



Pengaturan Alih Fungsi Lahan Sawah dalam Perspektif Tata Guna Tanah dan Implikasinya terhadap Kepastian Hak serta Ketahanan Pangan Nasional

Regulation of Rice Field Conversion from a Land Use Perspective and Its Implications for Legal Certainty of Rights and National Food Security

**Eva Nurlita Widanti¹, Hilda Dara Puspita², Shaina Nur Tifara³, Friska Adyla Naura⁴,
Muhammad Adymas Hikal Fikri⁵**

Ilmu Hukum, Hukum, Universitas Negeri Semarang

Email : evawidanti@students.unnes.ac.id¹, hildadara@students.unnes.ac.id², shainafrr@students.unnes.ac.id³,
friskaadylanaura@students.unnes.ac.id⁴, hikal@mail.unnes.ac.id⁵

Article Info

Article history:

Received : 08-05-2026

Revised : 10-05-2026

Accepted : 12-05-2026

Published : 14-05-2026

Abstract

The conversion of paddy fields has become an increasing phenomenon along with rapid development and the growing demand for land for non-agricultural sectors. This condition raises legal and policy issues, particularly related to land use regulation, legal certainty of land rights, and the protection of national food security. This study aims to analyze the legal regulation of protected paddy field conversion in relation to regional spatial planning and legal certainty of land rights, as well as to examine the implications of paddy field conversion on the protection of national food security and the process of land rights legalization. This research employs a normative legal research method using statutory and conceptual approaches. The results show that the regulation of paddy field conversion in Indonesia has been governed by several laws and regulations, including Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, and Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, which emphasize the importance of controlling spatial utilization and protecting sustainable agricultural land. However, in practice, the implementation of these regulations still faces several challenges, such as weak supervision, lack of synchronization between central and regional policies, and development pressures that encourage massive land conversion. The conversion of paddy fields also results in the reduction of productive agricultural land, which potentially threatens national food security and creates legal issues in the process of land rights legalization. Therefore, stronger regulation and supervision of paddy field conversion are required through the synchronization of spatial planning policies, land use regulation, and land administration systems in order to ensure legal certainty of land rights while maintaining sustainable national food security.

Keywords : paddy field conversion, land use regulation, food security

Abstrak

Alih fungsi lahan sawah merupakan fenomena yang semakin meningkat seiring dengan pesatnya pembangunan dan kebutuhan ruang untuk sektor non-pertanian. Kondisi ini menimbulkan persoalan hukum dan kebijakan, terutama terkait dengan pengaturan tata guna tanah, kepastian hak atas tanah, serta perlindungan terhadap ketahanan pangan nasional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum mengenai alih fungsi lahan sawah dilindungi dalam kaitannya dengan rencana tata ruang wilayah serta kepastian hak atas tanah, sekaligus mengkaji implikasi alih fungsi lahan sawah terhadap perlindungan ketahanan pangan nasional dan proses legalisasi hak atas tanah. Penelitian ini menggunakan metode



penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan alih fungsi lahan sawah di Indonesia telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menekankan pentingnya pengendalian pemanfaatan ruang serta perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Namun dalam praktiknya, implementasi pengaturan tersebut masih menghadapi berbagai tantangan, seperti lemahnya pengawasan, ketidaksinkronan kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah, serta tekanan pembangunan yang mendorong terjadinya alih fungsi lahan secara masif. Alih fungsi lahan sawah juga berdampak pada berkurangnya luas lahan pertanian produktif yang berpotensi mengancam ketahanan pangan nasional serta menimbulkan persoalan dalam proses legalisasi hak atas tanah. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengaturan dan pengawasan terhadap alih fungsi lahan sawah melalui sinkronisasi kebijakan tata ruang, tata guna tanah, serta sistem administrasi pertanahan guna menjamin kepastian hukum atas hak tanah sekaligus menjaga keberlanjutan ketahanan pangan nasional.

Kata Kunci : Alih fungsi lahan, tata guna tanah, ketahanan pangan

PENDAHULUAN

Alih fungsi lahan sawah di Indonesia memperlihatkan gejala yang semakin masif dan telah menjadi persoalan serius dalam pembangunan nasional. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa luas panen padi nasional pada tahun 2024 hanya mencapai sekitar 10,05 juta hektare, mengalami penurunan sebesar 167,57 ribu hektare atau 1,64% dibandingkan tahun 2023 yang mencapai 10,21 juta hektare. Penurunan tersebut diikuti turunnya produksi padi nasional dari 53,98 juta ton Gabah Kering Giling (GKG) pada tahun 2023 menjadi 53,14 juta ton GKG pada tahun 2024 (STATISTIK, 2025). Penurunan ini selaras dengan pernyataan Menteri Koordinator Bidang Pangan, Zulkifli Hasan, yang mencatat bahwa dalam lima tahun terakhir terjadi penyusutan lahan sawah sekitar 79.607 hektare, sebuah angka yang dipandang sebagai ancaman nyata terhadap ketahanan pangan nasional.

