

Kewenangan Kelembagaan dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non-Pertanian

Mardiana

Sekolah Pascasarjana, Program Studi Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Pakuan

*Email Korespodensi: mardiana88@gmail.com

Diterima: 05-07-2026 | Disetujui: 12-07-2026 | Diterbitkan: 14-07-2026

ABSTRACT

The conversion of agricultural land to non-agricultural uses has become one of the major challenges in maintaining national food security in Indonesia. Although various legal instruments have been enacted, including Law Number 41 of 2009 concerning Sustainable Food Agricultural Land Protection (LP2B) and the Protected Rice Field (LSD) policy, their implementation continues to face institutional challenges. This study aims to analyze the institutional authority governing the prevention of agricultural land conversion, identify the factors contributing to the limited effectiveness of such authority, and formulate strategies to strengthen institutional capacity. The study employs a normative legal research method using statutory and conceptual approaches. Data were collected through library research involving legislation, academic books, scientific journals, and official documents, and were analyzed qualitatively using a descriptive-analytical method. The findings indicate that the institutional authority framework for agricultural land protection is supported by relatively comprehensive legal regulations. However, its implementation remains constrained by overlapping institutional authority, weak inter-agency coordination, the lack of integrated spatial data, limited supervisory capacity at the regional level, and the impact of licensing deregulation following the enactment of the Job Creation Law. Strengthening institutional authority requires enhancing the authority of the Integrated Team for Agricultural Land Conversion Control, integrating LP2B and LSD spatial data into the Spatial Utilization Conformity (KKPR) system, improving regional institutional and fiscal capacity, ensuring consistent law enforcement, and increasing public participation alongside the utilization of geospatial technology to support sustainable agricultural land protection.

Keywords: institutional authority, agricultural land conversion, sustainable food agricultural land, protected rice fields, food security.

ABSTRAK

Alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian menjadi salah satu tantangan utama dalam menjaga ketahanan pangan nasional di Indonesia. Meskipun telah terdapat berbagai instrumen hukum, seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD), implementasinya masih menghadapi berbagai kendala kelembagaan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian, mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya efektivitas kewenangan tersebut, serta merumuskan upaya penguatan kelembagaan yang lebih efektif. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data diperoleh melalui studi kepustakaan yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, serta dokumen resmi, kemudian dianalisis secara kualitatif melalui metode deskriptif-analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan kewenangan kelembagaan dalam perlindungan lahan pertanian telah memiliki dasar hukum yang relatif komprehensif, namun implementasinya masih terkendala oleh tumpang tindih kewenangan antarinstitusi, lemahnya koordinasi lintas sektor, belum terintegrasinya data spasial, keterbatasan kapasitas pengawasan daerah, serta dampak deregulasi perizinan pasca-Undang-Undang Cipta Kerja. Penguatan kewenangan kelembagaan perlu dilakukan melalui peningkatan kewenangan Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, integrasi data LP2B dan LSD ke dalam sistem KKPR, penguatan kapasitas fiskal dan kelembagaan pemerintah daerah, konsistensi penegakan hukum, serta peningkatan partisipasi masyarakat dan pemanfaatan teknologi geospasial guna mewujudkan perlindungan lahan pertanian yang berkelanjutan.

Kata kunci: kewenangan kelembagaan, alih fungsi lahan, lahan pertanian pangan berkelanjutan, lahan sawah dilindungi, ketahanan pangan.

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Mardiana, M. (2026). Kewenangan Kelembagaan dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non-Pertanian. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 2(3), 2691-2708. <https://doi.org/10.63822/9ecc7m06>

PENDAHULUAN

Lahan pertanian, khususnya lahan sawah, memiliki peran strategis dalam menopang ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan nasional. Namun demikian, tekanan pertumbuhan penduduk, urbanisasi, industrialisasi, dan kenaikan nilai ekonomi tanah menjadikan lahan pertanian, terutama yang berada di kawasan perkotaan dan pinggiran kota, sangat rentan beralih fungsi menjadi kawasan permukiman, industri, maupun infrastruktur (Jurnal Hukum Das Sollen, 2026).

Untuk mengendalikan gejala tersebut, pemerintah telah membentuk sejumlah instrumen hukum, di antaranya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), yang mewajibkan pemerintah daerah menetapkan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagai bagian dari Rencana Tata Ruang Wilayah. Instrumen ini kemudian diperkuat dengan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) yang belakangan direvisi melalui Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah sebagai pengganti Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019, yang menegaskan bahwa lahan sawah yang telah masuk dalam peta LSD tidak boleh dialihfungsikan untuk kepentingan apa pun.

Sekalipun kerangka hukum tersebut secara normatif telah cukup komprehensif, dalam praktiknya alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian masih terus terjadi dan bahkan cenderung meningkat di berbagai daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan mendasar tidak semata-mata terletak pada ketiadaan norma hukum, melainkan pada lemahnya kewenangan kelembagaan yang menjalankan fungsi pencegahan, pengawasan, dan penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian tersebut.

Kajian mengenai implementasi kebijakan LP2B di Indonesia mengungkapkan bahwa hambatan implementasi bersifat multidimensi, antara lain berupa lemahnya koordinasi lintas instansi, keterbatasan anggaran, kurangnya sosialisasi kepada masyarakat dan aparat pelaksana, serta komitmen implementor yang belum seragam dalam menempatkan perlindungan lahan sebagai prioritas pembangunan daerah (Jurnal Venus, 2026).

Persoalan kewenangan kelembagaan ini semakin kompleks mengingat pencegahan alih fungsi lahan pertanian melibatkan banyak instansi lintas sektor dan lintas tingkatan pemerintahan, mulai dari Kementerian Koordinator Bidang Pangan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Pertanian, pemerintah provinsi, hingga pemerintah kabupaten/kota. Tanpa pembagian kewenangan yang jelas dan mekanisme koordinasi yang efektif antarlembaga tersebut, upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian berisiko berjalan parsial dan tidak optimal.

Perubahan rezim perizinan pemanfaatan ruang pasca-Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja turut memberikan tantangan tersendiri terhadap upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian. Kajian mengenai dampak penyederhanaan perizinan lingkungan pasca-Undang-Undang Cipta Kerja menunjukkan bahwa deregulasi perizinan yang bertujuan mempermudah investasi berpotensi melemahkan fungsi pengendalian apabila tidak diimbangi dengan penguatan kapasitas kelembagaan pengawasan di tingkat daerah, termasuk dalam konteks pengendalian pemanfaatan lahan pertanian (Yuniardi et al., 2024).

