

**IMPLEMENTASI PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN  
PANGAN BERKELANJUTAN (LP2B) BERDASARKAN PERDA KABUPATEN  
MADIUN NOMOR 3 TAHUN 2020**

f

Lu'lu' Luthfiyyah Hayati, Dyah Lituhayu

**Program Studi S1 Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro  
Jalan Prof. H. Soedarto, S.H., Tembalang, Kota Semarang, Kotak Pos 1269  
Telepon (024) 7465407, Faksimile (024) 7465405  
Laman : <http://www.fisip.undip.ac.id>  
Email : [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)**

---

***ABSTRACT***

*National food security faces threats due to the widespread conversion of agricultural land, driven by population growth and the increasing need for space for development. Madiun Regency, as one of the rice-producing regions in East Java, enacted Regional Regulation No. 3 of 2020 on the Protection of Sustainable Food Agricultural Land (LP2B) in response to these threats. This study aims to analyze the implementation of controls on the conversion of Sustainable Food Agricultural Land (LP2B) in Madiun Regency based on Regional Regulation No. 3 of 2020, as well as to identify the factors supporting and hindering its implementation. This study employs Van Meter and Van Horn's policy implementation theory. The research method used is descriptive qualitative, with data collected through interviews, observations, and document analysis. The results indicate that the implementation of controls on the conversion of LP2B land in Madiun Regency has not been carried out effectively, as evidenced by the continued occurrence of illegal LP2B land conversion. Obstacles include the lack of detailed technical guidelines, limited resources, uneven public outreach, law enforcement that has not been carried out in accordance with regulations, and insufficient oversight of LP2Bs. To address these issues, the central government can develop clear technical guidelines, increase public outreach and education, develop economic incentives and farmer regeneration strategies, and strengthen oversight of LP2B and policy implementers.*

**Keywords:** *Policy Implementation, Sustainable Food Cropland, Land-Use Conversion*

## ABSTRAK

Ketahanan pangan nasional menghadapi ancaman akibat maraknya alih fungsi lahan pertanian yang dipicu oleh pertumbuhan penduduk dan meningkatnya kebutuhan ruang untuk pembangunan. Kabupaten Madiun sebagai salah satu daerah penghasil padi di Jawa Timur menetapkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebagai respons atas ancaman tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi pengendalian alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Madiun berdasarkan Perda Nomor 3 Tahun 2020, serta mengidentifikasi faktor pendukung dan faktor penghambat pelaksanaannya. Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi pengendalian alih fungsi LP2B di Kabupaten Madiun belum terlaksana dengan baik, ditandai dengan masih terjadinya alih fungsi LP2B secara ilegal. Faktor-faktor penghambat meliputi belum tersedianya petunjuk teknis yang detail, sumber daya yang terbatas, sosialisasi kepada masyarakat belum merata, penegakan hukum yang belum terlaksana sesuai regulasi, dan rendahnya pengawasan terhadap LP2B. Dalam mengatasi hal tersebut dapat dilakukan penyusunan petunjuk teknis yang jelas oleh Pemerintah Pusat, peningkatan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat, pengembangan insentif ekonomi dan strategi regenerasi petani, serta peningkatan pengawasan terhadap LP2B dan pelaksana kebijakan.

**Kata Kunci:** Implementasi Kebijakan, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Alih Fungsi Lahan

**PENDAHULUAN**

Ketahanan pangan menjadi salah satu isu strategis dalam program pembangunan nasional. Jumlah penduduk Indonesia yang terus bertambah menghadapi tantangan dalam memenuhi kebutuhan pangan secara mandiri dan berkelanjutan. Data Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa rata-rata laju pertumbuhan penduduk berada di atas satu persen setiap tahun. Kondisi ini mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan non pertanian guna memenuhi tuntutan pembangunan masyarakat (Rozci & Roidah, 2023).

Pada tahun 2024, mantan Kepala Staf Kepresidenan, Moeldoko, mengungkapkan bahwa lahan pertanian di Indonesia berkurang 50-70 ribu hektare setiap tahun (Detik, 2024). Produksi tanaman pangan Indonesia pada tahun 2024 juga mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya.

