, Agustino (2008) menyebutkan bahwa instansi administrasi yang di dalamnya berisi pejabat publik yang tidak melalui pemilihan dapat bertindak selaku wakil rakyat (Agustino, 2008). Seringkali antara instansi ini dengan kelompok yang memiliki kepentingan khusus menjalin dan mengembangkan relasi dan berupaya menunjukkan kepentingan melalui jalan pembentukan kebijakan oleh instansi bagi kelompok tersebut (Agustino, 2008). Dalam hal ini, instansi administratif yaitu Kementerian Pertanian Republik Indonesia di Pusat serta Dinas Pangan dan Dinas Pertanian di daerah merupakan instansi yang mewakili kepentingan kelompok khusus yaitu kelompok petani sehingga *political will* dari instansi-instansi tersebut dapat ditafsirkan sebagai representasi dari suara atau kepentingan kelompok petani dan menjadi kepentingan utama instansi-instansi tersebut serta untuk mewujudkan visi dan misi organisasi. Pemenuhan kepentingan para konstituen (petani) menjadi jalan eksistensi bagi keberadaan institusi-institusi yang membidangi sektor kehidupan pertanian tersebut. Penjelasan-penjelasan ini mempertegas adanya hubungan antara kondisi sosial, ekonomi, politik terhadap proses formulasi kebijakan yaitu bahwa para aktor kebijakan dalam pembuatan keputusan kebijakan senantiasa dipengaruhi oleh lingkungan kebijakan dan kebijakan publik yang dibuat.

Aspek pendukung lainnya yaitu anggaran dana serta sarana dan prasarana yang memadai. Aspek-aspek ini merupakan sesuatu yang wajar dan rasional dalam sebuah proses

kebijakan, dukungan dari aspek anggaran dana serta sarana dan prasarannya menjadi suatu syarat yang mesti dipenuhi agar proses kebijakan minimalnya dapat terlaksana. Hal ini juga mempertegas hasil penelitian (Janti et al., 2016) yang dalam hasil penelitiannya juga menyebutkan bahwa aspek anggaran dalam perencanaan regulasi PLP2B ini menjadi salah satu kendala yang dihadapi. Dalam studi di Kabupaten Karawang, dukungan anggaran yang memadai menjadi aspek pendukung keberhasilan dalam proses pembuatan dan penetapan Perda PLP2B.

Dua aspek pendukung lain dalam proses penyusunan kebijakan PLP2B di Kabupaten Karawang adalah struktur peluang politik dan kondisi tata ruang wilayah. Adanya undang-undang yang memayungi kebijakan PLP2B di tingkat Pusat menjadi struktur peluang secara politik yang memungkinkan bagi pemerintah daerah untuk menetapkan Perda PLP2B dengan rasionalisasi sebagai turunan dari undang-undang tersebut. Tanpa adanya struktur peluang tersebut, cukup sulit bagi pemerintah daerah untuk bergerak menyusun Perda PLP2B. Secara obyektif adanya struktur peluang politik tersebut telah mempermudah bagi pemerintah daerah untuk membuat Perda PLP2B di daerah masing-masing.

Aspek terakhir yang mendorong keberhasilan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang dalam proses pembuatan dan penetapan Perda PLP2B yaitu aspek kondisi tata ruang wilayah Kabupaten Karawang untuk sektor industri dan pertanian dimana keduanya terpisah secara wilayah. Area industri sebagian besar terletak di wilayah selatan Karawang sementara area pertanian terletak di wilayah utara Karawang. Oleh karena itu, aspek ini menjadi salah satu aspek yang khas yang mungkin tidak dimiliki setiap daerah. Kondisi tata ruang wilayah yang sudah terbagi area secara zonasi ini telah mempermudah proses penyusunan kebijakan PLP2B di Kabupaten Karawang.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Proses formulasi kebijakan dalam rangka penetapan Perda PLP2B di Kabupaten Karawang melibatkan relasi yang saling mempengaruhi antara aktor kebijakan, lingkungan kebijakan dan kebijakan itu sendiri. Aspek-aspek yang mendukung keberhasilan proses formulasi dalam rangka penetapan Perda PLP2B di Kabupaten Karawang diantaranya *political will* dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dukungan anggaran yang memadai, sarana dan prasarana yang tersedia, struktur peluang politik yakni adanya

undang-undang sebagai payung hukum bagi daerah untuk menetapkan Perda PLP2B, dan kondisi tata ruang wilayah yang mempermudah pembagian zonasi dan penentuan eksisting lahan PLP2B di Kabupaten Karawang dimana antara area industri dan area pertanian telah terpisah cukup jelas. Aspek-aspek tersebut tidak berdiri masing-masing akan tetapi saling terkait satu sama lain sehingga dapat dikatakan bahwa setiap aspek tersebut memberikan kontribusi dukungan terhadap keberhasilan penetapan Perda PLP2B dan kontribusi setiap aspek ini juga dipengaruhi oleh keberadaan aspek pendukung lain yang memiliki hubungan timbal balik yang saling mendukung satu sama lain.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian, pembahasan dan kesimpulan di atas, beberapa saran yang dapat penulis ajukan diantaranya yaitu secara praktis, bagi pemerintah daerah khususnya mengenai sanksi bagi pelanggar Peraturan Daerah tentang PLP2B, ketentuan mengenai sanksi-sanksi tersebut perlu dilaksanakan dengan kesungguhan karena bila melihat tingkat sanksinya termasuk relatif cukup rendah. Oleh karena itu, bila tidak dilaksanakan dengan kesungguhan tentu ancaman yang diperkirakan berupa terus meningkatnya konversi lahan pertanian kepada lahan non pertanian akan terus terjadi dan tanpa terkendali. Sementara secara akademis, penulis mengajukan saran agar dilakukan studi-studi selanjutnya yaitu studi mengenai implementasi kebijakan PLP2B di Kabupaten Karawang sehingga hasilnya akan melengkapi hasil studi-studi sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Amalina, A., Binasasi, S. D., & Purnaweni, H. (2018). Formulasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Karawang. *GEMA PUBLICA : Jurnal Manajemen Dan Kebijakan Publik*, 3(2), 92–102. <https://doi.org/10.14710/gp.3.2.2018.92-102>.
- Awaluddin, L. (2018). Jumlah Pendatang Kalahkan Warga Asli Karawang. Retrieved February 24, 2019, from detiknews.com website: <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-4076561/jumlah-pendatang-kalahkan-warga-asli-karawang>.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Karawang. (2017). Berita Resmi Statistik: Hasil Pendaftaran (Listing) Usaha/Perusahaan Sensus Ekonomi 2016 Kabupaten Karawang. Berita Resmi Statistik No. 09/09/Th. XVII, 26 September 2017. Retrieved February 25, 2019, from karawangkab.bps.go.id website: <https://karawangkab.bps.go.id/pressrelease/2017/10/11/114/hasil-pendaftaran-listing--usaha-perusahaan-sensus-ekonomi-2016-di-kabupaten-karawang.html>.

