



## Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Tabalong

Norliana<sup>1</sup>, Ergina Faralita<sup>2</sup>

UIN Antasari Banjarmasin, Indonesia

Email: <sup>1</sup>norlianaliana4798@gmail.com, <sup>2</sup>ergienafaralita@gmail.com

### Abstract

*Agricultural land conversion resulting from infrastructure development and increasing spatial demands potentially threatens the sustainability of food production in Tabalong Regency, one of the supporting regions of Indonesia's new capital, Nusantara. This study aims to analyze the implementation of Tabalong Regency Regional Regulation Number 1 of 2023 concerning the Protection of Sustainable Food Agricultural Land and the factors influencing its implementation. This study employed a qualitative method with an empirical legal or socio-legal approach. Informants were purposively selected from regional government agencies responsible for agriculture and spatial planning and from farmers cultivating land within designated sustainable agricultural areas. Data were collected through in-depth interviews, field observations, and document analysis and were examined using George C. Edward III's policy implementation framework, comprising communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The findings demonstrate that the regulation has been implemented through the designation of sustainable food agricultural areas, the provision of agricultural production assistance, and supervision of land use. Nevertheless, its implementation remains suboptimal because policy dissemination is uneven, public understanding is limited, irrigation infrastructure and agricultural incentives are inadequate, land data are not fully integrated, supervision is inconsistent, and implementing regulations have not yet been issued. This study confirms that effective agricultural land protection cannot rely solely on land designation and conversion prohibitions but requires technical regulations, cross-sectoral coordination, economic support for farmers, integrated information systems, and participatory supervision.*

**Keywords:** *Agricultural land protection; Food security; Local governance; Policy implementation; Regional regulation*

### Abstrak

Alih fungsi lahan pertanian akibat pembangunan infrastruktur dan peningkatan kebutuhan ruang berpotensi mengancam keberlanjutan produksi pangan di Kabupaten Tabalong sebagai salah satu wilayah penyangga Ibu Kota Nusantara.



Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan beserta faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaannya. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan hukum empiris atau yuridis sosiologis. Informan dipilih secara purposif dari perangkat daerah yang menangani pertanian dan penataan ruang serta petani pada kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi, kemudian dianalisis berdasarkan dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam teori implementasi George C. Edward III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan telah dilaksanakan melalui penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan, pemberian bantuan sarana produksi, dan pengawasan penggunaan lahan. Namun, implementasinya belum optimal karena sosialisasi belum merata, pemahaman masyarakat masih terbatas, infrastruktur irigasi dan insentif pertanian belum memadai, data lahan belum terintegrasi, pengawasan belum konsisten, dan peraturan pelaksana belum tersedia. Penelitian ini menegaskan bahwa efektivitas perlindungan lahan tidak cukup bergantung pada penetapan kawasan dan larangan alih fungsi, tetapi memerlukan regulasi teknis, koordinasi lintas sektor, dukungan ekonomi bagi petani, dan pengawasan partisipatif.

**Kata kunci:** Implementasi kebijakan; Ketahanan pangan; Lahan pertanian pangan berkelanjutan; Peraturan daerah; Tata kelola daerah

## **Pendahuluan**

Lahan pertanian merupakan sumber daya strategis yang menopang produksi pangan, mata pencaharian masyarakat perdesaan, serta keberlanjutan pembangunan daerah. Keberadaannya tidak hanya memiliki nilai ekonomi, tetapi juga berkaitan dengan pemenuhan hak atas pangan, stabilitas sosial, perlindungan lingkungan, dan kedaulatan pangan. Namun, pertumbuhan penduduk, ekspansi kawasan perkotaan, pembangunan infrastruktur, pertambangan, dan meningkatnya nilai ekonomi tanah untuk penggunaan nonpertanian telah mempercepat konversi lahan produktif di berbagai wilayah Indonesia. Alih fungsi tersebut mengurangi ketersediaan lahan pertanian dan dalam jangka panjang dapat menurunkan kapasitas produksi pangan serta memperbesar kerentanan masyarakat terhadap gangguan pasokan pangan (Faoziah et al., 2024; Rondhi et al., 2018).