Wilayah Bogor, sebagai bagian dari Provinsi Jawa Barat yang termasuk dalam delapan provinsi yang telah menerapkan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi, menghadapi tekanan alih fungsi lahan pertanian yang cukup tinggi akibat posisinya sebagai kawasan penyangga ibu kota sekaligus kawasan permukiman dan pariwisata yang terus berkembang. Kondisi ini menjadikan wilayah Bogor sebagai contoh relevan untuk mengkaji bagaimana kewenangan kelembagaan bekerja dalam mencegah alih fungsi lahan pertanian

di lapangan.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam mengenai bagaimana kewenangan kelembagaan diatur dan dijalankan dalam upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Indonesia, dengan judul “Kewenangan Kelembagaan dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non-Pertanian”.

Kajian mengenai kewenangan kelembagaan dalam konteks ini menjadi semakin relevan mengingat pemerintah terus memperluas cakupan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi ke lebih banyak provinsi, sehingga menuntut kesiapan kelembagaan yang merata di seluruh daerah, tidak hanya pada delapan provinsi yang menjadi tahap awal implementasi. Perluasan cakupan kebijakan tanpa diikuti penguatan kewenangan kelembagaan yang setara berpotensi menimbulkan kesenjangan efektivitas perlindungan lahan pertanian antarwilayah di Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam makalah ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Indonesia saat ini?
2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan lemahnya efektivitas kewenangan kelembagaan dalam mencegah alih fungsi lahan pertanian?
3. Bagaimana upaya penguatan kewenangan kelembagaan yang dapat dilakukan untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian secara lebih efektif?

Tujuan Penulisan

Penulisan makalah ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis pengaturan kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Indonesia.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor penyebab lemahnya efektivitas kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian.
3. Merumuskan upaya penguatan kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian.

Manfaat Penulisan

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis, makalah ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum agraria dan ilmu perencanaan wilayah dan kota, khususnya terkait kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, makalah ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, akademisi, serta pemangku kepentingan lain dalam merumuskan kebijakan dan penguatan kewenangan kelembagaan yang mendukung pencegahan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian.

KAJIAN PUSTAKA

Konsep Alih Fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan, atau yang dikenal pula sebagai konversi lahan, dapat dipahami sebagai perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsi semula menjadi fungsi lain yang berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan dan keberlanjutan produksi pangan. Alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian pada umumnya disebabkan oleh kebutuhan pemenuhan permukiman, industri, dan infrastruktur yang terus meningkat seiring pertumbuhan penduduk dan tuntutan kualitas hidup masyarakat (Jurnal JPTAM, 2025).

Secara konseptual, alih fungsi lahan pertanian dapat dibedakan menjadi alih fungsi yang sesuai prosedur, yaitu dilakukan melalui mekanisme perizinan dan kajian kelayakan strategis untuk kepentingan umum, dan alih fungsi yang tidak sesuai prosedur, yaitu dilakukan tanpa izin atau bertentangan dengan rencana tata ruang dan status lahan yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian yang dilindungi. Pembedaan ini penting untuk menentukan pendekatan hukum yang tepat dalam upaya pencegahan dan penindakannya.

Dampak alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian bersifat multidimensi, meliputi penurunan produksi pangan nasional, hilangnya mata pencaharian petani, perubahan struktur sosial-ekonomi perdesaan, hingga dampak ekologis berupa berkurangnya daerah resapan air dan meningkatnya risiko banjir pada kawasan hilir. Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian tidak dapat dipandang semata-mata sebagai persoalan pertanahan, melainkan juga persoalan ketahanan pangan, lingkungan hidup, dan keadilan sosial.

Dari perspektif ekonomi, fenomena alih fungsi lahan pertanian juga dapat dijelaskan melalui konsep nilai lahan (*land rent*), di mana nilai ekonomi lahan untuk peruntukan non-pertanian, seperti permukiman dan komersial, jauh lebih tinggi dibandingkan nilai ekonomi lahan untuk kegiatan pertanian. Kesenjangan nilai ekonomi inilah yang secara struktural mendorong pemilik lahan maupun pengembang untuk mengalihfungsikan lahan pertanian, sehingga instrumen hukum semata tanpa insentif ekonomi yang kompetitif cenderung kurang efektif dalam jangka panjang.

Landasan Hukum Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan Lahan Sawah Dilindungi (LSD)

Landasan hukum utama perlindungan lahan pertanian di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang mendefinisikan LP2B sebagai bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan dan tata cara alih fungsi LP2B diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Undang-Undang LP2B secara tegas menyatakan bahwa segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan batal demi hukum, kecuali untuk kepentingan umum yang diatur secara ketat melalui kajian kelayakan strategis, dan setiap pihak yang melakukan alih fungsi di luar ketentuan tersebut wajib mengembalikan lahan ke keadaan semula.

Selain kerangka LP2B, pemerintah juga mengembangkan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) sebagai instrumen komplementer yang berbasis data spasial lebih rinci. Kebijakan ini pada mulanya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah,

yang kemudian direvisi dan diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026, dengan penegasan bahwa lahan sawah yang telah masuk peta LSD tidak boleh dialihfungsikan untuk kepentingan apa pun.

Selain kedua instrumen utama tersebut, perlindungan lahan pertanian juga bersinggungan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yang mengatur bahwa setiap perubahan penggunaan tanah harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang berlaku, sehingga menegaskan keterkaitan erat antara hukum pertanahan dan hukum penataan ruang dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan.

Konsep Kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara

Kewenangan dalam hukum administrasi negara dapat dipahami sebagai kekuasaan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada suatu jabatan atau lembaga pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Kewenangan tersebut dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan pemberian kewenangan baru oleh peraturan perundang-undangan, delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah disertai tanggung jawab, sedangkan mandat merupakan pemberian kuasa untuk bertindak atas nama pemberi mandat tanpa mengalihkan tanggung jawab.

Dalam konteks pencegahan alih fungsi lahan pertanian, pemahaman mengenai sumber dan jenis kewenangan ini menjadi penting untuk menentukan lembaga mana yang secara sah berwenang menetapkan LP2B dan LSD, menerbitkan atau menolak KKPR pada lahan yang dilindungi, serta menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran alih fungsi lahan. Kejelasan sumber kewenangan tersebut akan menentukan legitimasi dan akuntabilitas tindakan kelembagaan dalam menjalankan fungsi pencegahan.

Persoalan kerap muncul ketika kewenangan yang sama diklaim atau dijalankan oleh lebih dari satu lembaga tanpa pembagian tugas yang jelas, sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*). Sebaliknya, persoalan juga dapat muncul ketika suatu kewenangan tidak dijalankan oleh lembaga mana pun karena masing-masing pihak menganggap hal tersebut bukan menjadi tanggung jawabnya (kekosongan kewenangan atau *grey area*), yang keduanya sama-sama menghambat efektivitas pencegahan alih fungsi lahan pertanian.

