DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

INVISIBILITAS REGULATIF URBAN FARMING DALAM PERATURAN DAERAH KETAHANAN PANGAN KOTA BANDAR LAMPUNG

Fery Triatmojo[1], Ita Prihantika[2]

[12]Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Lampung, Bandar Lampung, Indonesia
fery.triatmojo@fisip.unila.ac.id

ABSTRACT

Studies of urban farming policy in Indonesia commonly diagnose weak outcomes as an implementation gap, yet this diagnosis presupposes that a governing norm exists. This study aims to theorise a different condition, namely regulatory invisibility, in which a practice thrives materially while remaining absent from the legal and administrative apparatus governing its policy domain. The research employs a qualitative case study of food security regulation in Bandar Lampung City, combining controlled term tracing across a corpus of regulations and budget documents with interviews, focus group discussions, and field observation. The findings reveal invisibility operating across five layers, namely nominal, mandate, fiscal, statistical, and tenurial, which reinforce one another in a self-sustaining cycle: an unnamed practice generates no budget nomenclature, no nomenclature generates no routine data, and no data removes the evidentiary basis required to argue the practice into regulation. The consequences include substitution of public financing by corporate and community sources, drift of programme siting away from food vulnerable areas, and absence of tenurial certainty amid rapid land conversion. The study concludes that regulatory invisibility and implementation gaps demand opposite remedies, so misdiagnosis directs corrective effort toward coordination when the actual deficit is the absence of a norm.

Keywords: food security; local regulation; policy invisibility; urban farming; urban governance

ABSTRAK

Kajian kebijakan urban farming di Indonesia lazim mendiagnosis lemahnya capaian sebagai kesenjangan implementasi, padahal diagnosis tersebut mengandaikan norma pengatur telah tersedia sejak awal. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi dan menteorikan kondisi yang berbeda, yakni invisibilitas regulatif, ketika suatu praktik tumbuh secara material namun absen dari aparatus hukum dan administratif yang mengatur domain kebijakannya. Penelitian menggunakan studi kasus kualitatif atas regulasi ketahanan pangan Kota Bandar Lampung dengan memadukan penelusuran istilah terkendali pada korpus regulasi nasional dan daerah serta dokumen anggaran dengan wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus, dan observasi lapangan. Temuan menunjukkan invisibilitas bekerja pada lima lapis, yakni nominal, mandat, fiskal, statistik, dan tenurial, yang saling menguatkan dalam siklus yang menopang diri sendiri: praktik yang tidak dinamai tidak menghasilkan nomenklatur anggaran, ketiadaan nomenklatur tidak menghasilkan data rutin, dan ketiadaan data menghapus basis bukti yang diperlukan untuk memperjuangkan praktik tersebut masuk ke dalam regulasi. Konsekuensinya meliputi substitusi pembiayaan publik oleh sumber korporasi dan swadaya, pergeseran lokasi program menjauh dari wilayah rentan pangan, serta ketiadaan kepastian tenurial di tengah konversi lahan yang cepat. Penelitian menyimpulkan bahwa invisibilitas regulatif dan kesenjangan implementasi menuntut penyelesaian yang berlawanan, sehingga kesalahan diagnosis secara sistematis

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

mengarahkan upaya perbaikan pada koordinasi dan sosialisasi ketika defisit sesungguhnya adalah ketiadaan norma.

Kata Kunci: invisibilitas kebijakan; ketahanan pangan; peraturan daerah; tata kelola perkotaan; urban farming

PENDAHULUAN

Kajian kebijakan urban farming di Indonesia menunjukkan pola diagnosis yang sangat konsisten. Ketika program pertanian perkotaan dinilai belum mencapai dampak yang diharapkan, penjelasan yang hampir selalu diajukan adalah lemahnya koordinasi antarinstansi, kurang efektifnya sosialisasi, terbatasnya anggaran, dan rendahnya kesadaran masyarakat. Diagnosis semacam ini menempatkan persoalan pada ranah pelaksanaan, sehingga rekomendasi yang mengalir darinya bersifat teknis-manajerial: perkuat koordinasi, tingkatkan pelatihan, tambah alokasi. Kerangka pikir ini berakar pada tradisi studi implementasi yang mapan, yang memang dirancang untuk menjelaskan mengapa keputusan kebijakan tidak menghasilkan tindakan yang sesuai (Purwanto & Sulistyastuti, 2012).

Namun diagnosis kesenjangan implementasi menyimpan satu praanggapan yang jarang diperiksa, yakni bahwa norma yang hendak diimplementasikan memang telah ada. Kesenjangan implementasi secara definisional mensyaratkan adanya jarak antara norma dan tindakan; tanpa norma, tidak ada jarak yang dapat diukur. Persoalannya menjadi berbeda secara kategorial ketika yang terjadi bukan norma yang dilaksanakan secara buruk, melainkan praktik yang berlangsung tanpa norma sama sekali. Pada situasi kedua ini, memperkuat koordinasi dan memperbanyak sosialisasi tidak akan memperbaiki apa pun, sebab yang tidak ada bukanlah pelaksanaan melainkan dasar hukum bagi pelaksanaan itu sendiri.

Kota Bandar Lampung menyediakan kasus yang tajam untuk memeriksa persoalan tersebut. Kota ini memiliki Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Ketahanan Pangan Daerah, sebuah instrumen hukum yang komprehensif dan mengatur tiga pilar ketahanan pangan meliputi ketersediaan, penganekaragaman, dan keamanan pangan. Pada saat yang sama, praktik urban farming di kota ini berlangsung secara nyata dan terdokumentasi: kelompok wanita tani mengelola instalasi hidroponik, usaha komersial mencatat omzet puluhan juta rupiah setiap bulan, program tanggung jawab sosial korporasi membiayai pembangunan fasilitas, dan akademisi mengembangkan aplikasi pemasaran yang telah menjaring seratus dua puluh enam petani terdaftar. Terdapat kesenjangan yang mencolok antara kepadatan praktik di lapangan dan kesunyian regulasi yang mengatur domainnya.

Kesenjangan tersebut menjadi lebih signifikan bila ditempatkan dalam konteks tekanan struktural yang dihadapi kota. Kawasan pertanian di wilayah perencanaan Kota Bandar Lampung menyusut dari 20,49 persen pada 2011 menjadi 6,32 persen pada 2021, ruang terbuka hijau hanya sekitar 4,7 persen dari luas kota, dan sekitar delapan puluh persen dari tiga puluh tiga bukit telah dibuka untuk permukiman. Dengan jumlah penduduk sekitar 1,1 juta jiwa pada kepadatan 6.608 jiwa per kilometer persegi, kota ini bergantung tinggi pada pasokan pangan

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

dari luar wilayah. Sementara itu, Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan tahun 2024 mengidentifikasi sembilan kelurahan berkategori rentan. Dalam kondisi seperti ini, urban farming bukan sekadar aktivitas pelengkap melainkan strategi yang secara substantif relevan, sehingga ketiadaannya dalam kerangka regulasi menuntut penjelasan.

Literatur internasional tentang tata kelola pangan perkotaan telah lama menegaskan bahwa pengakuan hukum merupakan variabel penentu bagi nasib pertanian perkotaan. Mendes, Balmer, Kaethler, dan Rhoads (2008) menunjukkan bahwa pelembagaan inventarisasi lahan dalam perencanaan kota merupakan instrumen paling efektif untuk mengubah status lahan pertanian perkotaan dari sementara menjadi terjamin. Castillo dkk. (2013) memetakan hambatan regulatif sebagai kendala utama yang dihadapi pelaku pertanian perkotaan, sementara Wekerle dan Classens (2015) menunjukkan bahwa ketidakpastian tenurial mematikan inisiatif yang secara produktif sangat berhasil sekalipun. Namun literatur tersebut umumnya membahas situasi di mana regulasi ada tetapi menghambat, atau regulasi diperjuangkan melalui advokasi. Situasi di mana praktik sepenuhnya tidak terbaca oleh aparatus regulatif belum memperoleh perlakuan konseptual yang memadai.

