



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 4 Nomor 2 Tahun 2024 Page 2460-2483

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

## Kebijakan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2019-2021

Syaiful Anwar<sup>1✉</sup>, M. Saeri<sup>2</sup>, Auradian Marta<sup>3</sup>

Universitas Riau

Email: [syaifunwar@gmail.com](mailto:syaifunwar@gmail.com)<sup>1✉</sup>

### Abstrak

Kabupaten Rokan Hilir yang memiliki areal persawahan dan tanah yang begitu luas serta subur, sangat berpotensi untuk menjadi Kabupaten penghasil beras. Akan tetapi permasalahan selama ini adalah Kebijakan yang diambil oleh Pemerintahan Kabupaten Rokan Hilir minim sekali terkait dengan peraturan pembatasan fungsi alih lahan di Rokan Hilir. Sehingga banyak masyarakat mengalihkan lahan padi mereka ke lahan yang lain seperti lahan kelapa sawit. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pelaksanaan Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Rokan Hilir dan Hambatan-hambatan dalam Pelaksanaan Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Rokan Hilir. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa komunikasi yang dilakukan pemerintah mengenai perlindungan lahan pertanian berkelanjutan belum maksimal karena masih terjadinya alih fungsi lahan pertanian padi di Rokan Hilir. Sumber daya yang belum mendukung, disposisi dan struktur birokrasi yang belum berjalan. Faktor penghambat dalam kebijakan ketahanan pangan adalah Banyaknya Kepentingan yang ada dalam kebijakan ketahanan pangan. Azas manfaat yang terjadi adalah kebijakan ketahanan pangan hanya mementingkan kelompok tertentu. Budaya yang berakibat pada perubahan sikap masyarakat, yang lebih mementingkan permasalahan ekonomi. Aparat pelaksana yakni pemerintah yang diwakili Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir telah melakukan tugasnya dengan baik, akan tetapi kendala yang terjadi adalah masyarakat lebih mementingkan efisiensi dan cenderung tidak memperhatikan dampak dari alih fungsi lahan tersebut. Anggaran yang tersedia pada dasarnya belum mencukupi untuk meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Rokan Hilir.

Kata Kunci: *Kebijakan, Ketahanan Pangan, Kabupaten Rokan Hilir*

## Abstract

Rokan Hilir Regency, which has vast and fertile areas of rice fields and land, has great potential to become a rice producing district. However, the problem so far is that the policies taken by the Rokan Hilir Regency Government are very minimal regarding regulations limiting land transfer functions in Rokan Hilir. So many people divert their rice land to other land such as oil palm land. This research aims to determine the implementation of food security policies in Rokan Hilir Regency and the obstacles in implementing food security policies in Rokan Hilir Regency. The results of this research show that the government's communication regarding sustainable agricultural land protection has not been optimal because there is still conversion of rice farming land in Rokan Hilir. Resources that are not yet supported, dispositions and bureaucratic structures that are not yet operational. The inhibiting factor in food security policy is the many interests that exist in food security policy. The principle of benefit that occurs is that food security policies only prioritize certain groups. Culture that results in changes in people's attitudes, which prioritize economic problems. The implementing apparatus, namely the government, represented by the Food Security and Agriculture Service of Rokan Hilir Regency, has done its job well, however, the problem that occurs is that the community is more concerned with efficiency and tends not to pay attention to the impact of land conversion. The available budget is basically insufficient to increase food security in Rokan Hilir Regency.

*Keywords: Licy, Food Security, Rokan Hilir Regency*

## PENDAHULUAN

Ketahanan pangan adalah situasi yang terjadi ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik, sosial dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan pangan dan preferensi pangan mereka untuk hidup aktif dan sehat" (FAO, 2002). Empat 'pilar' yang menyertai ketahanan pangan didefinisikan sebagai ketersediaan, akses, pemanfaatan dan stabilitas (FAO, 2009).

Permasalahan alih fungsi lahan yang secara masif terjadi di Provinsi Riau mengakibatkan ketahanan pangan sulit diwujudkan, sekitar 120 ribu hektar lahan pertanian beralih fungsi pada setiap tahunnya. Alih fungsi lahan pertanian merupakan salah satu fenomena yang cukup banyak terjadi pada saat ini dalam pemanfaatan lahan. Hal ini disebabkan seiring dengan pertambahan penduduk dan kegiatan pembangunan sehingga mengakibatkan semakin tinggi dan bertambahnya akan permintaan dan kebutuhan terhadap lahan yang dipergunakan untuk menyelenggarakan kegiatan, baik sektor pertanian maupun sektor non pertanian. Hal ini sesuai dengan prinsip ekonomi, bahwa pengguna selalu akan memaksimalkan penggunaan lahannya.

Lebih dari 50 persen ekonomi kabupaten ini berasal dari sektor pertanian, khususnya dari bagian sektor perkebunan, perikanan, tanaman pangan dan kehutanan. Sektor lain yang memberikan kontribusi besar adalah perdagangan, hotel dan restoran, khususnya pada sektor perdagangan. Kabupaten Rokan Hilir yang memiliki areal persawahan dan tanah yang begitu luas serta subur, sangat berpotensi untuk menjadi kabupaten penghasil beras. Melalui Pemerintah, Kabupaten Rohil terus menggesa dalam mengejar target Pemerintah Pusat untuk menuju Indonesia Swasembada pangan.

Target Pemerintah Pusat dalam mewujudkan swasembada pangan 2017 mendapat respon dari Pemerintah Daerah Rokan Hilir. Meski saat ini kebutuhan pangan masih harus impor, tapi Pemerintah kabupaten Rokan Hilir berkomitmen untuk meningkatkan jumlah hasil panen padinya serta jumlah areal lahan pertanian padinya. Oleh karena itu kebijakan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir yang menetapkan pentingnya peningkatan ketahanan pangan melalui Peraturan Daerah Nomor 30 Tahun 2001 adalah tepat mengingat letak geografis Kabupaten Rokan Hilir yang strategis sehingga secara langsung akan berhadapan dengan negara tetangga di dalam kancah persaingan global.

Kunci keberhasilan peningkatan produksi pangan di Kabupaten Rokan Hilir, antara lain optimalisasi sumber daya pertanian, penerapan teknologi maju dan spesifik lokasi, dukungan sarana produksi dan permodalan, jaminan harga gabah yang memberikan insentif produksi serta dukungan penyuluhan pertanian dan pendampingan. Sementara strategi yang dilakukan untuk mewujudkan keberhasilan itu, yakni dengan peningkatan produktivitas, perluasan areal tanam, pengamanan produksi, dan pemberdayaan kelembagaan pertanian serta dukungan pembiayaan usaha tani.

Pemerintah Daerah melalui dinas terkait saling bersinergi dengan petani dalam menjalankan program ketahanan pangan daerah. Sehingga dari berdirinya Kabupaten Rokan Hilir sampai Tahun 2012 di kenal sebagai Daerah surplus beras, bahkan Rokan Hilir menjadi salah satu daerah pemasok beras untuk memenuhi kebutuhan penduduk Provinsi Riau.