**Tabel 1.1 Indeks Produksi Pada Sektor Pertanian Indonesia Menurut Subsektor Tahun 2020-2024**

| Subsektor            | Tahun  |        |        |        |        |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                      | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   |
| Tanaman Pangan       | 77,22  | 77,10  | 80,86  | 78,25  | 76,38  |
| Tanaman Hortikultura | 165,29 | 170,54 | 178,71 | 174,84 | 179,2  |
| Tanaman Perkebunan   | 150,64 | 158,98 | 159,70 | 153,64 | 144,35 |
| Peternakan           | 278,61 | 270,2  | 295,61 | 309,85 | 318,71 |
| Perikanan            | 185,84 | 186,17 | 189,52 | 197,53 | -      |
| Kehutanan            | 102,31 | 106,73 | 110,99 | 116,36 | -      |

Sumber: Indikator Pertanian (2024)

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) diketahui bahwa luas panen padi dan produksi padi di Indonesia pada tahun 2022-2024 mengalami penurunan. Meskipun produktivitas padi menunjukkan adanya peningkatan, produksi padi secara keseluruhan menunjukkan tren penurunan, terutama pada tahun 2023 dan 2024. Produksi tertinggi terjadi pada tahun 2022 sebesar 54.748.977 ton, tetapi menurun sebanyak 1.606.251 ton pada tahun 2024. Sementara itu, total luas panen padi pada tahun 2024 mencapai 10,05 juta hektar atau mengalami penurunan sebesar 0,17 juta hektar dibandingkan tahun 2023.

Provinsi Jawa Timur merupakan penghasil padi dan beras terbesar di Indonesia sehingga dikenal sebagai salah satu lumbung pangan nasional. Meskipun menempati posisi sebagai penghasil padi dan beras terbesar di Indonesia, produksi padi dan beras Provinsi Jawa Timur pada tahun 2024 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2020. Pada tahun 2024 produksi padi sebesar 9,27 juta ton dan produksi beras sebesar 5,35 juta ton. Dibandingkan dengan tahun 2020, produksi padi mencapai 9,94 juta ton dan produksi beras mencapai 5,71 juta ton.

**Tabel 1.2 Luas Lahan Pertanian Prov Jawa Timur Tahun 2018-2024**

| Tahun | Luas Sawah (Ha) | Luas Tegal / Kebun (Ha) | Luas Ladang/ Huma (Ha) | Sementara Tidak Diusahakan |
|-------|-----------------|-------------------------|------------------------|----------------------------|
| 2018  | 1.287.356       | 1.121.448               | 67.018                 | 18.002                     |
| 2019  | 1.214.909       | 1.119.789,8             | 77.133,6               | 20.811,8                   |
| 2020  | -               | -                       | -                      | -                          |
| 2021  | -               | 1.116.390,40            | 57.509,80              | 14.464,60                  |
| 2022  | -               | 1.119.844,00            | 56.185,00              | 21.574,80                  |
| 2023  | 1.207.997       | 1.107.481,20            | 49.162,90              | 22.219,50                  |
| 2024  | 1.207.997       | 1.093.129,6             | 59.029,3               | 26.727,9                   |

Sumber: BPS (2018-2024), Prov Jatim Dalam Angka (2020-2025), Statistik Pertanian (2024)

Berdasarkan data tersebut diketahui bahwa terjadi pengurangan luas lahan pertanian dan peningkatan luas lahan pertanian yang tidak dimanfaatkan atau dikelola di Provinsi Jawa Timur. Penurunan luas lahan pertanian di Provinsi Jawa Timur juga didukung oleh data hasil pengamatan Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Informasi Geospasial (BIG), serta Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional (LAPAN) pada tahun 2018 yang menunjukkan bahwa luas lahan sawah yang awalnya 7,75 juta hektare pada tahun 2013 berkurang menjadi 7,1 juta hektare pada tahun 2018 (Firmansyah *et al.*, 2021). Pada tahun 2019 lahan pertanian Provinsi Jawa Timur seluas 9.597 hektare juga beralih fungsi menjadi area pergudangan, kawasan industri, dan kawasan properti (Radar Surabaya, 2020). Data lain yang dihimpun dari Kementan, menyatakan

bahwa dari 7,46 juta hektare lahan sawah, terdapat 659.200 Ha lahan yang mengalami alih fungsi dengan rincian 179.539 Ha dibangun menjadi infrastruktur atau perumahan, dan 479.661 Ha menjadi perkebunan (Itjen Pertanian, 2022).

Pemerintah telah berupaya melindungi lahan pertanian dan ketahanan pangan dengan mengesahkan kebijakan tentang perlindungan lahan pertanian, seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Dalam undang-undang ini telah diatur terkait ruang lingkup perlindungan LP2B mulai dari perencanaan dan penetapan, hingga peran serta masyarakat. Dalam RPJMN, pemerintah telah menargetkan 87% dari total Lahan Baku Sawah (LBS) daerah harus masuk ke dalam kategori LP2B.

