

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN MERAUKE

Suharti Rusdin<sup>1</sup>, Syahruddin<sup>2\*</sup>, Yohanis Endes Teturan<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Universitas Musamus, Merauke, Indonesia

\*Korespondensi : syahruddin@unmus.ac.id

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Merauke, dengan fokus pada efektivitas penerapan, faktor pendukung dan penghambat, serta rekomendasi penguatan kebijakan. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus, melibatkan wawancara mendalam dengan pemerintah daerah, masyarakat adat, dan pihak swasta, observasi lapangan, serta analisis dokumen kebijakan dan data spasial lahan pertanian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi LP2B berjalan tidak merata; beberapa wilayah mematuhi zonasi lahan, sementara wilayah lain mengalami alih fungsi akibat tekanan pembangunan, investasi agribisnis, dan keterbatasan pengawasan. Faktor pendukung implementasi mencakup regulasi yang jelas, dukungan masyarakat lokal, dan ketersediaan data spasial, sedangkan faktor penghambat meliputi minimnya koordinasi lintas sektor, konflik kepentingan, dan keterbatasan kapasitas aparatur pemerintah. Kesenjangan signifikan antara perencanaan kebijakan dan praktik di lapangan menekankan perlunya mekanisme pengawasan berbasis data real-time, integrasi perspektif sosial-budaya masyarakat adat, dan penguatan sinergi multi-stakeholder. Penelitian ini merekomendasikan pengembangan model implementasi LP2B yang adaptif dan kontekstual untuk menyeimbangkan kebutuhan pembangunan dengan keberlanjutan pangan, serta mendukung ketahanan pangan jangka panjang di Merauke.

**Kata Kunci :** Lahan Berkelanjutan, Kebijakan Publik, Ketahanan Pangan, Koordinasi Stakeholder, Alih Lahan.

### ABSTRACT

*This study aims to analyze the implementation of the Sustainable Food Crop Land (LP2B) policy in Merauke Regency, focusing on its effectiveness, supporting and inhibiting factors, and recommendations for policy strengthening. The study employed a qualitative approach with a case study method, involving in-depth interviews with local governments, indigenous communities, and the private sector, field observations, and analysis of policy documents and agricultural land spatial data. The results indicate that LP2B implementation is uneven; some areas comply with land zoning regulations, while others experience land conversion due to development pressures, agribusiness investment, and limited oversight. Supporting factors include clear regulations, local community support, and the availability of spatial data, while inhibiting factors include minimal cross-sectoral coordination, conflicts of interest, and limited government capacity. The significant gap between policy planning and field practice emphasizes the need for real-time data-based monitoring mechanisms, integration of indigenous communities' socio-cultural perspectives, and strengthening multi-stakeholder synergies. This study recommends the development of an*

*adaptive and contextual LP2B implementation model to balance development needs with food sustainability and support long-term food security in Merauke.*

**Keywords :** Sustainable Land, Public Policy, Food Security, Stakeholder Coordination, Land Conversion.

## A. PENDAHULUAN

Lahan pertanian pangan berkelanjutan telah menjadi isu strategis dalam diskursus global mengenai ketahanan pangan di tengah meningkatnya ancaman krisis pangan dunia, perubahan iklim, dan tekanan konversi lahan yang tidak terkendali (Amin et al., 2024). Di banyak negara, degradasi sumber daya lahan dan perubahan pola iklim telah menurunkan kapasitas produksi pangan, sehingga mengancam stabilitas pasokan pangan jangka panjang (Mariyanto, 2025). Organisasi pangan dunia (FAO) menegaskan bahwa perlindungan lahan pertanian merupakan salah satu pilar utama untuk memastikan keberlanjutan sistem pangan global, terutama ketika populasi dunia terus meningkat dan permintaan pangan semakin besar. Selain itu, intensifikasi konversi lahan untuk pembangunan infrastruktur, ekspansi industri, dan urbanisasi telah memperburuk kerentanan sektor pertanian, yang pada akhirnya mengurangi kemampuan negara-negara untuk menjaga kedaulatan pangan. Dalam konteks Indonesia, kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi bagian penting dari strategi nasional untuk menjamin ketersediaan pangan di masa depan (Ramadhan & Murti, 2024). Pemerintah telah mengembangkan kerangka regulasi seperti UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) sebagai upaya formal mempertahankan lahan produktif dari alih fungsi yang tidak terkontrol.

Namun demikian, tren konversi lahan masih terus meningkat, terutama di wilayah yang memiliki nilai ekonomi tinggi, sehingga menimbulkan tekanan terhadap ekosistem pertanian dan sistem produksi pangan nasional (Ibnu, 2024). Konversi lahan yang tidak terkendali tidak hanya mengurangi luas lahan panen, tetapi juga mengganggu keseimbangan ekologi, merusak fungsi hidrologi, dan menurunkan produktivitas jangka panjang. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan perlindungan lahan harus diperkuat secara sistematis untuk menjawab tantangan strategis dalam menjaga ketahanan pangan nasional.

Merauke memiliki posisi strategis sebagai salah satu sentra pertanian utama di Indonesia Timur dengan potensi lahan yang sangat luas dan tingkat kesuburan yang mendukung pengembangan pangan skala besar. Kawasan ini telah ditetapkan sebagai lokasi program prioritas nasional, termasuk Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) dan berbagai inisiatif pangan nasional yang bertujuan memperkuat kedaulatan pangan Indonesia (Solapari et al., 2024). Keunggulan geografis, ketersediaan lahan yang relatif masih ekstensif, serta dukungan ekosistem rawa dan savana menjadikan Merauke sebagai wilayah yang diharapkan mampu berperan sebagai lumbung pangan nasional. Namun demikian, kapasitas produksi pangan di Merauke sangat ditentukan oleh pengelolaan ruang yang tepat, terutama dalam memastikan bahwa lahan pertanian produktif tetap terjaga dan tidak mengalami

degradasi akibat tekanan pembangunan. Di sisi lain, Merauke menghadapi tantangan besar berupa ekspansi pembangunan skala besar, investasi agribisnis komersial, dan dinamika perubahan penggunaan lahan yang dapat mengancam keberlanjutan pertanian jangka panjang. Masuknya berbagai proyek perkebunan, infrastruktur, dan aktivitas ekonomi lainnya berpotensi mempercepat alih fungsi lahan, terutama di kawasan yang sebelumnya diperuntukkan bagi pertanian pangan. Situasi ini menuntut hadirnya kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebagai instrumen penting untuk menjaga stabilitas ruang budidaya pertanian dan mengendalikan konversi lahan yang tidak terkendali. Implementasi LP2B menjadi krusial tidak hanya untuk melindungi lahan produktif, tetapi juga untuk memastikan bahwa strategi pengembangan pangan nasional dapat berjalan secara berkelanjutan, selaras dengan kebutuhan masyarakat lokal serta kelestarian lingkungan di Merauke.