Berdasarkan data luas wilayah pangan di Kabupaten Rokan Hilir oleh Dinas Ketahanan Pangan tahun 2019-2021 mencatat bahwa jika di lihat dari luas wilayah, pertumbuhan penduduk, serta kondisi ketahanan pangan Kabupaten Rokan Hilir pada tahun 2019, hasil produksi beras sudah sangat jauh merosot dari tahun-tahun sebelumnya. Dengan luas wilayah 8.881,59 Km persegi, Pada tahun 2019 jumlah penduduk Rokan Hilir berjumlah 618.355 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk mencapai 4,58 % pertahun. Sedangkan hasil produksi padi berjumlah 49.321 ton (beras 28.685,06 ton), sementara kebutuhan beras

penduduk di Kabupaten Rokan Hilir mencapai 65.545,63 ton. Artinya kebutuhan pangan di Kabupaten Rokan Hilir sudah mengalami kekurangan (defisit). Sementara tahun 2019-2021, produksi padi semakin menurun yaitu 10.321 ton, 2021 terdiri dari 12.997, dan 2021 hanya 12.606 ton.

Beberapa upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir bersama DPRD Rokan Hilir untuk menjaga ketahanan pangan yakni telah mengesahkan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 02 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Hal ini dilakukan sebagai bentuk keseriusan pemerintah untuk meningkatkan kebutuhan pangan. Namun tidak sampai disitu saja, langkah ini akan diiringi lagi dengan Peraturan Bupati yang diantaranya ada kewajiban pemerintah untuk memberikan insentif kepada petani dan kewajiban petani untuk meningkatkan produktifitasnya. Selain itu kewajiban petani tidak mengalihfungsikan lahannya. Sehingga kewajiban pemerintah bagaimana kedepan lahan yang dimiliki petani menjadi produktif. Langkah berikutnya, Pemerintah akan membuat Peraturan Bupati yang isinya penetapan lahan mana saja yang harus dilindungi, dan insentif apa yang akan diberikan kepada petani. Antara lain, sarana prasarana harus dilengkapi, serta masalah harga juga harus ditangani. Selain produktivitas padi sawah, kabupaten Rokan Hilir juga memiliki potensi produktivitas tanaman pertanian padi gogo yang terkonsentrasi pada Kecamatan Tanah Putih Tanjung Melawan, Pujud, dan Bagan Sinembah. Padi Gogo merupakan tanaman padi yang ditanam dengan sistem ladang sering dikembangkan pada tanah bekas hutan, atau semak belukar yang dibuka melalui pembersihan lahan.

Sedangkan untuk periode oktober 2018 sampai April 2019 jumlah lahan pertanian yang ditanam mencapai 11.885 hektar. Pada musim tanam (MT) ke dua yang mulai berjalan bulan mei ini hingga September 2019 target tanam padi diperkirakan seluas 6.406 hektar. Angka itu, mengalami peningkatan jika dibanding sebelumnya tahun 2018 lalu. Dimana, 2018 MT 1 dan MT 2 jumlah areal yang ditanam totalnya 12.997 hektar. Sedangkan 2019 jika ditotalkan MT 1 dan MT 2 mencapai 17 ribuan hektar. Untuk hasilnya sendiri, Angka Sementara (Asem) tahun 2022 di Rokan Hilir dari data perhitungan panen padi tercatat di BPS Provinsi Riau sebanyak 50,056 Ton.

Dinas Pertanian dan Ketahanan Kabupaten Rokan Hilir melakukan pemetaan lebih dari 6.000 hektare lahan untuk dijadikan sawah sebagai upaya swasembada pangan pokok. Areal persawahan itu berada di sejumlah wilayah Kecamatan dan untuk Kecamatan Bangko dan Kecamatan Sinaboi dipetakan lahan seluas 2.000 hektare lebih. yang akan dijadikan sawah tanaman padi dan di Kecamatan Pekaitan juga dengan luas lahan yang sama. Sedangkan

di Kecamatan Kubu dan Pasir Limau Kapas total luas areal pertanian hanya ada 116 hektare dan di Kecamatan Bagan Sinembah dipetakan lahan seluas 100 hektare. Program pemetaan dimaksudkan untuk mengetahui luas total areal pertanian padi dan sentra produksi padi di Kabupaten Rokan Hilir. Untuk luas lahan areal pertanian padi sawah di sentra produksi padi Kecamatan Rimba Melintang saat ini yang telah mulai dalam masa penanaman seluas 949 hektare, 300 hektare di antaranya telah mulai panen. Dijadikannya sentra produksi pertanian padi berada di Kecamatan Rimbo Melintang, karena daerah tersebut bisa dilakukan 3 kali tanam dan 2 kali panen dalam setahun. Undang-undang Nomor 41 tentang tahun 2009 tentang Perlindungan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam Pasal 3 dikatakan bahwa Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan:

1. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
2. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
3. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
4. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
5. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petanidan masyarakat;
6. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
7. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
8. Mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
9. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

Berikut ini adalah hal-hal yang mempengaruhi upaya Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dalam menanggulangi permasalahan ketahanan pangan di Kabupaten Rokan Hilir diantaranya adalah:

1. Masih tingginya konversi lahan produktif ke lahan non pertanian tanaman pangan (perumahan, perkebunan, fasilitas sosial). Tingginya laju alih fungsi lahan sawah juga dapat disebabkan karena tidak adanya insentif bagi petani untuk mempertahankan sawah yang dikelolanya, sehingga tidak ada keinginan dari petani untuk tetap mempertahankan lahan sawah tersebut dan menggantinya dengan tanaman yang lebih efisien dalam pengelolaannya yakni perkebunan kelapa sawit yang pada dasarnya masih menjadi isu atau permasalahan yang sulit diselesaikan, mengingat banyak Kepentingan dari pemangku kekuasaan yang turut andil dalam politisasi pengambilan kebijakan pertanian yang justru luas kebun kelapa sawit di Rokan Hilir di dominasi oleh pejabat-pejabat baik eksekutif maupun legislatif di Daerah.

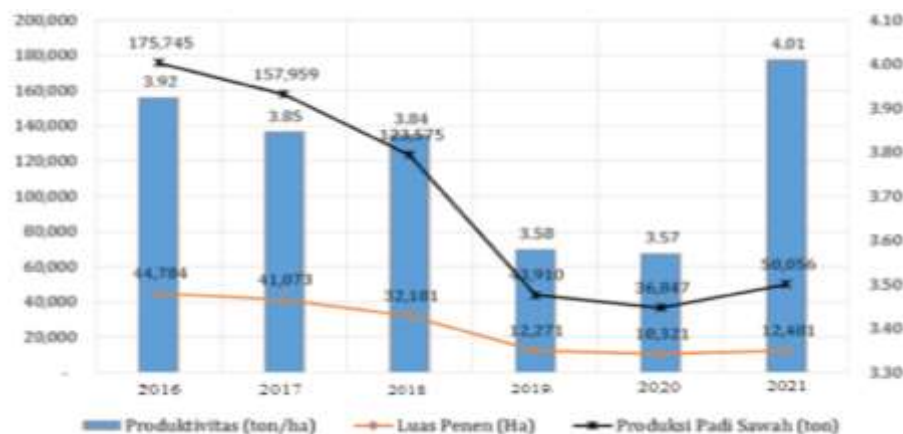
Tabel 1. Luas dan Laju Alih Fungsi Lahan Sawah di Kabupaten Rokan Hilir

(2012-2021) Tahun	Luas Lahan Sawah (ha)	Luas Alih Fungsi Lahan Sawah (ha)	Luas Pembukaan Lahan Sawah (ha)	Laju Penyusutan Luas Lahan Sawah (%)
2012	56.218,00	0,00	0,00	0,00
2013	55.540,00	678,00	0,00	-1,21
2014	55.332,00	208,00	0,00	-0,37
2015	55.325,00	7,00	0,00	-0,01
2016	55.523,00	0,00	198,00	0,36
2017	55.291,00	232,00	0,00	-0,42
2018	55.110,00	181,00	0,00	-0,33
2019	55.336,00	0,00	226,00	0,41
2020	54.417,00	919,00	0,00	-1,66
2021	53.553,00	864,00	0,00	-1,59
Total	551.645,00	3.089,00	424,00	-4,82
Rata-rata	55.164,50	308,90	42,40	-0,48

Sumber Data: Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir tahun 2022

Dari uraian tabel diatas dapat diketahui bahwa alih fungsi lahan sawah ini dari tahun ke tahun terus meningkat dan dikhawatirkan dalam jangka waktu yang lama dapat mengancam ketahanan pangan beras di Kabupaten Rokan Hilir, hal ini menuntut Pemerintah untuk lebih pro aktif dalam menanam padi ketimbang Perkebunan Kelapa Sawit demin Kepentingan semua pihak.