Kabupaten Madiun merupakan daerah lumbung padi Jawa Timur bagian barat dengan luas areal panen padi sebesar 73.420 Ha yang memproduksi padi sebanyak 437.458 ton GKG pada tahun 2024. Kabupaten Madiun telah menindaklanjuti peraturan terkait perlindungan LP2B melalui Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan

Pertanian Pangan Berkelanjutan. Namun, seiring dengan pertumbuhan ekonomi dan perkembangan wilayah yang pesat, lahan pertanian di Kabupaten Madiun menghadapi tekanan alih fungsi untuk pembangunan kawasan industri, perluasan permukiman, pembangunan infrastruktur jalan, serta pengembangan fasilitas publik dan komersial.

Dalam rentang waktu 8 tahun dari tahun 2016 hingga 2024 terdapat 572 titik perubahan penggunaan lahan yang terjadi di Kabupaten Madiun. Kabupaten Madiun mengalami perubahan penggunaan lahan sebesar 18.913,15 Ha dan dari total tersebut, lahan pertanian mengalami perubahan sebesar 3.941,75 Ha (Lestari & Priyono, 2024). Selain itu, di Kecamatan Pilangkenceng dalam periode 2017 hingga 2022 sawah irigasi seluas 1.949,5 Ha berubah menjadi pemukiman dan sawah irigasi seluas 37 Ha berubah menjadi kawasan industri (Sari, 2024).

Dalam Perda Nomor 3 Tahun 2020 disebutkan bahwa kawasan pertanian di Kabupaten Madiun yang ditetapkan sebagai kawasan LP2B seluas 21.587,4 Ha yang terdiri dari 20.043 Ha lahan basah dan 1.544,4 Ha lahan kering. Luas LBS Kabupaten Madiun sesuai Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN

No. 446.1/SK-PG.03.03/V/2024 tentang Penetapan Luas Lahan Baku Sawah Nasional Tahun 2024 adalah seluas 32.481,21 Ha. Berdasarkan total luas LBS tersebut sebesar 87% atau 28.258,65 Ha termasuk sebagai LP2B. Namun, pada kenyataannya hanya sekitar 66% atau 21.587,4 Ha LBS yang merupakan LP2B.

Lahan yang telah ditetapkan sebagai LP2B dilindungi dan dilarang untuk dialihfungsikan. Namun, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi LP2B, alih fungsi LP2B dapat dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau terjadi bencana. Pengalihfungsian LP2B perlu memenuhi syarat sesuai dalam Pasal 47 Perda Nomor 3 Tahun 2020, yaitu dilakukan kajian kelayakan strategis, disusun rencana alih fungsi lahan, dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik, dan disediakan lahan pengganti terhadap LP2B yang dialihfungsikan.

Meskipun telah diatur kebijakan tentang perlindungan LP2B, masih terdapat alih fungsi LP2B yang terjadi dan tidak sesuai dengan peruntukannya. Salah satu contoh alih fungsi LP2B yang terjadi di Kabupaten Madiun adalah

pembangunan Yayasan Tarekat Naqsyabandiyah di Desa Metesih, pembangunan kandang ayam pada kawasan LP2B di Desa Mojorejo, dan pembangunan warung atau toko pinggir jalan.

**Gambar 1.1 Contoh Alih Fungsi LP2B di Kabupaten Madiun**



Sumber: Dokumentasi Peneliti (2026)

Pada Februari 2026 berdasarkan hasil RDP tercatat bahawa terdapat 58 titik KDMP yang berada pada wilayah LP2B (Radar Madiun, 2026). Berdasarkan surat Kementerian Pertanian melalui Direktorat Jenderal Lahan dan Irigasi Pertanian nomor B-1707/SR.020/J.3/12/2025 pada poin 7 menyebutkan bahwa pembangunan KDMP pada lokasi LP2B sebisa mungkin tidak dilakukan. Apabila terpaksa dilakukan, maka pembangunan KDMP harus melalui prosedur yang telah ditetapkan dan melampirkan dokumen persyaratan yang sesuai.

Upaya pengendalian alih fungsi LP2B penting untuk dilakukan dalam melindungi dan memastikan tetap tersedianya LP2B di Kabupaten Madiun. Berdasarkan hal tersebut, peneliti

mengamati implementasi pengendalian alih fungsi LP2B di Kabupaten Madiun mengingat sudah ditetapkan kebijakan terkait perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Maka dari itu, pertanyaan dalam penelitian ini yaitu mengapa alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi lahan non-pertanian tetap terjadi meskipun Perda tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah diberlakukan?.

## **KAJIAN TEORI**

### **a. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) merupakan lahan pertanian yang dilindungi dan secara konsisten dikembangkan untuk menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Penetapan LP2B merupakan suatu inovasi untuk mendorong tercapainya ketahanan pangan dan kedaulatan pangan (Putri & Wibisono, 2022).