Pada tingkat daerah, tekanan terhadap keberadaan lahan sawah juga terjadi secara signifikan. Di kawasan metropolitan Sarbagita, Bali, penyusutan lahan sawah tercatat berkisar antara 3–6% dari total luas wilayah kabupaten/kota, terutama pada daerah yang mengalami pertumbuhan pariwisata tinggi seperti Kota Denpasar dan Kabupaten Badung. Bahkan, di Kabupaten Badung sendiri, luas alih fungsi lahan meningkat tajam dari 26,03 hektare pada tahun 2020 menjadi sekitar 348 hektare pada tahun 2024. Penelitian yang dilakukan oleh Maulana dan Widjonarko pada tahun 2023, menunjukkan bahwa perkembangan industri dan kenaikan nilai ekonomi tanah menjadi faktor utama yang mempercepat konversi lahan pertanian sawah, khususnya pada wilayah yang memiliki aksesibilitas tinggi terhadap pusat kegiatan ekonomi (Widjonarko, 2023).

Realitas ini mempertegas bahwa penyusutan lahan pertanian telah mencapai tahap krisis struktural yang terjadi secara masif di wilayah-wilayah dengan aktivitas ekonomi tinggi di Indonesia. Alih fungsi lahan tersebut pada akhirnya bukan sekadar fenomena teknis pertanian, melainkan persoalan hukum yang berimplikasi luas terhadap penataan ruang, kepastian hak atas tanah, dan kedaulatan pangan. Konversi lahan pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam stabilitas ketahanan pangan nasional serta memperbesar risiko kerusakan lingkungan hidup (*ProHukum+April+Widyawati+Boediningsih*, n.d.)



Meskipun pemerintah telah membentuk berbagai regulasi untuk melindungi lahan sawah, implementasi pengendalian alih fungsi lahan masih menunjukkan kesenjangan antara aturan dan praktik. Perlindungan lahan pertanian telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Melalui kebijakan tersebut, pemerintah menetapkan sekitar 7,46 juta hektare Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) sebagai dasar penyusunan LP2B dan RTRW daerah. Namun, laju konversi sawah tetap tinggi dan pengendaliannya belum berjalan optimal.

Implementasi perlindungan LP2B di daerah masih menghadapi berbagai kendala. Penelitian yang dilakukan Sari dan Nugroho (2022) menunjukkan bahwa banyak pemerintah daerah hanya memasukkan data sawah ke dalam Perda RTRW tanpa membentuk aturan khusus mengenai perlindungan LP2B. Akibatnya, batas lahan yang dilindungi, mekanisme pengawasan, dan sanksi terhadap pelanggaran belum diatur secara jelas. Kondisi tersebut menyebabkan pengawasan alih fungsi lahan menjadi lemah, terutama pada wilayah yang mengalami pertumbuhan industri dan permukiman secara cepat (Ansari, N et al., 2020).

Permasalahan serupa terjadi di Kabupaten Lombok Barat, di mana RTRW daerah belum sepenuhnya diselaraskan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sehingga praktik alih fungsi LP2B tanpa izin masih ditemukan (Putro & Wagian, 2025). Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap hak atas tanah hasil alih fungsi, sebagaimana ditegaskan oleh Fikri (2025) bahwa keberlanjutan sektor agribisnis sangat bergantung pada kepastian hak atas tanah (Rahmanto et al., 2025). Disharmonisasi regulasi juga muncul setelah diterbitkannya Permen ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2024 yang membuka peluang perubahan penggunaan tanah pada kawasan LSD, padahal PP Nomor 16 Tahun 2004 mewajibkan pemanfaatan tanah sesuai RTRW. Situasi ini berpotensi menimbulkan konflik norma dan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Lemahnya sinkronisasi antara kebijakan tata ruang dan pengendalian penggunaan tanah menyebabkan perlindungan lahan pertanian belum berjalan efektif. Hal tersebut menunjukkan adanya research gap karena penelitian sebelumnya cenderung membahas LP2B hanya dari perspektif pertanian atau tata ruang secara terpisah. Padahal, ketidaksinkronan antara RTRW, LP2B, dan LSD berpengaruh langsung terhadap kepastian hak atas tanah petani dan ketahanan pangan nasional. Hal tersebut juga sejalan dengan pandangan Muhamad Adymas Hikal Fikri yang menegaskan bahwa ketimpangan agraria memerlukan jembatan kelembagaan baru agar kebijakan pertanahan, tata ruang, dan perlindungan hak masyarakat dapat berjalan secara terintegrasi (Muhamad Febri Pribadi et al., 2025).

Kajian mengenai alih fungsi lahan sawah menjadi semakin penting karena pemerintah saat ini tengah merevisi Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 guna memperkuat pengendalian alih fungsi lahan sawah dan mendukung target swasembada pangan nasional tahun 2027. Pemerintah berencana memperluas cakupan Lahan Sawah yang Dilindungi dari delapan menjadi dua puluh provinsi sehingga diperlukan landasan hukum yang kuat agar implementasi kebijakan tersebut berjalan efektif. Penelitian (Milaga, 2025) menegaskan bahwa harmonisasi kebijakan LP2B dan tata ruang daerah menjadi faktor penting dalam menjaga ketahanan dan kemandirian pangan di tengah meningkatnya tekanan urbanisasi dan pembangunan wilayah.