2. Minimnya sarana irigasi di Kabupaten Rokan Hilir yang mengakibatkan berkurangnya produksi padi di Kabupaten Rokan Hilir. Ketersediaan air untuk kebutuhan budidaya padi sawah juga terlihat sangat mempengaruhi kinerja dalam penigkatan Indeks Pertanaman (IP).



Gambar 1. Produktivitas Padi Sawah di Kabupaten Rokan Hilir 2016-2021

Dari uraian grafik diatas dapat diketahui bahwa selama periode 2010-2015 telah terjadi penurunan produksi tanaman padi sawah di Kabupaten Rokan Hilir sebanyak 71,5 persen. Pada tahun 2016 produksi padi sawah di Kabupaten Rokan Hilir telah mencapai 175.745 ton, dan kemudian menurun menjadi 50.056 ton pada tahun 2021.

3. Penurunan produksi ini sedikit terimbangi dengan adanya perbaikan kinerja dalam peningkatan produktivitas tanaman padi sawah. Pada tahun 2021 diperoleh produktivitas tanaman padi sawah sebesar 4,01 ton/ha, sedikit meningkat dibandingkan dengan tahun 2016 yaitu sebesar 3,92 ton/ha, atau mengalami peningkatan sebesar 2,4 persen. Peningkatan produktivitas melalui upaya intensifikasi tanaman menjadi sangat diperlukan untuk meningkatkan kinerja peningkatan produksi tanaman padi sawah di Kabupaten Rokan Hilir.
4. Perubahan iklim ekstrim dan rusaknya infrastruktur menjadi kendala yang harus diatasi.
5. Kecilnya skala usaha pertanian tanaman pangan, perikanan maupun peternakan sehingga hasilnya tidak mampu mensejahterakan petani dan berakibat pada kurangnya investasi untuk peningkatan produksi
6. Terbatasnya teknologi tepat guna yang dapat diakses oleh petani
7. Jenis tanah yang didominasi oleh podzolik merah kuning dan jenis lahan lain relatif kurang responsif terhadap penggunaan input kimiawi
8. Sistem pengairan yang sebagian besar masih tadah hujan; dan
9. Rendahnya akses petani terhadap modal usaha.
10. Permasalahan dalam Aspek Penyuluhan diantaranya:
  - a. Kuantitas, Kapasitas dan Profesionalisme SDM aparatur belum memadai
  - b. Belum optimalnya pelaksanaan kegiatan penyuluh
  - c. Akses petani terhadap permodalan masih terbatas
  - d. Nilai Tukar Petani dan Nilai Tukar Peternak masih rendah
  - e. Kapasitas SDM petani masih rendah
  - f. Sebagian besar daerah sentra produksi pertanian rawan banjir dan kekeringan
  - g. Terbatasnya media informasi pertanian

Dilema bagi Kabupaten Rokan Hilir adalah bahwa Petani tidak banyak menikmati harga dasar pangan yang adil. Sayangnya harga yang adil bagi petani identik dengan naiknya harga pangan. Revitalisasi pertanian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir, saat ini hanya menyentuh aspek produksi dan tidak banyak menjawab persoalan

yang lebih hakiki yakni soal akses atas pangan yang berkualitas dengan harga yang terjangkau. Dalam penelitian ini, peneliti berupaya menyoroiti kebijakan ketahanan pangan, khususnya pada peluang dan tantangan untuk membangun sistem pangan yang lebih adil dan berkelanjutan-serta politik pembangunan Pangan yang lebih luas di Kabupaten Rokan Hilir.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan metode penelitian kualitatif, yaitu usaha mengumpulkan, menyusun dan menginterpretasikan data yang ada kemudian menganalisa data tersebut, menelitinya, menggambarkan dan menelaah secara lebih jelas dari berbagai faktor yang berkaitan dengan kondisi, situasi dan fenomena yang diselidiki (Lexi J. Meleong, 1991:30). Metode penelitian ini tentunya bisa menggambarkan perjalanan suatu gagasan atau pemikiran yang terkait dalam masalah-masalah yang dibatasi dalam penelitian ini.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Kebijakan ketahanan Pangan di Kabupaten Rokan Hilir

### 1. Komunikasi antar Organisasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*Target Group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Sejauh ini kegiatan sosialisasi yang secara khusus diselenggarakan dalam rangka perlindungan lahan pertanian berkelanjutan belum pernah diadakan, melainkan telah sering disampaikan kepada masyarakat dalam acara-acara penyuluhan di desa-desa pada acara yang diadakan oleh Dinas pertanian Kabupaten Rokan Hilir.

Himbauan yang dilakukan oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir kepada masyarakat Petani supaya jangan mengalih fungsikan lahan pertaniannya belum menunjukkan hasil, ini terbukti masih terjadinya alih fungsi lahan pertanian padi menjadi perkebunan Kelapa Sawit. Belum ada kejelasan informasi yang didapatkan oleh masyarakat petani mengenai perlindungan lahan pertanian. Hal ini disebabkan oleh belum adanya peraturan daerah yang mengatur tentang hal tersebut. Belum adanya perda menjadi hambatan dalam kegiatan sosialisasi karena lahan pertanian yang dilindungi belum ditetapkan, sehingga tidak ada payung hukum yang jelas seandainya

terjadi pelanggaran, demikian pula dalam menyampaikan informasi lahan-lahan mana yang dijadikan lahan yang dilindungi.

Komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah Rokan Hilit terkait peralihan fungsi lahan belum berjalan efektif, ini masih dijumpai masih banyak ditemukan lahan padi warga dialih fungsikan menjadi lahan kelapa sawit dan belum ada kejelasan informasi yang didapatkan oleh masyarakat petani mengenai perlindungan lahan pertanian.

## 2. Sumber Daya

Sumber daya juga mempunyai peranan penting dalam menyampaikan ketentuan atau aturan serta bagaimanapun akuratnya dalam menyampaikan ketentuan tersebut, namun jika personil yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan kurang memiliki sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif. Sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan melaksanakan tugas, perintah, dan anjuran atasan. Selain itu, harus ada kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki sesuai tugas yang akan dikerjakan. Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumber daya seperti sumber daya manusia, material dan metoda.

Sasaran tujuan dan isi kebijakan, walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif dan efisien. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya untuk memberikan pemecahan permasalahan yang ada dimasyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat. Sumber-sumber yang penting seperti : Staf, Informasi, Wewenang, Fasilitas- fasilitas.

