

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN
DALAM MENCEGAH ALIH FUNGSI LAHAN DI KOTA SERANG**Septa Pratama Suryani^{1*}, Ahmad Sururi²^{1,2}Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Serang, Indonesia**RIWAYAT ARTIKEL****Diterima:**

05-06-2026

Disetujui:

09-06-2026

Dipublikasi:

09-06-2026

Kata Kunci:*Implementasi Kebijakan;
LP2B; Alih Fungsi Lahan;
Implementation Gap;
Ketahanan Pangan***ABSTRAK**

Alih fungsi lahan pertanian menjadi salah satu tantangan utama dalam menjaga ketahanan pangan di daerah yang mengalami tekanan pembangunan tinggi. Meskipun kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) telah ditetapkan, efektivitas implementasinya di tingkat lokal masih menjadi persoalan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan LP2B dalam mengendalikan alih fungsi lahan di Kecamatan Kasemen, Kota Serang. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan menggunakan model implementasi kebijakan dari Donald Van Meter dan Carl Van Horn. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan LP2B belum berjalan optimal. Hal ini disebabkan oleh lemahnya pengawasan, belum efektifnya penegakan sanksi, terbatasnya koordinasi antar organisasi, serta belum tersedianya insentif bagi pemilik lahan. Selain itu, tekanan ekonomi dan meningkatnya nilai lahan turut mendorong terjadinya alih fungsi lahan. Temuan penelitian menunjukkan adanya implementation gap, yaitu kesenjangan antara kekuatan normatif kebijakan dan kapasitas implementasinya di tingkat lokal. Penelitian ini menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan perlindungan lahan pertanian tidak hanya bergantung pada regulasi, tetapi juga pada penguatan kapasitas institusional, integrasi koordinasi antar aktor, serta penyediaan insentif ekonomi yang memadai.

PENDAHULUAN

Alih fungsi lahan pertanian menjadi salah satu tantangan utama dalam menjaga ketahanan pangan, khususnya di negara berkembang yang mengalami tekanan urbanisasi dan pertumbuhan ekonomi yang pesat. Berbagai studi menunjukkan bahwa konversi lahan pertanian ke non-pertanian tidak hanya berdampak pada penurunan produksi pangan, tetapi juga mengancam keberlanjutan sistem pangan dan keseimbangan lingkungan (Nurhidayah et al., 2025; Yasmita, 2025). Dalam konteks ini, perlindungan lahan pertanian menjadi instrumen kebijakan yang krusial untuk menjaga stabilitas pangan jangka panjang.

Pemerintah Indonesia telah merespons persoalan tersebut melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Namun demikian, berbagai penelitian menunjukkan bahwa keberadaan regulasi formal tidak secara otomatis menjamin efektivitas implementasi kebijakan di tingkat lokal (Hudson et al., 2019; Mu'ammara & Diamantina, 2025; Pedroza & Arrighi, 2025). Kesenjangan antara desain kebijakan dan praktik implementasi seringkali dipengaruhi oleh faktor institusional, kapasitas aktor, serta dinamika ekonomi-politik yang berkembang di daerah.

Secara empiris, tren penurunan luas lahan pertanian di Indonesia masih terus terjadi dalam beberapa tahun terakhir. Data menunjukkan bahwa luas lahan baku nasional mengalami penurunan dari 7.643.948 hektare pada tahun 2023 menjadi 7.384.341 hektare pada tahun 2025 (Badan Pusat Statistik, 2025). Fenomena ini mengindikasikan bahwa kebijakan perlindungan lahan pertanian belum mampu sepenuhnya mengendalikan laju konversi lahan, terutama di wilayah yang mengalami tekanan pembangunan tinggi.

Pada level regional, Provinsi Banten menunjukkan kecenderungan yang serupa. Penurunan luas lahan sawah dalam waktu relatif singkat mengindikasikan adanya tekanan konversi yang signifikan akibat ekspansi kawasan permukiman, industri, dan aktivitas ekonomi lainnya. Kondisi ini sejalan dengan temuan internasional yang menyebutkan bahwa wilayah peri-urban merupakan zona paling rentan terhadap alih fungsi lahan akibat tarik-menarik kepentingan antara pembangunan ekonomi dan perlindungan sumber daya agraria (Sahana et al., 2023).