Selain sumber kewenangan, aspek penting lain dalam hukum administrasi negara adalah batas-batas kewenangan (wilayah berlakunya kewenangan), yang mencakup batas wilayah, batas waktu, dan batas materi. Dalam konteks pencegahan alih fungsi lahan pertanian, batas wilayah menjadi krusial mengingat lahan pertanian yang dilindungi dapat berada pada wilayah perbatasan antar-kabupaten/kota, sehingga menuntut koordinasi lintas batas administrasi agar kewenangan pengawasan tidak terputus pada garis batas wilayah tersebut.

Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Kaitannya dengan Perlindungan Lahan Pertanian

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan salah satu fungsi utama penyelenggaraan penataan ruang yang bertujuan mewujudkan tertib pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Instrumen pengendalian pemanfaatan ruang meliputi penetapan peraturan zonasi, perizinan berupa Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR), pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang.

Sejak diberlakukannya sistem KKPR pasca-Undang-Undang Cipta Kerja, penilaian kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang pada lahan pertanian yang dilindungi seharusnya secara otomatis ditolak oleh

sistem elektronik apabila lahan tersebut telah ditetapkan sebagai LP2B atau masuk dalam peta LSD. Namun demikian, efektivitas penolakan otomatis tersebut sangat bergantung pada kemutakhiran dan integrasi data spasial lahan pertanian dengan sistem KKPR di masing-masing daerah, yang dalam praktiknya belum sepenuhnya terwujud secara merata (Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang, 2021).

Keterkaitan antara instrumen pengendalian pemanfaatan ruang dan perlindungan lahan pertanian ini menegaskan bahwa pencegahan alih fungsi lahan pertanian pada dasarnya merupakan bagian tidak terpisahkan dari sistem penataan ruang secara keseluruhan, sehingga penguatannya juga harus dilakukan secara terintegrasi dengan penguatan sistem penataan ruang, bukan sebagai kebijakan yang berdiri sendiri.

Selain KKPR, instrumen pengendalian lain yang relevan adalah audit tata ruang, yaitu kegiatan penilaian terhadap kesesuaian pemanfaatan ruang eksisting dengan rencana tata ruang yang berlaku, termasuk pada kawasan lahan pertanian yang dilindungi. Audit tata ruang secara berkala dapat menjadi instrumen deteksi dini yang efektif untuk mengidentifikasi indikasi alih fungsi lahan pertanian yang telah maupun sedang berlangsung, sehingga tindakan korektif dapat diambil sebelum pelanggaran meluas dan semakin sulit dipulihkan.

Kelembagaan yang Berwenang dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian

Pencegahan alih fungsi lahan pertanian melibatkan Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah yang dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Bidang Pangan, beranggotakan unsur Kementerian ATR/BPN, Kementerian Pertanian, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Badan Informasi Geospasial, serta dinas-dinas terkait di tingkat provinsi dan kabupaten/kota (Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026, Bab Tim Terpadu).

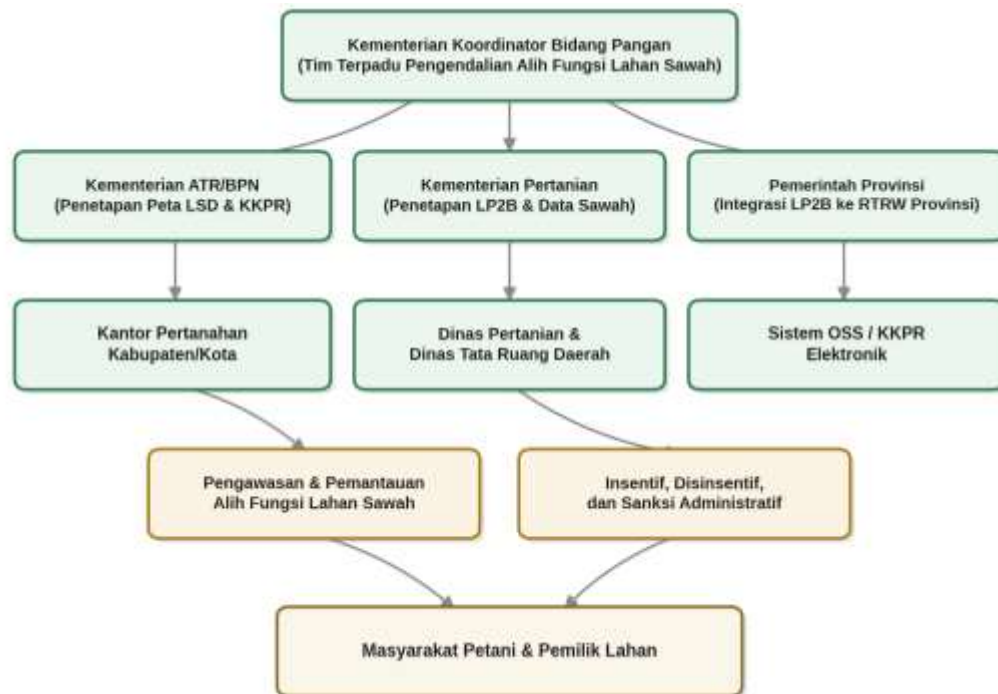
Tabel berikut menggambarkan sebagian pemangku kelembagaan yang terlibat dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian di Indonesia beserta kewenangan utamanya:

Tabel 1. Kelembagaan dan Kewenangan dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian

No.	Lembaga	Kewenangan Utama
1	Kementerian Koordinator Bidang Pangan	Mengoordinasikan Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah lintas kementerian/lembaga
2	Kementerian ATR/BPN	Menetapkan Peta Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dan mengintegrasikannya dalam sistem KKPR
3	Kementerian Pertanian	Menyediakan data dan verifikasi lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B)
4	Pemerintah Provinsi	Mengintegrasikan LP2B dan LSD ke dalam RTRW Provinsi serta mengoordinasikan kabupaten/kota
5	Pemerintah Kabupaten/Kota	Menetapkan LP2B dalam RTRW dan RDTR, menerbitkan KKPR, serta mengawasi pemanfaatan lahan
6	Kantor Pertanahan	Mengelola data pertanahan dan mendukung verifikasi status lahan pertanian

Sumber: diolah oleh penulis berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, 2026.



Gambar 1. Struktur Kewenangan Kelembagaan dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian

Sumber: diolah oleh penulis berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, 2026.

Gambar 1. menunjukkan bahwa kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian tersusun secara berjenjang dan lintas sektor, mulai dari koordinasi tingkat pusat, penetapan data dan peta lahan dilindungi, hingga fungsi pengawasan dan pemberian insentif-disinsentif di tingkat daerah yang langsung bersentuhan dengan masyarakat petani. Efektivitas keseluruhan struktur ini sangat bergantung pada kejelasan pembagian kewenangan dan mekanisme koordinasi pada setiap simpulnya, sebagaimana akan dianalisis lebih lanjut pada Bab III.

