

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap

Machruf Prabowo*¹ dan Eko Handoyo²

^{1,2}Jurusan Politik dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang

Info Artikel

Article History

Disubmit 20 Oktober 2020
Diterima 30 Desember 2020
Diterbitkan 2 Januari 2021

Kata Kunci

alih fungsi lahan;
implementasi perda;
kebijakan publik

Abstrak

Peningkatan jumlah penduduk secara tidak langsung mempengaruhi jumlah kebutuhan terhadap tanah. Penggunaan dan perubahan lahan di Kabupaten Cilacap mengalami peningkatan seiring dengan pertambahan kebutuhan penduduk terhadap lahan. Penggunaan lahan sering kali terjadi untuk perumahan, pembangunan dan perkembangan ekonomi juga sarana prasarana. Dalam hal ini Pemerintah Daerah melalui Perda RTRW No. 9 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap, memiliki peran dalam mengatur dan mengendalikan penggunaan lahan pertanian dengan tujuan menekan fenomena alih fungsi lahan yang terjadi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Dalam penelitian ini diperoleh hasil bahwa perkembangan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian masih kerap sekali terjadi dan Peraturan Daerah yang ada belum diterapkan secara efektif. Efektifitas instrumen implementasi pengendalian alih fungsi lahan masih belum berjalan secara optimal dan belum sesuai dengan rancangan dan tujuan Kabupaten Cilacap yang ada di dalam peraturan daerah.

Abstract

Population enhancement affects the amount of land needs indirectly. The use and change of land in Cilacap are increasing along with the needs. It happens almost for housing, constructing, economic, and infrastructure development. In this case, Local government in local regulation RTRW Number 9 of 2011 concerning the spatial plan of Cilacap district has a role in regulating and controlling the use of conversion in Cilacap with the target to suppress the phenomenon happened. This study used a qualitative method with a descriptive approach. In this study, the result showed the development of conversion still happened and the local regulation is not implemented effectively. Besides, the effectiveness of the instrument for controlling the conversion did not run optimally and not fit yet with the plan and purpose in local regulation of Cilacap.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara agraris yang memiliki daratan hijau sangat luas yang sebagian besar daerahnya dijadikan lahan pertanian. Indonesia memiliki keseluruhan luas daratan kurang lebih 190,9 juta Ha dan 37,1% telah dimanfaatkan untuk kegiatan budidaya, seperti pertanian lahan sawah, pertanian lahan kering, perkebunan, ladang dan penggunaan lainnya, sedangkan 62,9% lainnya adalah berupa hutan (Isa, 2006:2-3; dalam jurnal Yovana, 2016:116).

Selain itu, Indonesia yang merupakan negara dengan jumlah penduduk terbanyak ke 4 di dunia mengalami peningkatan jumlah penduduk mencapai 1,49% pertahun-

nya, yang berarti setiap tahunnya pertambahan penduduk bisa mencapai 3,5 sampai 4 juta jiwa (Riyanto, 2018). Pada tahun 2010 kepadatan penduduk Indonesia adalah 124 jiwa per km². Sedangkan di pulau Jawa kepadatan penduduknya mencapai 1.055 jiwa per km² dan di Propinsi Jawa Tengah yang memiliki luas wilayah sekitar 32.544,12 km² dengan jumlah penduduk 32.380.687 jiwa, maka rata-rata kepadatan penduduk Propinsi Jawa Tengah adalah 995 jiwa per km² (Rohman dan Hayati, 2015:2).

Pertambahan penduduk yang signifikan akan berdampak pada kebutuhan lahan. Desakan akan pemenuhan kebutuhan lahan semakin meningkat, terutama kebutuhan akan lahan permukiman. Pengelolaan lahan yang berdasar pada pemenuhan kepentingan kebutuhan penduduk terkadang melupakan kesesuaian dan keselarasan terhadap lahan. Selain pertumbuhan penduduk yang signifikan, pengembangan wilayah sebagai dampak beragamnya kebutuhan penduduk yang bertambah juga telah memunculkan

* E-mail: machrufprabowo@gmail.com

Address: Gunungpati, Semarang, Indonesia, 50229

gejala penataan yang tidak terkendali (*unmanage growth*).