Meskipun kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) telah dirancang secara komprehensif pada tingkat regulasi nasional maupun daerah, kesenjangan antara perencanaan dan implementasinya di lapangan masih sangat nyata. Banyak ketentuan teknis yang diatur dalam dokumen perencanaan tidak sepenuhnya terwujud dalam praktik, terutama terkait penetapan zonasi lahan dan perlindungan terhadap area pertanian produktif. Tantangan administratif seperti keterbatasan kapasitas birokrasi, tidak seragamnya pemahaman antarinstansi, serta lemahnya koordinasi lintas sektor sering menjadi faktor penghambat utama. Selain itu, kepatuhan masyarakat dan pemangku kepentingan lokal terhadap zonasi LP2B juga masih rendah, terutama pada wilayah

yang mengalami tekanan pembangunan dan perubahan tata guna lahan yang cepat (Dea, 2024). Permasalahan implementasi tersebut diperburuk oleh minimnya pengawasan, monitoring berkala, serta pembaruan data spasial lahan pertanian yang seharusnya menjadi basis pengendalian konversi lahan. Tanpa sistem monitoring yang akurat dan berkelanjutan, pemerintah daerah kesulitan mengidentifikasi perubahan penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Selain itu, konflik kepentingan antara kebutuhan investasi, pembangunan infrastruktur, dan upaya menjaga keberlanjutan pangan semakin memperlebar kesenjangan implementasi. Dalam banyak kasus, prioritas ekonomi jangka pendek lebih diutamakan dibandingkan perlindungan lahan pertanian jangka panjang, sehingga integritas kebijakan LP2B menjadi rapuh. Kondisi ini menunjukkan perlunya pendekatan implementasi yang lebih tegas, kolaboratif, dan berbasis data untuk memastikan kebijakan LP2B berjalan efektif dan mampu menjawab tantangan pembangunan daerah.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah mengkaji perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dari berbagai perspektif, baik pada skala nasional maupun daerah. Konversi lahan pertanian di Indonesia terus meningkat akibat tekanan pembangunan ekonomi dan lemahnya regulasi pengendalian ruang (Anggraini et al., 2025). Implementasi LP2B masih menghadapi kendala struktural, seperti keterbatasan koordinasi lintas sektor dan belum optimalnya integrasi kebijakan ke dalam rencana tata ruang wilayah (Rama Utami et al., 2023). Keberhasilan perlindungan lahan pertanian sangat ditentukan oleh kualitas monitoring

dan ketersediaan data spasial yang akurat (Dewi et al., 2025). Kebijakan LP2B seringkali tidak efektif karena adanya tumpang tindih kepentingan antara sektor pertanian, investasi, dan pembangunan infrastruktur, yang menyebabkan implementasi kebijakan tidak berjalan sesuai rencana (Magfirah et al., 2025).

Penelitian tentang perlindungan lahan pertanian di kawasan timur Indonesia juga telah menunjukkan pola tantangan yang serupa. Studi oleh Wambrauw (2022) di Papua menyoroti pentingnya mempertimbangkan aspek sosial-budaya masyarakat adat dalam pengelolaan lahan pertanian, karena ketidaksesuaian pendekatan kebijakan formal dengan praktik lokal telah memicu resistensi dan penyesuaian yang lambat. Dalam konteks Merauke, beberapa penelitian terkait pengembangan pangan skala besar seperti MIFEE (Hidayat, 2018; Vivaldi, 2021) memperlihatkan bahwa konversi lahan dan dualisme kepentingan antara investor dan petani lokal menjadi tantangan utama dalam menjaga keberlanjutan pertanian. Meskipun demikian, kajian spesifik yang mengevaluasi implementasi kebijakan LP2B secara langsung di Merauke masih terbatas. Mayoritas studi fokus pada analisis kebijakan umum atau dampak pembangunan, namun belum mengulas secara mendalam mengenai efektivitas implementasi LP2B, mekanisme pengawasan, atau hubungan antara kebijakan formal dengan praktik pengelolaan lahan di tingkat lokal. Keterbatasan ini menunjukkan adanya *research gap* penting yang perlu dijawab oleh penelitian ini untuk memberikan kontribusi empiris terhadap literatur perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Meskipun berbagai studi telah membahas kebijakan perlindungan lahan pertanian dan dinamika konversi lahan di Indonesia, sebagian besar penelitian masih berfokus pada analisis regulasi umum, aspek teknis penataan ruang, atau dampak pembangunan skala besar. Namun, kajian yang secara spesifik mengevaluasi implementasi kebijakan LP2B di wilayah perbatasan seperti Merauke masih sangat terbatas, terutama terkait mekanisme pengawasan, kualitas data spasial, koordinasi antarinstansi, serta integrasi perspektif masyarakat adat dalam pengelolaan lahan pertanian. Kesenjangan ini menunjukkan perlunya analisis empiris yang lebih mendalam mengenai efektivitas implementasi LP2B dalam konteks daerah dengan tekanan konversi lahan yang tinggi. Penelitian ini menjadi penting karena Merauke merupakan wilayah strategis dalam agenda ketahanan pangan nasional, namun pada saat yang sama menghadapi ancaman serius dari ekspansi pembangunan, investasi agribisnis, dan perubahan tata guna lahan yang cepat. Tanpa evaluasi implementasi kebijakan LP2B yang komprehensif, potensi lahan pangan produktif berisiko terdegradasi dan mengancam keberlanjutan produksi pangan. Oleh karena itu, analisis mendalam mengenai efektivitas kebijakan LP2B di Merauke sangat mendesak untuk memastikan bahwa upaya perlindungan lahan berjalan sesuai tujuan dan mampu mengamankan ruang pertanian bagi kebutuhan pangan jangka panjang. Kebaruan penelitian ini terletak pada pendekatannya yang mengintegrasikan analisis kebijakan publik, dinamika pemanfaatan lahan, serta perspektif sosial-budaya masyarakat adat dalam mengevaluasi implementasi LP2B di