Teori Ketahanan Pangan dan Kaitannya dengan Perlindungan Lahan

Ketahanan pangan didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau. Ketahanan pangan memiliki empat pilar utama, yaitu ketersediaan, keterjangkauan, pemanfaatan, dan stabilitas pangan, yang keseluruhannya sangat dipengaruhi oleh ketersediaan lahan pertanian produktif sebagai basis produksi pangan nasional.

Dalam kerangka teori ketahanan pangan, alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian merupakan ancaman langsung terhadap pilar ketersediaan pangan, karena berkurangnya luas lahan sawah produktif secara langsung berdampak pada penurunan kapasitas produksi beras dan komoditas pangan pokok lainnya. Oleh karena itu, perlindungan lahan pertanian melalui kewenangan kelembagaan yang efektif bukan

semata-mata persoalan administratif, melainkan bagian integral dari strategi ketahanan pangan nasional yang bersifat lintas generasi.

Konsep ketahanan pangan juga perlu dipahami dalam kaitannya dengan kedaulatan pangan, yaitu hak negara dan bangsa untuk menentukan secara mandiri kebijakan pangannya, termasuk kebijakan mempertahankan basis produksi pangan domestik agar tidak terlampau bergantung pada impor pangan dari luar negeri. Ketergantungan pada impor pangan akibat berkurangnya lahan pertanian domestik berpotensi menimbulkan kerentanan strategis, khususnya pada situasi krisis global yang dapat mengganggu rantai pasok pangan internasional.

Prinsip Tata Kelola dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan

Pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang efektif menuntut penerapan prinsip-prinsip tata kelola yang baik, meliputi transparansi data lahan pertanian yang dilindungi, akuntabilitas setiap lembaga dalam menjalankan kewenangannya, partisipasi petani dan masyarakat dalam pengawasan, serta konsistensi penerapan sanksi terhadap pelanggaran. Transparansi data, misalnya, memungkinkan masyarakat mengetahui secara pasti lahan mana saja yang berstatus LP2B atau LSD sehingga dapat turut mengawasi potensi pelanggaran di lingkungannya.

Prinsip akuntabilitas menuntut agar setiap lembaga yang terlibat, mulai dari Tim Terpadu hingga pemerintah kabupaten/kota, dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya dalam mencegah alih fungsi lahan secara terukur, misalnya melalui laporan berkala mengenai luas lahan pertanian yang berhasil dipertahankan maupun yang beralih fungsi di wilayahnya. Tanpa akuntabilitas yang jelas, evaluasi efektivitas kewenangan kelembagaan akan sulit dilakukan secara objektif.

Insentif dan Disinsentif sebagai Instrumen Kelembagaan

Selain instrumen yang *bersifat command and control* seperti perizinan dan sanksi, pencegahan alih fungsi lahan pertanian juga dapat didukung melalui instrumen insentif dan disinsentif yang bersifat mendorong (*encourage*) maupun mencegah (*discourage*) perilaku tertentu. Insentif bagi petani yang mempertahankan lahan sawahnya dapat berupa keringanan pajak bumi dan bangunan, bantuan sarana produksi pertanian, prioritas akses permodalan, maupun jaminan harga hasil panen, sedangkan disinsentif dapat berupa pengenaan pajak progresif atau pembatasan perizinan bagi lahan yang beralih fungsi tanpa prosedur yang sah.

Penerapan instrumen insentif dan disinsentif ini menuntut kewenangan kelembagaan yang jelas, khususnya kewenangan fiskal daerah dalam menetapkan kebijakan insentif maupun disinsentif tersebut, serta koordinasi dengan lembaga terkait lain seperti Kementerian Keuangan dan lembaga pembiayaan pertanian. Tanpa dukungan kewenangan fiskal yang memadai, instrumen insentif dan disinsentif berisiko hanya menjadi wacana kebijakan tanpa implementasi nyata di lapangan.

Mekanisme Pengawasan Berjenjang dalam Perlindungan Lahan Pertanian

Pengawasan terhadap pemanfaatan lahan pertanian yang dilindungi idealnya dilakukan secara berjenjang, mulai dari pengawasan melekat oleh perangkat desa/kelurahan yang paling dekat dengan kondisi lapangan, pengawasan oleh dinas teknis kabupaten/kota, hingga pengawasan dan evaluasi oleh Tim Terpadu di tingkat pusat. Mekanisme berjenjang ini dimaksudkan agar indikasi pelanggaran alih fungsi lahan dapat terdeteksi sedini mungkin sebelum berkembang menjadi pelanggaran yang sulit dipulihkan.

Dalam praktiknya, pengawasan berjenjang tersebut menghadapi tantangan berupa keterbatasan jumlah personel pengawas di tingkat desa dan kecamatan, minimnya pelatihan teknis mengenai identifikasi pelanggaran alih fungsi lahan, serta lemahnya mekanisme pelaporan dari tingkat bawah ke tingkat yang lebih tinggi. Penguatan mekanisme pengawasan berjenjang ini, termasuk melalui pemanfaatan teknologi pelaporan berbasis aplikasi digital, menjadi salah satu kunci penting dalam memperkuat kewenangan kelembagaan secara keseluruhan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yang bersifat deskriptif-analitis. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan lahan pertanian dan penataan ruang, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan tema kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menelusuri, mengumpulkan, dan mengkaji peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, buku teks, laporan penelitian, serta dokumen resmi kelembagaan yang berkaitan dengan tema tersebut. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menguraikan, menghubungkan, dan menyimpulkan bahan-bahan hukum tersebut untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kondisi Alih Fungsi Lahan Pertanian di Indonesia dan Faktor Penyebabnya

Tekanan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Indonesia terus berlangsung meskipun kerangka hukum perlindungan lahan pertanian telah tersedia sejak lebih dari satu dekade melalui Undang-Undang LP2B. Faktor penyebab utama meliputi tingginya nilai ekonomi lahan di kawasan perkotaan dan pinggiran kota dibandingkan nilai ekonomi hasil pertanian, tekanan kebutuhan permukiman akibat pertumbuhan penduduk, ekspansi kawasan industri dan infrastruktur, serta lemahnya penegakan hukum terhadap pelanggaran alih fungsi lahan yang terjadi di lapangan.

Selain faktor ekonomi dan demografis tersebut, kajian normatif menunjukkan bahwa penegakan hukum terkait alih fungsi lahan masih menghadapi kendala struktural, termasuk keberadaan klausul pengecualian untuk kepentingan umum yang dalam praktiknya kerap dimanfaatkan secara longgar oleh pemerintah daerah dengan dalih peningkatan pendapatan asli daerah (Jurnal JPTAM, 2025).