Daerah Kabupaten Cilacap merupakan salah satu kabupaten Provinsi Jawa Tengah yang sebagian besar luas lahannya digunakan untuk pertanian, hal ini ditunjukkan dengan penggunaan lahan seluas 64.738 Ha yang digunakan untuk lahan basah dan 149.112 Ha lagi merupakan lahan kering dari total lahan seluas 213.850 Ha ditahun 2018 (BPS Kabupaten Cilacap). Kabupaten Cilacap merupakan salah satu wilayah yang memiliki tanah subur dan relatif produktif, terutama di wilayah Cilacap bagian Barat. Kabupaten Cilacap juga merupakan penyedia beras terbesar di daerah Jawa Tengah bersama dengan Kabupaten Brebes.

Dalam upaya mencegah dan mengurangi suatu tindakan yang merugikan ataupun guna menghindari masalah yang akan berdampak panjang terhadap sumber daya lahan daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah Nomor 09 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap. Perda tersebut mengatur rencana pembangunan wilayah yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah dalam jangka panjang, menengah maupun jangka pendek.

Gamblangnya terkait perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan telah diatur dalam Undang-Undang. Namun dalam realita keadaan lapangan yang ada, itu semua tidak berjalan dengan baik dan terjadi sebaliknya. Di kabupaten Cilacap masih banyak lahan pertanian yang bertransformasi menjadi lahan yang penuh dengan bangunan-bangunan yang dipergunakan untuk kegiatan industri atau nonpertanian lainnya. Seharusnya pemerintah dan juga masyarakat dapat bekerja sama penuh dalam menjaga ketersediaan dan kelestarian lahan. Baik lahan pertanian maupun lahan hutan. Melalui pengendalian alih fungsi lahan ini diharapkan tindakan-tindakan yang bersifat merusak dapat di minimalisir. Tentunya kerjasama peran masyarakat dalam mendukung dan menjalankan peraturan ataupun undang-undang yang telah dibuat pemerintah sehingga dapat mewujudkan kelestarian lingkungan, lahan dan sosial ekonomi.

Melihat dari kajian penelitian Fahmi (2010) terkait dengan peralihan fungsi lahan di kabupaten Klaten dikaitkan perkembangan pertumbuhan ekonomi. Berubahnya suatu wilayah menjadi daerah yang maju akan mendorong meningkatnya orang-orang bermigrasi ke daerah tersebut dengan membawa dampak pada kebutuhan lahan yang akan semakin meningkat. Hal ini akan mempengaruhi penggunaan lahan yang terus beralih ke dalam pemanfaatan non-pertanian. Sangat disayangkan melihat data tahun 1995-2015 yang menunjukkan pengurangan luas lahan sawah mencapai 244,88 ha (Dwinanto, dkk:2016), jika dihitung dalam angka pertahun maka pengurangan lahan mencapai angka 12.2 ha. Sedangkan dalam lahan kering seperti perkebunan menurut data BPS Kabupaten Cilacap mengalami pengurangan lahan seluas 30 ha dalam kurun waktu tahun 2017-2018. Menurut data penelitian dari Dwinanto, dkk (2016), peralihan fungsi lahan terjadi pada daerah yang memiliki jarak kurang dari 100 m dari jalan dan memiliki kepadatan penduduk tinggi (lebih dari 1500 jiwa/km²).

Hal ini disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang mereka buat dengan tujuan kemajuan daerah, namun berdampak ke hal lain. Kebijakan (*Policy*) umumnya dipahami

sebagai keputusan yang diambil untuk menangani hal-hal atau permasalahan ataupun persoalan tertentu (Hamdi, Muchlis, 2014). Kebijakan publik sendiri dibentuk dari pilihan tindakan-tindakan pemerintah yang mengataskan permasalahan publik yang terjadi di masyarakat. Kemudian tindakan-tindakan pemerintah yang sudah berbentuk kebijakan tersebut dialokasikan kepada seluruh masyarakat sehingga akan bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh seluruh kalangan dan lapisan warga negara. Peran pemerintah sangat penting dalam mengontrol dan mengendalikan proses pembangunan dan pengembangan wilayah, mengatur keselarasan daerah dan sebagai *problem solver* dari permasalahan yang dihadapi masyarakat. Selain itu pemerintah sebagai pembuat dan penentu peraturan atas permasalahan yang ada dalam masyarakat, maka dari itu timbulah beberapa pertanyaan terkait penerapan Peraturan Daerah yang sudah berjalani Kabupaten Cilacap, yaitu 1) Mengapa terjadi alih fungsi lahan pertanian ke fungsi non-pertanian di Kabupaten Cilacap? 2) Bagaimana langkah-langkah pemerintah kabupaten Cilacap dalam melindungi lahan pertanian?