Relevansi persoalan ini melampaui urusan administrasi. Sen (1981) menunjukkan bahwa rawan pangan pada dasarnya merupakan persoalan hak akses dan bukan semata persoalan kecukupan pasokan, sehingga instrumen yang menentukan siapa memperoleh apa justru terletak pada tataran kelembagaan. Ketika suatu jalur produksi pangan rumah tangga tidak memperoleh pengakuan kelembagaan, warga yang menggantungkan sebagian akses pangannya pada jalur tersebut tidak memiliki sandaran hak apa pun ketika lahan yang digunakannya dialihfungsikan. Kingdon (2011) menambahkan bahwa perubahan kebijakan menuntut pertemuan antara arus masalah, arus alternatif, dan arus politik, yang kesemuanya mensyaratkan masalah terlebih dahulu terdefinisi dan terukur. Praktik yang tidak terdefinisi secara administratif dengan demikian tidak pernah benar-benar memasuki arus masalah, betapapun besar skalanya di lapangan.

Di sisi lain, literatur ilmu politik menyediakan perangkat yang relevan namun belum dipertemukan dengan kajian pangan perkotaan. Bachrach dan Baratz (1962) memperkenalkan gagasan wajah kedua kekuasaan, yakni kemampuan mencegah suatu isu memasuki agenda keputusan, sehingga ketiadaan keputusan merupakan bentuk keputusan tersendiri. Scott (1998) menunjukkan bahwa negara hanya dapat mengatur apa yang dapat dibacanya, sehingga praktik yang tidak masuk ke dalam kategori administratif secara efektif tidak ada bagi negara. Roy (2005) menegaskan bahwa informalitas bukan kondisi di luar perencanaan melainkan produk dari cara perencanaan menetapkan batas keterbacaannya. Ketiga gagasan tersebut, bila dipertemukan, memungkinkan perumusan kategori analitik yang berbeda dari kesenjangan implementasi.

Penelitian ini mengajukan konsep invisibilitas regulatif untuk menamai kondisi ketika suatu praktik tumbuh secara material namun absen dari aparatus hukum dan administratif yang

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

mengatur domain kebijakannya. Perlu ditegaskan sejak awal bahwa invisibilitas berbeda dari pelarangan. Urban farming di Kota Bandar Lampung tidak dilarang; ia justru dianjurkan secara retorik dan didukung secara sporadis. Yang tidak ada adalah pengakuan formal yang menghasilkan mandat, penanggung jawab, nomenklatur anggaran, kategori data, dan status lahan. Kondisi ini dapat diringkas sebagai diperbolehkan tetapi tidak diperintah.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengajukan tiga pertanyaan. Pertama, sejauh mana urban farming memperoleh pengakuan formal dalam korpus regulasi dan dokumen administratif yang mengatur ketahanan pangan Kota Bandar Lampung? Kedua, pada lapis apa saja invisibilitas regulatif bekerja dan bagaimana keterkaitan antarlapis tersebut? Ketiga, konsekuensi tata kelola apa yang ditimbulkan oleh invisibilitas tersebut terhadap pembiayaan, penyasaran, dan keberlanjutan program? Sejalan dengan itu, penelitian bertujuan memetakan status pengakuan formal urban farming, mengonstruksi anatomi invisibilitas regulatif beserta mekanisme yang menopangnya, dan menganalisis konsekuensi tata kelolanya.

Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga hal. Pertama, penelitian ini menawarkan invisibilitas regulatif sebagai kategori analitik yang secara tegas dibedakan dari kesenjangan implementasi, dengan menunjukkan bahwa keduanya menuntut penyelesaian yang berlawanan sehingga kesalahan diagnosis berbiaya tinggi. Kedua, penelitian ini menguraikan invisibilitas ke dalam lima lapis yang dapat diperiksa secara empirik, yakni nominal, mandat, fiskal, statistik, dan tenurial, sehingga konsep tersebut dapat dioperasikan sebagai alat diagnosis dan bukan sekadar kritik. Ketiga, penelitian ini mengidentifikasi mekanisme sirkular yang menyebabkan invisibilitas menopang dirinya sendiri, yakni rantai sebab yang bergerak dari ketiadaan nama menuju ketiadaan nomenklatur anggaran, ketiadaan data rutin, dan pada akhirnya ketiadaan basis bukti yang justru diperlukan untuk mengakhiri invisibilitas itu sendiri.

KAJIAN PUSTAKA

Kesenjangan Implementasi dan Batas Penjelasannya

Studi implementasi kebijakan berangkat dari pengamatan bahwa keputusan yang telah diambil tidak dengan sendirinya menghasilkan tindakan yang sesuai. Implementasi dipahami sebagai kegiatan mendistribusikan keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran, yang menuntut penerjemahan alternatif abstrak menjadi tindakan konkret (Purwanto & Sulistyastuti, 2012). Dalam kerangka ini, kegagalan dijelaskan melalui variabel seperti kejelasan tujuan, kecukupan sumber daya, kapasitas pelaksana, dan struktur koordinasi.

Kerangka tersebut sangat produktif, namun daya jelasnya berhenti pada satu titik. Seluruh variabel penjelas dalam studi implementasi mengandaikan keberadaan norma sebagai titik tolak. Ketika norma tidak ada, variabel-variabel tersebut kehilangan rujukan: tidak ada tujuan yang dapat dinilai kejelasannya, tidak ada pelaksana yang dapat dinilai kapasitasnya, dan tidak ada sumber daya yang dapat dinilai kecukupannya terhadap standar apa pun. Menerapkan diagnosis kesenjangan implementasi pada situasi tanpa norma menghasilkan

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

kesalahan kategori yang berkonsekuensi praktis: perbaikan diarahkan pada pelaksanaan, sementara defisit sesungguhnya berada pada tahap pembentukan norma.

Landasan Konseptual Invisibilitas Regulatif

Gagasan bahwa ketiadaan dapat bersifat politis diperkenalkan Bachrach dan Baratz (1962) melalui konsep wajah kedua kekuasaan. Kekuasaan tidak hanya bekerja dengan memenangkan keputusan, tetapi juga dengan mencegah isu tertentu memasuki agenda, sehingga ketiadaan keputusan merupakan hasil dari suatu proses dan bukan kekosongan netral. Perspektif ini mengubah cara membaca kesunyian regulasi: absennya suatu praktik dari dokumen hukum bukan sekadar kelalaian teknis, melainkan cerminan dari cara agenda kebijakan tersusun.

Scott (1998) menambahkan dimensi administratif melalui gagasan keterbacaan. Negara modern mengatur dengan menyederhanakan realitas ke dalam kategori yang dapat dicatat, dihitung, dan dipetakan; apa yang tidak masuk ke dalam kategori tersebut secara efektif tidak terlihat oleh aparatus negara. Konsekuensinya, praktik yang tidak memiliki kategori administratif tidak dapat menjadi objek kebijakan, bukan karena ditolak melainkan karena tidak terbaca. Roy (2005) memperluas argumen ini pada ranah perencanaan kota dengan menunjukkan bahwa informalitas bukan wilayah di luar perencanaan, melainkan produk dari cara perencanaan menetapkan batas keterbacaannya sendiri.

Hall (1993) menyediakan penjelasan mengapa kategori tertentu tidak terbentuk, melalui gagasan paradigma kebijakan sebagai kerangka gagasan yang menentukan masalah apa yang dianggap layak ditangani dan instrumen apa yang dianggap wajar. Selama paradigma pangan dipahami sebagai persoalan produksi agregat dan pasokan, produksi berskala rumah tangga di dalam kota tidak akan dikenali sebagai objek kebijakan pangan, betapapun nyata praktiknya. Dari ketiga landasan tersebut, penelitian ini merumuskan invisibilitas regulatif sebagai kondisi ketika suatu praktik tumbuh secara material namun tidak memperoleh pengakuan dalam aparatus hukum dan administratif yang mengatur domain kebijakannya, sehingga tidak menghasilkan mandat, penanggung jawab, nomenklatur anggaran, kategori data, dan status lahan.

Pengakuan Regulatif dalam Literatur Pertanian Perkotaan

Literatur internasional konsisten menempatkan pengakuan formal sebagai variabel penentu. Mendes dkk. (2008) menunjukkan bahwa inventarisasi lahan yang dilembagakan dalam perencanaan kota mengubah status lahan pertanian perkotaan dari sementara menjadi terjamin, sementara Castillo dkk. (2013) memetakan hambatan regulatif sebagai kendala paling sering dilaporkan pelaku pertanian perkotaan. Wekerle dan Classens (2015) menegaskan bahwa persoalan properti dan tenurial merupakan penentu utama kelangsungan inisiatif, dan Tornaghi (2014) memperingatkan bahwa tanpa pembacaan kritis atas relasi properti, pertanian perkotaan berisiko menjadi praktik yang mendepolitisasi persoalan struktural.