LP2B ditetapkan untuk mengatasi ancaman terhadap ketersediaan pangan nasional akibat laju alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan non pertanian. Dengan dilakukannya

perlindungan LP2B diharapkan dapat menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan, melalui pemberian insentif kepada petani dan penerapan disinsentif kepada pihak yang melakukan alih fungsi lahan pertanian pangan (Suherianti & Sujianto, 2024).

Dalam menganalisis pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan, penulis menggunakan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2020 sebagai berikut:

1. Menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan

Menjamin ketersediaan lahan berhubungan dengan upaya yang dilakukan untuk memastikan bahwa lahan pertanian tetap ada, mencukupi, dan produktif.

2. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan

Perlindungan dilakukan untuk menjaga, mempertahankan, dan mengamankan status dan fungsi lahan agar tetap sesuai yang diamanatkan oleh peraturan daerah.

3. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan  
Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan

berhubungan dengan upaya untuk memastikan terpenuhinya kebutuhan pangan secara mandiri dan stabil.

4. Mempertahankan keseimbangan ekologis

Mempertahankan keseimbangan ekologis dilakukan untuk menjaga ekosistem agar tetap berfungsi dengan baik dan tidak terganggu.

#### **b. Implementasi Kebijakan**

Van Meter & Van Horn dalam Iriawan (2024:129) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai proses di mana organisasi publik mengambil langkah nyata yang diorientasikan pada pencapaian target-target yang telah ditetapkan. Menurut Van Meter & Van Horn dalam Iriawan (2024:157-163) terdapat enam faktor pendorong dan faktor penghambat implementasi kebijakan, yaitu:

1. Standar dan tujuan kebijakan (*Policy standard and objectives*)

Standar dan tujuan kebijakan pada dasarnya adalah apa yang menjadi ukuran yang hendak dicapai oleh suatu program atau kebijakan. Kejelasan dan konsistensi terkait pedoman implementasi kebijakan dapat membantu pelaksana kebijakan dalam memahami kebijakan dan menjalankan perannya.

## 2. Sumber daya (*Policy resources*)

Sumber daya merujuk pada ketersediaan dan kecukupan sumber daya yang dibutuhkan untuk menjalankan kebijakan.

## 3. Komunikasi antarorganisasi dan kegiatan penegakan (*Interorganizational communication and enforcement activities*)

Komunikasi antar organisasi dan kegiatan penegakan merujuk pada proses penyampaian informasi kebijakan yang jelas, konsisten, dan tepat sasaran antarorganisasi pelaksana yang disertai dengan mekanisme penguatan.

## 4. Karakteristik agen pelaksana (*The characteristics of the implementing agencies*)

Karakteristik agen pelaksana merujuk pada kapasitas, budaya, struktur, dan dinamika internal organisasi yang bertanggung jawab dalam mengimplementasikan kebijakan yang secara langsung memengaruhi kualitas dan konsistensi pelaksanaan di lapangan.

## 5. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik (*Economic, social, and political conditions*)

Kondisi ekonomi, sosial, dan politik merujuk pada lingkungan eksternal yang

melingkupi proses implementasi kebijakan.

## 6. Disposisi (*The disposition of implementers*)

Disposisi atau sikap pelaksana merujuk pada sikap, persepsi, dan kecenderungan pelaksana terhadap isi dan tujuan kebijakan yang harus mereka jalankan.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian untuk mendeskripsikan pelaksanaan pengendalian alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Madiun berdasarkan Perda Nomor 3 Tahun 2020. Situs penelitian dilakukan pada lokasi yang ditetapkan sebagai LP2B, Dinas Pertanian dan Perikanan Kab. Madiun, Dinas PUPR Kab. Madiun, DPMPTSP Kab. Madiun. Informan ditentukan menggunakan teknik *snowball sampling*, yang terdiri dari Analis Sarana dan Prasarana Ahli Muda Disertakan Kab. Madiun, JF Penata Ruang Ahli Muda Dinas PUPR, Kepala Bidang Penanaman Modal DPMPTSP Kab. Madiun, serta petani dan pemilik lahan LP2B.

Jenis data yang digunakan bersifat kualitatif dengan sumber data primer berupa hasil wawancara dan observasi, serta sumber data sekunder

berupa buku, jurnal, artikel, berita, dan sumber lain yang relevan. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Kredibilitas data diuji melalui triangulasi sumber dan metode.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Implementasi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Perda Kabupaten Madiun Nomor 3 Tahun 2020**

Dalam melihat proses implementasi pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Madiun, peneliti menggunakan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 3 tahun 2020. Penelitian ini mengamati empat fenomena dalam Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 3 tahun 2020 sebagai berikut:

#### **a. Menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan**

Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Madiun telah melakukan pemetaan LP2B dengan mengacu pada kriteria teknis, seperti lahan yang berada jauh dari jalan nasional, memiliki aksesibilitas terbatas (tidak strategis

untuk pembangunan), kesuburan tanah yang baik, dan jauh dari hama. Pemetaan dilakukan melalui sinkronisasi data dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) untuk menyelaraskan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Total luas LP2B yang telah ditetapkan adalah 21.587,4 Ha, tersebar di 15 kecamatan. Namun, koordinasi antara Dinas Pertanian dan pemilik lahan belum terlaksana sebagaimana diamanatkan Pasal 38 Perda Nomor 3 Tahun 2020 bahwa dalam pengendalian LP2B harus dilakukan secara terkoordinasi. Berdasarkan wawancara, banyak pemilik lahan yang tidak mengetahui bahwa lahannya telah ditetapkan sebagai LP2B.

Dari sisi pengelolaan, Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Madiun telah memberikan berbagai insentif kepada petani berupa subsidi pupuk (Phonska, Urea, pupuk organik), subsidi benih, subsidi bahan bakar, bantuan alat dan mesin pertanian, serta pembangunan infrastruktur pertanian. Investasi di sektor pertanian juga dilakukan melalui pengembangan aplikasi iPubers (Integrasi Pupuk Bersubsidi) dan fasilitas penggilingan hasil pertanian. Namun, insentif yang

diberikan belum sepenuhnya memenuhi ketentuan Pasal 41 Perda Nomor 3 Tahun 2020 akibat keterbatasan anggaran daerah, termasuk belum adanya keringanan pajak bumi dan bangunan bagi petani LP2B.

**b. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan**

Pengawasan terhadap LP2B dilakukan secara bersama oleh Dinas Pertanian melalui penyuluh pertanian lapangan (PPL) dan DPMPTSP melalui mekanisme perizinan berbasis Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). Dalam proses KKPR, terdapat Pertimbangan Teknis (Pertek) yang secara eksplisit mencantumkan batas kawasan LP2B dan LBS sebagai acuan pemberian izin.

Meskipun demikian, pengawasan di lapangan belum berjalan optimal karena masih terdapat penyuluh pertanian yang tidak memahami LP2B secara mendalam, sehingga pengawasan tidak terlaksana sesuai ketentuan. Penegakan hukum terhadap pelanggaran alih fungsi LP2B juga belum berjalan sesuai Pasal 74 Perda Nomor 3 Tahun 2020. Kasus pembangunan kandang ayam di Desa Mojorejo, Kecamatan Kebonsari, hanya mendapat sanksi berupa pemberhentian

pemberian insentif. Sementara itu, kasus pembangunan yayasan di Desa Metesih, Kecamatan Jiwan yang telah berlangsung sejak Juli 2025 belum mendapat tindakan dari pemerintah daerah hingga Januari 2026.

Kondisi ini diperparah oleh kecenderungan Dinas Pertanian dan Perikanan yang mengubah sebaran luas LP2B untuk memenuhi target 87% daripada menindak pelanggaran yang ada, sehingga perlindungan LP2B secara keseluruhan belum berjalan sebagaimana mestinya.

**c. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan**

Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Madiun berupaya meningkatkan produktivitas pertanian melalui penggunaan alat mesin pertanian modern (*combine harvester, rotavator*), pemanfaatan varietas benih unggul padi Inpari 32, serta pembinaan melalui penyuluhan dan pendampingan kepada petani yang meliputi pelatihan pembuatan pupuk organik, pestisida organik, pengendalian hama, dan penggunaan alsintan sesuai amanat Bab VIII Perda Nomor 3 Tahun 2020.

Namun, jangkauan pembinaan belum merata di mana kegiatan

penyuluhan lebih banyak diterima oleh petani penggarap atau penyewa lahan dibandingkan pemilik lahan, padahal pemilik lahan adalah pihak yang memiliki kewenangan untuk memutuskan apakah akan mengalihfungsikan lahannya atau tidak. Banyaknya lahan pertanian yang disewakan menyebabkan informasi tidak tersampaikan kepada pemilik lahan.

#### **d. Mempertahankan keseimbangan ekologis**

Upaya menjaga keseimbangan ekologis dilakukan dengan mendorong pengurangan pestisida kimia melalui pemanfaatan predator alami, kombinasi pupuk kimia dan organik, serta pembangunan sumur resapan sebagai sumber air di musim kemarau. Namun, sebagian besar petani masih bergantung pada pestisida dan pupuk kimia karena kemudahan penggunaan dan hasil panen yang lebih cepat. Terdapat pula risiko penggunaan predator alami berupa ular yang dapat memasuki kawasan permukiman. Konflik antara kepentingan jangka pendek petani dan keberlanjutan ekologis jangka panjang menjadi tantangan utama dalam aspek ini.