Persoalan tersebut menjadi semakin penting bagi Kabupaten Tabalong karena posisi wilayahnya sebagai salah satu daerah strategis di Kalimantan Selatan yang berdekatan dengan kawasan Ibu Kota Nusantara (IKN). Pembangunan IKN mendorong peningkatan konektivitas, investasi, aktivitas ekonomi, dan kebutuhan ruang pada wilayah-wilayah di sekitarnya. Meskipun perkembangan tersebut membuka peluang pertumbuhan ekonomi, peningkatan permintaan terhadap tanah juga dapat memunculkan persaingan antara kepentingan pembangunan fisik dan perlindungan lahan pertanian. Kajian mengenai perubahan penggunaan lahan di kawasan IKN menunjukkan adanya kecenderungan peralihan lahan alami dan



pertanian menjadi kawasan terbangun yang berpotensi memengaruhi ketahanan pangan, mata pencaharian masyarakat lokal, dan keseimbangan lingkungan (Syaban & Appiah-Opoku, 2024). Dengan demikian, posisi Tabalong sebagai wilayah penyangga IKN perlu disertai dengan kebijakan tata ruang dan perlindungan lahan pertanian yang mampu menjaga keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan keberlanjutan pangan.

Publikasi statistik Kabupaten Tabalong menunjukkan bahwa sektor pertanian tetap menjadi bagian penting dalam struktur pembangunan dan perekonomian daerah (Badan Pusat Statistik Kabupaten Tabalong, 2025). Akan tetapi, dokumentasi awal penelitian yang diperoleh dari Dinas Ketahanan Pangan, Perikanan, Tanaman Pangan, dan Hortikultura Kabupaten Tabalong menunjukkan adanya perubahan penggunaan lahan pertanian selama periode 2022–2024. Perubahan tersebut berkaitan dengan pembangunan permukiman, fasilitas ekonomi, infrastruktur, dan penggunaan nonpertanian lainnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa ketersediaan lahan pertanian tidak dapat hanya dipertahankan melalui peningkatan produktivitas, tetapi juga memerlukan kepastian peruntukan ruang, pengendalian alih fungsi, penyediaan insentif bagi petani, dan pengawasan yang konsisten.

Secara nasional, perlindungan lahan pertanian telah memperoleh dasar hukum melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Undang-undang tersebut menempatkan perlindungan lahan pertanian sebagai instrumen untuk menjamin ketersediaan lahan, mengendalikan alih fungsi, mewujudkan kemandirian dan ketahanan pangan, serta meningkatkan kesejahteraan petani (Republik Indonesia, 2009). Ketentuan tersebut dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk menerjemahkan kebijakan nasional tersebut ke dalam peraturan daerah, kebijakan tata ruang, program pemberdayaan, dan mekanisme pengawasan yang sesuai dengan karakteristik wilayah masing-masing (Republik Indonesia, 2011, 2014).

Sebagai tindak lanjut dari kerangka hukum nasional tersebut, Pemerintah Kabupaten Tabalong menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan daerah ini mengatur perencanaan dan penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B), Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Ruang lingkupnya juga mencakup pengembangan dan pemanfaatan lahan, perlindungan dan pemberdayaan petani, pembinaan, pengendalian alih fungsi, pengawasan, sistem informasi, partisipasi masyarakat, pendanaan, serta penerapan sanksi. Oleh karena itu, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tidak hanya berfungsi sebagai dasar penetapan lahan, tetapi juga sebagai instrumen pemerintahan daerah untuk memastikan agar perlindungan lahan pertanian dilaksanakan secara terencana, terkoordinasi, dan berkelanjutan (Pemerintah Kabupaten Tabalong, 2023).



Meskipun demikian, keberadaan regulasi tidak dengan sendirinya menjamin tercapainya tujuan kebijakan. Efektivitas peraturan daerah sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah untuk menerjemahkan norma hukum ke dalam program, pembagian kewenangan, prosedur operasional, dukungan anggaran, penyediaan infrastruktur, serta tindakan pengawasan di lapangan. Dalam model implementasi kebijakan Edward III (1980), keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh empat variabel yang saling berkaitan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Komunikasi menentukan apakah substansi kebijakan dipahami secara jelas oleh pelaksana dan kelompok sasaran; sumber daya mencakup aparatur, anggaran, informasi, kewenangan, serta fasilitas pendukung; disposisi berhubungan dengan komitmen dan respons pelaksana; sedangkan struktur birokrasi berkaitan dengan pembagian tugas, koordinasi, prosedur, dan keberadaan peraturan teknis.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas perlindungan lahan pertanian dari perspektif ekonomi, tata ruang, dan kebijakan publik. Rondhi et al. (2018) menemukan bahwa perbedaan nilai ekonomi antara penggunaan pertanian dan nonpertanian menjadi salah satu pendorong utama konversi lahan, terutama di wilayah yang mengalami urbanisasi. Mulyani et al. (2023) menunjukkan bahwa upaya menjaga kecukupan pangan memerlukan kepastian status hukum, kesesuaian lahan, dan perlindungan terhadap cadangan lahan pertanian. Sementara itu, Faoziyah et al. (2024) mengemukakan bahwa intervensi kebijakan pertanian di Indonesia masih menghadapi kompleksitas perubahan penggunaan lahan dan belum sepenuhnya mampu menghambat peralihan lahan produktif menjadi kawasan terbangun. Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa perlindungan lahan tidak cukup dilakukan melalui larangan alih fungsi, tetapi harus didukung oleh kebijakan tata ruang, insentif ekonomi, infrastruktur pertanian, dan pengelolaan lahan yang adaptif.