Merauke suatu pendekatan yang belum banyak dilakukan dalam penelitian sebelumnya. Penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi faktor penghambat dan pendukung implementasi, tetapi juga menawarkan model analisis implementasi kebijakan yang lebih kontekstual dan berbasis data lokal. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi ilmiah baru bagi literatur perlindungan lahan pertanian, terutama pada wilayah dengan tekanan konversi tinggi dan karakteristik sosial-ekologis yang kompleks. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas implementasi kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Merauke dengan mengidentifikasi sejauh mana kebijakan tersebut diterapkan sesuai ketentuan, menelusuri faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam proses implementasinya, serta mengevaluasi peran koordinasi lintas sektor, mekanisme pengawasan, dan pemutakhiran data lahan dalam menjaga keberlanjutan ruang pertanian. Selain itu, penelitian ini bertujuan merumuskan rekomendasi strategis yang dapat memperkuat perlindungan lahan pertanian produktif dan mendukung ketahanan pangan jangka panjang di wilayah yang menghadapi tekanan konversi lahan yang tinggi.

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus, karena memungkinkan analisis mendalam terhadap fenomena implementasi kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Merauke. Studi kasus dipilih sebagai metode yang paling tepat untuk mengeksplorasi interaksi kompleks antara

kebijakan formal, praktik pengelolaan lahan, dan konteks sosial-budaya masyarakat adat. Pendekatan ini mendukung pemahaman holistik mengenai dinamika implementasi kebijakan, termasuk faktor penghambat, pendukung, dan konsekuensi dari perbedaan antara perencanaan kebijakan dan praktik lapangan. Selain itu, metode ini memungkinkan penggalian informasi kualitatif yang kaya dan kontekstual, yang menjadi nilai kebaruan penelitian karena mengintegrasikan perspektif multi-stakeholder dengan karakteristik lokal Merauke. Dalam kerangka kebijakan publik, studi kasus ini berfokus pada evaluasi efektivitas implementasi LP2B, bukan sekadar deskripsi regulasi formal. Penelitian mengadopsi pendekatan sistemik, dengan mempertimbangkan aspek hukum, administratif, dan sosial-budaya, sehingga dapat menilai sejauh mana kebijakan LP2B mampu mengatasi tekanan konversi lahan, investasi agribisnis, dan pembangunan infrastruktur. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan gambaran empiris terkait perlindungan lahan, tetapi juga menekankan relevansi temuan bagi perumusan strategi kebijakan yang lebih adaptif dan berbasis konteks lokal.

Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Merauke, Papua Selatan, wilayah strategis pertanian dengan potensi lahan luas namun menghadapi tekanan konversi tinggi akibat pembangunan skala besar dan investasi agribisnis. Merauke dipilih sebagai lokasi studi karena perannya sebagai lumbung pangan nasional sekaligus kawasan yang menghadapi risiko degradasi lahan akibat alih fungsi, sehingga relevan untuk menilai implementasi LP2B secara empiris. Fokus penelitian mencakup

interaksi antara kebijakan formal, praktik lokal, dan tekanan eksternal, yang memungkinkan evaluasi menyeluruh terhadap efektivitas perlindungan lahan di wilayah dengan karakteristik unik tersebut. Subjek penelitian terdiri dari tiga kelompok utama yang relevan dengan implementasi kebijakan LP2B. Pertama, pemerintah daerah, termasuk Dinas Pertanian, Bappeda, dan Dinas Lingkungan Hidup, yang bertanggung jawab terhadap perencanaan, koordinasi, dan pengawasan kebijakan. Kedua, masyarakat adat dan petani lokal yang memiliki dan mengelola lahan produktif, yang peranannya krusial dalam menjaga keberlanjutan pertanian. Ketiga, pihak swasta atau investor yang terlibat dalam kegiatan pembangunan pertanian atau perkebunan skala besar. Pendekatan multi-subjek ini memastikan analisis yang komprehensif dan mampu menangkap kompleksitas faktor sosial, ekonomi, dan politik dalam implementasi LP2B.

Pengumpulan data dilakukan melalui kombinasi metode wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan analisis dokumen kebijakan. Wawancara mendalam dilakukan dengan pejabat pemerintah, tokoh masyarakat adat, dan pemangku kepentingan sektor pertanian untuk mendapatkan pemahaman terkait persepsi, praktik, dan kendala dalam implementasi LP2B. Observasi partisipatif digunakan untuk memverifikasi kondisi nyata di lapangan, termasuk kepatuhan terhadap zonasi lahan dan praktik pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat lokal. Analisis dokumen mencakup peraturan LP2B, rencana tata ruang, dan data spasial lahan, yang menjadi dasar penilaian kesesuaian antara regulasi dan praktik lapangan. Kombinasi teknik ini memungkinkan

triangulasi data untuk meningkatkan validitas dan reliabilitas temuan. Data kualitatif dari wawancara dan observasi akan dibandingkan dengan dokumen resmi untuk mengidentifikasi kesenjangan implementasi dan potensi konflik kepentingan. Selain itu, teknik pengumpulan ini mendukung penggalian informasi yang relevan terkait koordinasi lintas sektor, mekanisme pengawasan, serta integrasi perspektif sosial-budaya masyarakat adat. Dengan demikian, metode ini memberikan kerangka analisis yang kuat untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan LP2B secara menyeluruh dan kontekstual.