#### **Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan**

### **Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Madiun**

Faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi pengendalian alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Madiun menurut Van Meter dan Van Horn sebagai berikut:

#### **a. Standar dan tujuan kebijakan**

Perda Nomor 3 Tahun 2020 telah memberikan landasan hukum yang memadai dan selaras dengan UU Nomor 41 Tahun 2009. Namun, implementasinya terhambat karena tidak adanya prosedur atau petunjuk teknis yang mendetail, khususnya terkait prosedur pemenuhan persyaratan alih fungsi LP2B, seperti mekanisme penyediaan lahan pengganti dan prosedur ganti rugi. Ketiadaan juknis yang operasional menyebabkan aparat daerah enggan mengambil tindakan penegakan hukum karena kekhawatiran risiko hukum. Inkonsistensi tujuan juga muncul dari benturan kepentingan antara pembangunan daerah (termasuk Proyek Strategis Nasional) dengan upaya mempertahankan kawasan LP2B.

#### **b. Sumber daya**

Sumber daya manusia yang mengelola program LP2B di Dinas

Pertanian Kabupaten Madiun sangat terbatas, hanya terdapat 2 pegawai yang bertanggung jawab dan tanpa pelatihan khusus. Kenyataan di lapangan program LP2B saat ini de facto hanya ditangani oleh 1 orang. Infrastruktur di lokasi persawahan juga baru terpenuhi sekitar 60–70%, sehingga sebagian petani mengandalkan swadaya untuk menutupi kekurangan tersebut. Keterbatasan anggaran daerah menjadi akar permasalahan yang berdampak luas terhadap pemenuhan sarana prasarana, pemberian insentif, dan pelaksanaan pengawasan.

#### **c. Komunikasi antarorganisasi dan kegiatan penegakan**

Komunikasi dan koordinasi antar dinas (Dinas Pertanian dan Perikanan, DPMPTSP, Dinas PUPR, Bappeda, ATR/BPN) telah terlaksana melalui pertemuan rutin untuk sinkronisasi data. Namun, komunikasi dengan masyarakat melalui sosialisasi kebijakan belum optimal karena hanya melibatkan perwakilan tokoh masyarakat dan pemerintah desa, sehingga informasi tidak tersebar merata. Sesuai Pasal 37 Perda Nomor 3 Tahun 2020, informasi LP2B seharusnya disebarluaskan kepada setiap orang yang terikat dengan pemanfaatan LP2B, namun kondisi ini

belum terpenuhi. Masih banyak masyarakat yang belum dapat membedakan LP2B dengan Lahan Baku Sawah (LBS) dan Lahan Sawah Dilindungi (LSD).

Pengawasan kinerja pegawai melalui adanya laporan berkala telah terlaksana. Namun, masih terdapat celah bagi pegawai untuk memanipulasi data kehadiran. Sanksi terhadap pegawai yang melanggar juga belum diberikan secara tegas sehingga masih terdapat pegawai yang melakukan pelanggaran kedisiplinan.

#### **d. Karakteristik agen pelaksana**

Struktur birokrasi dalam implementasi LP2B telah menerapkan pembagian kerja dan koordinasi antar dinas. Seluruh dinas di Kabupaten Madiun telah menerapkan nilai BerAKHLAK dan dibekali pendidikan pencegahan KKN. Penyusunan kebijakan juga telah mencerminkan nilai keterbukaan dan kepentingan umum agar masyarakat dapat mengawasi dan merasakan manfaat dari kebijakan yang dibuat. Namun, penerapan nilai hukum belum berjalan optimal, tercermin dari penegakan hukum yang belum berjalan. Beban kerja yang tidak proporsional akibat minimnya personel yang menangani LP2B juga menyebabkan

berbagai program, termasuk pengawasan lapangan, tidak dapat berjalan maksimal.

#### **e. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik**

Dominasi petani berusia lanjut dengan pola pikir tradisional menjadi hambatan dalam adopsi teknologi dan inovasi pertanian. Kurangnya minat generasi muda pada sektor pertanian memperburuk regenerasi petani. Dari sisi ekonomi, rendahnya pendapatan pertanian dibandingkan biaya pengelolaan mendorong petani untuk mempertimbangkan alih fungsi lahan. Penerimaan petani terhadap program LP2B selama ini lebih didorong oleh motivasi jangka pendek (subsidi pupuk), sehingga rentan berubah ketika motivasi tersebut tidak lagi relevan. Kebiasaan masyarakat untuk membangun tanpa mengurus izin terlebih dahulu juga menjadi tantangan tersendiri.