Urgensi penelitian ini juga berkaitan dengan pentingnya kepastian hukum hak atas tanah sawah LP2B untuk mencegah konflik agraria dan melindungi lahan pertanian produktif dari alih fungsi. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah bersama ATR/BPN bahkan mendorong percepatan sertifikasi tanah LP2B sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap lahan pertanian produktif agar tidak mudah dialihfungsikan. Status tanah LP2B berpotensi menimbulkan persoalan dalam proses peralihan hak atas tanah karena adanya pembatasan perubahan fungsi lahan. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa kepastian hukum pertanahan memiliki hubungan erat dengan perlindungan ketahanan pangan nasional.

Penelitian ini memiliki kebaruan karena tidak hanya mengkaji LP2B dari satu perspektif tertentu, melainkan menghubungkan pengaturan alih fungsi Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), sinkronisasi RTRW, kepastian hak atas tanah, dan perlindungan ketahanan pangan nasional dalam satu pembahasan yang terintegrasi. Penelitian sebelumnya umumnya membahas LP2B hanya dari aspek tata ruang, pertanian, atau ketahanan pangan secara terpisah. Padahal, konflik regulasi antara Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 yang bersifat protektif dengan Permen ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2024 yang membuka peluang perubahan penggunaan tanah pada kawasan tertentu menunjukkan adanya persoalan normatif yang belum banyak dikaji secara komprehensif dalam literatur hukum tata guna tanah. Penelitian Dayanti dan Soetjipto (2024) juga menegaskan bahwa efektivitas perlindungan LP2B sangat dipengaruhi oleh sinkronisasi kebijakan pertanahan dan tata ruang daerah (Rifka Alkhilyatul Ma'rifat, I Made Suraharta, 2024).

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum alih fungsi lahan sawah dilindungi dalam kaitannya dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan kepastian hak atas tanah, serta mengkaji implikasi alih fungsi lahan sawah terhadap perlindungan ketahanan pangan nasional dan proses legalisasi hak atas tanah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum yang mengatur alih fungsi lahan sawah dalam kaitannya dengan tata guna tanah, kepastian hak atas tanah, serta perlindungan ketahanan pangan nasional. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kesesuaian antara pengaturan hukum yang berlaku dengan praktik pengendalian alih fungsi lahan sawah dalam sistem penataan ruang dan administrasi pertanahan di Indonesia.

Bahan dan Alat Penelitian dalam penelitian ini berupa bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, serta Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan beserta peraturan pelaksanaannya. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum agraria, hukum tata ruang, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan artikel ilmiah yang berkaitan dengan alih fungsi lahan sawah dan ketahanan pangan. Sementara itu, bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber lain yang mendukung pemahaman terhadap istilah atau konsep yang digunakan. Alat penelitian yang digunakan adalah perangkat komputer dan perangkat lunak pengolah kata untuk mengolah dan menganalisis data.



Penelitian ini tidak berfokus pada lokasi penelitian tertentu, melainkan menggunakan pendekatan kajian normatif terhadap sistem hukum nasional di Indonesia. Namun demikian, dalam analisisnya penelitian ini juga mempertimbangkan praktik alih fungsi lahan sawah yang terjadi di berbagai daerah sebagai gambaran empiris terhadap implementasi kebijakan tata ruang dan perlindungan lahan pertanian. Metode pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), yaitu dengan menelaah dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, literatur hukum, jurnal ilmiah, serta dokumen kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan alih fungsi lahan sawah, tata ruang wilayah, serta sistem administrasi pertanahan.

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Analisis ini dilakukan dengan menafsirkan dan mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta menghubungkannya dengan konsep-konsep hukum yang relevan guna memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai pengaturan alih fungsi lahan sawah serta implikasinya terhadap kepastian hak atas tanah dan ketahanan pangan nasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Hukum Mengenai Alih Fungsi Lahan Sawah Dilindungi Dalam Kaitannya Dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Dan Kepastian Hak Atas Tanah

Pengaturan Hukum Agraria di Indonesia memiliki landasan pada prinsip penguasaan negara atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Negara memiliki kewenangan dalam mengatur peruntukan, penggunaan, dan juga pemeliharaan tanah untuk dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Prinsip ini juga ditegaskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menegaskan bahwa setiap hak atas tanah tidak bersifat absolut, tetapi dibatasi oleh fungsi sosial. Sehingga penggunaan tanah harus memperhatikan kepentingan umum, termasuk ketahanan pangan melalui perlindungan sawah. Prinsip tersebut menekankan bahwa lahan sawah yang dilindungi merupakan instrumen strategis dalam kebijakan pertahanan nasional.