Data yang terkumpul dianalisis menggunakan analisis tematik berbasis kebijakan publik, yang bertujuan mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat implementasi LP2B, kesenjangan antara perencanaan dan praktik, serta dinamika interaksi antara pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta. Analisis tematik dilakukan secara sistematis dengan mengelompokkan data berdasarkan tema utama, termasuk efektivitas pengawasan, kepatuhan terhadap zonasi, dan dampak sosial-budaya terhadap pengelolaan lahan. Pendekatan ini memungkinkan penelitian untuk mengungkap pola-pola signifikan dan memahami konteks lokal secara mendalam. Selain itu, validitas temuan dijamin melalui triangulasi data, yang menggabungkan wawancara, observasi, dan dokumen kebijakan. Pendekatan ini memastikan bahwa kesimpulan penelitian tidak hanya berbasis satu sumber data, tetapi mencerminkan realitas di lapangan secara holistik. Hasil analisis akan digunakan untuk merumuskan rekomendasi strategis yang konkret bagi pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lain, termasuk

model penguatan implementasi LP2B yang adaptif, berbasis data spasial, dan sensitif terhadap aspek sosial-budaya masyarakat adat.

### C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebelum membahas temuan penelitian secara rinci, perlu ditegaskan bahwa analisis ini dilakukan berdasarkan pendekatan studi kasus kualitatif yang mengintegrasikan wawancara, observasi lapangan, dan analisis dokumen kebijakan. Fokus penelitian adalah mengevaluasi implementasi kebijakan Lahan Pertanian

Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Merauke, mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat, serta menelaah kesesuaian antara regulasi formal dengan praktik pengelolaan lahan di lapangan. Dengan pendekatan ini, hasil penelitian tidak hanya memberikan gambaran empiris tentang efektivitas kebijakan, tetapi juga mengungkap dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang memengaruhi perlindungan lahan pertanian di wilayah yang menghadapi tekanan konversi lahan tinggi.

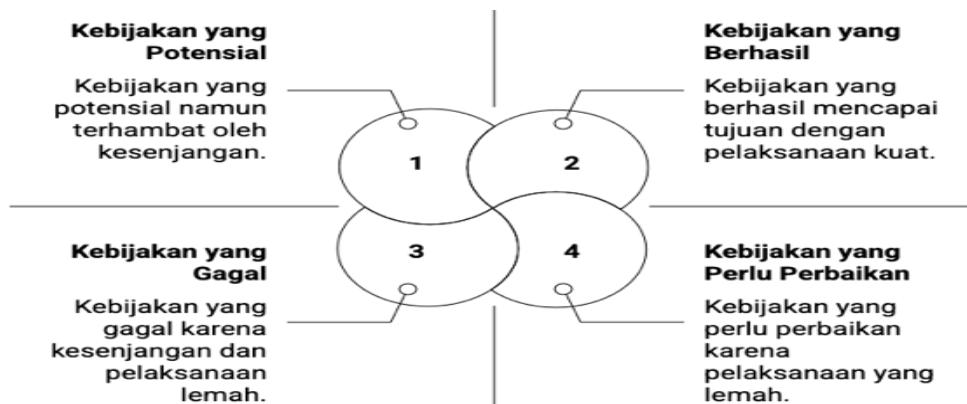
Tabel 1. Efektivitas Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Merauke

| Aspek Evaluasi                 | Indikator   | Temuan Lapangan  | Analisis Singkat   |
|--------------------------------|---|--|--|
| Kepatuhan Zonasi Lahan         | Persentase wilayah yang sesuai zonasi LP2B              | Sebagian wilayah mematuhi zonasi, sebagian lain mengalami alih fungsi untuk pembangunan dan perkebunan skala besar | Implementasi LP2B tidak merata; tekanan pembangunan menyebabkan pelanggaran zonasi       |
| Ketersediaan Regulasi          | Adanya kebijakan formal dan pedoman pelaksanaan         | Kebijakan LP2B tersedia secara formal di tingkat nasional dan daerah   | Regulasi memadai secara hukum, tetapi belum cukup untuk menjamin efektivitas di lapangan |
| Pengawasan dan SDM             | Ketersediaan pengawasan lapangan dan kapasitas aparatur | Minimnya pengawasan dan keterbatasan sumber daya manusia   | Keterbatasan kapasitas menghambat penegakan kebijakan secara konsisten                   |
| Pemahaman Pemangku Kepentingan | Kesamaan persepsi terhadap aturan LP2B                  | Terdapat perbedaan pemahaman antar pemangku kepentingan (pemerintah, masyarakat adat, investor)                    | Inkonsistensi penerapan aturan di lapangan terjadi akibat perbedaan pemahaman            |

Tabel 1 menyajikan hasil evaluasi efektivitas implementasi LP2B di Kabupaten Merauke, mencakup aspek kepatuhan terhadap zonasi lahan,

ketersediaan regulasi, kapasitas pengawasan dan sumber daya manusia, serta kesamaan pemahaman antar pemangku kepentingan. Data menunjukkan bahwa implementasi kebijakan berjalan tidak merata, dengan beberapa wilayah mematuhi zonasi sedangkan wilayah lain mengalami alih fungsi lahan untuk

pembangunan dan perkebunan skala besar. Minimnya pengawasan dan perbedaan pemahaman antar pemangku kepentingan menjadi faktor utama yang mempengaruhi efektivitas kebijakan, sehingga diperlukan penguatan mekanisme implementasi untuk menjaga keberlanjutan lahan pertanian.



Gambar 1. Analisis Kesenjangan Kebijakan Pangan Adanya kesenjangan yang cukup nyata antara tujuan program kebijakan pangan dan realisasi di lapangan. Meskipun kebijakan dirancang untuk meningkatkan kemandirian pangan melalui pemanfaatan sumberdaya lokal, hasil aktual menunjukkan bahwa sebagian target tidak tercapai karena ketidaksesuaian model kebijakan dengan kebutuhan dan pola hidup masyarakat adat yang masih mengandalkan praktik tradisional. Selain itu, beberapa

intervensi yang direncanakan, seperti peningkatan produktivitas komoditas lokal dan modernisasi pertanian, tidak berjalan optimal karena lemahnya sistem monitoring, evaluasi, dan pengendalian program. Kondisi ini mengakibatkan ketidakkonsistenan antara perencanaan dan pelaksanaan, serta rendahnya kemampuan pemerintah dalam mengidentifikasi hambatan sejak dulu dan melakukan penyesuaian kebijakan yang lebih responsif terhadap dinamika lokal.