Kebijakan Publik

Kebijakan umumnya di kenal dengan suatu tindakan atau putusan yang diambil dan dibuat oleh pemerintah guna menangani hal-hal tertentu. Baik terkait permasalahan maupun tentang perkembangan untuk perbaikan susunan sistem wilayah pemerintah, tatanan masyarakat dan permasalahan kondisi lingkungan yang sedang terjadi. Kebijakan dibuat karena adanya suatu tujuan yang ingin dicapai.

Secara umum Menurut Muchlis Hamdi (2014:36) Kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Yang dibentuk oleh lembaga legislatif dan disahkan atau ditetapkan oleh presiden dalam tingkatan Negara. Sedangkan dalam tingkatan daerah maka di tetapkan dan disahkan oleh pemimpin daerah (Gubernur daerah Provinsi, Bupati daerah Kabupaten, Walikota daerah Kota) didalam peraturan daerah.

Dalam pelaksanaannya sendiri kebijakan publik memiliki tahapan proses untuk pencapaian kebijakan publik yang baik. Adapun proses atau tahapan pembuatan kebijakan publik menurut Handoyo (2012:29) menjelaskan kebijakan publik memiliki tahapan tertentu, dimulai dari proses merumuskan permasalahan publik hingga mengevaluasi kebijakan publik. Perumusan kebijakan merupakan bagian dari tahapan yang paling penting dalam proses kebijakan publik. Hal ini disebabkan untuk melakukan proses selanjutnya, yaitu implementasi dan evaluasi kebijakan hanya akan dapat dilakukan ketika proses perumusan kebijakan telah diselesaikan dan menghasilkan kebijakan. Keberhasilan atau kegagalan dari implementasi suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya juga bergantung pada tahapan perumusan kebijakan. Dalam perumusan kebijakan akan membahas tentang perumusan permasalahan publik, menyangkut terhadap upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa saja yang ikut serta di dalamnya.

Implementasi Kebijakan

Implementasi sering kita ketahui secara umum dengan pengertian penerapan ataupun pengaplikasian sebuah keputusan, kebijakan maupun peraturan yang telah dibuat kemudian diperuntukan untuk seluruh lapisan masyarakat. Menurut Grindle (Winarno, 2012:149) berpendapat bahwa “tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.” Dengan kata lain implementasi adalah pelaksanaan keputusan pemerintah dalam bentuk peraturan sebagai alat administrasi hukum yang dalam prosesnya aktor, organisasi, prosedur dan teknik saling bekerjasama dan bersinergi untuk mencapai tujuan atau hasil yang diinginkan.

Model implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2012:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa yang mempengaruhi kebijakan publik adalah sebagai berikut: 1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan, 2) Sumberdaya kebijaksanaan, 3) Karakteristik/ciri-ciri/sifat dari Agen Pelaksana, 4) Sikap/Kecenderungan para pelaksana, 5) Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas terkait juga kegiatan-kegiatan pelaksana, 6) Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.

Model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn mengandaikan bahwa proses implementasi berjalan secara linier dari kebijakan publik ke implementor dan kinerja kebijakan publik. Model dari Van Meter dan Van Horn menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan model yang sangat kompleks, dimana satu variabel dapat mempengaruhi variabel yang lain, karna itulah kesalahan dari salah satu variabel dapat mempengaruhi variabel lainnya.

Tata Ruang dan Perencanaan Wilayah

Pengaturan atau pemberdayaan terhadap ruang terbuka sekarang ini perlu dilakukan. Mengingat begitu banyaknya pemanfaatan ruang terbuka akan lahan untuk kebutuhan manusia yang juga semakin meningkat. Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya. Ruang juga seringkali dimaknai sebagai sebuah sumberdaya dan media pendukung perikehidupan dalam ekosistem, sehingga setiap aktivitas penggunaan ruang dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif terhadap kegiatan lain (*externalities*), atau dengan kata lain ruang memiliki potensi untuk menimbulkan ketidak sepemahaman (konflik) antara kegiatan yang satu dengan dengan lainnya (Muta'ali, 2013:21).