Pemerintah menetapkan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) melalui Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah sebagai upaya untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian. Peraturan ini memiliki tujuan untuk menjaga keberlanjutan produksi pangan dan mencegah konversi lahan secara masif. Namun, secara normatif, pengaturan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) masih memiliki kelemahan, salah satunya yaitu belum sepenuhnya terintegrasi dalam sistem peraturan perundang-undangan yang kuat. Sebuah penelitian menunjukkan bahwa perlindungan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) masih bertumpu pada regulasi sektoral yang belum memberikan jaminan kepastian hukum yang memadai (I Gede Putu Putra Wibawa & I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, 2025). Tanpa adanya sistem integrasi yang kuat dalam sistem hukum seperti sinkronasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan penetapan peta Lahan Sawah Dilindungi (LSD) oleh pemerintah, keberadaan lahan sawah tetap rentan terhadap alih fungsi lahan.

Hubungan keterkaitan antara Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menjadi aspek penting dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) memiliki fungsi sebagai instrumen hukum yang menentukan zonasi dan



peruntukan wilayah. Setiap kegiatan pemanfaatan tanah harus sesuai dengan ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) pada setiap daerah. Dalam kondisi ini, Lahan Sawah Dilindungi (LSD) seharusnya menjadi bagian penting dalam rencana tata ruang di setiap daerah. Namun, dalam praktik nyata sering terjadi ketidaksesuaian antara peta Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) daerah. Ketidaksesuaian ini mengakibatkan adanya konflik norma dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pemanfaatan tanah. Sinkronisasi Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) bukanlah proses otomatis, melainkan serangkaian proses krusial yang harus dilakukan. Proses tersebut diantaranya adalah verifikasi lapangan, harmonisasi data, penetapan ulang atau restitusi, dan juga keterlibatan pihak multisektoral (Hayuningtyas & Nursadi, 2024). Kompleksitas birokrasi inilah yang seringkali menjadi tantangan utama dalam menjaga konsistensi antara perlindungan lahan pertanian dan rencana pembangunan daerah.

Permasalahan tersebut semakin kompleks ketika dikaitkan dengan aspek kepastian hak atas tanah. Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama dalam sistem hukum agraria. Kepastian ini mencakup kejelasan status hak, batas-batas tanah, serta perlindungan terhadap pemegang hak. Dalam konteks ini, peran pendaftaran tanah menjadi sangat penting. Pendaftaran tanah memiliki fungsi sebagai instrumen utama dalam memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah, khususnya dalam sektor pertanian dan agribisnis. Sertifikasi tanah memungkinkan pemilik memiliki legitimasi hukum yang kuat, sehingga dapat mengurangi konflik dan meningkatkan keberlanjutan usaha pertanian (Rahmanto et al., 2025).

Pada masa sekarang ini, pendaftaran kepemilikan atas tanah sudah banyak berubah. Transformasi digital pendaftaran tanah merupakan salah satu upaya strategis dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah (Febriyanti et al., 2026). Hal ini menegaskan bahwa digitalisasi sistem pendaftaran tanah dapat meningkatkan kepastian hukum melalui akurasi data dan transparansi informasi. Kemajuan sistem digital memungkinkan adanya integrasi data spasial dan yuridis untuk meminimalisir tumpang tindih kepemilikan dan penggunaan tanah. Hal ini menjadi relevan dalam konteks Lahan Sawah Dilindungi (LSD) karena adanya keberadaan data yang akurat sangat menentukan efektivitas perlindungan lahan sawah.

Praktik kepastian hukum atas tanah Lahan Sawah Dilindungi (LSD) masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu yang menjadi masalah utamanya adalah adanya pembatasan terhadap hak milik atas tanah. Hak milik merupakan hak terkuat dalam sistem agraria, namun hak tersebut menjadi tidak sepenuhnya bebas ketika tanah yang dimaksud ditetapkan sebagai Lahan Sawah Dilindungi (LSD). Penetapan tanah menjadi Lahan Sawah Dilindungi (LSD) menyebabkan adanya pembatasan pemanfaatan tanah oleh pemiliknya, sehingga hal ini akan menimbulkan terjadinya potensi konflik antara kepentingan individu dan kepentingan umum. Kebijakan terkait Lahan Sawah Dilindungi dapat mengurangi sifat absolut hak milik karena adanya larangan alih fungsi lahan tanpa izin (Umami et al., 2023).

Alih fungsi lahan seringkali terjadi melalui mekanisme administratif yang tidak konsisten. Dalam beberapa kasus, alih fungsi Lahan Sawah Dilindungi (LSD) tetap dapat dilakukan melalui rekomendasi perubahan penggunaan lahan. Namun, proses ini harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) setiap daerah yang terkadang memiliki kendala administratif. Peralihan hak atas tanah Lahan Sawah Dilindungi (LSD) memerlukan rekomendasi yang mana prosedurnya



tidak selalu pasti baik dalam hal waktu maupun hasil. Kondisi yang demikian menunjukkan lemahnya kepastian hukum dalam praktik nyata di masyarakat. Aspek kelembagaan juga menjadi faktor penting dalam pengaturan Lahan Sawah Dilindungi (LSD). Kurangnya koordinasi antar instansi pemerintahan yang mengurus hal tersebut akan menyebabkan terjadinya tumpang tindih kebijakan dalam pelaksanaannya. Adanya perbedaan peta zonasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menjadi salah satu kendala utama dalam implementasi Lahan Sawah Dilindungi (LSD).