Dalam perspektif hukum, Pitaloka (2020) menyimpulkan bahwa kebijakan perlindungan lahan pertanian sangat bergantung pada konsistensinya dengan kebijakan penataan ruang dan komitmen politik pemerintah daerah. Pada tingkat implementasi lokal, Inopianti et al. (2021) menemukan bahwa pelaksanaan kebijakan LP2B di Kota Sukabumi belum optimal karena keterbatasan anggaran, rendahnya nilai ekonomi pertanian, dan berkurangnya luas lahan. Penelitian Mandagi et al. (2023) di Minahasa menunjukkan bahwa minimnya sosialisasi menyebabkan masyarakat tidak memahami status LP2B dan larangan alih fungsi lahan. Sementara itu, Saifuddin et al. (2024) menegaskan bahwa komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, struktur birokrasi, serta ketidaksinkronan antara perlindungan lahan dan arah pembangunan ekonomi daerah menjadi faktor penting yang menentukan keberhasilan kebijakan LP2B.

Kajian-kajian tersebut telah memberikan dasar penting untuk memahami persoalan perlindungan lahan pertanian. Namun, sebagian besar penelitian dilakukan pada wilayah yang telah lama memiliki kebijakan LP2B atau berada dalam konteks urbanisasi di Pulau Jawa dan daerah lain di luar Kalimantan Selatan. Literatur yang diidentifikasi dalam penelitian ini belum secara khusus mengevaluasi implementasi



Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 sebagai regulasi yang relatif baru pada daerah penyangga IKN. Selain itu, belum banyak penelitian yang mengintegrasikan analisis terhadap komunikasi kebijakan, kecukupan sumber daya, disposisi pelaksana, struktur birokrasi, ketersediaan peraturan teknis, dan kesadaran hukum masyarakat dalam konteks perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Tabalong.

Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis empiris terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 dengan menggunakan empat variabel implementasi kebijakan Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Analisis tersebut ditempatkan dalam perspektif hukum tata negara untuk menilai hubungan antara kewenangan pemerintah daerah, pelaksanaan peraturan daerah, perlindungan hak atas pangan, dan partisipasi masyarakat. Penelitian ini tidak hanya menilai keberadaan formal kawasan LP2B dan KP2B, tetapi juga mengkaji bagaimana kebijakan disosialisasikan, sumber daya dan infrastruktur disediakan, aparat menjalankan kewenangannya, koordinasi kelembagaan dilaksanakan, dan masyarakat merespons pembatasan alih fungsi lahan.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, pertanyaan utama penelitian ini adalah sejauh mana Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 telah diimplementasikan dan faktor-faktor apa yang memengaruhi belum optimalnya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Tabalong. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 beserta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaannya berdasarkan dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Secara akademik, penelitian ini berkontribusi terhadap pengembangan kajian hukum tata negara dan kebijakan publik dengan memperlihatkan bahwa efektivitas peraturan daerah tidak hanya ditentukan oleh keabsahan normatifnya, tetapi juga oleh kapasitas kelembagaan, kejelasan regulasi pelaksana, ketersediaan sumber daya, komitmen aparat, dan partisipasi masyarakat. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan menjadi dasar evaluasi bagi Pemerintah Kabupaten Tabalong dalam menyusun peraturan pelaksana, memperkuat koordinasi antarperangkat daerah, meningkatkan sosialisasi, memperbaiki infrastruktur pertanian, menyediakan insentif yang proporsional bagi petani, serta membangun sist

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan hukum empiris atau yuridis sosiologis untuk menganalisis kesesuaian antara ketentuan normatif Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan pelaksanaannya dalam praktik. Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Tabalong dengan objek kajian berupa implementasi kebijakan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), sedangkan informan dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan dan



pengetahuannya terhadap pelaksanaan kebijakan, meliputi pejabat atau aparatur pada Dinas Ketahanan Pangan, Perikanan, Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Tabalong, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Tabalong, serta petani yang mengelola lahan pada kawasan LP2B. Data primer diperoleh melalui observasi lapangan dan wawancara mendalam dengan informan, sedangkan data sekunder berasal dari peraturan perundang-undangan, dokumen resmi pemerintah daerah, laporan instansi, data penggunaan dan alih fungsi lahan, peta kawasan LP2B dan KP2B, serta literatur ilmiah yang relevan. Dokumentasi digunakan untuk memeriksa penetapan kawasan, program pemberdayaan petani, dukungan sarana dan prasarana, pelaksanaan pengawasan, serta keberadaan peraturan teknis pelaksana. Keabsahan data diperkuat melalui triangulasi sumber dan teknik dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen resmi. Data dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui tahapan reduksi data, pengelompokan temuan, penyajian data, interpretasi, dan penarikan kesimpulan. Temuan empiris kemudian dianalisis berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 dan teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang mencakup empat dimensi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi, untuk menilai tingkat pelaksanaan kebijakan serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Tabalong.