## 3. Kemampuan Implementator

Kemampuan Implementator dalam hal ini petugas adalah para pelaksana kebijakan merupakan faktor yang penting dalam implementasi kebijakan agar dapat efektif. Yaitu kemampuan petugas dalam memahami kebijakan dan keahlian yang dimilikinya. dalam hal ini peran PPL (penyuluh pertanian lapangan) dengan tingkat pendidikan cukup baik, yaitu selesai pendidikan D3 dan S1.

Tingkat pendidikan yang tinggi dari petugas akan sangat mendukung tersampainya informasi dengan baik, sedangkan berdasarkan jumlah PPL kurang memadai karena mengingat lokasi dan jumlah mereka disetiap Desa, satu orang PPL bertugas di Dua Desa bersamaan. Sedangkan Pemahaman terhadap Kebijakan dalam implementasinya di

lapangan, para implementor mengerti akan kebijakan, Masing-masing lembaga yang bersangkutan dengan proses alih fungsi lahan ini berpedoman pada aturan yang ada sesuai dengan tupoksinya. Sumber Daya Manusia sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan kabupaten Rokan Hilir, dan menjadi kendala adalah jumlah PPL yang sangat terbatas sehingga sosialisasi menjadi terhambat.

#### 4. Disposisi (Sikap)

Implementasi perlindungan lahan pertanian berkelanjutan memerlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi terkait, mengingat permasalahan lahan pertanian ini merupakan permasalahan lintas sektoral. Dari segi teknis, dinas pertanian sangat berkompeten dalam permasalahan ini, tetapi jika ditinjau dari segi lahannya, pihak BPN lah yang memiliki wewenang. Kebijakan perlindungan lahan merupakan wewenang pemerintah daerah. Oleh karena itu sangat diperlukan adanya koordinasi antar instansi terkait demi suksesnya implementasi perlindungan lahan pertanian berkelanjutan tersebut.

Implementor kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Rokan hilir menunjukkan sikap bahwa mereka memberikan respon yang baik terhadap kebijakan. Meskipun baru pada tahap identifikasi lokasi, hal ini telah menunjukkan bahwa para pemangku kepentingan bersama instansi terkait telah berupaya melaksanakan isi kebijakan dari Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan Lahan Pertanian pangan berkelanjutan.

Respon positif terlihat dengan adanya rencana membuat Perda tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pangan Berkelanjutan, selain itu semakin banyaknya bantuan-bantuan dari dinas terkait yaitu Dinas Pertanian kepada petani supaya petani tidak mengalih fungsikan lahan pertaniannya lagi, bantuan ini seperti bantuan pupuk, bibit, dan mencetak sawah baru, mengikuti Program Rumah Pangan Lestari (RPL) dan Program Kampung Iklim (Proklam), mengembangkan sarana pengairan pompanisasi di Rokan Hilir

#### 5. Struktur Birokrasi

Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standart Operating Procedures*) atau SOP, yang menjadi pedoman bagi setiap Implementator dalam bertindak. Menurut Edward III terdapat dua karakteristik utama dari struktur birokrasi yaitu prosedur- prosedur kerja standard (SOP) dan fragmentasi. Masyarakat sebagai sasaran pelaksanaan kegiatan, kejelasan informasi tentang suatu kegiatan sangat diperlukan, agar tidak terjadi kesalah pahaman. Dengan

menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar (orang dapat dipindahkan dengan mudah dari suatu tempat ke tempat lainnya dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan).

Faktor-faktor yang mempengaruhi Kebijakan ketahanan Pangan di Kabupaten Rokan Hilir

#### 1. Kepentingan

Dalam proses implementasi suatu kebijakan publik seringkali menimbulkan konflik dari kelompok sasaran atau masyarakat, artinya terbuka peluang munculnya kelompok tertentu diuntungkan (*gainer*), sedangkan dipihak lain implementasi kebijakan tersebut justru merugikan kelompok lain (*looser*), (Agus Dwiyanto, 2000). Implikasinya, masalah yang muncul kemudian berasal dari orang-orang yang merasa dirugikan. Upaya untuk menghalang-halangi, tindakan *complain* bahkan benturan fisik biasa saja terjadi. Singkatnya, semakin besar konflik kepentingan yang terjadi dalam implementasi kebijakan publik, maka semakin sulit pula proses implementasi nantinya, demikian pula sebaliknya.

Konflik kepentingan yang terjadi diakibatkan oleh fenomena alih fungsi lahan pertanian menjadi Non Pertanian menjadi masalah serius yang sejatinya menjadi perhatian khusus, ini yang terjadi di Kabupaten Rokan Hilir yang menariknya kecenderungan pengalihan fungsi lahan pertanian di kabupaten Rokan Hilir paling besar adalah menjadi perkebunan Kelapa Sawit, yang dari tahun ketahun mengalami peningkatan. Lahan Pertanian yang mengalami alih fungsi ke perkebunan kelapa sawit ini pada umumnya merupakan lahan pertanian yang produktif atau subur. Pembahasan dan penanganan masalah alih fungsi lahan pertanian yang dapat mengurangi jumlah lahan pertanian ini, telah berlangsung sejak lama. Akan tetapi sampai saat ini pengendalian alih fungsi lahan pertanian belum berhasil diwujudkan dikarenakan banyaknya kepentingan yang ada di dalam kebijakan ketahanan pangan tersebut. Luas lahan perkebunan Kelapa Sawit di Kabupaten Rokan Hilir tidak hanya milik masyarakat, tetapi juga hampir 50 % merupakan milik Pejabat Legislatif dan Pejabat Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir.

Sulit untuk menyelesaikan alih fungsi lahan sawah dimana faktanya menunjukkan, bahwa alih fungsi lahan sawah memang terus berlangsung. Ironinya disatu pihak Daerah harus memiliki ketahanan pangan bahkan kedaulan pangan, namun disisi lain alih fungsi lahan lahan sawah terus berlangsung.

Pada dasarnya kebijaksanaan atau program yang dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu melibatkan banyak kepentingan baik ditingkat pusat maupun daerah,

lingkungan politisi, birokrat maupun kekuatan sosial dan bisnis dalam masyarakat. Masing-masing aktor ini dalam kadar tertentu mempunyai kekuasaan dan strategi tersendiri untuk memperjuangkan kepentingan. Selain itu juga akan dipaparkan keterlibatan aktor-aktor yang lain secara langsung dan berkesinambungan dalam mendukung program dari pemerintah Provinsi Riau yaitu program Operasi Pangan Riau Makmur.

Tujuannya yaitu untuk mencapai target swasembada beras. Maka dalam hal ini melibatkan banyak kepentingan aktor. Aktor-Aktor lain yang terlibat dalam pencapaian swasembada beras yaitu Sekretaris Daerah Kabupaten Rokan Hilir, Asisten II Setda Kabupaten Rokan Hilir, Kepala BAPPEDA Kabupaten Rokan Hilir Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir, Kepala Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan, Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Kepala Dinas Perindag, Koperasi dan UMKM, Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Kepala Badan Pusat Statistik, Kepala Badan Pusat Statistik, Kepala Badan Pertanahan. Lembaga-lembaga diatas memiliki kepentingan dalam perumusan kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Rokan Hilir, karena pihak-pihak tersebut saling terkait dan dituntut untuk selalu berkoordinasi dalam penyelesaian permasalahan Ketahanan Pangan di Kabupaten Rokan Hilir.