Pola alih fungsi lahan pertanian juga menunjukkan kecenderungan spasial tertentu, yaitu terkonsentrasi di kawasan pinggiran perkotaan (peri-urban) yang mengalami tekanan pembangunan tertinggi akibat posisinya sebagai kawasan transisi antara kawasan perkotaan inti dengan kawasan perdesaan. Karakteristik ini menjadikan kawasan peri-urban, termasuk sebagian wilayah Bogor, sebagai titik kritis yang memerlukan perhatian khusus dalam kebijakan pencegahan alih fungsi lahan pertanian. Selain pola spasial, alih fungsi lahan pertanian juga menunjukkan pola temporal yang cenderung meningkat pada periode-periode pertumbuhan ekonomi tinggi dan pembangunan infrastruktur besar, seperti

pembangunan jalan tol, kawasan industri baru, maupun proyek strategis nasional lainnya yang membuka aksesibilitas kawasan sebelumnya terisolasi. Fenomena ini menunjukkan bahwa kebijakan pencegahan alih fungsi lahan pertanian perlu bersifat antisipatif, tidak hanya reaktif terhadap pelanggaran yang telah terjadi, dengan mempertimbangkan proyeksi pembangunan infrastruktur di suatu wilayah.

Efektivitas Kewenangan Kelembagaan dalam Implementasi LP2B dan LSD

Kajian mengenai implementasi kebijakan LP2B menunjukkan bahwa hambatan yang bersifat kelembagaan dan koordinatif menjadi faktor dominan penyebab rendahnya efektivitas perlindungan lahan pertanian, melampaui persoalan ketiadaan norma hukum itu sendiri. Banyak daerah yang baru menetapkan LP2B secara administratif tanpa disertai mekanisme pengawasan dan penegakan yang memadai, sehingga penetapan tersebut tidak serta-merta mencegah terjadinya alih fungsi lahan di lapangan.

Tabel berikut menguraikan pembagian kewenangan penetapan dan pengawasan pada masing-masing instrumen perlindungan lahan pertanian:

Tabel 2. Pembagian Kewenangan Penetapan dan Pengawasan Instrumen Perlindungan Lahan Pertanian

Instrumen	Kewenangan Penetapan	Kewenangan Pengawasan
LP2B	Pemerintah kabupaten/kota bersama Kementerian Pertanian, ditetapkan dalam RTRW	Dinas Pertanian daerah bersama masyarakat
LSD	Kementerian ATR/BPN selaku Tim Terpadu tingkat pusat	Direktorat Jenderal PPTR dan Kantor Pertanahan
KKPR pada lahan dilindungi	Sistem OSS terintegrasi dengan data LSD/LP2B	Pemerintah kabupaten/kota dan Forum Penataan Ruang
Insentif/Disinsentif	Pemerintah daerah melalui peraturan daerah	Dinas terkait dan aparat pengawas fiskal daerah

Sumber: diolah oleh penulis berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026, dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, 2026.

Dari tabel tersebut tampak bahwa meskipun kewenangan penetapan instrumen perlindungan lahan pertanian relatif terpusat, kewenangan pengawasan justru banyak bertumpu pada pemerintah daerah yang seringkali memiliki keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran. Kesenjangan antara kewenangan yang bersifat sentralistik dalam penetapan dengan kewenangan yang terdesentralisasi dalam pengawasan inilah yang menjadi salah satu akar persoalan lemahnya efektivitas implementasi LP2B dan LSD di lapangan.

Tumpang Tindih Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan

Pencegahan alih fungsi lahan pertanian melibatkan kewenangan yang tersebar pada berbagai tingkatan pemerintahan, mulai dari penetapan LSD oleh pemerintah pusat, penetapan LP2B yang melibatkan pemerintah kabupaten/kota, hingga penerbitan KKPR yang menjadi kewenangan daerah namun harus tunduk pada data LSD dan LP2B yang ditetapkan pusat. Kompleksitas jenjang kewenangan ini

berpotensi menimbulkan tumpang tindih maupun kekosongan tanggung jawab ketika terjadi pelanggaran alih fungsi lahan.

Sebagai ilustrasi, ketika terjadi alih fungsi lahan sawah yang berstatus LSD di suatu kabupaten/kota, muncul pertanyaan mengenai lembaga mana yang seharusnya bertanggung jawab menindak pelanggaran tersebut: apakah pemerintah kabupaten/kota yang menerbitkan KKPR, Kantor Pertanahan yang mengelola data pertanahan, ataukah Kementerian ATR/BPN yang menetapkan peta LSD di tingkat pusat. Ketidakjelasan garis tanggung jawab semacam ini kerap menimbulkan saling lempar tanggung jawab antarlembaga, sehingga pelanggaran alih fungsi lahan tidak tertangani secara tuntas.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, keberadaan Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah yang dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Bidang Pangan menjadi krusial sebagai forum penyelesaian konflik kewenangan antarlembaga. Namun demikian, efektivitas Tim Terpadu ini sangat bergantung pada sejauh mana forum tersebut diberikan kewenangan yang bersifat mengikat, bukan sekadar forum koordinasi yang menghasilkan rekomendasi tanpa daya paksa.

Pengalaman implementasi kebijakan lintas sektor lain di Indonesia menunjukkan bahwa forum koordinasi yang tidak disertai kewenangan mengikat cenderung menghasilkan kesepakatan yang bersifat normatif namun lemah dalam pelaksanaan, karena masing-masing lembaga anggota tetap dapat berlindung di balik kewenangan sektoralnya masing-masing ketika terjadi perbedaan kepentingan. Oleh karena itu, penguatan dasar hukum kewenangan Tim Terpadu, misalnya melalui penegasan bahwa keputusan Tim Terpadu bersifat final dan mengikat bagi seluruh instansi anggota, menjadi salah satu rekomendasi penting yang akan dibahas lebih lanjut pada sub-bab upaya penguatan kelembagaan.

Dampak Deregulasi Perizinan terhadap Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian

Reformasi regulasi melalui Undang-Undang Cipta Kerja yang menyederhanakan perizinan pemanfaatan ruang melalui sistem KKPR elektronik membawa implikasi ganda terhadap pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Di satu sisi, integrasi data spasial dalam sistem KKPR berpotensi mempercepat dan mempermudah penolakan otomatis terhadap permohonan izin pada lahan yang berstatus LP2B atau LSD. Namun di sisi lain, kajian mengenai dampak deregulasi perizinan lingkungan menegaskan bahwa percepatan proses perizinan yang berorientasi pada kemudahan berusaha berpotensi melemahkan fungsi kehati-hatian apabila tidak diimbangi dengan penguatan kapasitas pengawasan pascaperizinan di tingkat daerah (Yuniardi et al., 2024).