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

Pada tataran tata kelola, Sonnino (2016) serta Moragues-Faus dan Morgan (2015) menunjukkan bahwa strategi pangan perkotaan yang efektif ditandai oleh pelembagaan, bukan oleh kepadatan kegiatan. Candel (2014) menegaskan bahwa tata kelola pangan bersifat lintas sektor sehingga menuntut koordinasi yang dimandatkan, bukan koordinasi sukarela. Ilieva (2017) menemukan bahwa kota-kota yang mengadopsi strategi pangan formal menunjukkan konsistensi kebijakan jangka panjang yang tidak dijumpai pada kota yang mengandalkan inisiatif proyek. Temuan-temuan ini secara implisit menyiratkan bahwa ketiadaan pelembagaan merupakan kondisi yang berbeda secara kualitatif dari pelembagaan yang lemah, meskipun perbedaan tersebut belum dinyatakan sebagai kategori tersendiri.

Konsekuensi ketiadaan pengakuan telah terdokumentasi meskipun tidak dinamai. Cabannes (2012) menunjukkan bahwa ketergantungan pada hibah dan filantropi menciptakan kerentanan struktural yang tidak dapat dikompensasi keberhasilan operasional. McClintock (2014) memperingatkan bahwa pertanian perkotaan dapat berfungsi sebagai instrumen yang memungkinkan negara menarik diri dari kewajibannya. Reynolds (2015) serta Horst, McClintock, dan Hoey (2017) menunjukkan bahwa tanpa intervensi yang sadar-keadilan, manfaat pertanian perkotaan mengalir kepada kelompok yang telah memiliki lahan, modal, dan waktu luang, sejalan dengan temuan Zezza dan Tasciotti (2010) serta Siegner, Sowerwine, dan Acey (2018) mengenai keterkaitan antara partisipasi dan kepemilikan aset. Opitz, Berges, Piorr, dan Krikser (2016) menambahkan bahwa kapasitas pertanian perkotaan memenuhi kebutuhan pangan kota secara agregat cenderung dilebih-lebihkan dalam wacana kebijakan.

Bukti mengenai efektivitas pertanian perkotaan sendiri bersifat kondisional, dan kondisionalitas itulah yang menjadikan kerangka pengaturan menentukan. Kajian sistematis Poulsen, McNab, Clayton, dan Neff (2015) atas negara berpendapatan rendah menemukan bahwa kontribusi pertanian perkotaan terhadap ketahanan pangan sangat bervariasi dan bergantung pada akses lahan, dukungan penyuluhan, dan kepastian pasar, yakni tiga hal yang seluruhnya ditentukan oleh kebijakan. Cohen dan Reynolds (2015) memetakan kebutuhan sumber daya yang harus dipenuhi agar sistem pertanian perkotaan berkelanjutan dan berkeadilan, dan menemukan bahwa kebutuhan terbesar bukan pada aspek teknis budidaya melainkan pada kepastian lahan, pembiayaan yang andal, dan dukungan kelembagaan. Prové, Dessein, dan de Krom (2016) menunjukkan melalui perbandingan dua kota Eropa bahwa praktik yang serupa secara teknis menghasilkan luaran yang berbeda ketika ditempatkan pada konteks tata kelola yang berbeda. Ketiga temuan ini mengarah pada simpulan yang sama: variabel penentu bukan terletak pada praktik melainkan pada kerangka yang mengelilinginya.

Konteks Kebijakan Pangan Indonesia dan Posisi Kebaruan

Dalam konteks Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menempatkan kedaulatan dan kemandirian pangan sebagai kerangka utama, dengan penekanan pada kemampuan memproduksi pangan dari dalam negeri serta pemanfaatan potensi sumber daya lokal. Kerangka ini bersifat nasional dan agregat, sehingga tidak menyediakan kategori

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

khusus bagi produksi pangan di dalam wilayah perkotaan. Sutrisno (2022) menegaskan bahwa kebijakan sistem ketahanan pangan daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah, sementara Rinawati dkk. (2024) menunjukkan bahwa peran organisasi non-pemerintah kerap menjadi penggerak utama implementasi urban farming di tingkat lokal. Kajian evaluatif di Kota Makassar melaporkan rendahnya kesadaran publik dan respons komunitas sebagai hambatan utama (Mahyudin, Ibrahim, Yunus, & Syahribulan, 2025), sedangkan pelatihan di Bandar Lampung dilaporkan meningkatkan pemahaman peserta (Suharyono, 2023).

Yang perlu dicermati adalah bahwa seluruh kajian tersebut membingkai persoalan pada sisi pelaksanaan atau pada sisi masyarakat. Belum ditemukan kajian yang menempatkan status pengakuan regulatif itu sendiri sebagai objek analisis, apalagi yang membedakan secara tegas antara ketiadaan norma dan kelemahan pelaksanaan norma. Di sinilah kebaruan penelitian ini berada. Penelitian ini tidak menambah bukti bahwa program urban farming menghadapi hambatan, melainkan menunjukkan bahwa sebagian hambatan yang selama ini dibaca sebagai persoalan pelaksanaan sesungguhnya merupakan gejala dari kondisi yang berbeda secara kategorial, yang menuntut penyelesaian berbeda pula.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus tunggal terpancang (Yin, 2018). Kasus dipilih secara purposif dengan pertimbangan kasus kritis, yakni kasus yang paling memungkinkan pengujian tegas terhadap proposisi penelitian. Kota Bandar Lampung dipilih karena memiliki peraturan daerah ketahanan pangan yang komprehensif sekaligus praktik urban farming yang aktif dan terdokumentasi, sehingga kesenjangan antara kepadatan praktik dan status pengakuan regulatif dapat diperiksa pada kondisi yang tidak dikacaukan oleh kekosongan hukum menyeluruh.

Data dikumpulkan selama enam bulan pada tahun 2025 melalui tiga teknik. Studi dokumen mencakup korpus regulasi berupa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 16 Tahun 2023 dan Nomor 1 Tahun 2024, Peraturan Wali Kota Nomor 61 Tahun 2021 dan Nomor 7 Tahun 2023, Rencana Kerja Dinas Pangan Tahun 2025, dokumen Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan tahun 2022 dan 2024, serta publikasi statistik daerah. Wawancara mendalam dilakukan terhadap pejabat Dinas Pangan dan Dinas Pertanian, penyuluh pertanian, pengurus kelompok wanita tani, pelaku usaha, dan akademisi. Diskusi kelompok terfokus dan observasi lapangan dilakukan untuk menguji temuan awal.

Analisis dokumen regulasi menggunakan teknik penelusuran istilah terkendali, yakni pencarian sistematis atas istilah urban farming, pertanian perkotaan, dan padanan serumpunnya pada seluruh korpus, dilengkapi pembacaan kontekstual atas pasal yang berpotensi menjadi dasar tersirat. Penelusuran diperluas pada dokumen anggaran untuk memeriksa keberadaan nomenklatur sub-kegiatan. Setiap temuan penyebutan diklasifikasikan menurut status normatifnya, yakni penetapan strategi, penyebutan praktik, atau ketiadaan sama sekali.