### **Implementasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Tabalong**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Tabalong telah memulai pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan melalui penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B), Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Penetapan tersebut merupakan langkah penting untuk memberikan kepastian hukum terhadap peruntukan ruang pertanian yang harus dipertahankan dan menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam mengendalikan alih fungsi lahan. Pemerintah daerah juga telah memberikan bantuan sarana produksi kepada petani dan melakukan pengawasan terhadap penggunaan lahan pertanian.

Secara normatif, langkah tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 telah memperoleh bentuk pelaksanaan awal. Akan tetapi, implementasinya belum sepenuhnya mampu mewujudkan perlindungan lahan pertanian secara substantif. Penetapan kawasan belum selalu diikuti oleh pemahaman masyarakat mengenai lokasi dan batas LP2B, mekanisme pengendalian alih fungsi, bentuk insentif bagi pemilik lahan, serta konsekuensi hukum apabila lahan yang telah ditetapkan dialihkan untuk kepentingan nonpertanian. Kondisi tersebut menunjukkan adanya jarak antara keberlakuan hukum secara yuridis dan efektivitasnya secara sosiologis.



Alih fungsi lahan dalam konteks ini tidak hanya dipengaruhi oleh lemahnya pengawasan, tetapi juga oleh pertimbangan ekonomi pemilik lahan. Nilai jual tanah untuk permukiman, kegiatan usaha, dan pembangunan fasilitas nonpertanian cenderung lebih menarik dibandingkan pendapatan yang diperoleh dari kegiatan pertanian. Selain itu, keterbatasan infrastruktur pertanian dan ketidakpastian hasil produksi dapat mendorong petani mempertimbangkan penggunaan lahan untuk kepentingan lain. Temuan ini sejalan dengan penelitian Rondhi et al. (2018) yang menunjukkan bahwa perbedaan nilai ekonomi antara penggunaan pertanian dan nonpertanian merupakan salah satu faktor utama yang mendorong konversi lahan. Oleh karena itu, perlindungan LP2B tidak dapat hanya mengandalkan penetapan zonasi dan larangan alih fungsi, tetapi harus disertai peningkatan nilai ekonomi pertanian dan perlindungan kesejahteraan petani.

Dalam perspektif hukum tata negara, pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 merupakan bagian dari kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur tata ruang, menjaga ketahanan pangan, dan melindungi sumber daya strategis daerah. Kewenangan tersebut sekaligus mengandung tanggung jawab untuk memastikan bahwa norma hukum dapat dilaksanakan melalui kebijakan, program, anggaran, kelembagaan, dan pengawasan yang jelas. Untuk menilai pelaksanaan tanggung jawab tersebut, hasil penelitian dianalisis menggunakan empat dimensi implementasi kebijakan George C. Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi.

### **Komunikasi Kebijakan dan Kesadaran Hukum Masyarakat**

Komunikasi merupakan unsur mendasar dalam implementasi kebijakan karena menentukan apakah tujuan, ruang lingkup, dan kewajiban yang diatur dalam kebijakan dapat dipahami oleh aparat pelaksana maupun masyarakat sebagai kelompok sasaran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sosialisasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 belum dilakukan secara merata, sistematis, dan berkelanjutan. Informasi mengenai penetapan kawasan LP2B, batas lahan yang dilindungi, larangan alih fungsi, prosedur perizinan, bentuk insentif, dan sanksi belum sepenuhnya diterima serta dipahami oleh petani dan pemilik lahan.