Risiko ini semakin nyata pada daerah yang data LP2B dan LSD-nya belum sepenuhnya terintegrasi secara digital dengan sistem OSS, sehingga penilaian KKPR masih mengandalkan verifikasi manual yang rentan terhadap kekeliruan maupun praktik penyalahgunaan wewenang. Kondisi ini menegaskan bahwa keberhasilan deregulasi perizinan dalam mendukung, bukan menghambat, upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian sangat bergantung pada kesiapan infrastruktur data dan kapasitas kelembagaan pengawasan di tingkat daerah.

Oleh karena itu, evaluasi berkelanjutan terhadap kebijakan deregulasi perizinan menjadi penting, khususnya untuk memastikan bahwa tujuan kemudahan berusaha tidak mengorbankan fungsi perlindungan lahan pertanian yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang LP2B maupun kebijakan LSD yang berlaku.

Sebagai langkah mitigasi, penilaian KKPR pada permohonan yang berlokasi di kawasan pertanian sebaiknya tidak sepenuhnya dilepaskan pada mekanisme otomatis semata, melainkan tetap disertai verifikasi lapangan secara berkala oleh dinas teknis daerah, terutama pada kawasan yang teridentifikasi

memiliki tekanan alih fungsi tinggi. Kombinasi antara otomatisasi sistem dan verifikasi manual yang terukur ini diharapkan mampu menyeimbangkan tujuan kemudahan berusaha dengan tujuan perlindungan lahan pertanian secara berkelanjutan.

Studi Kasus: Alih Fungsi Lahan Pertanian di Wilayah Bogor dan Jawa Barat

Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu dari delapan provinsi yang telah menerapkan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi sejak tahap awal implementasi kebijakan tersebut, dengan sekitar delapan puluh tujuh persen lahan sawah permanen yang tidak boleh dialihfungsikan untuk kepentingan apa pun (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2026).

Wilayah Bogor, sebagai bagian dari Provinsi Jawa Barat sekaligus lokasi Universitas Pakuan, menghadapi tekanan alih fungsi lahan pertanian yang tinggi akibat posisinya sebagai kawasan penyangga ibu kota (Jabodetabek-Punjur) yang terus mengalami pertumbuhan permukiman, kawasan wisata, dan aktivitas ekonomi. Sawah-sawah produktif di kawasan pinggiran Kota dan Kabupaten Bogor menghadapi tekanan konversi yang tinggi, sejalan dengan pengalaman serupa yang terjadi di Kabupaten Karawang sebagai salah satu lumbung padi utama Jawa Barat.

Studi kasus di Kabupaten Karawang menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah membentuk peraturan daerah tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang mengatur pembinaan, pengawasan, dan pengendalian terhadap perubahan fungsi lahan disertai skema insentif bagi petani yang mempertahankan lahan sawah dan disinsentif bagi pihak yang mengalihfungsikannya. Namun demikian, implementasi peraturan daerah tersebut masih menghadapi tantangan koordinasi antarinstansi dan konsistensi penegakan di lapangan (JIHHP, 2025).

Pembelajaran dari Karawang ini relevan bagi Bogor dan daerah-daerah lain di Jawa Barat, mengingat karakteristik tekanan alih fungsi lahan yang serupa. Penguatan koordinasi antara Dinas Pertanian, Dinas Tata Ruang, dan Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota, disertai konsistensi penerapan insentif-disinsentif berbasis peraturan daerah, menjadi kunci keberhasilan pencegahan alih fungsi lahan pertanian di kawasan peri-urban seperti Bogor.

Peran Insentif dan Disinsentif dalam Praktik Pencegahan Alih Fungsi Lahan

Penerapan insentif dan disinsentif dalam praktik pencegahan alih fungsi lahan pertanian di berbagai daerah menunjukkan hasil yang bervariasi. Pada daerah yang secara konsisten memberikan insentif berupa keringanan pajak bumi dan bangunan serta bantuan sarana produksi pertanian kepada petani yang mempertahankan lahan sawahnya, tingkat alih fungsi lahan cenderung lebih rendah dibandingkan daerah yang hanya mengandalkan instrumen larangan tanpa disertai insentif yang memadai.

Namun demikian, penerapan instrumen ini menghadapi tantangan keberlanjutan fiskal, mengingat pemberian insentif memerlukan alokasi anggaran daerah yang tidak sedikit, sementara banyak daerah menghadapi keterbatasan kapasitas fiskal. Kondisi ini menuntut adanya dukungan pembiayaan dari pemerintah pusat, misalnya melalui dana alokasi khusus yang secara spesifik dialokasikan untuk mendukung program perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di daerah dengan kapasitas fiskal terbatas.

Analisis Kekuatan, Kelemahan, Peluang, dan Ancaman Kewenangan Kelembagaan

Untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai kondisi kewenangan

kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian, penulis menggunakan pendekatan analisis SWOT sebagai berikut.

Tabel 3. Analisis SWOT Kewenangan Kelembagaan dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian

Kekuatan (Strengths)	Kelemahan (Weaknesses)
Kerangka hukum LP2B dan LSD sudah jelas; keberadaan Tim Terpadu lintas kementerian sebagai forum koordinasi nasional	Data lahan pertanian belum sepenuhnya terintegrasi antarinstansi; kapasitas pengawasan daerah terbatas
Peluang (Opportunities)	Ancaman (Threats)
Perluasan cakupan LSD ke lebih banyak provinsi; integrasi data spasial dengan sistem OSS/KKPR	Tekanan alih fungsi akibat urbanisasi dan nilai ekonomi lahan; lemahnya penegakan sanksi di tingkat lokal

Sumber: diolah oleh penulis berdasarkan hasil analisis dan tinjauan pustaka, 2026.

Analisis tersebut menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum dan kelembagaan pencegahan alih fungsi lahan pertanian telah cukup mapan pada tataran nasional, tantangan utama terletak pada implementasi di tingkat daerah, khususnya terkait integrasi data dan kapasitas pengawasan. Peluang perluasan cakupan LSD dan digitalisasi data perlu diimbangi dengan mitigasi terhadap ancaman tekanan ekonomi lahan dan lemahnya penegakan sanksi di tingkat lokal.

Strategi yang dapat dirumuskan dari analisis SWOT tersebut antara lain memanfaatkan kekuatan kerangka hukum yang sudah jelas untuk mempercepat penguatan kapasitas daerah (strategi S-W), serta memanfaatkan peluang digitalisasi data untuk memitigasi ancaman tekanan alih fungsi lahan akibat urbanisasi (strategi O-T). Kombinasi strategi ini diharapkan dapat menjadi arah kebijakan yang lebih terukur bagi penguatan kewenangan kelembagaan ke depan.

