

## Politik Hukum Perlindungan Lahan Sawah Dilindungi untuk Ketahanan Pangan

Maruli Jonathan<sup>\*1</sup>, Rahadi Wasi Bintoro<sup>2</sup>, Sri Wahyu Handayani<sup>3</sup>

<sup>1, 2, 3</sup> Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, Indonesia

E-mail: [maruli.jonathan@mhs.unsoed.ac.id](mailto:maruli.jonathan@mhs.unsoed.ac.id)<sup>(\*)</sup>

| Article Info                                                                                                                           | Abstract                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Keywords:</b><br>Right to Food;<br>Legal Politics;<br>Protected Rice Fields;<br>Sustainable Agricultural Land;<br>Food Sovereignty. | <i>The Indonesian Constitution positions the right to food as an essential part of the right to life, welfare, and human dignity. This article analyzes the legal politics of protecting sustainable food agricultural land through the policy of Protected Rice Fields (Lahan Sawah Dilindungi/LSD) and its relationship with Sustainable Food Agricultural Land (Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan/LP2B). The study uses normative juridical research with statutory, conceptual, and descriptive-analytical approaches to examine the 1945 Constitution, Law No. 41 of 2009, Presidential Regulation No. 59 of 2019, ministerial decisions on LSD designation, and relevant legal literature. The findings show that LSD is not an isolated spatial-planning instrument, but a constitutional policy designed to accelerate LP2B protection, restrain agricultural land conversion, and strengthen national food sovereignty. Law No. 41 of 2009 and Presidential Regulation No. 59 of 2019 are normatively aligned because both derive their validity from the constitutional mandate to secure public welfare and the right to food. However, implementation still faces serious challenges, especially mismatch between central LSD maps and local LP2B/spatial plans, uncertainty for business actors, and administrative consequences for land already used before LSD designation. Therefore, responsive legal politics requires synchronization of spatial data, participatory verification, proportional dispute settlement, and balanced protection between food-security interests and legal certainty for citizens.</i> |

**DOI:** <https://doi.org/10.51903/krx18j71>

Submitted: Juni 2026, Reviewed: July 2026, Accepted: August 2026

<sup>\*</sup>Corresponding Author

### I. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibentuk bukan hanya untuk menyelenggarakan kekuasaan, melainkan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Rumusan tujuan bernegara tersebut menegaskan bahwa hukum harus diarahkan untuk menjamin kebutuhan dasar warga negara. Dalam konteks negara agraris, salah satu kebutuhan dasar yang tidak dapat ditunda adalah pangan. Hak atas pangan berkaitan langsung dengan hak untuk hidup, mempertahankan kehidupan, dan mengembangkan diri sebagaimana termuat dalam Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh sebab itu, perlindungan lahan pangan bukan sekadar kebijakan sektoral pertanian, melainkan bagian dari politik hukum negara dalam memenuhi mandat konstitusional (Amalia et al., 2026; Latama et al., 2024).

Politik hukum dalam isu perlindungan lahan pangan berkelanjutan memperlihatkan cara negara memilih, membentuk, dan menjalankan instrumen hukum guna menjawab kebutuhan sosial. Dalam kerangka tersebut, lahan sawah tidak hanya dipandang sebagai objek ekonomi yang dapat dialihkan mengikuti mekanisme pasar, tetapi juga sebagai prasyarat sosial bagi keberlangsungan hak atas pangan. Apabila lahan pertanian terus berubah menjadi lahan non-pertanian tanpa pengendalian yang efektif, maka negara berpotensi gagal menjamin ketersediaan pangan secara berkelanjutan. Risiko tersebut semakin besar karena alih fungsi lahan sering terjadi di wilayah yang secara historis memiliki produktivitas pertanian tinggi dan secara bersamaan mengalami tekanan pembangunan permukiman, kawasan industri, perdagangan, serta infrastruktur.