- Badan Pusat Statistik. (2018). Berita Resmi Statistik: Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Triwulan II-2018. Berita Resmi Statistik No. 65/08/Th.XXI, 6 Agustus 2018. Retrieved February 25, 2019, from bps.go.id website: <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/08/06/1521/ekonomi-indonesia-triwulan-ii-2018-tumbuh-5-27-persen.html>
- Badan Pusat Statistik. (2019). Berita Resmi Statistik: Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Triwulan IV-2018. Berita Resmi Statistik No. 15/02/Th.XXII, 6 Februari 2019. Retrieved February 25, 2019, from bps.go.id website: <https://www.bps.go.id/pressrelease/2019/02/06/1619/ekonomi-indonesia-2018-tumbuh-5-17-persen.html>
- Creswell, J. W. (2010). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed* (3rd ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Deny, S. (2014). Jadi Lahan Termahal di Dunia, Karawang Terancam Tak Punya Bupati. Retrieved February 24, 2019, from Liputan6.com website: <https://www.liputan6.com/bisnis/read/2101083/jadi-lahan-termahal-di-dunia-karawang-terancam-tak-punya-bupati>
- Dinas Pangan Kabupaten Karawang. (2019). Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Pangan Kabupaten Karawang Tahun 2018.
- Dinas Pertanian Kehutanan Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Karawang. (2014). Profil Dinas Pertanian Kehutanan Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Karawang. Retrieved February 27, 2019, from distan.karawangkab.go.id website: <http://distan.karawangkab.go.id/profil/latar-belakang>
- Dunn, W. N. (1999). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (2nd ed.). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Janti, G. I., Martono, E., & Subejo. (2016). Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta). *Jurnal Ketahanan Nasional*, 22(1), 1–21. <https://doi.org/10.22146/jkn.16666>
- Julian. (2019). Baru 221 Kabupaten/Kota Tetapkan LP2B dalam Perda RTRW. Retrieved February 24, 2020, from tabloidsinartani.com website: <https://tabloidsinartani.com/detail/indeks/agri-sarana/10618-Baru-221-KabupatenKota-Tetapkan-LP2B-dalam-Perda-RTRW>
- Kadji, Y. (2015). *Formulasi Dan Implementasi Kebijakan Publik Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*. Gorontalo: Universitas Negeri Gorontalo Press.
- Ningsih, F., & Syaf, S. (2015). Faktor-Faktor yang Menentukan Keterlibatan Pemuda Pedesaan pada Kegiatan Pertanian Berkelanjutan. *Jurnal Penyuluhan*, 11(1), 23–37. <https://doi.org/10.25015/penyuluhan.v11i1.9929>
- Nugroho, R. (2014). *Kebijakan Sosial Untuk Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pemerintah Kabupaten Karawang. (2016). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Karawang Tahun 2016-2021 (Revisi). Retrieved April 18, 2020,

from www.karawangkab.go.id website:
<https://www.karawangkab.go.id/dokumen/rpjmd-kabupaten-karawang-2016-2021>

Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 13 tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Prahara, H. (2017). Sektor Pertanian dan Citra Indonesia di Mata Dunia. Retrieved February 24, 2019, from Kompas.com website:
<https://ekonomi.kompas.com/read/2017/09/30/132000326/sektor-pertanian-dan-citra-indonesia-di-mata-dunia>

Puspasari, A. (2012). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Pendapatan Petani (Studi Kasus Desa Kondangjaya, Kecamatan Karawang Timur, Kabupaten Karawang)* (Institut Pertanian Bogor). Retrieved from <https://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/58101>

Putera, A. D. (2018). Lahan Pertanian Tidak Merata Penyebab Swasembada Sulit Terwujud. Retrieved February 24, 2019, from Kompas.com website:
<https://ekonomi.kompas.com/read/2018/03/08/133149226/lahan-pertanian-tidak-merata-penyebab-swasembada-sulit-terwujud>

Rihanto, D. (2018). Lahan Pertanian di Wilayah Perkotaan Karawang Dipastikan Bakal Habis. Retrieved February 24, 2019, from PikiranRakyat.com website: <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-01295571/lahan-pertanian-di-wilayah-perkotaan-karawang-dipastikan-bakal-habis-422307>

Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)* (Sutopo, Ed.). Bandung: Alfabeta.

Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Winarno, B. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Winengan. (2019). *Dinamika Perumusan Kebijakan Publik* (Kadri, Ed.). Mataram: Sanabil.