Tabel 2. Kesenjangan dan Tantangan Implementasi LP2B di Merauke

| Aspek                           | Temuan Lapangan  | Dampak pada Implementasi Kebijakan  |
|---------------------------------|--|---|
| Kesesuaian perencanaan & zonasi | Perencanaan kebijakan dan zonasi lahan sering tidak sesuai praktik di lapangan | Alih fungsi lahan terjadi di beberapa wilayah; efektivitas LP2B menurun     |
| Integrasi data spasial          | Data spasial belum sepenuhnya terintegrasi                                     | Pemantauan perubahan lahan kurang efektif; kesulitan mendeteksi alih fungsi |

|                               |  |  |
|-------------------------------|--|--|
| Partisipasi masyarakat adat   | Partisipasi terbatas pada beberapa wilayah                                 | Keterlibatan lokal tidak merata; resistensi terhadap kebijakan tetap ada |
| Tekanan konversi lahan        | Proyek pembangunan dan investor meningkatkan alih fungsi lahan             | Risiko kehilangan lahan produktif tinggi; konflik kepentingan meningkat  |
| Kapasitas aparatur pemerintah | Kesenjangan kapasitas dalam penerapan dan pengawasan kebijakan             | Pengawasan tidak optimal; koordinasi lintas sektor kurang efektif        |
| Konflik sosial-ekonomi        | Perbedaan prioritas antara kepentingan ekonomi dan keberlanjutan pertanian | Terjadi ketidakseimbangan antara pembangunan dan perlindungan lahan      |

Tabel 1 menunjukkan bahwa implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Merauke masih menghadapi sejumlah kesenjangan dan tantangan yang signifikan. Perencanaan kebijakan dan zonasi lahan seringkali tidak sesuai dengan praktik di lapangan, sehingga beberapa wilayah mengalami alih fungsi lahan yang mengurangi efektivitas LP2B. Minimnya integrasi data spasial menyebabkan pemantauan perubahan lahan kurang optimal, sementara partisipasi masyarakat adat masih terbatas, sehingga keterlibatan lokal tidak merata dan resistensi terhadap kebijakan tetap muncul. Tekanan konversi lahan oleh investor dan proyek pembangunan skala besar, ditambah dengan kesenjangan kapasitas aparatur pemerintah dalam menerapkan dan mengawasi kebijakan, semakin memperlemah perlindungan lahan produktif. Selain itu, konflik sosial antara kepentingan ekonomi dan keberlanjutan pertanian menambah kompleksitas implementasi. Secara keseluruhan, temuan ini menekankan perlunya koordinasi lintas sektor yang lebih baik, penguatan kapasitas pemerintah, integrasi data spasial yang akurat, dan peningkatan partisipasi masyarakat lokal

untuk memastikan LP2B dapat berjalan efektif dan mendukung ketahanan pangan jangka panjang.

Implementasi kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Merauke menunjukkan adanya ketidakseimbangan signifikan antara perencanaan formal dan praktik di lapangan. Meskipun regulasi zonasi lahan telah ditetapkan untuk melindungi lahan produktif, kenyataannya banyak area pertanian masih mengalami alih fungsi yang tidak terkendali, terutama untuk pembangunan infrastruktur dan investasi perkebunan skala besar. Fenomena ini menimbulkan kerentanan terhadap ketahanan pangan lokal dan nasional, karena lahan yang seharusnya mendukung produksi pangan berkelanjutan justru beralih ke penggunaan non-pertanian. Temuan ini sejalan dengan studi sebelumnya yang menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan pertanian sangat dipengaruhi oleh kapasitas pengawasan pemerintah dan pemahaman pemangku kepentingan terhadap regulasi (Bahri et al., 2025). Di banyak kasus, peraturan yang jelas dan lengkap tidak cukup untuk menjamin keberhasilan implementasi jika tidak diikuti dengan pengawasan yang

konsisten dan keterlibatan pihak terkait. Hal ini menunjukkan bahwa kesenjangan antara teori kebijakan dan praktik lapangan merupakan fenomena yang umum terjadi, tetapi harus dikaji lebih dalam dalam konteks spesifik Merauke yang memiliki tekanan konversi lahan tinggi (Rikardus, 2025).

Kesenjangan implementasi LP2B di Merauke terutama muncul karena kombinasi faktor administratif, sosial, dan ekonomi. Kapasitas sumber daya manusia di pemerintah daerah masih terbatas, sehingga proses monitoring dan evaluasi zonasi tidak berjalan optimal. Selain itu, koordinasi lintas sektor antara dinas terkait, investor, dan masyarakat adat belum berjalan sinergis. Kondisi ini memungkinkan sebagian lahan produktif mengalami alih fungsi sebelum tindakan pengawasan dapat dilakukan, yang akhirnya mengurangi efektivitas perlindungan lahan. Selain faktor internal pemerintah, tekanan pembangunan dan investasi skala besar turut memperburuk ketidakseimbangan implementasi (Haq et al., 2025). Alih fungsi lahan untuk perkebunan, proyek infrastruktur, dan aktivitas ekonomi lainnya sering bertentangan dengan tujuan LP2B, sehingga menimbulkan konflik kepentingan antara pertumbuhan ekonomi jangka pendek dan keberlanjutan pangan jangka panjang. Masyarakat adat, yang mengandalkan lahan produktif untuk mata pencarian, terkadang mengalami marginalisasi akibat dominasi kepentingan investor. Hal ini menegaskan perlunya pendekatan kebijakan yang mempertimbangkan keseimbangan antara ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Dalam konteks kebijakan publik, ketidakseimbangan ini menekankan urgensi