#### **f. Disposisi**

Dinas Pertanian dan Perikanan, serta dinas terkait secara umum mendukung program LP2B, namun dukungan anggaran dari pemerintah pusat masih sangat dibutuhkan. Respons masyarakat bersifat beragam terdapat petani yang mendukung program karena adanya keuntungan yang didapatkan dan pertanian yang menolak program karena

merasa haknya dibatasi dan tidak boleh merubah lahan miliknya pribadi. Sementara itu, investor maupun notaris cenderung memberikan respons negatif karena terbatasnya ruang gerak alih fungsi lahan.

Dari sisi pemahaman kebijakan, masih terdapat pelaksana kebijakan yang tidak memahami LP2B secara mendalam dan tidak aktif mencari informasi terkait kebijakan, termasuk penyuluh pertanian yang seharusnya menjadi ujung tombak sosialisasi. Kondisi ini diperparah oleh banyaknya petani yang belum mengetahui bahwa lahannya termasuk LP2B.

### **KESIMPULAN**

Implementasi pengendalian alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum terlaksana sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 3 Tahun 2020. Hal tersebut dilihat dari belum terlaksananya koordinasi dan komunikasi dengan pemilik lahan karena banyaknya lahan pertanian yang disewakan, pemberian insentif yang belum memenuhi ketentuan dalam regulasi, penindakan pelanggaran alih fungsi LP2B yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam regulasi, pengawasan yang belum terlaksana dengan baik

karena kurangnya pemahaman pelaksana kebijakan terkait LP2B, serta terhambatnya peralihan ke pertanian organik karena rendahnya kesadaran petani dan adanya ketergantungan terhadap pupuk dan pestisida kimia.

Faktor penghambat dari implementasi pengendalian alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Madiun meliputi belum adanya petunjuk teknis yang mendetail, kurangnya pemahaman pelaksana kebijakan dan petani ataupun pemilik lahan terhadap kebijakan karena minimnya sosialisasi, keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, rendahnya pengawasan terhadap sektor pertanian, penegakan hukum yang belum terlaksana sesuai ketentuan regulasi, serta biaya pengelolaan lahan pertanian yang tidak sebanding dengan hasil panen yang didapatkan turut mendorong petani untuk mengalihfungsikan lahannya. Faktor pendukung meliputi komitmen Dinas Pertanian dan dinas terkait dalam mendukung pelaksanaan pengendalian alih fungsi LP2B sesuai dengan kewenangannya, penerapan nilai BerAKHLAK serta nilai keterbukaan dan kepentingan umum dalam pelaksanaan kebijakan, adanya pemberian insentif bagi petani, serta

adanya pendidikan dan pelatihan bagi pelaksana kebijakan dan petani untuk meningkatkan kemampuannya.

## **SARAN**

- a. Pemerintah perlu menyusun petunjuk teknis yang rinci dan jelas terkait mekanisme alih fungsi LP2B, seperti prosedur penyediaan lahan pengganti, ganti rugi, dan pengelolaan lahan. Pemerintah juga perlu menyelaraskan kebijakan LP2B dengan kebijakan lintas sektor agar tidak terjadi kontradiksi kebijakan yang dapat melemahkan legitimasi perlindungan lahan di tingkat daerah.
- b. Peningkatan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat mengenai status dan larangan alih fungsi LP2B. Pendekatan sosialisasi perlu disesuaikan dengan karakteristik kelompok sasaran, khususnya pemilik lahan, agar informasi yang disampaikan dapat diterima dengan baik.
- c. Pemerintah perlu merancang skema insentif yang lebih komprehensif, misalnya keringanan PBB sektor pertanian, kemudahan akses permodalan, fasilitasi akses pasar, pengembangan agrowisata berbasis kawasan LP2B, serta program serap

gabah yang berkelanjutan untuk menjamin kepastian harga jual bagi petani. Strategi regenerasi petani dapat diwujudkan melalui pelatihan pertanian bagi generasi muda yang diintegrasikan dalam kurikulum SMK jurusan pertanian dan program pemberian lahan garapan bagi pemuda yang bersedia menekuni pertanian secara serius.

- d. Peningkatan pengawasan LP2B dengan membentuk tim pengawas terpadu yang melibatkan aparat kecamatan dan desa, dukungan sistem pemantauan berbasis pencitraan satelit dan peta digital terintegrasi, peningkatan kapasitas penyuluh pertanian lapangan dan pelaksana kebijakan, serta evaluasi kinerja rutin.

## DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik. (2025). Indikator Pertanian 2024 (Volume 38, 2025). BPS Indonesia.

Badan Pusat Statistik Jawa Timur. (2020). Provinsi Jawa Timur Dalam Angka 2020. BPS Provinsi Jawa Timur.