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) melalui kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi simpulan. Pengodean dilakukan dua lapis, yakni kode terstruktur yang diturunkan dari lima lapis invisibilitas dan kode terbuka untuk menangkap fenomena tak terantisipasi. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, triangulasi teknik, pemeriksaan silang antarpeneliti, dan pemeriksaan anggota pada forum diskusi kelompok terfokus.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembedaan Konseptual: Invisibilitas Regulatif dan Kesenjangan Implementasi

Sebelum menyajikan temuan empirik, perlu ditegaskan pembedaan konseptual yang menjadi landasan analisis. Kesenjangan implementasi dan invisibilitas regulatif kerap menghasilkan gejala permukaan yang serupa, yakni program berjalan tidak optimal dan dampak tidak sesuai harapan, sehingga keduanya mudah tertukar. Namun keduanya berbeda pada objek, mekanisme, dan penyelesaian, sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Pembedaan Konseptual Kesenjangan Implementasi dan Invisibilitas Regulatif

Aspek Pembeda	Kesenjangan Implementasi	Invisibilitas Regulatif
Status norma	Norma ada, pelaksanaan menyimpang	Norma tidak ada, praktik berlangsung tanpa dasar
Objek analisis	Perilaku dan kapasitas pelaksana	Struktur pengakuan hukum dan administratif
Gejala permukaan	Program berjalan tidak optimal	Program berjalan tidak optimal
Mekanisme utama	Distorsi antara keputusan dan tindakan	Ketiadaan keterbacaan administratif
Pertanyaan diagnostik	Mengapa norma tidak dijalankan sebagaimana mestinya?	Mengapa praktik tidak pernah menjadi objek pengaturan?
Bentuk penyelesaian	Penguatan kapasitas, koordinasi, dan pengawasan	Pembentukan norma, mandat, nomenklatur, dan kategori data
Risiko kesalahan diagnosis	Perbaikan tepat sasaran	Kegiatan bertambah tanpa perubahan struktural

(Sumber: konstruksi penulis, 2025)

Implikasi pembedaan tersebut bersifat praktis dan tidak sepele. Pada kesenjangan implementasi, memperkuat koordinasi dan menambah pelatihan merupakan tindakan yang tepat sasaran karena norma telah tersedia dan yang kurang adalah kapasitas menjalankannya. Pada invisibilitas regulatif, tindakan yang sama tidak akan mengubah apa pun secara struktural karena tidak ada norma yang hendak dijalankan; kegiatan akan bertambah, tetapi statusnya tetap sebagai kegiatan tanpa dasar, yang berhenti ketika penyelenggaranya berganti atau pendanaan eksternalnya berakhir. Kesalahan diagnosis dengan demikian menghasilkan siklus perbaikan yang sibuk namun tidak kumulatif.

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

Status Pengakuan Formal dalam Korpus Regulasi

Penelusuran istilah terkendali atas korpus regulasi dan dokumen administratif Kota Bandar Lampung menghasilkan gambaran yang konsisten, sebagaimana disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Hasil Penelusuran Istilah Terkendali pada Korpus Regulasi dan Dokumen Administratif Kota Bandar Lampung

Instrumen	Materi Pokok	Status Penyebutan Urban Farming
UU No. 18 Tahun 2012	Pangan, kedaulatan dan kemandirian pangan nasional	Tidak ditemukan; kerangka bersifat nasional dan agregat
Perda Kota No. 16 Tahun 2023	Ketahanan pangan daerah: ketersediaan, penganekaragaman, keamanan	Istilah tidak ditemukan; pemanfaatan pekarangan disebut sebagai bentuk penganekaragaman, bukan strategi ketersediaan
Perwali No. 61 Tahun 2021	Susunan organisasi, tugas dan fungsi Dinas Pertanian	Tidak ditemukan uraian tugas spesifik; tidak ada unit penanggung jawab
Perwali No. 7 Tahun 2023	Penyediaan, pengelolaan, penyaluran cadangan pangan pokok	Tidak ditemukan; orientasi pada stabilisasi pasokan dari luar kota
Perda Kota No. 1 Tahun 2024	Pajak daerah dan retribusi daerah	Tidak ditemukan; tidak memuat insentif fiskal bagi produksi pangan kota
Renja Dinas Pangan 2025	Program dan sub-kegiatan ketahanan pangan daerah	Tidak ditemukan nomenklatur sub-kegiatan urban farming

(Sumber: diolah penulis dari korpus regulasi dan dokumen perencanaan daerah, 2025)

Temuan paling menentukan berada pada Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2023. Peraturan ini merupakan instrumen hukum utama yang mengatur ketahanan pangan daerah dan disusun secara komprehensif dengan mencakup ketersediaan, penganekaragaman, dan keamanan pangan. Namun istilah urban farming, pertanian perkotaan, maupun padanan serumpunnya tidak ditemukan di dalamnya. Peraturan tersebut memang menyebut pemanfaatan lahan pekarangan untuk budidaya aneka jenis tanaman, ternak, dan ikan guna mendukung ketahanan pangan keluarga, dan penyebutan inilah yang lazim dijadikan argumen bahwa dasar hukum telah tersedia.

Argumen tersebut perlu diperiksa secara cermat karena mengandung tiga kelemahan. Pertama, terdapat perbedaan status normatif antara menyebut praktik dan menetapkan strategi. Penyebutan praktik bersifat deskriptif dan tidak menghasilkan kewajiban kelembagaan, sedangkan penetapan strategi menghasilkan mandat, penanggung jawab, target, dan konsekuensi anggaran. Rumusan dalam peraturan tersebut termasuk kategori pertama. Kedua, cakupannya terbatas pada lahan pekarangan, sehingga bentuk-bentuk urban farming yang justru paling relevan bagi kota padat seperti pemanfaatan atap bangunan, budidaya vertikal,

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

instalasi hidroponik pada lahan bukan pekarangan, dan pemanfaatan lahan kosong komunal berada di luar jangkauan rumusan tersebut. Ketiga, dan paling menentukan, penyebutan itu ditempatkan dalam kerangka penganekaragaman pangan, bukan dalam kerangka ketersediaan pangan.

Penempatan yang terakhir ini memiliki makna struktural yang jauh melampaui persoalan sistematika penulisan. Ketika pemanfaatan pekarangan dikategorikan sebagai bagian dari penganekaragaman, ia dibaca sebagai upaya menganekaragamkan konsumsi rumah tangga, bukan sebagai strategi menambah pasokan pangan kota. Konsekuensi administratifnya langsung: kegiatan tersebut menjadi urusan edukasi gizi dan pola konsumsi, bukan urusan produksi yang memerlukan lahan, sarana produksi, dan target volume. Inilah bentuk paling halus dari invisibilitas, yakni ketika suatu praktik disebut namun dikategorikan secara keliru sehingga kehilangan implikasi kebijakan yang seharusnya melekat padanya. Temuan ini mempertegas argumen Hall (1993) bahwa paradigma kebijakan menentukan bukan hanya jawaban yang diberikan tetapi juga pertanyaan yang dapat diajukan.

Penelusuran pada Peraturan Wali Kota Nomor 61 Tahun 2021 tentang susunan organisasi Dinas Pertanian tidak menemukan uraian tugas dan fungsi yang secara spesifik menugaskan pengembangan urban farming kepada unit tertentu. Peraturan Wali Kota Nomor 7 Tahun 2023 mengatur penyediaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan bahan pangan pokok, yakni instrumen yang berorientasi pada stabilisasi pasokan dari luar dan bukan pada produksi di dalam kota. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak memuat insentif fiskal apa pun bagi pemanfaatan lahan untuk produksi pangan. Dengan demikian, tidak terdapat satu pun instrumen dalam korpus yang menjadikan urban farming sebagai objek pengaturan yang berdiri sendiri.

Kepadatan Praktik di Tengah Kesunyian Regulasi

Temuan mengenai kesunyian regulasi memperoleh maknanya justru ketika dipertemukan dengan kepadatan praktik di lapangan. Observasi dan wawancara menunjukkan ekosistem pelaku yang beragam dan aktif. Kelompok Wanita Tani Mandiri Sejahtera di Kelurahan Surabaya mengelola instalasi hidroponik dengan mekanisme kas kelompok yang berputar dari hasil penjualan. Kelompok Wanita Tani Harapan Kita di Rajabasa Jaya mengembangkan dua puluh produk olahan pangan lokal bersertifikat halal dengan peningkatan pengetahuan anggota tercatat 60,11 persen. Kelompok Maju Jaya di Pinang Jaya mengolah hasil budidaya menjadi produk bernilai jual dan memperoleh izin produksi pangan industri rumah tangga. Pada sisi komersial, sejumlah pelaku hidroponik mencatat omzet hingga puluhan juta rupiah setiap bulan, sementara usaha keluarga yang mengombinasikan florikultura dan peternakan menyerap sekitar sepuluh hingga lima belas tenaga kerja setiap bulan.

Ekosistem pendukung pun terbentuk. Dinas Pertanian menyelenggarakan sosialisasi dan memfasilitasi pembentukan Asosiasi Kelompok Wanita Tani sebagai wadah koordinasi antar-kelompok, sekaligus membuka akses pasar melalui pasar tani dan gelar produk pertanian.

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

Penyuluh melakukan pendampingan teknis. Akademisi Universitas Lampung mengembangkan aplikasi AGROPED yang memotong rantai pemasaran dan menyediakan fitur konsultasi. Dinas Pangan mengoperasikan aplikasi pemantauan harga pangan pasar. Sektor swasta melalui program tanggung jawab sosial korporasi membangun fasilitas dan menyediakan bibit serta nutrisi tanaman, dengan sebagian hasil panen disalurkan gratis untuk penanganan tengkes pada balita. Pelatihan yang diselenggarakan dilaporkan dinilai bermanfaat oleh seluruh peserta, dengan peningkatan pemahaman pada kelompok generasi muda mencapai enam puluh persen.