Peluang Penguatan Kewenangan melalui Teknologi Geospasial dan Tim Terpadu

Perkembangan teknologi informasi geospasial membuka peluang besar bagi penguatan kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian, khususnya melalui pemantauan berbasis citra satelit yang memungkinkan deteksi dini terhadap indikasi alih fungsi lahan pertanian sebelum terjadi secara masif. Integrasi data pemantauan tersebut dengan sistem KKPR elektronik juga memungkinkan penolakan otomatis terhadap permohonan izin pada lahan yang telah ditetapkan sebagai LP2B maupun LSD.

Penguatan Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah juga menjadi kunci penting, khususnya dalam hal pemberian kewenangan yang lebih mengikat kepada forum tersebut untuk mengambil keputusan final atas sengketa kewenangan antarlembaga maupun antardaerah, disertai mekanisme pelaporan dan evaluasi kinerja secara berkala kepada publik sebagai bentuk akuntabilitas.

Peran Akademisi dan Masyarakat dalam Pengawasan Alih Fungsi Lahan

Peran akademisi, khususnya dari perguruan tinggi yang memiliki program studi terkait pertanian, hukum, dan perencanaan wilayah dan kota, sangat penting dalam menghasilkan kajian berbasis bukti mengenai efektivitas kebijakan perlindungan lahan pertanian, sekaligus memberikan rekomendasi

kebijakan kepada pemerintah daerah. Kajian-kajian yang mengungkap hambatan implementasi LP2B secara empiris, misalnya, dapat menjadi dasar perbaikan kebijakan yang lebih tepat sasaran.

Partisipasi masyarakat, khususnya petani dan kelompok tani, juga memiliki peran strategis dalam pengawasan alih fungsi lahan pertanian di tingkat lokal, mengingat merekalah yang paling mengetahui kondisi riil lahan pertanian di wilayahnya. Penyediaan kanal pengaduan yang mudah diakses serta edukasi mengenai hak dan kewajiban terkait status LP2B dan LSD dapat memperkuat fungsi pengawasan sosial yang melengkapi pengawasan formal oleh pemerintah.

Selain kelompok tani, organisasi masyarakat sipil dan media massa juga dapat berperan sebagai mitra pengawasan independen, khususnya dalam mengangkat kasus-kasus pelanggaran alih fungsi lahan pertanian yang luput dari pengawasan formal pemerintah. Liputan media mengenai kasus-kasus alih fungsi lahan yang mencolok kerap menjadi pendorong penting bagi pemerintah untuk mengambil tindakan tegas, sehingga sinergi antara pengawasan formal dan pengawasan sosial melalui media dan masyarakat sipil perlu terus diperkuat sebagai bagian dari ekosistem kelembagaan pencegahan alih fungsi lahan pertanian secara keseluruhan.

Upaya Penguatan Kewenangan Kelembagaan dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan

1. Penguatan Kewenangan yang Mengikat bagi Tim Terpadu

Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah perlu diberikan kewenangan yang bersifat mengikat, tidak sekadar forum koordinasi, agar mampu menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga dan antardaerah secara efektif dan cepat.

2. Integrasi Data Lahan Pertanian secara Digital

Percepatan integrasi data LP2B dan LSD ke dalam sistem KKPR elektronik di seluruh daerah menjadi prasyarat penting agar mekanisme penolakan otomatis terhadap permohonan izin pada lahan dilindungi dapat berjalan secara konsisten dan akurat.

3. Penguatan Kapasitas Fiskal dan Kelembagaan Daerah

Pemerintah pusat perlu memberikan dukungan afirmatif, baik berupa dana alokasi khusus maupun pendampingan teknis, kepada daerah dengan kapasitas fiskal terbatas agar mampu menjalankan program insentif-disinsentif dan pengawasan alih fungsi lahan secara memadai.

4. Konsistensi Penegakan Sanksi

Penerapan sanksi administratif, perdata, maupun pidana terhadap pelanggaran alih fungsi lahan pertanian perlu dilakukan secara konsisten dan tegas, tanpa memandang skala pelanggaran maupun latar belakang sosial-ekonomi pelaku, guna menciptakan efek jera yang memadai.

5. Penguatan Partisipasi Multipihak

Kolaborasi antara pemerintah, akademisi, sektor swasta, dan masyarakat petani dalam kerangka tata kelola partisipatif perlu terus didorong, agar pencegahan alih fungsi lahan pertanian tidak semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah, melainkan gerakan bersama seluruh pemangku kepentingan.

Implikasi terhadap Perencanaan Wilayah dan Kota

Dari perspektif keilmuan perencanaan wilayah dan kota, persoalan kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian menegaskan pentingnya integrasi antara rencana tata ruang dengan kebijakan sektor pertanian sejak tahap perencanaan awal. Penetapan kawasan LP2B dan LSD seharusnya tidak diperlakukan sebagai kebijakan tambahan yang terpisah dari RTRW, melainkan menjadi

bagian inti dari struktur dan pola ruang wilayah yang disusun secara terpadu, sehingga perlindungan lahan pertanian memiliki kekuatan hukum yang setara dengan peruntukan ruang lainnya.

Perencana wilayah dan kota memiliki peran strategis dalam merancang skenario pengembangan wilayah yang tetap mengakomodasi kebutuhan pembangunan sekaligus mempertahankan luasan lahan pertanian yang memadai, misalnya melalui konsep pembangunan kompak (*compact development*) yang mengarahkan pertumbuhan permukiman ke kawasan yang telah terbangun, alih-alih meluas ke lahan pertanian produktif di pinggiran kota. Pendekatan perencanaan semacam ini menuntut kompetensi perencana yang tidak hanya menguasai aspek teknis keruangan, tetapi juga memahami kerangka hukum dan kelembagaan yang melingkupi perlindungan lahan pertanian.

Pembelajaran dari Praktik Pengendalian Lahan Pertanian di Berbagai Wilayah

Pengalaman berbagai daerah di Indonesia dalam menerapkan kebijakan perlindungan lahan pertanian menunjukkan bahwa keberhasilan pencegahan alih fungsi lahan sangat dipengaruhi oleh konsistensi kepemimpinan daerah dalam memprioritaskan perlindungan lahan pertanian dalam agenda pembangunan, sebagaimana tercermin dari kesediaan daerah untuk membatasi perluasan kawasan permukiman dan industri pada kawasan yang telah ditetapkan sebagai LP2B, sekalipun hal tersebut berpotensi mengurangi potensi pendapatan asli daerah dari sektor non-pertanian dalam jangka pendek.