Sejumlah petani yang menjadi informan penelitian belum mengetahui secara memadai apakah lahan yang dikelolanya termasuk dalam kawasan LP2B. Pengetahuan masyarakat terhadap konsekuensi penetapan lahan sebagai LP2B juga masih terbatas. Sosialisasi kebijakan cenderung belum disertai media informasi yang mudah diakses, seperti peta kawasan pada tingkat desa, papan penanda lahan, petunjuk teknis, ataupun forum konsultasi bagi pemilik lahan. Akibatnya, masyarakat dapat memandang perlindungan lahan sebagai kebijakan sepihak yang membatasi hak pemanfaatan tanah, bukan sebagai instrumen perlindungan produksi pangan dan keberlanjutan mata pencaharian petani.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan belum memenuhi unsur transmisi, kejelasan, dan konsistensi sebagaimana dikemukakan Edward III (1980). Informasi yang tidak disampaikan secara luas dan jelas dapat menimbulkan



perbedaan pemahaman antara pemerintah daerah, aparat desa, petani, dan pemilik lahan. Temuan ini sejalan dengan Mandagi et al. (2023), yang menunjukkan bahwa minimnya sosialisasi menjadi penyebab masyarakat tidak memahami status LP2B dan pembatasan alih fungsi lahan.

Dalam perspektif efektivitas hukum, rendahnya pengetahuan masyarakat tidak dapat semata-mata dipandang sebagai bentuk ketidakpatuhan. Pemerintah daerah terlebih dahulu harus memastikan bahwa masyarakat memperoleh informasi yang cukup mengenai hak, kewajiban, insentif, larangan, dan akibat hukum dari kebijakan tersebut. Fungsi regulatif pemerintah daerah dengan demikian perlu disertai fungsi edukatif dan partisipatif. Sosialisasi sebaiknya tidak hanya dilakukan setelah muncul persoalan alih fungsi lahan, tetapi menjadi kegiatan rutin yang melibatkan pemerintah kecamatan, pemerintah desa, kelompok tani, penyuluh pertanian, dan perangkat daerah yang menangani tata ruang.

### **Kecukupan Sumber Daya, Infrastruktur, dan Insentif**

Dimensi sumber daya mencakup aparatur, anggaran, informasi, data, kewenangan, dan fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Tabalong masih menghadapi keterbatasan sumber daya, terutama berkaitan dengan infrastruktur irigasi, sarana produksi, data kepemilikan dan penggunaan lahan, serta dukungan pengawasan di lapangan.

Kondisi jaringan irigasi dan sarana pendukung pertanian berpengaruh terhadap produktivitas serta keberlanjutan usaha tani. Ketika petani menghadapi keterbatasan air, biaya produksi yang meningkat, dan hasil pertanian yang tidak stabil, mempertahankan fungsi lahan pertanian menjadi kurang menarik secara ekonomi. Bantuan sarana produksi yang telah diberikan pemerintah daerah merupakan langkah positif, tetapi belum sepenuhnya mampu menjadi insentif yang kuat untuk mencegah alih fungsi lahan. Bantuan tersebut perlu dirancang sebagai bagian dari sistem perlindungan yang berkelanjutan, bukan hanya sebagai program bantuan yang bersifat periodik.

Perlindungan LP2B pada dasarnya menimbulkan pembatasan tertentu terhadap pilihan pemilik lahan dalam memanfaatkan tanahnya. Karena itu, pembatasan tersebut perlu diseimbangkan dengan pemberian insentif yang proporsional. Insentif dapat berupa peningkatan akses terhadap sarana produksi, perbaikan irigasi, kemudahan pembiayaan, penyediaan benih dan pupuk, pendampingan teknis, jaminan pemasaran hasil pertanian, ataupun bentuk insentif fiskal yang sesuai dengan kewenangan daerah. Tanpa dukungan tersebut, kebijakan perlindungan lahan berpotensi dipahami oleh petani sebagai beban hukum yang tidak disertai manfaat ekonomi.

Selain infrastruktur dan insentif, kualitas data merupakan bagian penting dari sumber daya implementasi. Data kepemilikan lahan, penggunaan aktual, batas kawasan, perubahan fungsi, dan kondisi produktivitas diperlukan untuk menentukan sasaran kebijakan dan melakukan pengawasan. Keterbatasan serta belum



terintegrasinya data dapat menyulitkan pemerintah daerah dalam mendeteksi perubahan penggunaan lahan, mengidentifikasi pelanggaran, dan menentukan bentuk intervensi. Oleh karena itu, peta LP2B dan KP2B perlu dipadukan dengan data pertanahan, tata ruang, perizinan, dan data pertanian agar pengendalian alih fungsi dapat dilaksanakan secara akurat.

Temuan ini menguatkan pandangan Edward III (1980) bahwa kebijakan yang memiliki tujuan baik tidak akan terlaksana secara efektif apabila tidak didukung sumber daya yang memadai. Temuan penelitian juga sejalan dengan Inopianti et al. (2021), yang menunjukkan bahwa keterbatasan anggaran, rendahnya nilai ekonomi pertanian, dan berkurangnya luas lahan menjadi kendala implementasi perlindungan LP2B. Dengan demikian, keberhasilan kebijakan di Kabupaten Tabalong bergantung pada kemampuan pemerintah daerah untuk menjadikan kegiatan pertanian tetap layak secara ekonomi bagi masyarakat.