Alih fungsi lahan sawah yang lebih besar dibandingkan dengan pembukaan lahan sawah mengindikasikan adanya potensi kehilangan hasil produksi pangan yang besar, sehingga hal ini dapat memberikan ancaman bagi ketahanan pangan penduduk di Kabupaten Rokan Hilir. Tingginya laju alih fungsi lahan sawah juga dapat disebabkan karena tidak adanya insentif bagi petani untuk mempertahankan sawah yang dikelolanya, sehingga tidak ada keinginan dari petani untuk tetap mempertahankan lahan sawah tersebut dan menggantinya dengan tanaman yang lebih efisien dalam pengelolaannya yakni perkebunan kelapa sawit yang pada dasarnya masih menjadi isu atau permasalahan yang sulit diselesaikan, mengingat banyak Kepentingan dari pemangku kekuasaan yang turut andil dalam politisasi pengambilan kebijakan pertanian yang justru luas kebun kelapa sawit di Rokan Hilir di dominasi oleh pejabat-pejabat baik eksekutif maupun legislatif di Daerah. Berikut ini adalah tabel Luas dan Laju Alih Fungsi Lahan Sawah di Kabupaten Rokan Hilir yaitu sebagai berikut:

Tabel 2. Luas dan Laju Alih Fungsi Lahan Sawah di Kabupaten Rokan Hilir

(2012-2021) Tahun	Luas Lahan Sawah (ha)	Luas Alih Fungsi Lahan Sawah (ha)	Luas Pembukaan Lahan Sawah (ha)	Laju Penyusutan Luas Lahan Sawah (%)
2012	56.218,00	0,00	0,00	0,00
2013	55.540,00	678,00	0,00	-1,21

2014	55.332,00	208,00	0,00	-0,37
2015	55.325,00	7,00	0,00	-0,01
2016	55.523,00	0,00	198,00	0,36
2017	55.291,00	232,00	0,00	-0,42
2018	55.110,00	181,00	0,00	-0,33
2019	55.336,00	0,00	226,00	0,41
2020	54.417,00	919,00	0,00	-1,66
2021	53.553,00	864,00	0,00	-1,59
Total	551.645,00	3.089,00	424,00	-4,82
Rata-rata	55.164,50	308,90	42,40	-0,48

Sumber Data: Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir tahun 2019

Dari uraian tabel diatas dapat diketahui bahwa alih fungsi lahan sawah ini dari tahun ke tahun terus meningkat dan dikhawatirkan dalam jangka waktu yang lama dapat mengancam ketahanan pangan beras di Kabupaten Rokan Hilir, hal ini menuntut Pemerintah untuk lebih pro aktif dalam menanam padi ketimbang Perkebunan Kelapa Sawit demin Kepentingan semua pihak.

Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir untuk menjaga ketahanan pangan memang sangat tidak terlepas dari banyaknya kepentingan dan lebih terkesan dilematis, disisi lain Pemerintah dituntut untuk tetap mempertahankan lahan pertanian agar dapat terus menyediakan produksi yang besar agar terus dapat menjadi daerah penghasil pangan. Namun, dilain sisi Pemerintah juga dituntut untuk mengembangkan sektor-sektor pembangunan agar semakin berkembang salah satunya tentu bisa lahan-lahan pertanian akibat pembangunan, disini kemudian pemerintah terkadang sangat dilematis disebabkan keinginan Pemerintah Daerah untuk mempertahankan lahan sesuai amanat Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 02 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Akan tetapi, tekanan dari para pengusaha dan legislatif yang punya kekuatan *lobby* terkadang sulit dihindari apabila ada tekanan Pemerintah untuk memberi izin pembangunan akibatnya kebijakan-kebijakan Ketahanan Pangan yang ada menjadi tidak efektif disebabkan pemerintah terkadang lebih mementingkan para investor dan para pengusaha.

## 2. Azas Manfaat

Dalam konteks Pemerintahan yang efektif, pemerintah haruslah menyelesaikan persoalan-persoalan, walaupun tidak bisa dikatakan seluruh persoalan, karena keterbatasan

diri Pemerintah sendiri, untuk kemudian memberdayakan masyarakat atau melalui LSM dan organisasi lainnya untuk menyelesaikan persoalan mereka yang muncul dalam masyarakat. Azas Manfaat yang dari kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Rokan Hilir dapat dilakukan melalui konsistensi Regulasi dari kebijakan ketahanan pangan tersebut. Situasi ini jelas dapat mengancam ketahanan pangan sekaligus kedaulatan pangan beras. Oleh karena itu memang sangat perlu adanya regulasi untuk melindungi lahan sawah sehingga ada lahan sawah abadi untuk menghasilkan beras secara berkelanjutan. Adanya perencanaan tata ruang wilayah yang mantap baik regional maupun nasional yang memposisikan lahan sawah sebagai ruang yang abadi akan sangat mendukung kebijakan ini.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 02 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dalam pasal 6 Peraturan Daerah ini bertujuan untuk:

1. Mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.
2. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan daerah
3. Meningkatkan pemberdayaan, pendapatan dan kesejahteraan bagi petani
4. Memberikan kepastian usaha bagi pelaku usaha tani.
5. Mewujudkan keseimbangan ekologis
6. Mencegah pemubaziran investasi infrastruktur pertanian.

Salah satu bentuk kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan daerah yaitu melalui swasembada yang manfaatnya akan lebih banyak tidak hanya bagi petani mealinkan juga bagi perekonomian di Daerah.

Pengadaan program swasembada beras di Kabupaten Rokan Hilir ini, tujuan utama dilaksanakannya program swasembada beras ini dari Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian yaitu :

1. Mendorong berkembangnya usaha pertanian dan peningkatan produksi pertanian.
2. Meningkatkan pendapatan, kesempatan kerja, pengembangan ekonomi wilayah dalam rangka mensejahterakan para petani dan produksi serta mendukung pertumbuhan pendapatan nasional
3. Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) khususnya petani
4. Mempermudah petani mendapatkan modal kerja.
5. Meningkatkan kuantitas pemasaran hasil pertanian khususnya beras.

Selain itu manfaat yang dihasilkan dengan diadakannya swasembada beras di Kabupaten Rokan Hilir ini adalah menjadikan Rokan Hilir sebagai daerah dengan penghasil

beras sendiri sehingga tidak ada lagi impor beras dari luar daerah, kemudian menjadikan petani yang mandiri dengan berbagai usaha, dan yang paling penting yaitu menaikkan taraf ekonomi para petani.

Selain ketepatan dalam memilih instrumen kebijakan, aspek lain yang menarik dari hasil penelitian ini adalah, instansi terkait di Kabupaten Rokan Hilir belum sepenuhnya menyadari adanya zonasi untuk melindungi lahan sawah dari ancaman alih fungsi di dalam RTRW yang telah disusun. Sementara itu dalam implementasinya, lembaga terkait belum berpartisipasi secara signifikan dalam sosialisasi tentang pengendalian alih fungsi lahan sawah. Sebagian besar berpendapat bahwa efektivitas instrumen kebijakan yang selama ini diterapkan masih rendah.

Sejalan dengan itu pemerintah Kabupaten Rokan Hilir juga mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Untuk mendukung keberhasilan program dimaksud diperlukan adanya kepastian lahan sawah yang disebut dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Walaupun peraturan-peraturan ini telah ada, tetapi yang terjadi di Kabupaten Rokan Hilir masih ada saja pihak-pihak yang melakukan alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit dan dari tahun ketahun mengalami peningkatan.

Untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian pemerintah daerah jangan sampai terlena serta jangan mementingkan sektor yang lain agar ketahanan pangan dapat terus terjaga, oleh sebab itu pemerintah daerah harus menjaga lahan pertanian karena selain sebagai mata pencaharian para petani juga sebagai daerah pensuplai pangan, maka dari itu lahan pertanian harus terus dijaga serta kesejahteraan para petani harus ditingkatkan agar masyarakat yang menggantungkan hidupnya di pertanian tidak menjual lahannya untuk sektor yang lain.

Manfaat Pertanian yang vital ini harus ditularkan kepada masyarakat secara terus menerus untuk mendapat persepsi dan langkah yang sama, bahwa alih fungsi lahan sawah itu harus dihindari. Merujuk pada tujuan dan sasaran jangka menengah pembangunan ketahanan pangan dan pertanian di Kabupaten Rokan Hilir, maka strategi Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir dalam melaksanakan pembangunan ketahanan pangan dan pertanian dapat dirumuskan sebagai berikut:

Tabel 3. Strategi dan Kebijakan Pelayanan Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir tahun 2016

Tujuan	Sasaran	Strategi
Menumbuh kembangkan usaha pertanian melalui peningkatan produksi, produktivitas dan mutu hasil pertanian, perkebunan dalam rangka mencapai ketahanan pangan daerah, meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani	Meningkatnya produksi dan produktivitas tanaman padi	Peningkatan ketersediaan lahan pertanian pangan
		Peningkatan pemafaatan lahan pertanian pangan
		Peningkatan cakupan infrastruktur irigasi dan sarana jalan usaha tani pada lahan pertanian pangan
		Peningkatan pengendalian dan mitigasi serangan organisme pengganggu tanaman (OPT) pada pertanian pangan

Sumber Data: Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa untuk peningkatan pendapatan aset daerah (PAD) dalam bidang pertanian tanaman pangan, pemerintah Kabupaten Rokan Hilir merencanakan sasaran dan realisasi tanaman padi, untuk tahun kedepannya mampu menghasilkan produksi beras yang berkecukupan.

Dalam penyelesaian Permasalahan Ketahanan Pangan dapat dilakukan dengan adanya sebuah kebijakan yang pada dasarnya merupakan sebuah upaya intevensi pemerintah yang harus bermanfaat bagi masyarakat baik langsung atau tidak langsung, dimana manfaat itu bagi pemerintah sendiri akan berdampak sangat positif. Jika dilihat dari aspek bermanfaat atau tidak, maka semakin bermanfaat implementasi kebijakan publik, dengan sendirinya dalam proses implementasi nantinya akan lebih mudah, mudah dalam arti untuk waktu yang tidak begitu lama implementasi, sebaliknya bila tidak bermanfaat, maka akan sulit dalam proses implementasi lebih lanjut.

### 3. Budaya

Budaya yang terjadi dalam alih fungsi lahan adalah dimana bagi pemilik lahan pertanian yang hanya menggantungkan kehidupannya pada usaha pertanian akan sulit dipisahkan dari lahan pertanian yang dimilikinya. Mereka tidak berani menanggung resiko atas ketidakpastian penghidupannya setelah lahan pertaniannya berpindah alih kepada orang lain. Disamping itu, status sosial penduduk pedesaan masih ada yang dikaitkan dengan luas kepemilikan lahannya.

Kondisi sosial ekonomi pada masyarakat petani di Kabupaten Rokan Hilir saat pasca alih fungsi lahan mengalami perubahan yang signifikan setelah melewati jangka waktu yang sangat panjang. Sekarang ini, keadaan sosial masyarakat petani di Kabupaten Rokan Hilir sudah lebih baik dari sebelumnya. Dimana, dahulu para orang tua yang bekerja sebagai petani sekarang sudah menjadi pemilik kebun sawit yang memproduksi tinggi. Dengan status sosial yang tinggi, mereka telah sanggup membiayai kebutuhan keluarganya terutama dalam hal pendidikan. Tidak heran, apabila anak-anak petani pada saat sekarang ini, orang tuanya sudah mampu membiayai pendidikan akademik bagi anak-anaknya yang hanya bersandar dari hasil perkebunan kelapa sawit yang dikelola oleh orang tuanya.

Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir juga telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Karena pemerintah Kabupaten Rokan Hilir masih menganggap bahwa Undang-Undang yang ada sudah cukup mampu menangani hal tersebut dan pemerintah masih beranggapan bahwa di Kabupaten Rokan Hilir alih fungsi lahan belum menjadi ancaman serius dan masih banyak lahan yang kosong akan tetapi seiring berjalannya waktu, hal tersebut menjadi sebuah ancaman nyata, dimana terjadi tarik ulur antara Pemerintah Daerah dan Legislatif di Kabupaten Rokan Hilir dalam menetapkan Kebijakan pengendalian alih fungsi Lahan. Jalan pintas Pemerintah Daerah untuk mengatasi alih fungsi lahan jelas memperlihatkan lemahnya pengetahuan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dalam membuat kebijakan yang mendukung masyarakat untuk sejahtera. Kebijakan merupakan hal yang mengikat sebagai suatu upaya pencapaian tujuan yang diinginkan dengan bersifat strategis dan jangka panjang. Kebijakan harus bisa diimplementasikan ke ruang publik. Selain itu, Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Upaya Pemerintah untuk menjaga terjadinya alih fungsi lahan pertanian tentunya menghadapi tantangan yang sangat besar, disebabkan masyarakat kelompok tani cenderung lebih mengutamakan sektor perkebunan kelapa sawit. Salah satu upaya pemerintah untuk mempertahankan lahan pertanian adalah dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dimana ketentuan pidana pada Pasal 81 ayat 1 menyatakan bahwa setiap orang atau badan hukum yang melakukan pelanggaran

Peraturan Daerah ini diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

Masyarakat Kabupaten Rokan Hilir mulai melakukan alih fungsi lahan pertanian menjadi perkebunan kelapa sawit dimulai sejak tahun 2014 dan peningkatan alih fungsi lahan menjadi kebun kelapa sawit terluas terjadi pada tahun 2016 yaitu sebanyak 25 orang petani dari Kecamatan Kubu, Kecamatan Rimbah Melintang dan Kecamatan Sinaboi, melakukan alih fungsi lahan seluas 28 Ha. Dengan dikeluarkan Peraturan Daerah tersebut pada tahun 2017, sudah jarang terjadi alih fungsi lahan di Kabupaten Rokan Hilir.

Instrumen hukum yang ada dalam Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 2 Tahun 2016 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan landasan hukum pemerintah untuk menjaga terjadinya alih fungsi lahan selain pertanian agar ketahanan pangan dapat dicapai. Akan tetapi penerapan dari Undang-undang yang ada hanya sebatas aturan saja ketika melihat fakta-fakta yang ada dilapangan karena pemerintah lebih mengedepankan pembangunan atau lebih mengutamakan para pengusaha sehingga para petani menjadi korban dari kebijakan pemerintah yang lebih menguntungkan para pengusaha dan para investor yang memang terkadang lebih memberi keuntungan yang besar sehingga kebijakan larangan alih fungsi lahan cenderung tidak dipedulikan Pemerintah.