Tabel 1.
Perubahan Luas Lahan Baku Sawah dan Lahan Sawah Dilindungi Kabupaten/Kota di Provinsi Banten Tahun 2023–2025

No	Kabupaten/Kota	Lahan Baku Sawah (Ha)		Lahan Sawah Dilindungi (Ha) 2025
		2023	2025	
1.	Pandeglang	52.640	48.05	41.313,65
2.	Lebak	51.297	52.025	49.542,76
3.	Serang	49.463	52.373	49.295,42
4.	Tangerang	39.389	36.712	35.997,87
5.	Kota Cilegon	1.691	1.151	1.367,55
6.	Kota Serang	8.475	7.353	7.595,56
7.	Kota Tangerang	1.143	183	270,7
8.	Kota Tangerang Selatan	238	0	0
Total		204.335	197.845	185.383,51

Sumber: Dinas Pertanian Provinsi Banten (2026)

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa luas lahan baku sawah di Provinsi Banten mengalami penurunan dari 204.335 hektare pada tahun 2023 menjadi 197.845 hektare pada tahun 2025. Penurunan tersebut tidak hanya terjadi pada wilayah perkotaan, tetapi juga pada beberapa kabupaten yang selama ini menjadi sentra produksi pertanian. Kota Serang menjadi salah satu daerah yang mengalami penurunan luas lahan baku sawah, dari 8.475 hektare pada tahun 2023 menjadi 7.353 hektare pada tahun 2025. Temuan ini menunjukkan bahwa tekanan terhadap keberlanjutan lahan pertanian masih berlangsung meskipun berbagai instrumen perlindungan lahan telah diterapkan.

Kota Serang sebagai bagian dari wilayah dengan dinamika urbanisasi yang tinggi telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Kecamatan Kasemen ditetapkan sebagai kawasan utama LP2B, namun dalam praktiknya masih ditemukan indikasi penurunan luas lahan serta pembangunan di area yang seharusnya dilindungi. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara kebijakan yang dirancang dengan realitas implementasi di lapangan.

Berbagai faktor diduga memengaruhi belum optimalnya implementasi kebijakan LP2B, antara lain lemahnya pengawasan, belum efektifnya penegakan sanksi, terbatasnya koordinasi antar organisasi perangkat daerah, serta belum adanya insentif bagi pemilik lahan. Berbagai studi menegaskan bahwa kegagalan implementasi kebijakan lahan seringkali disebabkan oleh lemahnya kapasitas institusional dan tidak sinkronnya kepentingan antar aktor yang terlibat dalam proses kebijakan (Hasanah & Jafaruddin, 2025).

Berdasarkan kondisi tersebut, terdapat kesenjangan penting antara kerangka normatif kebijakan perlindungan lahan pertanian dan efektivitas implementasinya di tingkat lokal.

Sebagian besar penelitian sebelumnya cenderung mendeskripsikan faktor-faktor umum yang memengaruhi implementasi kebijakan, namun belum secara mendalam menjelaskan bagaimana interaksi antar faktor tersebut membentuk kegagalan implementasi dalam konteks spesifik daerah.

Penelitian ini berangkat dari pertanyaan: mengapa kebijakan perlindungan lahan pertanian yang secara normatif telah memiliki landasan hukum yang kuat masih belum mampu mencegah alih fungsi lahan secara efektif? Dengan menggunakan perspektif implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis interaksi antar variabel implementasi serta mengidentifikasi mekanisme yang menyebabkan kebijakan LP2B belum berjalan optimal di Kecamatan Kasemen, Kota Serang.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan studi implementasi kebijakan publik, serta kontribusi praktis dalam merumuskan strategi penguatan implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian, khususnya pada wilayah dengan tekanan pembangunan yang tinggi.

KAJIAN PUSTAKA

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap krusial dalam siklus kebijakan, karena keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusan, tetapi juga oleh bagaimana kebijakan tersebut dijalankan di lapangan (Jones, 1996). Berbagai studi menunjukkan bahwa kegagalan kebijakan publik seringkali terjadi pada tahap implementasi, terutama ketika terdapat kesenjangan antara desain kebijakan dan kapasitas pelaksanaannya di tingkat lokal (Hudson et al., 2019).