Data yang digunakan menunjukkan bahwa produksi padi Indonesia mengalami penurunan dari 59.200.533,72 ton pada tahun 2018 menjadi 54.604.033,34 ton pada tahun 2021 (Badan Pusat Statistik Indonesia, 2021b). Penurunan produksi tersebut tidak dapat dilepaskan dari berbagai faktor, termasuk perubahan fungsi lahan sawah. Contoh yang dikemukakan adalah Kabupaten Tabanan, Bali, yang memiliki lahan sawah seluas 22.479 hektare pada tahun 2008, namun berkurang menjadi 21.089 hektare pada tahun 2018 (Putra et al., 2024). Meskipun data tersebut perlu dibaca bersama faktor produktivitas, teknologi, iklim, dan tata niaga, penurunan luasan lahan tetap menunjukkan adanya ancaman nyata terhadap keberlanjutan pangan. Kondisi ini memperkuat alasan mengapa hukum harus hadir sebagai instrumen pengendalian, bukan sekadar alat administratif.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dibentuk untuk menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, melindungi kawasan pertanian, mencegah alih fungsi lahan yang tidak terkendali, serta mendukung kemandirian dan kedaulatan pangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ketentuan hukum tersebut. Instrumen tersebut kemudian diperkuat melalui Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Peraturan presiden ini memperkenalkan mekanisme penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) yang menjadi salah satu dasar percepatan perlindungan lahan sawah dan menjadi acuan bagi penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Dengan demikian, LSD dan LP2B memiliki hubungan yang saling melengkapi: LP2B menjadi kerangka perlindungan jangka panjang, sedangkan LSD menjadi instrumen pengendalian dan percepatan melalui basis data spasial.

Semenjak dua tahun setelah Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 diterbitkan, kawasan LSD yang ditetapkan melalui Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 berjumlah 3.836.944,33 hektare yang tersebar pada sejumlah provinsi. Secara politik hukum, angka tersebut memperlihatkan keseriusan pemerintah pusat dalam mempercepat perlindungan sawah. Namun, kebijakan yang dibuat secara cepat dan berbasis data spasial pusat tidak selalu berjalan selaras dengan data daerah, rencana tata ruang wilayah, serta kondisi faktual pemanfaatan lahan. Dalam beberapa kasus, peta LSD yang diterbitkan pemerintah pusat tidak

sinkron dengan peta LP2B atau rencana tata ruang pemerintah daerah, seperti polemik yang terjadi di Kabupaten Buleleng (Christiawan, 2021). Kajian terdahulu telah menempatkan UU 41/2009 dan Perpres 59/2019 sebagai instrumen yang valid dan responsif terhadap ancaman berkurangnya lahan pertanian. Akan tetapi, masih terdapat ruang analisis yang perlu diperdalam, terutama mengenai hubungan antara hak atas pangan, hierarki norma, responsivitas hukum, dan ketegangan implementasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta pelaku usaha. Kesenjangan ini penting karena keberhasilan politik hukum tidak hanya ditentukan oleh validitas norma, tetapi juga oleh kemampuan norma tersebut untuk dilaksanakan secara adil, sinkron, dan proporsional.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis politik hukum perlindungan lahan pangan berkelanjutan melalui skema LSD, menguji hubungan normatif antara LSD dan LP2B, serta merumuskan arah harmonisasi kebijakan agar perlindungan hak atas pangan tidak mengabaikan kepastian hukum dalam pemanfaatan ruang. Kebaruan kajian ini terletak pada penempatan LSD sebagai instrumen hukum responsif yang harus dibaca melalui tiga lapis analisis sekaligus, yaitu mandat konstitusional, hubungan hierarki peraturan perundang-undangan, dan kebutuhan harmonisasi data spasial dalam tata kelola pertanahan.