Kontras antara kepadatan ini dan kesunyian regulasi merupakan inti temuan penelitian. Seandainya persoalannya adalah kesenjangan implementasi, gejala yang diharapkan adalah sebaliknya: norma yang lengkap disertai praktik yang lesu. Yang dijumpai justru pola terbalik, yakni praktik yang hidup disertai norma yang absen. Pola terbalik inilah yang menunjukkan bahwa diagnosis konvensional tidak sesuai dengan bentuk masalahnya. Perlu ditegaskan pula bahwa invisibilitas berbeda dari pelarangan dan berbeda pula dari penolakan. Tidak ada satu pun aktor pemerintah yang menentang urban farming; sebaliknya, dukungan retorik dan fasilitasi sporadis justru berlimpah. Kondisi ini paling tepat digambarkan sebagai diperbolehkan tetapi tidak diperintah, yakni ruang di mana suatu praktik berjalan atas dasar toleransi dan inisiatif, bukan atas dasar kewajiban dan hak.

Lima Lapis Invisibilitas Regulatif

Analisis atas keseluruhan data menunjukkan bahwa invisibilitas tidak bekerja pada satu titik melainkan pada lima lapis yang saling terkait. Uraian setiap lapis beserta manifestasi empiriknya disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Lima Lapis Invisibilitas Regulatif dan Manifestasi Empiriknya

Lapis	Bentuk Ketiadaan	Manifestasi Empirik di Kota Bandar Lampung
Nominal	Istilah tidak muncul dalam norma	Perda No. 16 Tahun 2023 tidak memuat istilah; penyebutan pekarangan dikategorikan sebagai penganekaragaman konsumsi
Mandat	Tidak ada unit penanggung jawab	Perwali susunan organisasi tidak menugaskan pengembangan pada unit tertentu; koordinasi bersifat informal dan personal
Fiskal	Tidak ada nomenklatur anggaran	Renja 2025 tidak memuat sub-kegiatan terkait; pembiayaan bersandar pada CSR, swadaya kelompok, dan stimulan provinsi
Statistik	Tidak ada kategori data	Tidak tersedia data agregat kota; basis data paling sistematis justru berada pada aplikasi yang dikelola akademisi
Tenurial	Tidak ada status lahan	Perlindungan lahan terbatas pada sawah berkelanjutan 222 hektare; pekarangan, atap, dan lahan kosong tidak berkategori

(Sumber: hasil analisis penulis, 2025)

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

Lapis nominal telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Lapis mandat termanifestasi dalam ketiadaan pemilik masalah yang terdefinisi secara organisasional. Dinas Pangan memiliki komitmen pada ketahanan pangan berkelanjutan, sementara Dinas Pertanian aktif menyelenggarakan sosialisasi dan pembentukan Asosiasi Kelompok Wanita Tani. Namun aktivitas kedua dinas tersebut berlangsung atas dasar inisiatif dan penafsiran atas tugas umum, bukan atas dasar penugasan spesifik. Konsekuensinya, tidak terdapat unit yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas capaian urban farming kota, dan tidak terdapat pula unit yang memiliki kewenangan formal untuk mengoordinasikan pihak lain. Kondisi ini menjelaskan mengapa koordinasi lintas sektor yang ditemukan di lapangan bersifat informal dan bertumpu pada relasi personal: koordinasi sukarela merupakan satu-satunya bentuk yang mungkin ketika tidak ada mandat yang memerintahkannya, sebagaimana diperingatkan Candel (2014).

Lapis fiskal terbaca paling jelas pada dokumen anggaran. Analisis Rencana Kerja Dinas Pangan Tahun 2025 menunjukkan tidak terdapat satu pun nomenklatur sub-kegiatan yang dialokasikan bagi pengembangan urban farming. Struktur dan realisasi anggaran yang tersedia disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Struktur dan Realisasi Anggaran Program Ketahanan Pangan Dinas Pangan Kota Bandar Lampung Tahun 2025

Sub-Kegiatan	Pagu (Rp)	Realisasi (Rp)	Persentase
Penyediaan Informasi Harga Pangan dan Neraca Bahan Makanan	48.532.050	29.366.100	60,51
Koordinasi, Sinkronisasi dan Pelaksanaan Distribusi Pangan Pokok	133.957.000	90.409.000	67,49
Pemantauan Stok, Pasokan dan Harga Pangan	144.648.000	46.960.000	32,47
Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota	500.000.000	166.570.000	33,31
Penyusunan dan Penetapan Target Konsumsi Pangan per Kapita	60.000.000	57.908.950	96,51
Sub-kegiatan pengembangan urban farming	Tidak tersedia	Tidak tersedia	–

(Sumber: diolah penulis dari Rencana Kerja Dinas Pangan Kota Bandar Lampung, 2025)

Dua pembacaan dapat ditarik dari tabel tersebut. Pembacaan pertama menyangkut orientasi: seluruh sub-kegiatan berorientasi pada informasi, distribusi, pemantauan, dan cadangan, yakni fungsi-fungsi yang memperlakukan kota sebagai simpul konsumsi dan distribusi dalam sistem pangan, bukan sebagai lokus produksi. Struktur anggaran dengan demikian merupakan cerminan paling material dari paradigma yang mendasarinya. Pembacaan kedua menyangkut realisasi. Tingkat penyerapan pada sebagian sub-kegiatan tergolong rendah, dengan pemantauan stok dan harga terealisasi 32,47 persen dan pengadaan cadangan pangan terealisasi 33,31 persen dari pagu, bahkan pada sub-kegiatan pengadaan cadangan realisasi fisik hanya mencapai sepuluh ton dari target awal yang jauh lebih besar. Temuan ini

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

melemahkan argumen bahwa ketiadaan alokasi bagi urban farming semata-mata disebabkan keterbatasan fiskal, sebab dana yang tersedia pun tidak terserap sepenuhnya. Persoalannya lebih tepat dibaca sebagai persoalan nomenklatur dan prioritas: anggaran hanya dapat dibelanjakan untuk kegiatan yang memiliki nama dalam struktur program, dan urban farming tidak memilikinya.

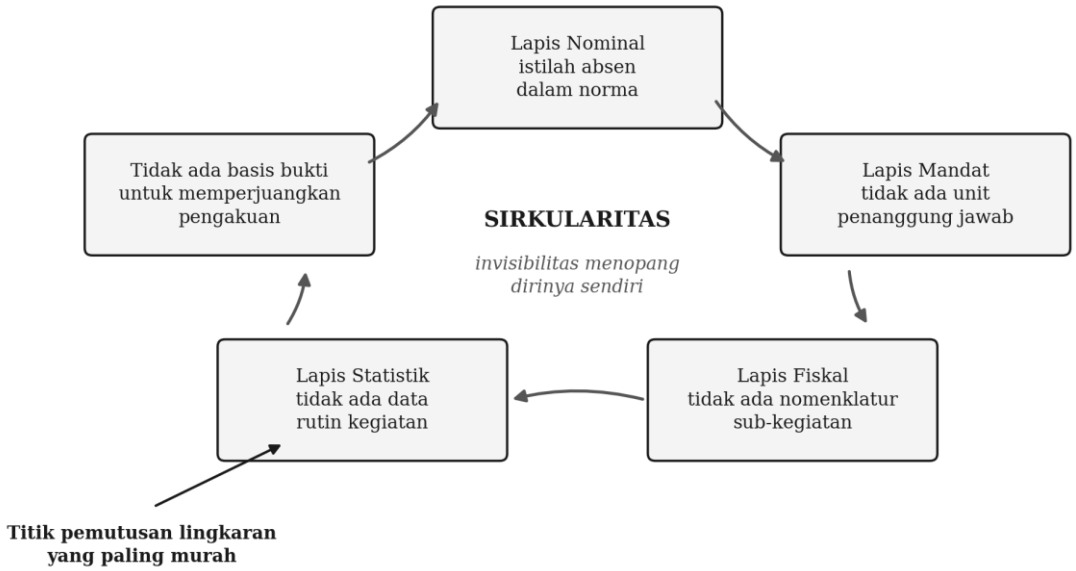
Lapis statistik merupakan lapis yang paling jarang disadari namun paling menentukan. Tidak tersedia data agregat skala kota mengenai luas lahan yang dimanfaatkan, volume produksi, jumlah pelaku, maupun kontribusi urban farming terhadap pasokan pangan kota. Data yang ada bersifat tersebar dan melekat pada penyelenggara masing-masing kegiatan. Ironisnya, data yang paling sistematis justru berada di luar aparatus pemerintah: aplikasi AGROPED yang dikembangkan akademisi Universitas Lampung mencatat seratus dua puluh enam petani terdaftar dengan lima puluh satu di antaranya aktif berkonsultasi. Keberadaan basis data di luar negara ini merupakan ilustrasi langsung atas argumen Scott (1998) mengenai keterbacaan: praktik tersebut terbaca oleh universitas dan tidak terbaca oleh pemerintah kota, dan hanya keterbacaan yang keduanya berbeda inilah yang menentukan apakah praktik dapat menjadi objek kebijakan.