Dalam kajian implementasi kebijakan, model yang dikembangkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn menjadi salah satu pendekatan yang banyak digunakan untuk menganalisis kinerja kebijakan publik. Model ini menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh interaksi berbagai variabel, yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap atau disposisi pelaksana, komunikasi antar organisasi, serta kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik (Kasmad, 2018).

Berbeda dengan pendekatan yang melihat implementasi sebagai proses linear, model Van Meter dan Van Horn memandang implementasi sebagai proses yang kompleks dan dipengaruhi oleh hubungan timbal balik antar variabel. Dengan demikian, kegagalan implementasi tidak dapat dijelaskan hanya oleh satu faktor tunggal, melainkan merupakan hasil dari akumulasi berbagai kelemahan dalam sistem kebijakan, seperti lemahnya koordinasi, keterbatasan sumber daya, serta tidak sinkronnya kepentingan antar aktor (Grindle, 2017).

Dalam konteks kebijakan perlindungan lahan pertanian, beberapa penelitian menunjukkan bahwa tantangan implementasi tidak hanya bersumber dari aspek regulasi, tetapi juga dari tekanan ekonomi, perubahan penggunaan lahan, serta rendahnya insentif bagi pemilik lahan untuk mempertahankan fungsi pertanian (Sihombing et al., 2011). Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan perlindungan lahan memerlukan pendekatan implementasi yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mempertimbangkan dinamika sosial dan ekonomi masyarakat.

Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian ini menggunakan model Van Meter dan Van Horn untuk menganalisis implementasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kecamatan Kasemen, Kota Serang. Model ini dipilih karena mampu menjelaskan keterkaitan antar faktor implementasi secara komprehensif, sehingga dapat mengidentifikasi mekanisme yang menyebabkan kebijakan tidak berjalan optimal di tingkat lokal.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif untuk menganalisis implementasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dalam mencegah alih fungsi lahan di Kecamatan Kasemen, Kota Serang. Pendekatan ini

dipilih untuk memahami secara mendalam dinamika implementasi kebijakan, khususnya terkait interaksi antar aktor, kelembagaan, serta faktor kontekstual yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal.

Informan penelitian ditentukan secara purposive, dengan mempertimbangkan keterlibatan langsung dalam implementasi kebijakan LP2B. Informan terdiri dari unsur organisasi perangkat daerah (OPD) terkait, pemerintah kecamatan dan kelurahan, serta pemilik lahan atau petani di kawasan LP2B. Pemilihan informan dilakukan secara bertahap hingga mencapai titik kejenuhan data (data saturation), yaitu ketika informasi yang diperoleh telah menunjukkan pola yang berulang.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, serta studi dokumentasi. Wawancara digunakan untuk menggali persepsi, pengalaman, dan praktik implementasi kebijakan dari para aktor yang terlibat. Observasi dilakukan untuk mengidentifikasi kondisi aktual penggunaan lahan, termasuk indikasi alih fungsi lahan di kawasan LP2B. Sementara itu, dokumentasi digunakan untuk melengkapi data melalui regulasi, laporan pemerintah, serta data statistik yang relevan.

Analisis data dilakukan menggunakan model interaktif yang dikembangkan oleh Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña, yang meliputi proses pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan. Proses analisis dilakukan secara siklus dan berulang untuk memastikan kedalaman interpretasi terhadap data yang diperoleh.

Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber dan teknik, serta member check untuk memastikan kesesuaian antara hasil interpretasi peneliti dengan informasi yang disampaikan oleh informan. Selain itu, penelitian ini juga memperhatikan aspek etika penelitian, termasuk persetujuan informan dan kerahasiaan data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kecamatan Kasemen, Kota Serang menunjukkan bahwa meskipun kebijakan telah memiliki kerangka regulasi yang jelas, pelaksanaannya di lapangan masih menghadapi berbagai kendala struktural dan operasional. Analisis berdasarkan model implementasi kebijakan dari Donald Van Meter dan Carl Van Horn menunjukkan bahwa ketidakefektifan implementasi tidak disebabkan oleh satu faktor tunggal, melainkan oleh interaksi antar variabel implementasi yang saling memengaruhi.