Seiring dengan penambahan jumlah penduduk maka kebutuhan dan pemanfaatan akan ruang semakin

meningkat. Oleh karna itu perlu adanya sebuah perencanaan penggunaan ruang dan wilayah. Perencanaan wilayah terhadap kelola tata ruang sendiri memiliki tujuan untuk menciptakan kehidupan yang efisien, nyaman serta lestari dan pada tahap akhirnya menghasilkan rencana yang menetapkan lokasi dari kegiatan yang direncanakan, baik oleh pihak pemerintah ataupun oleh pihak swasta.

Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan merupakan sebuah proses perubahan nilai guna atau manfaat tanah ke fungsi lain guna untuk meningkatkan nilai dan manfaatnya. Menurut Irawan dalam Wulandari, dkk (2017) Alih fungsi lahan atau konversi lahan pertanian pada intinya terjadi akibat adanya persaingan dalam pemanfaatan lahan antara sektor pertanian dan sektor non pertanian.

Hal ini biasanya terjadi karena adanya beberapa permasalahan. Permasalahan yang ada diantaranya: Ego sektoral dan regional yang ditandai dengan kurangnya kemampuan menahan diri dari keinginan membela kepentingan masing-masing, dan terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang dari ketentuan dan norma yang seharusnya ditegakkan. Penyebabnya adalah inkonseistensi kebijakan terhadap rencana tata ruang serta kelemahan dalam pengendalian pembangunan sehingga terjadi degradasi lingkungan (Muta'ali, 2013:13).

METODE PENELITIAN

Penelitian dalam artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menggunakan *prosedur statistic* atau dengan cara-cara kuantitatif. Penelitian kualitatif dapat didesain untuk memeberikan sumbangannya terhadap teori, praktis, kebijakan, masalah-masalah social dan tindakan (Ghony dan Almanshur, 2012:25). Metode penelitian kualitatif dilakukan guna untuk memahami dan mendalami sebuah masalah, terutama masalah sosial dengan tujuan mendapatkan data secara mendetail, biasanya penelitian yang menggunakan metode ini melakukan penelitian secara alamiah, menekankan pada realita sosial dan penyajian hasil penelitian dalam bentuk deskriptif ataupun naratif. Metode pengumpulan data kualitatif ialah dengan mengumpulkan data dari narasumber, literasi dan beberapa dokumen yang berkaitan dengan permasalahan. Guna mengkaji dan memahami lebih dalam akan kondisi dan keadaan sebagaimana mestinya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan pada hasil penelitian alih fungsi lahan merupakan ancaman bagi pencapaian ketahanan dan kedauletan pangan. Banyak hal yang mendasari terjadinya alih fungsi lahan, salah satunya pertumbuhan penduduk. Hal tersebut tidak dapat dipungkiri dimana pertumbuhan penduduk akan terjadi setiap tahunnya. Laju arus pertumbuhan penduduk akan berpengaruh terhadap tingkat kebutuhan pada lahan tanah. Desakan kebutuhan dari masyarakat akan lahan begitu kuat dan terus bertambah, sementara luas lahan terbatas dan justru semakin menyempit. Rata-

rata lahan yang digunakan oleh masyarakat dijadikan sebagai area permukiman penduduk. Hal ini tentu saja akan menyebabkan terjadinya fenomena alih fungsi lahan dari lahan pertanian menjadi non-pertanian.

Tidak hanya itu desakan akan pembangunan daerah dari beberapa sektor turut ikut serta dalam mempengaruhi peningkatan kejadian alih fungsi lahan yang terjadi. Salah satu contohnya yaitu dalam penggunaan lahan untuk pembangunan ekonomi daerah, pengembangan infrastruktur daerah, pengembangan sarana prasarana transportasi, untuk pelebaran jalan, dan fasilitas umum daerah yang lainnya. Oleh sebab itu perlu dilakukannya manajemen atau perencanaan terhadap wilayah agar ruang dalam wilayah tertata dengan baik. Hal ini dilakukan dengan maksud mengurangi terjadinya fenomena alih fungsi lahan yang semakin meningkat.