Kesadaran hukum masyarakat yang masih rendah juga menjadi salah satu pengaruh dalam efektivitas perlindungan Lahan Sawah Dilindungi (LSD). Banyak pemilik tanah yang belum memahami batasan hukum terkait penggunaan tanahnya. Hal ini menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan tanpa izin. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan praktik di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan sosialisasi yang lebih intensif serta penguatan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya perlindungan lahan pertanian.

Alih fungsi lahan yang marak terjadi disebabkan oleh tekanan ekonomi yang menjadi faktor pendorong utama. Harga tanah yang terus naik untuk kebutuhan non-pertanian mendorong petani untuk menjual lahan yang mereka miliki. Dalam kondisi ini, kebijakan hukum saja tidak cukup untuk mempertahankan keberadaan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) (Robbi et al., 2024). Pemerintah perlu memberikan insentif ekonomi kepada petani agar tetap mempertahankan lahan pertanian. Keberhasilan perlindungan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) memerlukan pendekatan yang holistik, tidak hanya dari aspek hukum, tetapi juga ekonomi dan sosial.

Dalam perspektif kepastian hukum, kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengatusan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) masih belum optimal. Kepastian hukum seharusnya mencakup kejelasan norma, konsistensi penerapan, serta perlindungan terhadap hak subjek hukum. Namun, dalam konteks Lahan Sawah Dilindungi (LSD), ketiga aspek tersebut belum sepenuhnya terpenuhi. Hal ini disebabkan oleh ketidakharmonisan regulasi, lemahnya koordinasi, serta kurangnya pengawasan. Akibatnya, tujuan perlindungan lahan sawah seringkali tidak tercapai secara efektif.

Dengan demikian, pengaturan hukum alih fungsi lahan sawah dilindungi dalam kaitannya dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan kepastian hak atas tanah masih menghadapi berbagai permasalahan. Kepastian hukum masih sangat bergantung pada sistem pendaftaran tanah, namun dalam konteks Lahan Sawah Dilindungi (LSD) sistem tersebut masih perlu diperkuat melalui harmonisasi regulasi, integrasi data spasial, serta peningkatan koordinasi antarinstansi. Oleh karena itu, diperlukan reformasi kebijakan yang komprehensif untuk menjamin perlindungan lahan sawah sekaligus memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Implikasi Alih Fungsi Lahan Sawah Terhadap Perlindungan Ketahanan Pangan Nasional Dan Proses Legalisasi Hak Atas Tanah

Lahan sawah merupakan sumber daya agraria yang memegang peran strategis bagi pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat Indonesia. Tekanan pembangunan yang kian masif seiring pertumbuhan penduduk dan urbanisasi telah menempatkan lahan sawah pada posisi yang rentan terhadap alih fungsi menjadi kawasan permukiman, industri, maupun infrastruktur (Arisma Wardhani et al., n.d.). Konversi yang berlangsung terus-menerus ini pada akhirnya menimbulkan



dua persoalan mendasar yang saling berkaitan, yaitu ancaman terhadap ketahanan pangan nasional dan ketidakpastian hukum dalam proses legalisasi hak atas tanah (Indriana Diani Putri, 2024).

Laju alih fungsi lahan sawah di Indonesia terus mengkhawatirkan dari tahun ke tahun. Data BPS menunjukkan bahwa luas lahan sawah berkurang dari 7,75 juta hektare pada 2018 menjadi 7,46 juta hektare pada 2022, suatu penyusutan yang berlangsung konsisten tanpa tanda-tanda perlambatan yang signifikan. Penyusutan ini bukan sekadar persoalan statistik, melainkan mencerminkan melemahnya fondasi produksi pangan nasional secara struktural. Alih fungsi lahan sawah menjadi non-pertanian yang terus berlangsung berimplikasi pada penurunan kapasitas produksi pangan nasional, meningkatnya ketergantungan terhadap impor, serta melemahnya ketahanan ekonomi petani, terutama karena lemahnya penegakan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) (Indriana Diani Putri, 2024).

Kondisi ini semakin diperparah oleh tekanan urbanisasi yang mendorong konversi lahan produktif di wilayah-wilayah strategis. Hasil penelitian di kawasan peri-urban Malang menunjukkan bahwa 12,8% lahan pertanian yang dilindungi telah terkonversi selama periode studi, mencerminkan kegagalan tata kelola spasial yang signifikan dan berdampak pada kerentanan ketahanan pangan lokal. Fenomena serupa juga terjadi di berbagai daerah lain, mengindikasikan bahwa persoalan ini bukan bersifat lokal melainkan merupakan tren struktural nasional. Studi di Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo, mencatat konversi lahan pertanian seluas 78,37 hektare dalam satu dekade yang berdampak langsung pada kondisi ketahanan pangan daerah (Muhammad Adymas Hikal Fikri, n.d.).