Dari aspek ukuran dan tujuan kebijakan, secara normatif kebijakan LP2B telah dirumuskan dengan jelas dalam Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2022, yaitu untuk melindungi lahan pertanian dan menjaga ketahanan pangan daerah. Namun demikian, kejelasan tujuan tersebut tidak diikuti dengan mekanisme pengawasan yang efektif di lapangan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa masih terdapat aktivitas pembangunan pada kawasan yang telah ditetapkan sebagai LP2B, yang mengindikasikan adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan dan praktik implementasi.

Kondisi tersebut berkaitan erat dengan keterbatasan sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan. Meskipun secara formal organisasi pelaksana telah memiliki kewenangan yang jelas, implementasi kebijakan masih terkendala oleh keterbatasan anggaran, belum tersedianya standar operasional prosedur (SOP) khusus, serta belum optimalnya sistem informasi dan data yang terintegrasi. Keterbatasan ini berdampak langsung pada lemahnya fungsi pengawasan dan penegakan kebijakan di lapangan.

Selain itu, karakteristik agen pelaksana menunjukkan adanya fragmentasi kelembagaan dalam implementasi kebijakan LP2B. Keterlibatan berbagai organisasi perangkat daerah (OPD) belum diiringi dengan mekanisme koordinasi yang terstruktur, sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan perbedaan kepentingan antar instansi. Kondisi ini diperkuat oleh belum

adanya forum koordinasi khusus yang secara konsisten mengintegrasikan pelaksanaan kebijakan LP2B di tingkat daerah.

Dari aspek sikap dan kecenderungan pelaksana, meskipun terdapat dukungan normatif terhadap kebijakan, komitmen implementatif di lapangan masih belum konsisten. Hal ini terlihat dari belum optimalnya sosialisasi kebijakan kepada masyarakat serta belum tegasnya penegakan sanksi terhadap pelanggaran. Dengan demikian, dukungan terhadap kebijakan belum sepenuhnya diterjemahkan dalam tindakan konkret oleh para pelaksana.

Permasalahan tersebut semakin diperkuat oleh lemahnya komunikasi antar organisasi. Komunikasi yang terjadi masih bersifat umum dan belum terstruktur secara sistematis, sehingga menyebabkan ketidaksinkronan data, rendahnya intensitas koordinasi, serta terbatasnya penyebaran informasi kepada masyarakat. Akibatnya, terjadi kesenjangan informasi antara pemerintah dan masyarakat, yang berdampak pada rendahnya pemahaman masyarakat terhadap kebijakan LP2B.

Di sisi lain, faktor lingkungan sosial, ekonomi, dan politik turut memengaruhi implementasi kebijakan. Dari aspek sosial, meskipun masyarakat pada umumnya mendukung keberadaan lahan pertanian, tingkat kesadaran terhadap pentingnya perlindungan lahan masih relatif rendah. Dari aspek ekonomi, tekanan kebutuhan ekonomi serta meningkatnya nilai lahan menjadi faktor pendorong utama terjadinya alih fungsi lahan. Sementara itu, dari aspek politik, meskipun terdapat dukungan pemerintah, kebijakan LP2B belum sepenuhnya mampu mengakomodasi kepentingan pemilik lahan, sehingga memunculkan resistensi dalam implementasi.

Secara keseluruhan, temuan penelitian menunjukkan bahwa kegagalan implementasi kebijakan LP2B di Kecamatan Kasemen tidak hanya disebabkan oleh lemahnya satu variabel tertentu, tetapi lebih disebabkan oleh lemahnya integrasi antar variabel implementasi. Ketiadaan insentif ekonomi, lemahnya koordinasi antar organisasi, serta tidak efektifnya sistem pengawasan membentuk suatu pola kegagalan implementasi yang saling memperkuat. Dengan kata lain, kebijakan LP2B menghadapi apa yang dapat disebut sebagai implementation gap, yaitu kondisi ketika kebijakan yang secara normatif kuat tidak diikuti oleh kapasitas implementasi yang memadai di tingkat lokal.

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kecamatan Kasemen, Kota Serang belum berjalan secara optimal meskipun telah memiliki dasar regulasi yang jelas. Temuan penelitian menunjukkan bahwa ketidakefektifan tersebut tidak disebabkan oleh satu faktor tunggal, melainkan oleh lemahnya integrasi antar variabel implementasi kebijakan.