Dalam penanganan alih fungsi lahan di Kabupaten Cilacap seperti yang telah di sampaikan oleh Kepala Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang daerah Kabupaten Cilacap masih menemukan permasalahan, yaitu lemahnya penegakan aturan dan kebijakan yang sudah ditetapkan, kurang tegasnya sanksi hukum yang ada, kurang maksimal di bidang kontrol dan monitoring dalam pelaksanaan pengawasan kebijakan, rendahnya pemahaman dan pengertian masyarakat terkait pentingnya pelestarian lahan pertanian, kurangnya sosialisasi kepada masyarakat terkait perizinan perubahan penggunaan lahan, adanya anggapan dari masyarakat bahwa kepemilikan tanah atau lahan milik pribadi dan memiliki penafsiran boleh digunakan untuk apa saja sesuai kebutuhan pribadi. Permasalahan-permasalahan yang sudah disebutkan akan mengakibatkan banyaknya perubahan penggunaan tanah dari fungsi sebelumnya menjadi fungsi yang baru dan sulit untuk dikendalikan.

Sebelum menjadi masalah yang rumit dan sulit untuk dikendalikan maka Pemerintah Daerah mengambil langkah dengan memutuskan untuk membuat peraturan daerah tentang rencana tata ruang. Pedoman tata ruang daerah Kabupaten Cilacap telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah nomor 9 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. Semuanya sudah tersusun dan tertata rapi di dalamnya, termasuk aturan tentang peralihan fungsi lahan. Berisi dari tindakan penanganan, pencegahan, penanggulangan, pengawasan, pembagian zonasi sampai pada pemberian sanksi pada pelanggaran aturan.

Disisi lain untuk menekan kejadian alih fungsi lahan, pemerintah daerah Kabupaten Cilacap mencanangkan beberapa kebijakan dan program penanganan alih fungsi kegunaan lahan. Adapun beberapa bentuk program kebijakan yang telah ada diantaranya ialah:

- a. **Penetapan alokasi lahan pertanian.** Selaras dengan tujuan yang ada dimana ingin mempertahankan lahan pertanian dan hasil pertaniannya. Penetapan alokasi lahan pertanian ini memiliki maksud untuk mempertahankan potensi dan angka pemenuhan kebutuhan masyarakat kabupaten Cilacap. Penetapan alokasi lahan pertanian juga mempertimbangkan lokasi dan penyesuaian kondisi tanah.
- b. **Pembuatan aturan tentang pengajuan perizinan penggunaan perubahan tanah (IPPT).** Perizinan ini biasanya di kenal dengan Izin Peruntukan Penggunaan

Tanah atau disingkat IPPT. Dalam mendapatkan perizinan penggunaan tanah ada beberapa proses yang harus di lalui. Proses tersebut yaitu, pertama mengajukan Permohonan kepada BPN, dilanjutkan dengan meminta pertimbangan kepada DPUPR terkait kejelasan informasi lahan, jika mendapatkan persetujuan maka akan diurus perizinan oleh BPN.

- c. **Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.** Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan atau dikenal pula dengan singkatan LP2B merupakan program kebijakan terusan dari penetapan pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Penetapan LP2B memiliki maksud agar bidang-bidang lahan tertentu hanya boleh digunakan untuk aktivitas pertanian pangan yang sesuai.
- d. **Menetapkan beberapa kriteria tanah yang bisa digunakan untuk fungsi lain.** Penerapan program terhadap kriteria tanah menilai dari pertimbangan kondisi jenis tanah, kesuburan dan produktifitas tanah tersebut. Ada beberapa kriteria tertentu yang bisa digunakan atau diubah menjadi fungsi lain, misalnya saja tanah kering yang sudah lama tidak produktif Kembali.
- e. **Inventarisasi lahan pertanian.** Inventarisasi lahan merupakan upaya-upaya pemerintah daerah yang terpadu dalam mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Dalam penerapan program inventarisasi lahan pertanian diawali dengan mencari tanah subur yang bisa digunakan untuk lahan pertanian baru. Inventarisasi lahan dilakukan guna mempersiapkan jika ada lahan pertanian yang sudah tidak lagi bisa digunakan untuk kegiatan pertanian, maka tanah tersebut akan dialihkan untuk fungsi lain dan tanah yang sudah ditetapkan sebagai tanah inventaris ini akan menjadi lahan pertanian pengganti.
- f. **Pemberian sarana dan prasarana untuk penguatan lahan pertanian.** Program kerja ini berkaitan dengan pemberian kelengkapan fasilitas dan juga obat-obatan untuk meningkatkan kualitas lahan pertanian. Ada subsidi yang diberikan kepada petani melalui koperasi usaha tani. Subsidi yang diberikan berupa, pupuk, urea, alat-alat berat seperti mesin bajak sawah dan lain sebagainya.