### **Disposisi dan Komitmen Aparat Pelaksana**

Disposisi berkaitan dengan sikap, komitmen, pemahaman, dan kesediaan aparat untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perangkat daerah terkait telah memperlihatkan komitmen awal melalui penetapan kawasan, pemberian bantuan kepada petani, dan pelaksanaan pengawasan terhadap penggunaan lahan. Komitmen tersebut menunjukkan adanya penerimaan aparat terhadap pentingnya perlindungan lahan pertanian dan ketahanan pangan daerah.

Namun, komitmen normatif tersebut belum sepenuhnya diterjemahkan menjadi tindakan yang terstruktur dan konsisten. Pelaksanaan kebijakan masih lebih terlihat pada kegiatan sektoral masing-masing perangkat daerah dan belum sepenuhnya terintegrasi dalam satu agenda perlindungan LP2B. Pengawasan terhadap penggunaan lahan juga belum berjalan secara rutin dan berbasis data yang terpadu. Dalam kondisi demikian, keberhasilan kebijakan masih bergantung pada inisiatif masing-masing instansi atau aparat, bukan pada sistem kelembagaan yang memastikan kesinambungan pelaksanaan.

Disposisi aparat juga perlu terlihat dalam keberanian untuk mencegah dan menindak alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan ketentuan. Penegakan hukum yang tidak konsisten dapat menimbulkan persepsi bahwa penetapan LP2B hanya merupakan kebijakan administratif tanpa konsekuensi nyata. Sebaliknya, tindakan represif tanpa sosialisasi, pendampingan, dan pemberian insentif juga dapat menimbulkan resistensi masyarakat. Karena itu, sikap pelaksana harus menyeimbangkan fungsi pengawasan, pelayanan, edukasi, dan pemberdayaan.

Dalam perspektif hukum tata negara, komitmen pelaksana merupakan bentuk tanggung jawab pemerintahan untuk menjalankan peraturan daerah secara efektif. Aparat tidak cukup hanya memahami isi regulasi, tetapi juga harus memiliki orientasi pelayanan publik dan perlindungan kepentingan masyarakat. Perlindungan lahan tidak dapat dilaksanakan secara berkelanjutan apabila petani hanya diposisikan



sebagai objek pembatasan. Petani perlu ditempatkan sebagai mitra pemerintah daerah dan subjek utama dalam menjaga ketahanan pangan.

### **Struktur Birokrasi, Regulasi Pelaksana, dan Koordinasi Kelembagaan**

Struktur birokrasi menentukan pembagian kewenangan, mekanisme koordinasi, prosedur kerja, dan pola pertanggungjawaban dalam pelaksanaan kebijakan. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 melibatkan berbagai perangkat daerah, terutama dinas yang menangani pertanian, ketahanan pangan, tata ruang, pekerjaan umum, perizinan, pemerintahan kecamatan, dan pemerintahan desa. Keterlibatan banyak institusi tersebut membuat koordinasi menjadi salah satu prasyarat utama keberhasilan kebijakan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur pelaksanaan kebijakan belum sepenuhnya didukung oleh regulasi teknis dan prosedur operasional yang memadai. Salah satu persoalan penting ialah belum diterbitkannya Peraturan Bupati sebagai regulasi pelaksana Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023. Ketiadaan regulasi teknis tersebut menyebabkan beberapa aspek pelaksanaan belum memiliki pedoman yang rinci, termasuk pembagian tugas antarinstansi, mekanisme pemutakhiran data, tata cara pengawasan, prosedur penanganan permohonan alih fungsi, pemberian insentif, pelibatan masyarakat, serta penerapan sanksi.

Peraturan Bupati diperlukan untuk menjembatani norma yang bersifat umum dalam peraturan daerah dengan kebutuhan operasional di lapangan. Tanpa peraturan teknis, setiap perangkat daerah berpotensi menggunakan interpretasi dan prosedur yang berbeda. Kondisi ini dapat menyebabkan fragmentasi birokrasi, keterlambatan pengambilan keputusan, lemahnya pengawasan, dan ketidakpastian bagi masyarakat. Temuan tersebut sesuai dengan teori Edward III yang menempatkan fragmentasi birokrasi dan ketidakjelasan prosedur sebagai faktor yang dapat menghambat implementasi kebijakan.