Badan Pusat Statistik Jawa Timur. (2021). Provinsi Jawa Timur

Dalam Angka 2021. BPS Provinsi Jawa Timur.

Badan Pusat Statistik Jawa Timur. (2022). Provinsi Jawa Timur Dalam Angka 2022. BPS Provinsi Jawa Timur.

Badan Pusat Statistik Jawa Timur. (2023). Provinsi Jawa Timur Dalam Angka 2023. BPS Provinsi Jawa Timur.

Badan Pusat Statistik Jawa Timur. (2024). Provinsi Jawa Timur Dalam Angka 2024. BPS Provinsi Jawa Timur.

Badan Pusat Statistik Jawa Timur. (2025). Provinsi Jawa Timur Dalam Angka 2025. BPS Provinsi Jawa Timur.

Detik. (2024). 70 Ribu Ha Lahan Pertanian Hilang Setiap Tahun, Kementan Cetak Sawah Baru. [https://www.detik.com/sumut/berita/d-7569307/70-ribu-ha lahan-pertanian-hilang-setiap-tahun-kementan-cetak-sawah-baru](https://www.detik.com/sumut/berita/d-7569307/70-ribu-ha-lahan-pertanian-hilang-setiap-tahun-kementan-cetak-sawah-baru).

Diakses pada 16 Januari 2026.

Firmansyah, F., Yusuf, M., Argarini, T. O., Perencanaan, D., Sipil, F. T., & Kebumian, P. (2021). Strategi pengendalian alih fungsi lahan sawah di Provinsi Jawa Timur.

- Jurnal Penataan Ruang, 16(1), 47-53.
- Iriawan, H. (2024). Teori Kebijakan Publik. Malang:PT. Literasi Nusantara Abadi Grup.
- Itjen Pertanian. (2022) Kendalikan Alih Fungsi Lahan di Jawa Timur, Itjentan Minta APIP dan APH Perkuat Sinergitas. [https://itjen.pertanian.go.id/berita/kendalikan-alih-fungsi-lahan-di-jawa timur,-itjentan-minta-apip-dan-aph-perkuat-sinergitas](https://itjen.pertanian.go.id/berita/kendalikan-alih-fungsi-lahan-di-jawa-timur,-itjentan-minta-apip-dan-aph-perkuat-sinergitas). Diakses pada 16 Januari 2026.
- Kementerian Pertanian. (2025). Statistik Pertanian 2024. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Kementerian Pertanian Republik Indonesia.
- Lestari, T. A., & Priyono, K. D. (2024). Analisis Perubahan Penggunaan Lahan Kabupaten Madiun Tahun 2016 Dan 2024 Menggunakan Standard Deviation Ellipse (SDE) (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta).
- Putri, A. S., & Wibisono, B. H. (2022). Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan The Implementation Of Sustainable Food Agriculture Land Policy. Jurnal Kebijakan Publik, 13(4).
- Radar Madiun. (2025). Pemkab Madiun Siapkan Kawasan Industri, 431 Hektare Lahan Keluar dari LP2B. [https://radarmadiun.jawapos.com/kab-madiun/2505010052/pemkab-madiun-siapkan-kawasan-industri-431 hektare-lahan-keluar-dari-lp2b](https://radarmadiun.jawapos.com/kab-madiun/2505010052/pemkab-madiun-siapkan-kawasan-industri-431-hektare-lahan-keluar-dari-lp2b). Diakses pada 16 Januari 2026.
- Radar Surabaya. (2020). 9597 Hektare Sawah di Jatim Berubah Jadi Proyek Properti. [https://radarsurabaya.jawapos.com/ekonomi/77965187/9597 hektare-sawah-di-jatim-berubah-jadi-proyek-properti](https://radarsurabaya.jawapos.com/ekonomi/77965187/9597-hektare-sawah-di-jatim-berubah-jadi-proyek-properti). Diakses pada 16 Januari 2026.
- Rozci, F., & Roidah, I. S. (2023). Analisis Faktor Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian di Jawa Timur. Jurnal Ilmiah Sosio Agribis, 23(1), 35-42.
- Sari, M. K. (2024). Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian di Kecamatan Pilangkenceng Kabupaten Madiun Provinsi Jawa Timur

(Doctoral dissertation, Sekolah  
Tinggi Pertanahan Nasional).

Suherianti, T., & Sujianto, S. (2024).  
Implementasi Peraturan Daerah  
Kabupaten Indragiri Hilir Nomor  
2 Tahun 2021 Tentang  
Perlindungan Lahan Pertanian  
Pangan Berkelanjutan: Studi  
Kasus Kecamatan Tembilahan  
Hulu. Eksekusi: Jurnal Ilmu  
Hukum dan Administrasi  
Negara, 2(2), 230-247.