Lapis tenurial menampilkan paradoks yang paling tajam. Kota Bandar Lampung sesungguhnya memiliki instrumen perlindungan lahan berupa lahan sawah berkelanjutan seluas 222 hektare, dengan 186 hektare di antaranya berstatus Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Instrumen ini nyata dan bekerja. Namun kategori yang dilindunginya adalah sawah, sedangkan bentuk ruang yang digunakan urban farming meliputi pekarangan, atap bangunan, lahan kosong sementara, dan instalasi pada ruang terbangun. Tidak satu pun bentuk ruang tersebut masuk dalam kategori yang dilindungi. Dengan demikian, satu-satunya instrumen perlindungan lahan pertanian yang tersedia justru mereproduksi invisibilitas dengan cara mengunci definisi pertanian pada bentuk ruang pedesaan. Dalam konteks penyusutan kawasan pertanian dari 20,49 persen menjadi 6,32 persen selama satu dasawarsa, ketiadaan status tenurial berarti setiap lahan yang saat ini dimanfaatkan berada dalam kondisi sementara, persis situasi yang oleh Mendes dkk. (2008) serta Wekerle dan Classens (2015) diidentifikasi sebagai penyebab utama kematian inisiatif pertanian perkotaan.

Mekanisme Sirkular yang Menopang Invisibilitas

Temuan yang paling penting secara teoretis adalah bahwa kelima lapis tersebut tidak berdiri sendiri melainkan membentuk rantai sebab yang menutup pada dirinya sendiri. Rantai tersebut digambarkan pada Gambar 1.

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389



Gambar 1. Mekanisme Sirkular Invisibilitas Regulatif Urban Farming
(Sumber: konstruksi penulis, 2025)

Rantai bekerja sebagai berikut. Praktik yang tidak memiliki nama dalam regulasi tidak dapat memperoleh penugasan organisasional, sebab penugasan selalu merujuk pada objek yang terdefinisi. Ketiadaan penugasan berarti tidak ada unit yang berkepentingan mengusulkan nomenklatur sub-kegiatan dalam struktur anggaran. Ketiadaan nomenklatur berarti tidak ada kewajiban pelaporan, sehingga tidak terbentuk data rutin. Ketiadaan data rutin menghapus basis bukti yang justru diperlukan untuk meyakinkan pembentuk kebijakan bahwa praktik tersebut layak diatur. Lingkaran pun tertutup: invisibilitas menghasilkan ketiadaan bukti, dan ketiadaan bukti melanggengkan invisibilitas.

Mekanisme sirkular ini menjelaskan mengapa invisibilitas bersifat stabil dan tidak terkoreksi oleh berjalannya waktu maupun oleh bertambahnya kegiatan di lapangan. Praktik dapat tumbuh selama bertahun-tahun, melibatkan ribuan orang, dan menghasilkan manfaat nyata, tanpa sedikit pun mengubah statusnya dalam aparatus regulatif, sebab jalur dari praktik menuju pengakuan terputus pada simpul data. Implikasi praktisnya bersifat kontraintuitif: titik intervensi yang paling efektif bukan pada memperbanyak kegiatan, melainkan pada memutus lingkaran di simpul yang paling murah, yakni pembentukan kategori data. Membangun basis data urban farming kota tidak memerlukan peraturan daerah baru dan tidak memerlukan anggaran besar, tetapi menghasilkan bukti yang memungkinkan seluruh lapis berikutnya diperjuangkan.

Konsekuensi Tata Kelola: Substitusi Pembiayaan

Konsekuensi pertama invisibilitas adalah bergesernya sumber pembiayaan dari anggaran publik ke sumber non-anggaran. Temuan lapangan menunjukkan dua pola. Pola pertama adalah pembiayaan melalui program tanggung jawab sosial korporasi, sebagaimana terlihat pada

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

program yang mendanai pembangunan fasilitas, penyediaan bibit, dan nutrisi tanaman di Kelurahan Surabaya. Pola kedua adalah pembiayaan swadaya, sebagaimana dipraktikkan Kelompok Wanita Tani Mandiri Sejahtera yang memutar hasil penjualan sayuran hidroponik sebagai kas kelompok untuk membeli bibit, nutrisi, dan menutup biaya pemeliharaan. Pemerintah Provinsi Lampung juga memberikan stimulan bibit melalui program kawasan desa beragam gizi seimbang dan aman pangan.

Ketiga sumber tersebut bersifat nyata dan bermanfaat, namun tidak satu pun bersumber dari anggaran pemerintah kota yang menjadi penanggung jawab urusan ketahanan pangan daerah. Cabannes (2012) menunjukkan bahwa pola pembiayaan semacam ini menghasilkan kerentanan struktural karena keputusan kelangsungan program berada di luar kendali baik pemerintah maupun komunitas. Lebih jauh, terdapat implikasi normatif yang diperingatkan McClintock (2014): pemenuhan hak atas pangan bergeser dari kewajiban negara menjadi kemurahan hati korporasi dan ketekunan warga. Yang perlu ditegaskan adalah bahwa pergeseran ini tidak pernah diputuskan secara formal; ia terjadi sebagai konsekuensi otomatis dari ketiadaan nomenklatur anggaran. Tidak ada pejabat yang memutuskan bahwa urban farming sebaiknya dibiayai korporasi; keputusan tersebut terjadi dengan sendirinya karena tidak ada jalur fiskal alternatif yang tersedia.

Konsekuensi Tata Kelola: Pergeseran Sasaran

Konsekuensi kedua adalah bergesernya lokasi program menjauh dari wilayah yang paling membutuhkan. Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan tahun 2024 mengidentifikasi sembilan kelurahan berkategori rentan, yakni Way Gubak di Kecamatan Sukabumi pada kategori prioritas kedua, serta Sukarame II, Panjang Selatan, Karang Maritim, Way Lunik, Bumi Kedamaian, Kedaung, Sukamenanti Baru, dan Way Laga pada kategori prioritas ketiga. Sementara itu, lokasi program urban farming yang teridentifikasi selama penelitian berada di Kelurahan Surabaya Kecamatan Kedaton, Kelurahan Pinang Jaya Kecamatan Kemiling, dan Kelurahan Rajabasa Jaya Kecamatan Rajabasa, ditambah sejumlah usaha hidroponik komersial di kawasan perkotaan inti. Tidak terdapat irisan antara kedua daftar tersebut.

Ketiadaan irisan ini tidak dapat dijelaskan sebagai kesengajaan mengecualikan, dan justru di situlah letak signifikansinya bagi argumen penelitian. Ketika tidak ada norma yang menetapkan kriteria penyasaran, keputusan lokasi diserahkan pada logika masing-masing penyelenggara. Pemberi dana korporasi secara rasional memilih lokasi dengan kelompok yang telah terorganisasi agar program berhasil dan terdokumentasi. Dinas secara rasional memilih mitra yang telah memiliki rekam jejak agar kegiatan berjalan lancar. Komunitas swadaya secara alamiah muncul di tempat yang telah memiliki modal sosial. Setiap keputusan tersebut masuk akal secara individual, namun akumulasinya menghasilkan sebaran yang mengikuti peta modal sosial dan bukan peta kerentanan. Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan sendiri tersedia dan mutakhir, tetapi statusnya adalah dokumen informatif dan bukan dasar alokasi, sebab tidak ada norma yang mewajibkan penggunaannya. Temuan ini memperkuat sekaligus

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

menjelaskan pola yang dilaporkan Reynolds (2015) serta Horst dkk. (2017): ketimpangan manfaat pertanian perkotaan tidak selalu bersumber dari niat, melainkan dari kekosongan aturan penyasaran yang membiarkan logika kemudahan bekerja tanpa penyeimbang.