Koordinasi juga harus dilakukan antara perlindungan lahan pertanian, kebijakan tata ruang, perizinan pembangunan, dan administrasi pertanahan. Perizinan kegiatan nonpertanian seharusnya tidak diterbitkan tanpa pemeriksaan terhadap status lahan dalam peta LP2B dan KP2B. Demikian pula, perubahan tata ruang harus mempertimbangkan dampaknya terhadap ketersediaan lahan pertanian dan produksi pangan. Pitaloka (2020) menegaskan bahwa efektivitas perlindungan lahan sangat bergantung pada konsistensinya dengan kebijakan penataan ruang dan komitmen pemerintah daerah.

Selain pengaturan kewenangan, struktur birokrasi perlu didukung oleh sistem pengawasan dan pelaporan yang terukur. Pengawasan tidak cukup dilakukan ketika telah terjadi pembangunan pada lahan pertanian, tetapi harus dimulai sejak proses perencanaan ruang dan perizinan. Pemerintah daerah perlu membangun sistem informasi yang memungkinkan perubahan penggunaan lahan dipantau secara berkala. Pemerintah desa dan kelompok tani dapat dilibatkan sebagai bagian dari mekanisme pengawasan partisipatif karena memiliki pengetahuan langsung mengenai kondisi lahan di wilayahnya.



## **Efektivitas Hukum: Dari Pelaksanaan Formal Menuju Perlindungan Substantif**

Analisis terhadap empat dimensi Edward III menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 telah berjalan pada tingkat formal, tetapi belum sepenuhnya mencapai perlindungan substantif. Pelaksanaan formal terlihat dari keberadaan regulasi, penetapan kawasan, program bantuan, dan kegiatan pengawasan. Adapun perlindungan substantif menuntut agar kebijakan benar-benar mampu mempertahankan fungsi lahan, meningkatkan kesejahteraan petani, mengendalikan perizinan, mencegah konversi yang tidak sah, dan menjamin ketersediaan pangan dalam jangka panjang.

Belum optimalnya implementasi tidak disebabkan oleh satu faktor tunggal. Keterbatasan komunikasi menurunkan pemahaman masyarakat; keterbatasan sumber daya mengurangi daya tarik usaha pertanian; disposisi pelaksana yang belum terlembagakan menyebabkan pelaksanaan bergantung pada inisiatif sektoral; sedangkan belum tersedianya peraturan pelaksana dan prosedur yang terintegrasi melemahkan koordinasi birokrasi. Keempat dimensi tersebut saling berkaitan dan tidak dapat diselesaikan secara terpisah.

Temuan penelitian memperlihatkan bahwa perlindungan lahan harus ditempatkan sebagai kebijakan lintas sektor. Kebijakan tersebut tidak hanya menjadi tanggung jawab dinas pertanian, tetapi juga harus diintegrasikan dengan tata ruang, perizinan, pembangunan infrastruktur, administrasi pertanahan, pemberdayaan ekonomi, dan pemerintahan desa. Pendekatan yang hanya menekankan larangan alih fungsi tanpa memperhatikan kondisi sosial ekonomi petani akan sulit memperoleh kepatuhan masyarakat.

Dalam perspektif hukum tata negara, efektivitas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 menjadi ukuran kemampuan pemerintah daerah dalam menggunakan kewenangan otonominya untuk melindungi kepentingan publik. Peraturan daerah tidak hanya harus sah secara prosedural, tetapi juga harus dapat dilaksanakan, memberikan kepastian hukum, dan menghasilkan manfaat bagi masyarakat. Karena itu, pelaksanaan kebijakan perlu diarahkan pada penguatan regulasi teknis, peningkatan koordinasi kelembagaan, penyediaan insentif, pembangunan infrastruktur pertanian, keterbukaan informasi kawasan, serta pelibatan masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan.

Kontribusi akademik penelitian ini terletak pada penegasan bahwa efektivitas perlindungan lahan pertanian tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma dan penetapan zonasi, tetapi oleh interaksi antara desain hukum, kapasitas pemerintahan, kondisi ekonomi petani, dan partisipasi masyarakat. Temuan ini memperkaya kajian hukum tata negara mengenai implementasi peraturan daerah dengan menunjukkan bahwa keberlakuan hukum secara substantif memerlukan keselarasan antara kewenangan, regulasi pelaksana, sumber daya, komitmen birokrasi, dan penerimaan sosial.