penerapan mekanisme monitoring yang adaptif, berbasis data spasial, dan partisipatif. Sistem monitoring yang real-time dan terintegrasi memungkinkan pemerintah daerah untuk mendeteksi perubahan penggunaan lahan secara cepat dan mengambil tindakan korektif. Pendekatan partisipatif, melibatkan masyarakat lokal dan tokoh adat, juga dapat meningkatkan kepatuhan terhadap zonasi, karena masyarakat merasa memiliki tanggung jawab terhadap keberlanjutan lahan produktif (Zikri, 2024). Keberhasilan implementasi LP2B tidak hanya bergantung pada regulasi formal, tetapi juga pada sinergi multi-stakeholder dan kualitas pengawasan. Untuk memperkuat efektivitas kebijakan, diperlukan strategi integratif yang mencakup peningkatan kapasitas aparatur pemerintah, pemutakhiran data spasial secara berkala, dan mekanisme partisipasi aktif masyarakat adat. Dengan pendekatan ini, implementasi LP2B dapat lebih konsisten di lapangan, sekaligus memastikan perlindungan lahan pertanian produktif yang mendukung ketahanan pangan berkelanjutan di Merauke.

Faktor pendukung implementasi LP2B di Merauke mencakup beberapa aspek penting yang memberikan landasan bagi keberhasilan kebijakan. Regulasi yang jelas dan tegas menjadi acuan utama bagi seluruh pemangku kepentingan dalam menerapkan zonasi lahan, sehingga arah kebijakan dapat dipahami dan diikuti secara konsisten. Selain itu, dukungan masyarakat lokal, terutama masyarakat adat yang memiliki ikatan historis dengan lahan, turut memperkuat legitimasi kebijakan dan memfasilitasi kepatuhan terhadap aturan zonasi (Mubarak et al., 2024). Ketersediaan data spasial dan peta tata ruang juga memberikan informasi yang akurat untuk

pengambilan keputusan, membantu pemerintah dan pihak terkait memantau status lahan secara real-time. Meski terdapat faktor pendukung yang signifikan, implementasi LP2B menghadapi hambatan yang tidak kalah kompleks. Salah satu tantangan utama adalah minimnya koordinasi lintas sektor antara pemerintah daerah, investor, dan masyarakat adat, yang menyebabkan inkonsistensi dalam pelaksanaan zonasi. Konflik kepentingan antara pembangunan infrastruktur atau investasi agribisnis dengan perlindungan lahan produktif juga sering muncul, sehingga sebagian lahan yang seharusnya dilindungi dialihkan untuk kepentingan ekonomi jangka pendek (Tambaip et al., 2024). Keterbatasan kapasitas aparatur pemerintah dalam pengawasan dan evaluasi kebijakan turut memperburuk kondisi ini, karena perubahan penggunaan lahan sulit terdeteksi dan diantisipasi secara cepat.

Analisis temuan menunjukkan bahwa keberhasilan LP2B tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi formal, tetapi juga oleh kemampuan membangun sinergi antara berbagai pemangku kepentingan. Pemerintah, masyarakat adat, dan pihak swasta perlu bekerja sama secara aktif untuk menciptakan mekanisme pengawasan yang efektif dan berkelanjutan. Sinergi ini memungkinkan peran masyarakat adat sebagai pengawas lokal, sekaligus menjembatani kepentingan ekonomi dan keberlanjutan lahan pertanian (Tambaip & Tjilen, 2023a). Selain itu, penguatan kapasitas aparatur pemerintah menjadi faktor kunci dalam mendukung implementasi LP2B. Pelatihan, peningkatan kompetensi teknis, serta penggunaan teknologi informasi untuk monitoring lahan dapat meningkatkan efektivitas pengawasan dan pemutakhiran data spasial.

Dengan demikian, kapasitas pemerintah yang memadai akan mampu menutup celah antara perencanaan kebijakan dan praktik di lapangan, mengurangi risiko alih fungsi lahan yang tidak terkendali.

Pendekatan partisipatif juga muncul sebagai strategi penting untuk mengatasi hambatan dalam implementasi LP2B. Melibatkan masyarakat lokal dan tokoh adat dalam proses pengambilan keputusan dan pengawasan zonasi lahan tidak hanya meningkatkan kepatuhan, tetapi juga memperkuat rasa memiliki terhadap lahan produktif (Tambaip et al., 2025). Hal ini sejalan dengan prinsip kebijakan publik yang menekankan pentingnya kolaborasi multi-stakeholder dan penerapan kebijakan berbasis konteks lokal, khususnya di wilayah dengan tekanan konversi lahan tinggi seperti Merauke. Dengan mempertimbangkan faktor pendukung, hambatan, dan strategi penguatan, pembahasan ini menegaskan bahwa efektivitas LP2B bergantung pada keseimbangan antara regulasi formal, kualitas pengawasan, dan partisipasi aktif masyarakat. Sinergi multi-stakeholder yang terintegrasi akan memastikan implementasi kebijakan lebih konsisten dan mampu melindungi lahan pertanian produktif secara berkelanjutan. Pendekatan ini juga menjadi landasan untuk merancang model implementasi LP2B yang adaptif, responsif terhadap perubahan kondisi lapangan, dan mendukung ketahanan pangan jangka panjang di Merauke.

Data lapangan menunjukkan bahwa zonasi lahan dan tata ruang yang direncanakan di Kabupaten Merauke seringkali tidak sepenuhnya diterapkan dalam praktik. Beberapa area pertanian yang seharusnya dilindungi mengalami alih fungsi yang tidak terkendali untuk

pembangunan infrastruktur dan investasi perkebunan. Fenomena ini menimbulkan kerentanan terhadap ketahanan pangan lokal, karena lahan yang seharusnya mendukung produksi pangan berkelanjutan justru dialihkan untuk kepentingan ekonomi jangka pendek. Kesenjangan antara perencanaan dan praktik diperparah oleh lemahnya pemutakhiran data dan sistem monitoring yang belum berbasis teknologi terkini (Tambaip & Tjilen, 2023b). Banyak perubahan penggunaan lahan terjadi tanpa tercatat secara tepat, sehingga pemerintah dan pemangku kepentingan sulit melakukan intervensi cepat. Kondisi ini menyebabkan efektivitas kebijakan LP2B menurun, karena mekanisme kontrol dan evaluasi tidak mampu mendeteksi perubahan di lapangan secara real-time.