Konsekuensi Tata Kelola: Ketergantungan pada Figur dan Kerapuhan Keberlanjutan

Konsekuensi ketiga adalah bertumpunya keberlangsungan program pada figur dan relasi personal. Temuan lapangan menunjukkan bahwa penggerak utama implementasi adalah kelompok wanita tani dan tokoh penggerak lokal, dengan saluran komunikasi partisipatif informal berupa pertemuan warga dan penyebaran dari mulut ke mulut yang terbukti lebih efektif daripada sosialisasi formal. Efektivitas ini nyata dan patut diapresiasi, sejalan dengan temuan Rinawati dkk. (2024) mengenai peran aktor non-pemerintah. Namun dari sudut keberlanjutan, efektivitas yang bersumber pada figur mengandung kerapuhan: pengetahuan koordinatif tersimpan pada individu dan bukan pada organisasi, sehingga rentan hilang ketika terjadi mutasi pejabat atau pergantian pengurus kelompok.

Kerapuhan ini diperkuat oleh kesenjangan pengembangan kapasitas. Kelompok pelaku secara rutin memperoleh pelatihan teknis budidaya dan produksi, namun pelatihan administratif dan manajerial belum pernah diikuti. Kapasitas teknis memungkinkan kelompok berproduksi, sedangkan kapasitas administratif memungkinkan kelompok mengakses pembiayaan formal, memenuhi persyaratan perizinan, dan menyusun pertanggungjawaban. Ketimpangan antara keduanya menghasilkan kelompok yang produktif namun tetap bergantung pada perantara. Shediac-Rizkallah dan Bone (1998) menunjukkan bahwa faktor organisasional merupakan prediktor terkuat keberlanjutan program komunitas, sehingga defisit pada dimensi ini berimplikasi jauh melampaui persoalan administratif semata.

Dialog dengan Temuan Penelitian Terdahulu

Temuan penelitian ini dapat dipertemukan secara produktif dengan kajian terdahulu, dan pertemuan tersebut justru mempertajam nilai kebaruannya. Mahyudin dkk. (2025) melaporkan bahwa hambatan utama program urban farming di Kota Makassar adalah rendahnya kesadaran publik dan respons komunitas yang belum optimal. Temuan tersebut valid pada tingkatannya, namun perlu dicermati bahwa ia menempatkan sumber persoalan pada sisi masyarakat. Pembacaan melalui kerangka invisibilitas regulatif memungkinkan penafsiran alternatif: rendahnya respons komunitas dapat merupakan gejala hilir dari ketiadaan pengakuan di hulu, sebab warga secara rasional enggan menanamkan tenaga dan modal pada praktik yang tidak memiliki jaminan keberlanjutan lahan maupun dukungan yang dapat diandalkan. Perbedaan penafsiran ini menghasilkan rekomendasi yang berlawanan arah, yakni kampanye penyadaran pada penafsiran pertama dan pembentukan norma pada penafsiran kedua.

Demikian pula, Suharyono (2023) melaporkan peningkatan pemahaman peserta pelatihan urban farming di Bandar Lampung sebagai capaian. Capaian tersebut nyata, tetapi kerangka invisibilitas mengajukan pertanyaan lanjutan yang menentukan: ke mana pemahaman

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

itu bermuara ketika tidak tersedia jalur kelembagaan yang menampungnya? Tanpa nomenklatur anggaran yang memungkinkan pendampingan berlanjut, tanpa kategori data yang mencatat pelaku terlatih, dan tanpa status lahan yang menjamin tempat berpraktik, peningkatan pemahaman berisiko berhenti sebagai capaian kegiatan yang tidak terakumulasi menjadi kapasitas kota. Rinawati dkk. (2024) menunjukkan pola yang paralel di Kota Padang, di mana organisasi non-pemerintah mengambil peran penggerak utama; pola tersebut dapat dibaca sebagai indikasi bahwa pengambilalihan peran oleh aktor non-negara merupakan respons yang lazim terhadap invisibilitas, bukan sekadar bentuk kemitraan yang dipilih secara sengaja.

Terhadap literatur internasional, penelitian ini menempati posisi yang spesifik. Mendes dkk. (2008), Castillo dkk. (2013), serta Wekerle dan Classens (2015) sama-sama menunjukkan bahwa kerangka regulasi menentukan nasib pertanian perkotaan, namun ketiganya membahas situasi di mana regulasi telah ada dan sedang diperjuangkan perubahannya. Cohen dan Reynolds (2015) memetakan kebutuhan sumber daya pada sistem yang telah terlembaga. Penelitian ini menambahkan tahap yang mendahului seluruhnya, yakni situasi ketika praktik belum memasuki medan regulasi sama sekali, sehingga tidak ada yang dapat diperjuangkan perubahannya. Kontribusi ini relevan bagi konteks kota-kota di negara berkembang, di mana pertanian perkotaan kerap tumbuh lebih dahulu daripada perhatian kebijakan terhadapnya, dan di mana asumsi literatur Global Utara mengenai keberadaan kerangka regulasi awal tidak selalu terpenuhi.

Mengapa Invisibilitas Bertahan

Pertanyaan yang tersisa adalah mengapa kondisi ini bertahan meskipun praktik terus tumbuh dan manfaatnya diakui secara luas. Analisis menunjukkan tiga penjelasan yang saling melengkapi. Penjelasan pertama bersifat paradigmatik. Kebijakan pangan Indonesia, sejak kerangka nasional dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 hingga turunannya di daerah, dibangun di atas paradigma kemandirian dan kedaulatan pangan yang berorientasi pada kemampuan produksi agregat. Dalam paradigma ini, satuan yang bermakna adalah ton, hektare, dan neraca bahan makanan. Produksi berskala rumah tangga di dalam kota tidak terbaca sebagai kontribusi karena satuannya berada di bawah ambang keterlihatan instrumen pengukuran yang digunakan, sejalan dengan argumen Hall (1993) mengenai daya batas paradigma kebijakan.

Penjelasan kedua bersifat administratif dan berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan. Dalam desain kelembagaan Indonesia, pertanian secara implisit dikodekan sebagai sektor pedesaan, sementara kota diposisikan sebagai simpul konsumsi, distribusi, dan perdagangan. Struktur ekonomi Kota Bandar Lampung yang didominasi sektor tersier memperkuat pengodean tersebut, dengan sektor pertanian hanya menyerap sekitar 14.164 jiwa tenaga kerja dibandingkan sektor jasa yang menyerap 435.109 jiwa dan manufaktur 121.679 jiwa. Akibatnya, urban farming jatuh ke dalam titik buta administratif: ia bukan sepenuhnya urusan pertanian karena berlangsung di kota, dan bukan pula sepenuhnya urusan ketahanan

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

pangan kota karena menyangkut produksi. Kondisi ini merupakan ilustrasi konkret atas argumen Roy (2005) bahwa informalitas dihasilkan oleh cara perencanaan menetapkan batas kategorinya sendiri.

Penjelasan ketiga bersifat mekanis dan telah diuraikan pada bagian sebelumnya, yakni sirkularitas yang menghapus basis bukti bagi perubahan. Ketiga penjelasan ini penting untuk menegaskan bahwa invisibilitas bukan hasil kelalaian individu maupun kurangnya niat baik. Para pejabat, penyuluh, dan akademisi yang dijumpai dalam penelitian ini justru menunjukkan dukungan yang tulus terhadap urban farming. Persoalannya bersifat struktural: dukungan personal tidak dapat menggantikan pengakuan institusional, dan ketiadaan pengakuan institusional tidak dapat dikoreksi oleh bertambahnya dukungan personal.