#### 4. Aparatur Pelaksana

Aparat pelaksana atau implementor merupakan faktor lain yang menentukan apakah satu kebijakan publik sulit atau tidak diimplementasikan. Komitmen untuk berperilaku sesuai tujuan kebijakan penting dimiliki oleh aparat pelaksana. Oleh Darwin (1999) mengatakan bahwa dalam hal ini diperlukan pengembangan aturan yang jelas dan sistem monitoring dan kontrol yang efektif dan transparan yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya perilaku aparat yang berlawanan dengan tujuan publik tersebut.

Selain itu, masyarakat perlu diberdayakan agar lebih kritis dalam menyikapi perilaku aparat yang menyimpang. Upaya aparatur Pemerintah sebagai pelaksana kebijakan ketahanan pangan adalah dengan berupaya melakukan kegiatan pencegahan Alih Fungsi lahan dengan menjalankan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 02 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pada pasal 6 dibunyikan bahwa peraturan daerah ini bertujuan untuk :

1. Mewujudkan dan menjamin tersedianya lahan pertanian berkelanjutan
2. Mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan
3. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan daerah

4. Meningkatkan pemberdayaan, pendapatan dan kesejahteraan bagi petani
5. Memberikan kepastian usaha bagi pelaku usaha tani
6. Mewujudkan keseimbangan ekologis
7. Mencegah pemubaziran investasi infrastruktur pertanian.

Adapun tindakan yang dilakukan oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir sebagai organisasi yang berkuasa dalam bidang pertanian dan berperan dalam menjalankan program swasembada beras di Kabupaten Rokan Hilir yaitu:

1. Meningkatkan program cetak sawah baru dan program Intensitas Penanaman 300 (IP 300), yaitu menanam tiga (3) kali dalam setahun. Hal ini diharapkan dapat membantu pencapaian produksi beras.
2. Mempersiapkan pengusaha-pengusaha lokal untuk membeli gabah petani untuk mencegah para tengkulak dari luar daerah yang memborong secara besar-besaran padi milik petani dengan harga yang murah.
3. Meningkatkan produktivitas tanaman padi yaitu dengan melakukan upaya pinjam pakai kawasan hutan yang belum dimanfaatkan untuk tanaman pangan.

Dari ketiga strategi diatas dapat dilihat bahwa pihak-pihak harus dapat memaksimalkan usahanya untuk mendapatkan serta mencapai target yang telah ditetapkan. Jika ada koordinasi antara pihak yang bertanggungjawab terhadap pelaku usaha maka target mudah tercapai. Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dalam program analisis ketersediaan padi maupun beras adalah menjadi fokus yang pertama dalam mengelola aset daerah dan mewujudkan kembali swasembada padi yang berkecukupan, mampu menopong kebutuhan ekonomi daerah. Berikut ini adalah tabel Kebutuhan dan Produksi Beras di Kabupaten Rokan Hilir 201-2017 yaitu sebagai berikut:

Tabel 4. Kebutuhan dan Produksi Beras (Ton) Kab. Rokan Hilir Tahun 2019

No	Bulan	Produksi	Keluar	Masuk	Ketersediaan	Ketersediaan
1.	Januari	19.779	10.000	500	16.841	5.046
2.	Febuari	30.096	12.000	500	31.237	5.046
3.	Maret	8.383	8.000	400	26.956	5.046
4.	April	3.007	8.000	1.000	17.899	5.046
5.	Mei	579	2.000	1.000	12.414	5.046
6.	Juni	1.105	-	3.000	11.478	5.046
7.	Juli	12.007	9.000	1.000	18.987	5.046
8.	Agustus	11.987	7.000	1.000	12.578	5.046
9.	September	24.054	17.000	300	15.978	5.046

10.	Oktober	245	-	4.000	8.454	5.046
11.	November	1.967	1.000	2.000	9.934	5.046
12.	Desember	24.671	2.000	400	19.978	5.046

*Data Badan Ketahanan Pangan 2019*

Tabel 5. Kebutuhan dan Produksi Beras (Ton)Kab. Rokan Hilir Tahun 2020

No	Bulan	Produksi	Keluar	Masuk	Ketersediaan	Ketersediaan
1.	Januari	8.027	5.000	2.000	16.792	5.323
2.	Februari	16.083	10.000	1.000	17.126	5.323
3.	Maret	22.617	10.000	2.000	25.994	5.323
4.	April	4.041	5.000	2.500	19.886	5.323
5.	Mei	2.847	2.000	1.000	14.980	5.323
6.	Juni	-	-	2.500	11.775	5.323
7.	Juli	10	-	5.000	9.996	5.323
8.	Agustus	-	-	500	8.247	5.323
9.	September	197	-	6.000	7.695	5.323
10.	Oktober	2.973	-	6.000	9.919	5.323
11.	November	-	-	6.000	9.170	5.323
12.	Desember	-	-	6.000	9.847	5.323

*Data: Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir tahun 2021*

Dari hasil pemantauan Kebutuhan beras Kabupaten Rokan Hilir akan semakin bertambah sesuai dengan jumlah penduduk. Dan tabel diatas menjelaskan bahwa Kabupaten Rokan Hilir memproduksi padi yang akan di ekspor dan beras yang sudah digiling bersih di impor kembali ke Kabupaten Rokan Hilir sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah, dan padi yang di ekspor tersebut yang akan menjadi pendapat aset daerah (PAD). Berdasarkan isi Peraturan Pemerintah Nomor 01 tahun 2011 Pasal 35 ayat 1, Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialih fungsikan. Maka Kecamatan Rimba melintang yang merupakan salah satu kecamatan penghasil padi terbesar di Kabupaten Rokan Hilir, termasuk daerah yang berpotensi melakukan pengalihan fungsi lahan Pertanian padi keperkebunan Kelapa sawit diperlukan perhatian Khusus oleh Pemerintah untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian padi ke perkebunan kelapa sawit.

Selama ini ketentuan yang mengatur tentang alih fungsi lahan pertanian padi keperkebunan kelapa sawit di Kabupaten Rokan Hilir masih mengacu pada ketentuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah pusat, baik berupa surat keputusan atau surat edaran dari

Menteri Agraria/ BPN, dan atau Perundang-undangan, yang pembuatan kebijakannya masih berada di level pusat sedangkan daerah hanya sebagai Pelaksana. Tetapi Implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan berdasarkan UU 41 Tahun 2009 di Kabupaten Rokan Hilir khususnya di Kecamatan Rimba Melintang yang merupakan lumbung padi terbesar belum terlaksana Karena belum ada peraturan daerah yang mengatur tentang hal tersebut.

Dari uraian penjelasan diatas, maka dapat diketahui bahwa kebijakan ini juga memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan peningkatan daerah. Kalau didalami lebih lanjut, dari berbagai instrumen ekonomi yang ada maka kompensasi terhadap hilangnya manfaat yang dapat dinikmati dari sifat multi fungsi lahan sawah, bantuan teknis pengembangan teknologi, subsidi harga, dan perbaikan/rehabilitasi infrastruktur merupakan pilihan yang banyak diusulkan pemerintah daerah sebagai bentuk implementasi kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah agar kebijakan dianggap berjalan.

#### 5. Anggaran

Suatu program akan dapat terimplementasi dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai, dalam hal ini dapat berbentuk dana, peralatan teknologi, dan sarana serta prasarana lainnya. Kesulitan untuk melaksanakan satu program terkait erat dengan beberapa hal yang disebut terakhir, bila sumber daya yang ada tidak mendukung, maka implementasi program tersebut nantinya akan menemui kesulitan.