Selain adanya program kebijakan diatas, dibentuk pula tim pertimbangan pemberian izin perubahan penggunaan tanah yang beranggotakan dari perwakilan DPUPR, DISPERKIMTA, dan BPN. Adanya kerjasama dan koordinasi dari beberapa kedinasan diharapkan dapat mengurangi adanya miskomunikasi terkait pemberian izin terhadap penggunaan lahan.

Hal diatas selaras dengan pendapat Grindle (Winarno, 2012:149) bahwa "tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah." Dengan kata lain implementasi adalah pelaksanaan keputusan pemerintah dalam bentuk peraturan sebagai alat administrasi hukum yang dalam prosesnya aktor, organisasi, prosedur dan teknik saling bekerjasama dan bersinergi untuk mencapai tujuan atau hasil yang diinginkan.

Pelaksanaan peraturan daerah dimana aktor, organisasi, prosedur dan teknik saling bekerjasama untuk memudahkan dalam menjalankan suatu kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau mensukseskan program-program yang telah ada supaya bisa direalisasikan dan mencapai hasil yang baik.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan karena melalui prosedur inilah suatu masalah publik dapat diselesaikan. Sering kali terjadi kendala yang dihadapi saat menerapkan atau menjalankan program kebijakan yang telah diatur. Kendala yang ada dalam penanganan alih fungsi lahan di Kabupaten Cilacap kebanyakan berasal dari masyarakat yang masih kurang pemahamannya terhadap peraturan dan sistem perizinan pengajuan penggunaan tanah. Adapun masyarakat yang masih beranggapan bahwa lahan tanah masih hak milik pribadi, oleh sebab itu masyarakat beranggapan berhak melakukan dan menggunakan tanah tersebut untuk apa saja sesuai kebutuhan pribadi. Bahkan menurut keterangan dari Kepala Bidang Pengadaan Tanah Disperkimta Kabupaten Cilacap menyampaikan bahwa ada masyarakat yang mengajukan perizinan namun di lahan yang baru diajukan perizinannya tersebut sudah terdapat bangunan yang berdiri.

Implementasi Perda No. 9 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Cilacap, disertakan program kebijakan yang telah di buat dan di tetapkan memiliki tujuan untuk pengendalian alih fungsi lahan di daerah Kabupaten Cilacap. Namun dalam implementasinya masih belum berjalan efektif disebabkan karna masih terdapat beberapa kendala dan tantangan yang harus di perhatikan dan menjadi bahan penanganan khusus. Setidaknya kendala mendasar yang menjadi alasan mengapa peraturan pengendalian alih fungsi (konversi) lahan di Kabupaten Cilacap masih belum berjalan dengan baik, diantaranya adalah:

- a. **Penyuluhan atau sosialisasi.** Masih kurang tepat sasaran dalam pemberian sosialisasi dan arahan terkait peraturan, kebijakan dan sistem perizinan penggunaan tanah. Masih banyak masyarakat yang belum faham dan belum mengetahui terkait informasi IPPT.
- b. **Koordinasi kebijakan.** Dalam hal ini dimana satu sisi pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi lahan, tetapi di sisi lain justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan. Membuat dan melaksanakan kebijakan pertumbuhan industri atau manufaktur dan sektor non pertanian lainnya.
- c. **Relevansi Kebijakan.** Masih banyak pelaksanaan kebijakan yang belum terlaksana karena belum ada landasan untuk menjalankannya. Ada juga program kebijakan yang terkendala karena kurang atau minimnya anggaran keuangan daerah.
- d. **Konsistensi perencanaan.** Dalam pengendalian alih fungsi lahan yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme pemberian izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT), merupakan instrumen utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian produktif. Namun dalam kenyataannya, banyak lahan pertanian yang berubah fungsi dan kegunaannya tanpa memiliki perizinan dan sudah menjadi bangunan aktif digunakan.
- e. **Penegakan dan penguatan hukum dan sanksi.** Masih

belum ada tindakan tegas lebih lanjut terkait pelanggaran yang melakukan perubahan penggunaan lahan yang tidak sesuai prosedur yang telah di tetapkannya. Tidak adanya tindakan lanjut setelah adanya peneguran kepada pelanggar peraturan yang ada.