Implikasi Teoretis dan Implikasi Kebijakan

Secara teoretis, penelitian ini mengajukan tiga proposisi yang dapat diuji pada domain kebijakan lain. Proposisi pertama, invisibilitas regulatif merupakan kategori yang berbeda secara kualitatif dari kesenjangan implementasi dan menuntut penyelesaian yang berlawanan, sehingga pembedaan keduanya merupakan langkah diagnostik yang mendahului perumusan rekomendasi. Proposisi kedua, invisibilitas bekerja secara berlapis dan lapis statistik merupakan simpul paling strategis karena ia menghubungkan praktik dengan basis bukti yang diperlukan bagi pengakuan. Proposisi ketiga, instrumen perlindungan yang mengunci definisi pada bentuk ruang tertentu dapat mereproduksi invisibilitas terhadap bentuk ruang lain, sebagaimana ditunjukkan kasus perlindungan lahan sawah yang mengecualikan bentuk ruang pertanian perkotaan. Ketiga proposisi ini memperluas literatur tata kelola pangan perkotaan yang selama ini menempatkan pengakuan hukum sebagai variabel penting namun belum menguraikan struktur internal ketiadaannya.

Secara praktis, temuan penelitian menghasilkan rekomendasi yang berbeda karakter dari rekomendasi evaluasi konvensional. Rekomendasi pertama dan paling murah adalah pembentukan kategori data melalui pendataan pelaku, lokasi, dan luas pemanfaatan lahan urban farming kota, yang dapat dimulai dengan mengintegrasikan basis data yang telah dimiliki akademisi ke dalam sistem informasi pemerintah kota. Rekomendasi kedua adalah penetapan nomenklatur sub-kegiatan dalam rencana kerja perangkat daerah, yang tidak memerlukan peraturan daerah baru namun langsung membuka jalur fiskal. Rekomendasi ketiga adalah penerbitan peraturan wali kota yang menetapkan urban farming sebagai strategi, menugaskan unit penanggung jawab, dan mewajibkan penggunaan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan sebagai dasar penyasaran. Rekomendasi keempat adalah perluasan kategori perlindungan lahan dalam instrumen tata ruang agar mencakup bentuk ruang pertanian perkotaan, sehingga kepastian tenurial dapat diberikan. Keempat rekomendasi tersebut disusun menurut urutan kemudahan pelaksanaan, sesuai dengan logika pemutusan lingkaran pada simpul yang paling murah.

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa lemahnya capaian kebijakan urban farming di Kota Bandar Lampung tidak tepat didiagnosis sebagai kesenjangan implementasi, melainkan sebagai invisibilitas regulatif, yakni kondisi ketika praktik tumbuh secara material namun absen dari aparatus hukum dan administratif yang mengatur domain kebijakannya; penelusuran korpus regulasi menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2023 tidak memuat istilah urban farming dan hanya menyebut pemanfaatan pekarangan sebagai bagian dari penganekaragaman konsumsi, bukan sebagai strategi ketersediaan pangan, sementara peraturan wali kota terkait tidak menugaskan pengembangannya kepada unit mana pun dan rencana kerja dinas tidak memuat nomenklatur sub-kegiatan yang relevan; invisibilitas tersebut bekerja pada lima lapis, yakni nominal, mandat, fiskal, statistik, dan tenurial, yang saling menguatkan dalam siklus yang menopang diri sendiri karena praktik yang tidak dinamai tidak menghasilkan nomenklatur anggaran, ketiadaan nomenklatur tidak menghasilkan data rutin, dan ketiadaan data menghapus basis bukti yang diperlukan untuk memperjuangkan pengakuan, dengan konsekuensi berupa substitusi pembiayaan publik oleh sumber korporasi dan swadaya, pergeseran lokasi program menjauh dari sembilan kelurahan rentan pangan, serta ketiadaan kepastian tenurial yang diperparah oleh instrumen perlindungan lahan yang mengunci definisi pertanian pada bentuk ruang sawah; dengan demikian kontribusi utama penelitian ini adalah menunjukkan bahwa sebagian hambatan yang selama ini dibaca sebagai persoalan pelaksanaan sesungguhnya merupakan gejala dari ketiadaan norma, sehingga titik intervensi yang paling efektif bukanlah penguatan koordinasi dan sosialisasi melainkan pemutusan lingkaran invisibilitas pada simpul pembentukan kategori data, dan agenda penelitian lanjutan yang paling diperlukan adalah pengujian pola ini pada kota lain serta penelusuran longitudinal atas efektivitas intervensi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4), 947–952.

Cabannes, Y. (2012). Financing urban agriculture. *Environment and Urbanization*, 24(2), 665–683.

Candel, J. J. L. (2014). Food security governance: A systematic literature review. *Food Security*, 6(4), 585–601.

Castillo, S. R., Winkle, C. R., Krauss, S., Turkewitz, A., Silva, C., & Heinemann, E. S. (2013). Regulatory and other barriers to urban and peri-urban agriculture. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 3(3), 155–166.

Cohen, N., & Reynolds, K. (2015). Resource needs for a socially just and sustainable urban agriculture system. *Renewable Agriculture and Food Systems*, 30(1), 103–114.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

Horst, M., McClintock, N., & Hoey, L. (2017). The intersection of planning, urban agriculture, and food justice: A review of the literature. *Journal of the American Planning Association*, 83(3), 277–295.

Ilieva, R. T. (2017). Urban food systems strategies: A promising tool for implementing the SDGs in practice. *Sustainability*, 9(10), 1707.

Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Boston: Longman.

Mahyudin, M., Ibrahim, M. A., Yunus, M., & Syahribulan. (2025). Program evaluation in the development of urban farming for sustainable food independence in Makassar City. *South Eastern European Journal of Public Health*, 1061–1066.

McClintock, N. (2014). Radical, reformist, and garden-variety neoliberal: Coming to terms with urban agriculture's contradictions. *Local Environment*, 19(2), 147–171.

Mendes, W., Balmer, K., Kaethler, T., & Rhoads, A. (2008). Using land inventories to plan for urban agriculture: Experiences from Portland and Vancouver. *Journal of the American Planning Association*, 74(4), 435–449.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

Moragues-Faus, A., & Morgan, K. (2015). Reframing the foodscape: The emergent world of urban food policy. *Environment and Planning A*, 47(7), 1558–1573.

Opitz, I., Berges, R., Piorr, A., & Krikser, T. (2016). Contributing to food security in urban areas: Differences between urban agriculture and peri-urban agriculture in the Global North. *Agriculture and Human Values*, 33(2), 341–358.

Poulsen, M. N., McNab, P. R., Clayton, M. L., & Neff, R. A. (2015). A systematic review of urban agriculture and food security impacts in low-income countries. *Food Policy*, 55, 131–146.

Prové, C., Dessein, J., & de Krom, M. (2016). Taking context into account in urban agriculture governance: Case studies of Warsaw (Poland) and Ghent (Belgium). *Land Use Policy*, 56, 16–26.

Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2012). *Implementasi kebijakan publik: Konsep dan aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.

Reynolds, K. (2015). Disparity despite diversity: Social injustice in New York City's urban agriculture system. *Antipode*, 47(1), 240–259.

Rinawati, R., Yulia, Y., & Fitriani, F. (2024). Peran non-governmental organization dalam pengimplementasian urban farming sebagai strategi adaptasi di Kecamatan Koto Tangah, Kota Padang. *Unes Law Review*, 6(2), 1–12.

Roy, A. (2005). Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147–158.

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.

Sen, A. (1981). *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Oxford University Press.

Shediac-Rizkallah, M. C., & Bone, L. R. (1998). Planning for the sustainability of community-based health programs: Conceptual frameworks and future directions for research, practice and policy. *Health Education Research*, 13(1), 87–108.

DEMOKRASI : Vol. 6 No 2, September 2026
ISSN (ELECTRONIC) 2775-703X
ISSN (PRINTED) 2775-8389

Siegner, A., Sowerwine, J., & Acey, C. (2018). Does urban agriculture improve food security? Examining the nexus of food access and distribution of urban produced foods in the United States: A systematic review. *Sustainability*, 10(9), 2988.

Sonnino, R. (2016). The new geography of food security: Exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, 182(2), 190–200.

Suharyono, H. (2023). Pelatihan urban farming untuk meningkatkan pemahaman dalam mendukung ketahanan pangan masyarakat di Bandar Lampung. *Jurnal Pengabdian kepada Masyarakat*.

Sutrisno, A. D. (2022). Kebijakan sistem ketahanan pangan daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 13(1), 1–14.

Tornaghi, C. (2014). Critical geography of urban agriculture. *Progress in Human Geography*, 38(4), 551–567.

Wekerle, G. R., & Classens, M. (2015). Food production in the city: (Re)negotiating land, food and property. *Local Environment*, 20(10), 1175–1193.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

Zezza, A., & Tasciotti, L. (2010). Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries. *Food Policy*, 35(4), 265–273.