Koordinasi lintas sektor yang belum optimal turut memperbesar kesenjangan implementasi. Dinas terkait, investor, dan masyarakat adat sering bekerja secara terpisah, sehingga keputusan penggunaan lahan tidak selalu sejalan dengan rencana zonasi. Hal ini menimbulkan konflik kepentingan antara tujuan pembangunan ekonomi dan perlindungan lahan produktif, yang pada akhirnya mengurangi konsistensi penerapan kebijakan. Temuan ini menegaskan bahwa integrasi pendekatan berbasis data dan partisipatif menjadi sangat penting dalam evaluasi kebijakan pertanian. Dengan menggabungkan pemutakhiran data spasial secara berkala dan keterlibatan masyarakat lokal sebagai pengawas, pemerintah dapat memperoleh informasi yang lebih akurat dan relevan. Pendekatan ini juga meningkatkan kepuasan terhadap zonasi dan mengurangi risiko alih fungsi lahan yang tidak terkendali.

Dalam konteks Papua, evaluasi kebijakan yang berhasil harus mempertimbangkan karakteristik sosial-budaya dan kondisi lokal (Tjilen et al., 2022). Hal ini relevan untuk Merauke, di mana masyarakat adat memiliki peran sentral dalam pengelolaan lahan. Dengan melibatkan mereka secara aktif dalam monitoring dan pengambilan keputusan, kebijakan LP2B dapat lebih adaptif dan responsif terhadap perubahan kondisi lapangan. Keberhasilan implementasi LP2B tidak hanya bergantung pada perencanaan dan regulasi formal, tetapi juga pada integrasi teknologi monitoring, pemutakhiran data yang berkala, dan partisipasi aktif masyarakat. Sinergi antara pendekatan teknis dan sosial-budaya ini menjadi kunci untuk menutup kesenjangan antara perencanaan dan praktik, sekaligus memastikan perlindungan lahan pertanian produktif yang mendukung ketahanan pangan berkelanjutan di Merauke.

Alih fungsi lahan yang tidak terkendali di Kabupaten Merauke menimbulkan risiko sosial yang signifikan. Konflik kepentingan sering muncul antara investor yang mendorong ekspansi perkebunan atau pembangunan infrastruktur dengan masyarakat adat yang bergantung pada lahan produktif untuk mata pencarian. Ketegangan ini tidak hanya berdampak pada hubungan sosial, tetapi juga menurunkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lahan, yang menjadi faktor penting dalam keberhasilan implementasi LP2B. Dari sisi ekonomi, konversi lahan dapat memberikan manfaat jangka pendek berupa peningkatan pendapatan dari sektor investasi dan pembangunan (Tambaip et al., 2023). Namun, keuntungan ini bersifat sementara karena produktivitas lahan pertanian yang

hilang tidak dapat segera digantikan. Alih fungsi yang masif mengurangi kapasitas produksi pangan lokal, sehingga mengancam ketahanan pangan jangka panjang dan menimbulkan risiko ekonomi yang lebih besar bagi masyarakat yang bergantung pada sektor pertanian.

Dampak lingkungan dari alih fungsi lahan juga cukup serius. Degradasi tanah, hilangnya area pertanian produktif, dan gangguan ekosistem lokal dapat mengurangi kesuburan lahan dan kapasitas alam untuk mendukung produksi pangan. Selain itu, perubahan penggunaan lahan dapat memengaruhi fungsi hidrologi, seperti aliran sungai dan resapan air, yang pada akhirnya berdampak pada keberlanjutan lingkungan dan ketahanan pangan di wilayah tersebut. Fenomena ini menekankan perlunya pendekatan kebijakan yang seimbang, yang mengintegrasikan pertimbangan sosial, ekonomi, dan lingkungan. Implementasi LP2B harus mampu menyeimbangkan kepentingan pembangunan ekonomi dengan kelestarian lingkungan dan keberlanjutan produksi pangan. Tanpa keseimbangan ini, risiko konflik sosial, ketidakstabilan ekonomi, dan kerusakan ekosistem akan terus meningkat, mengancam tujuan kebijakan jangka panjang.

Selain itu, keterlibatan masyarakat lokal dan tokoh adat menjadi kunci dalam meminimalkan dampak negatif alih fungsi lahan. Partisipasi aktif mereka dalam pengawasan dan pengelolaan zonasi lahan dapat mengurangi risiko konflik sosial dan memastikan bahwa pembangunan ekonomi tidak mengorbankan produktivitas pangan dan keberlanjutan ekosistem. Strategi ini sejalan dengan prinsip pengelolaan sumber daya alam berbasis komunitas yang telah

diterapkan di berbagai daerah di Indonesia. Implementasi LP2B tidak dapat dipandang hanya dari perspektif hukum atau administratif semata. Keberhasilan kebijakan sangat tergantung pada kemampuan pemerintah untuk mengintegrasikan faktor sosial, ekonomi, dan lingkungan secara bersamaan. Pendekatan yang holistik dan partisipatif menjadi strategi penting untuk memastikan perlindungan lahan pertanian produktif, mendukung ketahanan pangan berkelanjutan, serta menjaga keseimbangan pembangunan dan kelestarian lingkungan di Merauke.