Kelemahan utama terletak pada tidak efektifnya mekanisme pengawasan, belum tegasnya penegakan sanksi, serta belum tersedianya skema insentif yang mampu mendorong pemilik lahan untuk mempertahankan fungsi pertanian. Selain itu, koordinasi antar organisasi perangkat daerah yang belum terstruktur serta komunikasi yang tidak terintegrasi turut memperkuat kesenjangan antara tujuan kebijakan dan praktik di lapangan.

Di sisi lain, tekanan ekonomi dan meningkatnya nilai lahan menjadi faktor eksternal yang secara signifikan mendorong terjadinya alih fungsi lahan, sementara kapasitas kelembagaan pemerintah daerah belum cukup kuat untuk mengendalikan dinamika tersebut. Kondisi ini menunjukkan adanya implementation gap, yaitu kesenjangan antara kekuatan normatif kebijakan dan kemampuan implementasinya di tingkat lokal.

Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan LP2B tidak hanya memerlukan penguatan regulasi, tetapi juga membutuhkan peningkatan kapasitas institusional, integrasi koordinasi antar aktor, serta penyediaan insentif ekonomi yang selaras dengan kepentingan

masyarakat. Tanpa upaya tersebut, kebijakan perlindungan lahan pertanian berpotensi terus menghadapi hambatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

REFERENSI

- Badan Pusat Statistik. (2025). *Berita Resmi Statistik No. 41/05/Th. XXVIII, 2 Mei 2025*. Badan Pusat Statistik.
- Hasanah, F., & Jafaruddin, N. (2025). Faktor-faktor yang Memengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Serang Menggunakan Geographically Weighthed Regression (GWR). *Mimbar Agribisnis: Jurnal Pemikiran Masyarakat Ilmiah Berwawasan Agribisnis*, 11(2), 2040–2047. <http://dx.doi.org/10.25157/ma.v11i2.18010>
- Grindle, M. S. (2017). *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Princeton University Press.
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy Failure and the Policy-Implementation Gap: Can Policy Support Programs Help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- Jones, C. O. (1996). *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. RajaGrafindo Persada.
- Kasmad, R. (2018). *Studi Implementasi Kebijakan Publik*. Kedai Aksara.
- Mu'ammarr, T., & Diamantina, A. (2025). Analysis Of the Role of Regional Governments and The Ministry of Law and Human Rights in The Formation and Harmonization of Draft Regional Regulations After UU Nomor 15 Tahun 2019. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 5(6), 5013–5022. <https://doi.org/10.38035/jlph.v5i6.2323>
- Nurhidayah, R., Subekti, R., & Raharjo, P. S. (2025). Problematika Alih Fungsi Lahan Pertanian di Karanganyar dalam Perspektif Perlindungan Lingkungan. *Konstitusi: Jurnal Hukum, Administrasi Publik, Dan Ilmu Komunikasi*, 2(2), 246–256. <https://doi.org/10.62383/konstitusi.v2i2.629>
- Pedroza, L., & Arrighi, J-T. (2025). Perspectives on the Implementation Gap in Citizenship Policy. *Comparative Migration Studies*, 13, 6. <https://doi.org/10.1186/s40878-025-00424-4>
- Pemerintah Kota Serang. (2022). *Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Basis Data Peraturan BPK RI.
- Sahana, M., Ravetz, J., Patel, P. P., Dadashpoor, H., & Follmann, A. (2023). Where Is the Peri-Urban? A Systematic Review of Peri-Urban Research and Approaches for Its Identification and Demarcation Worldwide. *Remote Sensing*, 15(5), 1316. <https://doi.org/10.3390/rs15051316>
- Sihombing, E. N., Andryan, A., & Astuti, M. (2021). Analisis Kebijakan Insentif dalam Rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Indonesia. *JATISWARA*, 36(1), 1–10. <https://doi.org/10.29303/jtsw.v36i1.278>
- Yasmita, I. G. A. L. (2025). Realizing Sustainable Agriculture in Bali: How Land-Use Conversion Impacts the Future of Food Security and Local Culture in Tabanan. *Jurnal Widya Publika*, 13(1), 31-48. <https://doi.org/10.70358/widyapublika.v13i1.1375>