## **Kesimpulan**



Penelitian ini menyimpulkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah diimplementasikan melalui penetapan KP2B, LP2B, dan lahan cadangan pertanian, pemberian bantuan sarana produksi kepada petani, serta pengawasan terhadap penggunaan lahan. Namun, pelaksanaannya masih berada pada tahap formal dan belum sepenuhnya efektif dalam mewujudkan perlindungan lahan secara substantif. Berdasarkan teori implementasi George C. Edward III, hambatan kebijakan terdapat pada empat dimensi yang saling berkaitan. Pada dimensi komunikasi, sosialisasi belum merata sehingga pemahaman petani mengenai status lahan, larangan alih fungsi, insentif, dan konsekuensi hukum masih terbatas. Pada dimensi sumber daya, keterbatasan infrastruktur irigasi, sarana pendukung, insentif ekonomi, dan data lahan mengurangi kemampuan pemerintah dalam mempertahankan fungsi pertanian. Pada dimensi disposisi, aparat telah menunjukkan komitmen awal, tetapi komitmen tersebut belum sepenuhnya diterjemahkan ke dalam pengawasan dan tindakan yang konsisten. Pada dimensi struktur birokrasi, belum diterbitkannya Peraturan Bupati, belum jelasnya prosedur operasional, dan belum optimalnya koordinasi antarinstansi menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaan kebijakan.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa perlindungan lahan pertanian tidak cukup dilakukan melalui penetapan kawasan dan larangan alih fungsi, tetapi harus didukung oleh regulasi teknis, integrasi data, koordinasi lintas sektor, infrastruktur pertanian, insentif yang proporsional, penegakan hukum, dan partisipasi masyarakat. Pemerintah Kabupaten Tabalong perlu segera menyusun peraturan pelaksana, memperjelas pembagian kewenangan, meningkatkan sosialisasi hingga tingkat desa, memperbaiki sarana irigasi, mengembangkan sistem informasi lahan yang terintegrasi, serta memperkuat mekanisme pengawasan partisipatif. Penelitian ini terbatas pada pendekatan kualitatif dengan cakupan informan dan wilayah pengamatan yang terbatas. Penelitian selanjutnya dapat menggunakan data kuantitatif dan spasial, menganalisis perubahan luas lahan secara berkala, serta membandingkan implementasi kebijakan LP2B di beberapa daerah penyangga IKN.

### Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Tabalong. (2025). *Kabupaten Tabalong dalam angka 2025* (Publikasi No. 63090.25002).  
<https://tabalongkab.bps.go.id/id/publication/2025/02/28/34b2075e9befadb479e28c65/kabupaten-tabalong-dalam-angka-2025.html>
- Edward III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Faoziyah, U., Rosyaridho, M. F., & Panggabean, R. (2024). Unearthing agricultural land use dynamics in Indonesia: Between food security and policy interventions. *Land*, 13(12), Article 2030. <https://doi.org/10.3390/land13122030>
- Inopianti, N., Munibah, K., & Purwanto, M. Y. J. (2021). Implementation of sustainable food agricultural land protection policy in Sukabumi City, West Java, Indonesia. *International Journal of Business, Economics, and Social Development*, 2(3), 107–112. <https://doi.org/10.46336/ijbesd.v2i3.161>



- Mandagi, M., Rantung, M. I. R., & Onibala, N. M. (2023). Implementation of sustainable food agricultural land protection policy in South Tondano District, Minahasa Regency. *IAPA Proceedings Conference*, 205–216. <https://doi.org/10.30589/proceedings.2023.889>
- Mulyani, A., Mulyanto, B., Barus, B., Panuju, D. R., & Husnain. (2023). Potential land reserves for agriculture in Indonesia: Suitability and legal aspect supporting food sufficiency. *Land*, 12(5), Article 970. <https://doi.org/10.3390/land12050970>
- Pemerintah Kabupaten Tabalong. (2023). *Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Lembaran Daerah Kabupaten Tabalong Tahun 2023 Nomor 1. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/266707/perda-kab-tabalong-no-01-tahun-2023>
- Pitaloka, E. D. A. (2020). Kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam dimensi politik hukum penataan ruang. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 8(1), 49–78. <https://doi.org/10.29303/ius.v8i1.718>
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068.
- Republik Indonesia. (2011). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5185.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
- Rondhi, M., Pratiwi, P. A., Handini, V. T., Sunartomo, A. F., & Budiman, S. A. (2018). Agricultural land conversion, land economic value, and sustainable agriculture: A case study in East Java, Indonesia. *Land*, 7(4), Article 148. <https://doi.org/10.3390/land7040148>
- Saifuddin, R. M. S., Dawud, J., Abdullah, S., & Afandi, M. N. (2024). Strategi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) di Kota Sukabumi. *Jurnal Media Administrasi Terapan*, 5(1), 34–44. <https://doi.org/10.31113/jmat.v5i1.96>
- Syaban, A. S. N., & Appiah-Opoku, S. (2024). Unveiling the complexities of land use transition in Indonesia's new capital city IKN Nusantara: A multidimensional conflict analysis. *Land*, 13(5), Article 606. <https://doi.org/10.3390/land13050606>