Praktik baik lain yang dapat dipelajari adalah pembentukan forum multipihak di tingkat daerah yang melibatkan pemerintah, akademisi, kelompok tani, dan sektor swasta secara berkala untuk mengevaluasi perkembangan alih fungsi lahan serta merumuskan langkah antisipatif bersama. Forum semacam ini terbukti efektif dalam membangun kesamaan pemahaman dan komitmen bersama antarpemangku kepentingan, yang pada gilirannya memperkuat legitimasi sosial dari kebijakan pembatasan alih fungsi lahan pertanian yang diterapkan pemerintah daerah.

Pembelajaran-pembelajaran tersebut menegaskan bahwa penguatan kewenangan kelembagaan secara formal-normatif perlu diimbangi dengan penguatan komitmen politik dan sosial di tingkat daerah, sebab pada akhirnya efektivitas pencegahan alih fungsi lahan pertanian tidak hanya ditentukan oleh kejelasan aturan dan kewenangan di atas kertas, melainkan juga oleh kesungguhan seluruh pemangku kepentingan dalam menjalankannya secara konsisten di lapangan.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah diuraikan, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut. Secara umum, kajian ini menegaskan bahwa persoalan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Indonesia bukan semata-mata persoalan ketiadaan norma hukum, melainkan lebih banyak bersumber dari lemahnya kewenangan kelembagaan yang menjalankan fungsi pencegahan, koordinasi, dan pengawasan secara konsisten di lapangan.

1. Kewenangan kelembagaan dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Indonesia telah diatur melalui kerangka hukum yang relatif komprehensif, meliputi Undang-Undang LP2B, kebijakan Lahan Sawah Dilindungi, serta sistem KKPR pasca-Undang-Undang Cipta Kerja. Namun demikian, kewenangan penetapan yang bersifat sentralistik belum diimbangi dengan kewenangan pengawasan yang memadai di tingkat daerah.
2. Lemahnya efektivitas kewenangan kelembagaan disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain belum

terintegrasinya data lahan pertanian antarinstansi, tumpang tindih dan ketidakjelasan tanggung jawab antarlembaga dan antartingkat pemerintahan, keterbatasan kapasitas fiskal daerah dalam menerapkan insentif-disinsentif, serta risiko pelemahan fungsi pengendalian akibat deregulasi perizinan yang tidak diimbangi penguatan pengawasan pascaperizinan.

3. Upaya penguatan kewenangan kelembagaan dapat dilakukan melalui pemberian kewenangan yang mengikat bagi Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, percepatan integrasi data lahan pertanian secara digital, penguatan kapasitas fiskal dan kelembagaan daerah, konsistensi penegakan sanksi, serta penguatan partisipasi multipihak antara pemerintah, akademisi, sektor swasta, dan masyarakat petani.

Saran

1. Pemerintah pusat perlu memberikan kewenangan yang bersifat mengikat kepada Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, disertai mekanisme pelaporan dan evaluasi kinerja yang transparan kepada publik.
2. Pemerintah daerah perlu mempercepat integrasi data LP2B dan LSD ke dalam sistem KKPR elektronik, agar mekanisme penolakan otomatis terhadap permohonan izin pada lahan pertanian yang dilindungi dapat berjalan secara konsisten.
3. Pemerintah pusat perlu menyediakan skema dukungan fiskal, seperti dana alokasi khusus, bagi daerah dengan keterbatasan anggaran agar mampu menerapkan program insentif dan disinsentif perlindungan lahan pertanian secara berkelanjutan.
4. Aparat penegak hukum dan pemerintah daerah perlu menerapkan sanksi terhadap pelanggaran alih fungsi lahan pertanian secara konsisten dan tegas, tanpa memandang skala pelanggaran maupun latar belakang pelaku.
5. Perlu didorong kolaborasi multipihak antara pemerintah, akademisi, sektor swasta, dan masyarakat petani dalam kerangka tata kelola partisipatif untuk memperkuat pengawasan sosial terhadap alih fungsi lahan pertanian di tingkat lokal.

Rekomendasi Kebijakan Prioritas

Dari berbagai saran yang telah diuraikan, penulis memandang terdapat tiga langkah yang perlu diprioritaskan dalam jangka pendek hingga menengah. Pertama, percepatan integrasi data spasial LP2B dan LSD ke dalam sistem KKPR elektronik di seluruh kabupaten/kota, sebagai fondasi utama bagi efektivitas mekanisme penolakan otomatis terhadap permohonan izin pada lahan pertanian yang dilindungi.

Kedua, penguatan kewenangan Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah agar memiliki daya ikat yang lebih kuat dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga dan antardaerah, tidak sekadar menjadi forum konsultatif yang menghasilkan rekomendasi tanpa daya paksa.

Ketiga, penyediaan skema dukungan fiskal afirmatif dari pemerintah pusat bagi daerah dengan kapasitas anggaran terbatas, agar program insentif bagi petani yang mempertahankan lahan sawahnya dapat diterapkan secara merata dan berkelanjutan di seluruh wilayah, termasuk di kawasan peri-urban seperti Bogor yang menghadapi tekanan alih fungsi lahan tinggi. Ketiga langkah prioritas tersebut, apabila dilaksanakan secara simultan, diyakini dapat memperkuat kewenangan kelembagaan dalam mencegah alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian secara lebih efektif di Indonesia.

Akhirnya, keberhasilan pencegahan alih fungsi lahan pertanian pada dasarnya bergantung pada

komitmen bersama seluruh pemangku kepentingan, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, akademisi, sektor swasta, maupun masyarakat petani itu sendiri, untuk menempatkan perlindungan lahan pertanian sebagai bagian tidak terpisahkan dari agenda pembangunan wilayah yang berkelanjutan, sejalan dengan cita-cita ketahanan dan kedaulatan pangan nasional dalam jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.
- Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dalam Kebijakan Tata Ruang Indonesia: Tinjauan Literatur.” Jurnal Venus, 2026.
- “Status Hukum Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).” Artikel Hukum, 2020.
- “Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian di Negara Indonesia.” Jurnal Hukum Das Sollen, Universitas Islam Indragiri, 2026.
- “Pengalihan Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian.” Jurnal JPTAM, 2025.
- “Kebijakan Hukum Perlindungan Lahan Pertanian Pangan: Studi Kasus Alih Fungsi Sawah di Kabupaten Karawang.” Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP), 2025.
- Jazuli, Ahmad. “Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan.” Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 6, No. 2, Agustus 2017.
- Yuniardi, Ricky, Yoyok Suharyanto, dan Agus Satory. “Dampak Penyederhanaan Perizinan Lingkungan yang Diatur oleh Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Lingkungan Hidup Masyarakat serta Pelaku Usaha.” Al-Adl: Jurnal Hukum, 2024.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. “Roadmap Penetapan Lahan Sawah Dilindungi 2026.” Februari 2026.
- Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang, Kementerian ATR/BPN. “Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.” 2021.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. “Menjaga Ketahanan Pangan Nasional, KPK Kawal Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.” 2026.