Dari sisi regulasi, pemerintah sejatinya telah berupaya mengendalikan laju alih fungsi melalui berbagai instrumen hukum, mulai dari UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan hingga Perpres No. 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Namun implementasinya kerap tidak sinkron dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di tingkat daerah, sehingga kebijakan perlindungan lahan di tingkat nasional gagal diterjemahkan secara konsisten ke dalam praktik pengelolaan ruang di lapangan. Ketidaksinkronan inilah yang menjadi celah utama berlangsungnya konversi lahan sawah secara masif meski regulasi perlingkungannya sudah ada.

Upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah sejatinya tidak bisa hanya bertumpu pada regulasi nasional semata, melainkan sangat bergantung pada sejauh mana pemerintah daerah menjalankan kewenangannya secara aktif dan konsisten. Perlindungan LP2B merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penataan ruang wilayah melalui penetapan rencana pola ruang, di mana pemerintah daerah memegang peran kunci melalui mekanisme perizinan untuk memastikan penggunaan lahan sesuai dengan rencana yang telah disusun. Integrasi Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) ke dalam sistem Online Single Submission (OSS) menjadi salah satu langkah yang diharapkan mampu menciptakan sinergi antara perencanaan tata ruang dan proses perizinan secara lebih efektif dan transparan (Indriana Diani Putri, 2024).

Namun kenyataan di lapangan menunjukkan gambaran yang berbeda. Perpres No. 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah sejatinya bertujuan untuk mempercepat penetapan peta lahan sawah yang dilindungi, mengendalikan alih fungsi yang semakin pesat, sekaligus memberdayakan petani agar tidak mengalihfungsikan lahan sawahnya. Akan tetapi, implementasi kebijakan ini di tingkat daerah masih sangat bervariasi dan jauh dari seragam. Banyak



pemerintah kabupaten/kota yang belum menetapkan LP2B dalam dokumen tata ruang daerahnya, sehingga kebijakan perlindungan lahan sawah di tingkat nasional kehilangan daya ikatnya di lapangan (Ramadhan & Murti, 2024).

Namun kenyataan di lapangan menunjukkan gambaran yang berbeda. Perpres No. 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah sejatinya bertujuan untuk mempercepat penetapan peta lahan sawah yang dilindungi, mengendalikan alih fungsi yang semakin pesat, sekaligus memberdayakan petani agar tidak mengalihfungsikan lahan sawahnya. Akan tetapi, implementasi kebijakan ini di tingkat daerah masih sangat bervariasi dan jauh dari seragam. Banyak pemerintah kabupaten/kota yang belum menetapkan LP2B dalam dokumen tata ruang daerahnya, sehingga kebijakan perlindungan lahan sawah di tingkat nasional kehilangan daya ikatnya di lapangan.

Dalam perspektif hukum tata guna tanah, alih fungsi lahan sawah bukan semata-mata persoalan perubahan fisik penggunaan lahan, melainkan juga memicu rangkaian persoalan hukum yang berkaitan langsung dengan status dan kepastian hak atas tanah pemiliknya. UUPA sebagai landasan hukum agraria nasional menegaskan bahwa kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah hanya dapat diperoleh melalui tata cara pendaftaran tanah, dan setiap pemilik tanah memerlukan sertifikat hak milik sebagai bukti kepemilikan yang nyata, sah, dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Namun realitasnya, proses alih fungsi lahan sawah yang berlangsung masif justru kerap terjadi tanpa diiringi tertib administrasi pertanahan yang memadai, sehingga menimbulkan kekosongan kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat (Rejekiingsih, 2016).

Persoalan ini semakin kompleks ketika dihadapkan pada mekanisme penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) yang diatur melalui Perpres No. 59 Tahun 2019. Penetapan status LSD yang diwajibkan sesuai Rencana Tata Ruang berdasarkan Perpres No. 59 Tahun 2019 berbenturan dengan Permen ATR/BPN yang membuka peluang peralihan hak milik atas tanah berstatus lahan pertanian pangan berkelanjutan. Kondisi demikian menciptakan situasi paradoks, di mana pemilik lahan sawah yang tanahnya ditetapkan sebagai LSD mengalami keterbatasan dalam memanfaatkan haknya secara penuh, namun di saat yang bersamaan tidak mendapatkan kompensasi atau kepastian hukum yang proporsional atas pembatasan tersebut.

Lemahnya sistem administrasi pertanahan turut memperparah kondisi ini. Konflik agraria yang marak terjadi di Indonesia bersumber dari tumpang tindih klaim lahan, sertifikat ganda, dan perselisihan antara masyarakat dengan pemerintah atau perusahaan, yang semuanya mencerminkan bahwa sistem pengelolaan lahan yang ada belum cukup kuat untuk memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi pemilik tanah. Kelemahan sistem ini tampak nyata ketika terjadi peralihan penguasaan lahan tanpa diikuti pembaruan data pertanahan yang akurat dan menyeluruh.