#### D. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Merauke berjalan tidak merata. Beberapa wilayah mematuhi zonasi lahan, namun banyak area produktif mengalami alih fungsi akibat tekanan pembangunan, investasi agribisnis, dan keterbatasan pengawasan pemerintah. Faktor pendukung implementasi meliputi regulasi yang jelas, dukungan masyarakat lokal, dan ketersediaan data spasial, sedangkan faktor penghambat utama mencakup minimnya koordinasi lintas sektor, konflik kepentingan antara pembangunan dan perlindungan lahan, serta keterbatasan kapasitas aparatur dalam melakukan monitoring. Kesenjangan yang signifikan antara perencanaan kebijakan dan praktik lapangan menekankan perlunya mekanisme pengawasan berbasis data real-time, integrasi perspektif sosial-budaya masyarakat adat, dan penguatan sinergi multi-stakeholder. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan pengembangan model implementasi LP2B

yang adaptif dan kontekstual, yang mampu menyeimbangkan kebutuhan pembangunan dengan keberlanjutan pangan, serta mendukung ketahanan pangan jangka panjang di wilayah Merauke

## E. DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- Amin, L., Budiman, L., & Suhendi, D. (2024). Resiliensi penguatan ketahanan pangan daerah di Indonesia. *Jurnal Perlindungan Masyarakat Bestuur Praesidium*, 1(2), 63–77.
- Anggraini, S. D., Afandi, A. H., & Utama, J. Y. (2025). Dinamika Peralihan Fungsi Lahan di Wilayah Peri-Urban: Analisis Peran Pemerintah Desa Slempit, Gresik. *Philosophiamundi*, 3(4), 66–74.
- Bahri, U., Rianita, D., Zefron, Z., Muharni, M., & Zuhdi, S. (2025). Dampak Kebijakan Moratorium Pemberian Izin Baru Di Sektor Perkebunan Terhadap Tata Kelola Lahan Di Provinsi Riau. *Jurnal Kajian Pemerintah: Journal of Government, Social and Politics*, 11(2), 643–653.
- Dea, R. G. (2024). Faktor Perubahan Alih Fungsi Lahan Pertanian Akibat Pembangunan Kawasan Aerotropolis Kulon Progo dan Dampaknya Terhadap Tata Guna Lahan LP2B, Pemukiman dan Pariwisata. *Local Engineering*, 2(2), 49–58.
- Dewi, E. S., Ramadhani, F. A., Gozali, M. P. P., & Fizkia, A. (2025). Optimalisasi Pemetaan Pola Ruang pada Dinas PUPR Kota Mataram: Pola Ruang Terbuka Hijau dan Pola Ruang Kawasan Pertanian. *Kontribusi: Jurnal Pengembangan Dan Pengabdian Masyarakat*, 1(1), 69–81.
- Haq, A. S., Samudra, A. A., & Satispi, E. (2025). Implementasi Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Ibu Kota Negara Nusantara. *Sospol*, 11(2), 175–191.
- Ibnu, M. (2024). Tantangan Sektor Pertanian dalam Memenuhi Kebutuhan Pangan Berkelanjutan. *Jurnal Litbang: Media Informasi Penelitian, Pengembangan Dan IPTEK*, 20(2), 135–148.
- Magfirah, N. N., Junus, N., & Moha, M. R. (2025). Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Perspektif Penatagunaan Tanah di Kota Gorontalo. *YUDHISTIRA: Jurnal Yurisprudensi, Hukum Dan Peradilan*, 3(3), 27–35.
- Mariyanto, J. (2025). Krisis Global dan Implikasinya bagi Pertanian Indonesia: Perubahan Iklim, Konflik Geopolitik, dan Spekulasi Pasar. *Jurnal Perencanaan Pembangunan Pertanian*, 2(1), 22–43.
- Mubarok, A., Alviana, A., Marelina, F. P., Febriansyah, M. A. B., Shabrina, S., & Gayatri, T. I. (2024). Perlindungan hak atas tanah masyarakat adat di era otonomi daerah: Tantangan dan peluang. *Almufti Jurnal Sosial Dan Humaniora*, 1(2), 69–77.
- Rama Utami, D., Shesa, L., & Aprizon Putra, D. (2023). *Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Rejang Lebong Nomor 08 Tahun 2012 Tentang RTRW LP2B Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus Alih Fungsi Lahan Pertanian Desa Rimbo Recap)*. Institut Agama

- Islam Negeri Curup.
- Ramadhan, S., & Murti, R. P. W. (2024). Dinamika Alih Fungsi Lahan Sawah dan Upaya Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Wilayah Metropolitan Sarbagita. *Tunas Agraria*, 7(3), 303–325.
- Rikardus, E. (2025). Ketahanan Pangan dan Hak Akses Lahan bagi Masyarakat Adat di Merauke: Kajian Kritis atas Implementasi Kebijakan Publik. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, 4(1), 81–88.
- Solapari, N., Nazhiah, A., Adzkia, Z., Niluh, R., & Gracella, L. (2024). Program Food Estate dan Perlindungan Hak Masyarakat di Merauke. *Jurnal Inovasi Global*, 2(12), 2080–2098.
- Tambaip, B., Riyanto, P., Tjilen, A. P., Negara, I. A., & Musamus, U. (2024). *Penguatan Sistem Manajemen SDM untuk Peningkatan Kinerja Pendidikan di Lingkungan Desa*. 1(10), 1611–1619.
- Tambaip, B., & Tjilen, A. P. (2023a). Analisis Kebijakan Publik dalam Derajat Kesehatan di Papua. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(1), 101–110.
- Tambaip, B., & Tjilen, A. P. (2023b). Dampak Positif Kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Dalam Menangani Kasus Kekerasan Seksual Terhadap Anak. *Musamus Journal of Public Administration*, 5(02), 410–420.
- Tambaip, B., Tjilen, A. P., & Ohoiwutun, Y. (2023). Model Transformasi Budaya Lokal Dalam Pelayanan Publik. *JEKKP (Jurnal Ekonomi, Keuangan Dan Kebijakan Publik)*, 5(1), 1–9.
- Tambaip, B., Tjilen, A. P., & Ohoiwutun, Y. (2025). Transformative Leadership in Equitable Public Management: Advancing Educational Access and Quality in South Papua. *Journal of Ecohumanism*, 4(2), 1117–1131.
- Tjilen, A. P., Sahetapy, W., Tambaip, B., & Betaubun, M. (2022). Ecotourism development policy, supporting capacity and development of sustainable tourism facilities and infrastructure in Raja Ampat Regency, West Papua Province. *International Journal of Science and Society (IJSOC)*, 4(03).
- Zikri, M. (2024). Peran Serta Masyarakat dalam Meningkatkan Kesejahteraan Desa di Kabupaten Tanah Datar. *Journal of Community Development*, 3(3), 1–9.