Anggaran ketahanan pangan di Kabupaten Rokan Hilir penting untuk meningkatkan ketersediaan alat-alat pertanian yang memang sangat diperlukan dalam proses peningkatan hasil produksi beras. sebagaimana alat-alat pertanian tersebut digunakan sesuai fungsinya masing-masing. Namun hal ini juga tidak luput dari pengawasan pemerintah, agar kegiatan yang berhubungan dengan pertanian, seperti proses penanaman, panen dan lain sebagainya dapat berjalan dengan lancar dan segera tercapai. Tidak hanya itu dalam variabel isi kebijakan ini kita harus mengetahui berapa jumlah petani dan kelompok tani yang terdaftar sebagai petani tanaman padi yang ada di Kabupaten Rokan Hilir. Karena petani dan kelompok tani disini adalah orang yang sangat berperan penting dalam melaksanakan program swasembada beras dengan cara meningkatkan jumlah produksi beras yang ada di Kabupaten Rokan Hilir.

## SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang dilandasi dengan kajian teori dan perumusan masalah yang telah dibahas, selanjutnya dapat diambil kesimpulan bahwa sebelum Peraturan Daerah No 02 Tahun 2016 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diterbitkan, kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan tersebut di Rokan Hilir baru sampai pada tahap identifikasi lokasi dan belum ada suatu peraturan daerah yang mengatur tentang hal tersebut.

Komunikasi yang dilakukan oleh lembaga terkait dalam hal ini dinas Pertanian kabupaten Rokan Hilir bahwa sejauh ini kegiatan sosialisasi yang secara khusus diselenggarakan dalam rangka perlindungan lahan pertanian berkelanjutan belum pernah diadakan, Tetapi persoalan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan ini telah sering disampaikan kepada masyarakat dalam acara-acara penyuluhan di desa-desa pada acara yang diadakan oleh Dinas pertanian di Kabupaten Rokan Hilir. Dan dapat disimpulkan bahwa komunikasi yang dilakukan pemerintah mengenai perlindungan lahan pertanian berkelanjutan dan himbauan kepada petani agar jangan mengalih fungsikan lahan pertanian padinya pernah dilakukan tetapi belum maksimal karena masih terjadinya alih fungsi lahan pertanian padi di Rokan Hilir

Pelaksanaa Kebijakan Hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan alih fungsi lahan adalah: Pertama, Banyaknya Kepentingan yang ada dalam kebijakan ketahanan pangan yang diakibatkan Kepemilikan lahan tidak hany dimiliki masyarakat daja, melainkan pejabat pemerintah maupun legislatif, sehingga kebijakan tersebut sulit terealisasi secara optimal. Kedua Azas manfaat yang terjadi adalah kebijakan ketahanan pangan hanya mementingkan kelompok tertentu, karena pada dasarnya kebijakan tidak hanya mementingkan kelompok tertentu melainkan seluruh masyarakat. Ketiga, Budaya yang berakibat pada perubahan sikap masyarakat, yang lebih mementingkan permasalahan ekonomi. Keempat, Aparat pelakaksa yakni pemerintah yang diwakili Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir telah melakukan tugasnya dengan baik, akan tetapi kendala yang terjadi adalah masyarakat lebih mementingkan efesiensi dan cendrung tidak memperhatikan dampak dari alih fungsi lahan tersebut. Kelima, Anggaran yang tersedia pada dasarnya belum mencukupi untuk meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Rokan Hilir terutama dalam penyediaan sarana dan Prasarana irigasi, tractor dll.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ariani, W. *Dinamika Konsumsi Beras Rumah Tangga dan Kaitannya Dengan Diversifikasi Konsumsi Pangan*. Jakarta: Departemen Pertanian. 2004.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2007. *Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2006- 2010*. Jakarta. 2007
- Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Riau tahun 2022
- Blichfeldt, B.S., Mikkelsen, M., Gram, M., 2015. When it stops being food: the edibility, ideology, procrastination, objectification and internalization of household foodwaste.
- Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana.
- Dewan Ketahanan Pangan. 2006. *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006-2009*. Jakarta.
- Englberger, L., Marks, G.C., Fitzgerald, M.H., 2003. Insights on food and nutrition in the Federated States of Micronesia: a review of the literature. *Public Health Nutr.* 6. <http://dx.doi.org/10.1079/PHN2002364>.
- Frankerberger. Timothy R. 1997. Indicators And Data Collection Methods For Assessing Household Food Security *dalam* Simon Maxwell Dan Timothi R. Frankerberger (eds) House Hold Food Security : Concepts. Indicators, Measurements. Uniceps. New York.
- Fieldhouse, P., 1995. *Food and Nutrition: Customs and Culture*. Chapman & Hall, London.
- FAO, 2002. *The State of Food Insecurity in the World 2001*. Rome.
- FAO, 2009. *Declaration of the World Summit on Food Security., WSFS 2009/2*. Rome.
- Hak Azasi Manusia. Makalah Pada Seminar Nasional Hak Atas Kecukupan Pangan, Jakarta 13 April 2005.
- Hudiyanto. *Ekonomi Politik*. Jakarta: Bumi Aksara. 2004.
- LAKIP Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Rokan Hilir tahun 2019-2021 Laporan Utama, "Ironi Negeri Agraris Mengimpor Pangan",Majalah GATRA No. 27 Tahun XVIII, 10-16 Mei 2012
- Lexy.J Moleong, 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung
- Maxwell, S. Dan Smith, M. 1997. Household And Food Secutity :A Conceptual Review *dalam* Simon Maxwell dan Timothy R. Frankenberger (eds) Household Food Security : Concept, Indicator, Measurement, Uniceps. New York.
- Martianto. D, Baliwati.YF, Dahrulsyah dan Handewi. 2007. Laporan Akhir Koordinasi Kebijakan Solusi Sistemik Masalah Ketahanan Pangan Dalam Upaya Perumusan Kebijakan Pengembangan Penganekaragaman Pangan; Kementriaan Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia

- Mills, E., Singh, S., Wilson, K., Peters, E., Onia, R., Kanfer, I., 2006. The challenges of involving traditional healers in HIV/AIDS care. *Int. J. STD AIDS* 17, 360–363. <http://dx.doi.org/10.1258/095646206777323382>
- Mustopadidjaja AR (2003). *Manajemen Proses Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kinerja*, LAN RI Jakarta: Duta Pertiwi Foundation.
- Surakhmad, Winarno. 1982. *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode, dan Teknik*. Bandung: Penerbit Tarsito.
- Suryana A 2003. *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*, BPFE: Yogyakarta
- Suryana A 2002. *Analisis Kebijaksanaan Ketahanan Pangan, Tekanan Penduduk, Degradasi Lingkungan Dan Ketahanan Pangan*. BPFE: Yogyakarta
- Suryana A 2001 . *Critical Review On Food Security In Indonesia . Makalah Pada Seminar Nasional Ketahanan Pangan*. Jakarta, 29 Maret 2001 .
- Syarifudin Hidayat dan Sedarmayanti, 2002. *Metodologi Penelitian*, Bandaung : Mandar Maju.
- Thahyadi, dalam Muhammad Jafar Hafisah. 2006. *Kedaulatan Pangan*. Pustaka Sinar Harapan: Jakarta
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik :Teori dan Proses*. Yogyakarta :Med Press ( Anggota IKAPI).
- Undang-Undang No 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
- Undang-undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan; Jakarta.
- Peraturan Pemerintah nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan
- Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 02 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.