Tidak kalah krusial, persoalan pendaftaran tanah menjadi isu sentral yang menentukan ada tidaknya kepastian hak bagi pemilik lahan sawah pasca alih fungsi. Keberlanjutan sektor agribisnis sangat bergantung pada kepastian hak atas tanah, di mana pendaftaran tanah merupakan instrumen penting dalam memberikan kepastian hukum kepemilikan lahan yang pada akhirnya mendorong pembangunan agribisnis yang stabil dan berkelanjutan. Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menyusun dan menerapkan kebijakan yang tidak hanya melindungi hak-hak pemilik tanah, tetapi juga memberikan akses yang lebih luas bagi masyarakat dalam mendapatkan sertifikasi tanah secara legal dan sah salah satunya melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang



dirancang untuk mempercepat kepastian hukum bagi kepemilikan lahan (Fatimah Nur Afifah et al., 2020)

Pelaksanaan PTSL dan digitalisasi pertanahan masih menghadapi berbagai hambatan yang tidak sederhana. Tantangan sosial berupa keberadaan hak adat, kepemilikan informal, dan batas fisik lahan yang belum pasti memerlukan pendekatan partisipatif dan mekanisme verifikasi lapangan yang kuat, sehingga agar digitalisasi benar-benar meningkatkan kepastian hukum diperlukan kerangka kebijakan terpadu yang mencakup harmonisasi regulasi, peningkatan infrastruktur, penguatan keamanan data, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia. Tantangan-tantangan ini menjadi semakin berat ketika dihadapkan pada dinamika alih fungsi lahan sawah yang terus berlangsung, karena setiap perubahan fungsi lahan secara otomatis menuntut pembaruan data pertanahan yang cepat, akurat, dan terintegrasi antara instansi terkait.

Pada titik inilah hukum tata guna tanah memainkan peran yang sangat strategis. Konsep Hak Menguasai Negara (HMN) yang menjadi dasar hierarki hak atas tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia menghadapi tantangan serius berupa tumpang tindih sertifikat dan maraknya mafia tanah akibat lemahnya sistem digitalisasi pertanahan, sehingga reformasi sistem administrasi pertanahan dan penguatan perlindungan hukum menjadi kebutuhan mendesak untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum yang berkelanjutan. Artinya, tanpa pembenahan mendasar pada sistem tata guna tanah dan administrasi pertanahan secara bersamaan, upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah tidak akan mampu memberikan kepastian hukum yang sejati bagi para pemegang hak atas tanah.

KESIMPULAN

Pengaturan alih fungsi lahan sawah di Indonesia pada dasarnya telah memiliki dasar hukum yang cukup komprehensif melalui berbagai instrumen peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, serta Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menjadi dasar dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah (RTRW). Melalui kerangka regulasi tersebut, pemerintah berupaya mengendalikan perubahan fungsi lahan sawah, khususnya yang termasuk dalam kategori Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), agar tidak mudah dialihkan untuk kepentingan non-pertanian. Dalam perspektif tata guna tanah, pengaturan ini bertujuan menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, sekaligus memberikan kepastian hukum terhadap status dan penggunaan hak atas tanah. Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat berbagai kendala, seperti lemahnya pengawasan, ketidaksinkronan kebijakan antara pusat dan daerah, serta tekanan pembangunan yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan secara masif.

Implikasi dari alih fungsi lahan sawah tidak hanya berkaitan dengan aspek tata ruang dan kepastian hak atas tanah, tetapi juga berdampak langsung terhadap ketahanan pangan nasional. Berkurangnya luas lahan sawah produktif berpotensi menurunkan kapasitas produksi pangan, khususnya beras, yang merupakan komoditas strategis bagi masyarakat Indonesia. Kondisi ini menimbulkan tantangan bagi pemerintah dalam menjaga keseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan perlindungan lahan pertanian. Di sisi lain, alih fungsi lahan juga berpengaruh terhadap proses legalisasi hak atas tanah, terutama ketika terjadi perubahan peruntukan lahan yang kemudian diikuti dengan perubahan status hak atau proses sertifikasi tanah. Apabila proses tersebut



tidak diatur dan diawasi secara ketat, maka berpotensi menimbulkan konflik agraria, ketidakpastian hukum, serta penyimpangan pemanfaatan ruang.