SIMPULAN

Dari hasil penelitian dan pembahasan sebelumnya, peneliti dapat mengambil simpulan bahwa:

1. Alih fungsi lahan kabupaten Cilacap terjadi disebabkan oleh laju arus pertumbuhan penduduk, desakan kebutuhan akan sebuah lahan dan perkembangan/pertumbuhan ekonomi di wilayah Cilacap. Bentuk alih fungsi lahan di Kabupaten Cilacap beragam, dari penggunaan lahan untuk pembangunan perumahan/permukiman, pembangunan ekonomi daerah, pengembangan infrastruktur daerah, pengembangan sarana prasarana transportasi, untuk jalanan atau fasilitas umum daerah, dan lain hal sebagainya
2. Peraturan Daerah nomor 9 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah telah diimplementasikan dan dilaksanakan sebagaimana mestinya walaupun belum berjalan dengan efektif, hal tersebut dapat dilihat dari masih ada fenomena terjadinya alihan fungsi lahan dari pertanian ke non-pertanian. Pengimplementasian peraturan daerah nomor 9 tahun 2011 ini menciptakan beberapa program kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi alih fungsi lahan, diantaranya yaitu Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) dan LP2B. Namun dalam proses implementasinya tidak lepas dari kendala dan hambatan seperti adanya ketidak sesuaian data yang tersaji didalamnya dengan data di lapangan sehingga membutuhkan kajian ulang terhadap isi peraturan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistika Kabupaten Cilacap. [internet]. [diunduh 2019 juni 29]. Tersedia pada link situs <https://cilacapkab.bps.go.id/>
- Dwinanto, A. A. P., Munibah, K., & Sudadi, U. (2016). MODEL PERUBAHAN DAN ARAHAN PENGGUNAAN LAHAN UNTUK Mendukung Ketersediaan Beras di Kabupaten Brebes dan Kabupaten Cilacap. *TATALOKA*, 18(3), 157-171.
- Fahmi, M. A. (2010). "Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Klaten Dalam Program Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan Pada Kawasan Pangan" (Doctoral dissertation, Universitas Sebelas Maret Surakarta)
- Ghony, M. Djunaidi dan Fauzan Almanshur. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Ar-ruzz Media.
- Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Handoyo, Eko. 2012. *Kebijakan Publik*. Semarang: Widya Karya
- Keiky, Y. R. (2016). INSTRUMEN KEBIJAKAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN (Studi Proses Perumusan dan Analisis Karakteristik Instrumen Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Bojonegoro) (Doctoral dissertation, UNIVERSITAS AIRLANGGA).
- Muta'ali, Lutfi. 2013. *Penataan Ruang Wilayah Kota (Tinjauan Normatif-Teknis)*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPGF) Universitas Gajah Mada.

- Undang-Undang No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor No. 9 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah
- Riyanto, Joko. 2018. Pertumbuhan Penduduk dan Bonus Demografi. [Internet]. [diunduh 2019 april 23]. Tersedia pada <https://id.beritasatu.com/home/pertumbuhan-penduduk-dan-bonus-demografi/177674>
- Rohman, M. N., & Hayati, R. (2015). Analisis tekanan penduduk agraris Provinsi Jawa Tengah tahun 2020. *Geo-Image*, 4(1).
- Winarno, Budi. 2012. Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus). Jakarta: PT Buku Seru.
- Wulandari, Y. A., Hartadi, R., & Sunartomo, A. F. (2017). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan petani melakukan konversi lahan sawah dan dampaknya terhadap pendapatan petani (Studi Kasus Konversi Lahan Sawah di Kecamatan Kaliwates Kabupaten Jember). *Jurnal Agribest*, 1(2).