Oleh karena itu, diperlukan penguatan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui sinkronisasi peraturan tata ruang, penguatan pengawasan terhadap pelaksanaan LP2B, serta penegakan hukum yang konsisten terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang. Selain itu, integrasi antara kebijakan tata guna tanah, sistem administrasi pertanahan, dan kebijakan ketahanan pangan menjadi sangat penting guna memastikan bahwa setiap perubahan penggunaan lahan tetap mempertimbangkan kepentingan keberlanjutan produksi pangan nasional. Dengan demikian, pengaturan alih fungsi lahan sawah tidak hanya memberikan kepastian hukum atas hak tanah, tetapi juga berkontribusi pada perlindungan ketahanan pangan nasional secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansari, N. M., Bachri, S., & Lahae, K. (2020). Efektivitas Terhadap Pelaksanaan Pengaturan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. *Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, 9(EFEKTIVITAS TERHADAP PELAKSANAAN PENGATURAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN), 135–151. <https://doi.org/10.28946/rpt.v9i2.863>
- Arisma Wardhani, A., Arco Gumilar, B., Rahmanisful Laili, D., Fadly Raharjo, R., Purna Hadi, R., & Tinggi Pertanahan Nasional Jalan Tata Bhumi No, S. (n.d.). *Kesesuaian Lahan Sawah Dilindungi Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah di Kecamatan Tanah Sepanggal Kabupaten Bungo*.
- Fatimah Nur Afifah, S., Zamroni, M., & Hukum, F. (2020). *PROBLEMATIKA HUKUM DALAM ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI PERUMAHAN*. 3(2), 75–81. <http://jurnal.unej.ac.id/index.php/JSEP/article/view/431>.
- Febriyanti, N. S., Insanidya, S. E., Khamsa, U. O., & Firliana, S. (2026). *Trasnformasi Digital Pendaftaran Tanah sebagai Langkah Strategis Mewujudkan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah*. 3(1), 132–147.
- Hayuningtyas, F. R., & Nursadi, H. (2024). Sinkronisasi Peta LSD dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 9(1), 274–284. <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v9i1.14888>
- I Gede Putu Putra Wibawa, & I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja. (2025). Hilangnya Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Akibat Alih Fungsi Lahan Di Atas Tanah Hak Milik. *Acta Comitas*, 10(02), 366–385. <https://doi.org/10.24843/ac.2025.v10.i02.p10>
- Indriana Diani Putri, R. M. R. J. (2024). *Dampak Alih Fungsi Lahan Terhadap Ketahanan Pangan, Lingkungan, dan Keberlanjutan Pertanian di Kabupaten Sleman*. 4.
- Milaga, H. (2025). Studi Kasus Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lp2b) di Kecamatan Tingkir, Kota Salatiga: Analisis Kuantitatif, Sinergi Kebijakan, dan Strategi Perencanaan untuk Ketahanan dan Kemandirian Pangan. *Journal of Comprehensive Science*, 4(10), 2781–2791. <https://doi.org/10.59188/jcs.v4i10.3609>
- Muhamad Febri Pribadi, Regina Agneshia Hannaningdyah, Muhammad Anas Ulil Abshor Munif, Nataneila Astya Putri Asmana, Aprila Niravita, & Muhammad Adymas Hikal Fikri. (2025). Peran Non-Governmental Intermediary dalam Menjembatani Petani dan Pemerintah: Model Kelembagaan Baru untuk Akselerasi Reforma Agraria. *Demokrasi: Jurnal Riset Ilmu Hukum, Sosial Dan Politik*, 2(4), 163–181. <https://doi.org/10.62383/demokrasi.v2i4.1398>
- Muhammad Adymas Hikal Fikri, Y. D. N. M. I. G. (n.d.). *Development of the National Food System*



- through Digitalization and Downstreaming to Strengthen National Food Security.*
<https://doi.org/https://doi.org/10.15294/ijel.v2i2.40200>
- ProHukum+April+Widyawati+Boediningsih. (n.d.).
- Putro, W. D., & Wagian, D. (2025). *Perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dan implikasi hukumnya terhadap alih fungsi lahan pertanian tanpa izin.* 40(2), 196–208.
- Rahmanto, A., Niravita, A., Adymas, M., & Fikri, H. (2025). *Perlindungan Hak Tanah untuk Keberlanjutan Agribisnis : Peran Pendaftaran Tanah dalam Mengamankan Aset Pertanian.* *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum*, 2(1), 89–99.
- 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. <https://doi.org/10.31292/jta.v7i3.357>
- Rejekiingsih, T. (2016). *ASAS FUNGSI SOSIAL HAK ATAS TANAH PADA NEGARA HUKUM (SUATU TINJAUAN DARI TEORI, YURIDIS DAN PENERAPANNYA DI INDONESIA).* In *Asas Fungsi Sosial* (Vol. 5, Issue 2).
- Rifka Alkhilyatul Ma'rifat, I Made Suraharta, I. I. J. (2024). *No Title 濟無No Title No Title No Title.* 2(04), 306–312.
- Robbi, Y. F. N., Sadino, & Suartini. (2024). *Aspek Hukum Lahan Sawah Dilindungi Dan Tata Ruang Legal Aspects of Protected Rice Land and Spatial Planning.* *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum*, 13(2), 90–117.
- STATISTIK, B. P. (2025). *Pada 2024, luas panen padi mencapai sekitar 10,05 juta hektare dengan produksi padi sebanyak 53,14 juta ton gabah kering giling (GKG).*
- Umami, A. M., Hikmatiar, F., & Qindy, A. (2023). *Legal Impact of the Decree Concerning Protected Rice Fields for Land Ownership Rights.* 15(1589), 180–200.
- Widjonarko, F. (2023). *Pengaruh Industri dan Harga Lahan Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Demak.* *Perencanaan Wilayah Dan Kota*, 12(4), 319–325.
<http://ejournal3.undip.ac.id/index.php/pwk>