## **II. METODOLOGI**

### *A. Desain Penelitian*

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang menempatkan norma hukum tertulis sebagai objek utama analisis. Pendekatan ini dipilih karena isu yang dikaji berkaitan dengan validitas, sinkronisasi, dan arah kebijakan hukum dalam perlindungan lahan pangan berkelanjutan. Penelitian tidak berupaya mengukur perilaku masyarakat secara empiris, melainkan menelaah bagaimana peraturan perundang-undangan, asas hukum, teori hukum, dan doktrin hukum digunakan untuk menjawab persoalan alih fungsi lahan sawah. Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitis. Deskriptif berarti penelitian menggambarkan konstruksi hukum mengenai LP2B dan LSD berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Analitis berarti penelitian tidak berhenti pada penggambaran norma, tetapi menilai kesesuaian, hubungan, dan implikasi norma tersebut terhadap hak atas pangan, kepastian hukum, dan tata ruang. Dengan demikian, penelitian ini menghasilkan pembacaan normatif yang tidak hanya menjelaskan apa yang diatur, melainkan juga mengapa pengaturan tersebut penting dan bagaimana seharusnya diharmonisasikan.

### *B. Pendekatan Penelitian*

Penelitian menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan analitis. Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019, serta Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII/2021. Pendekatan konseptual digunakan

untuk memahami konsep hak atas pangan, politik hukum, hierarki norma, hukum responsif, dan kepastian hukum. Pendekatan analitis digunakan untuk menguji relasi antara norma yang melindungi kepentingan pangan dan norma yang berhubungan dengan pemanfaatan ruang. Kerangka teoritis yang digunakan meliputi teori politik hukum, teori hierarki norma, dan teori hukum responsif. Politik hukum digunakan untuk membaca pilihan negara dalam membentuk instrumen perlindungan lahan. Teori hierarki norma digunakan untuk menilai hubungan antara konstitusi, undang-undang, dan peraturan presiden. Teori hukum responsif digunakan untuk melihat apakah kebijakan LSD menjawab kebutuhan sosial secara substantif atau hanya berfungsi sebagai pembatas administratif (Nonet & Selznick, 2003; Roza & S., 2021; Utomo, 2019).

### *C. Bahan Hukum dan Teknik Pengumpulan Data*

Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri atas konstitusi, undang-undang, peraturan presiden, keputusan menteri, dan peraturan lain yang relevan dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal, disertasi, berita daring yang relevan, serta publikasi lembaga resmi yang menjelaskan perkembangan produksi padi dan kebijakan pertanian. Bahan hukum tersier digunakan secara terbatas untuk membantu penelusuran istilah dan konteks normatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan. Seluruh bahan hukum dikumpulkan, diklasifikasikan, dan dibaca berdasarkan tema: hak atas pangan, perlindungan lahan pertanian, pengendalian alih fungsi lahan sawah, sinkronisasi tata ruang, serta teori hukum responsif. Penggunaan data sekunder dari Badan Pusat Statistik dan publikasi daring dilakukan untuk menjelaskan fenomena yang melatarbelakangi lahirnya kebijakan, bukan sebagai dasar pengujian statistik.

### *D. Prosedur Analisis Data*

Analisis dilakukan secara kualitatif melalui tahapan inventarisasi norma, sistematisasi bahan hukum, interpretasi, dan penarikan kesimpulan. Interpretasi yang digunakan mencakup interpretasi gramatikal untuk memahami rumusan norma, interpretasi sistematis untuk melihat hubungan antarperaturan, serta interpretasi teleologis untuk membaca tujuan sosial dari pembentukan norma. Dalam isu LSD, interpretasi teleologis menjadi penting karena kebijakan perlindungan sawah tidak dapat dilepaskan dari tujuan yang lebih besar, yaitu pemenuhan hak atas pangan dan kedaulatan pangan nasional. Penelitian ini juga menggunakan analisis preskriptif. Analisis tersebut tidak hanya menggambarkan persoalan, tetapi memberikan arah perbaikan hukum. Arah perbaikan difokuskan pada sinkronisasi data spasial antara pusat dan daerah, keterlibatan pemerintah daerah dalam verifikasi LSD, penyelesaian persoalan lahan yang sudah dimanfaatkan sebelum penetapan, serta perlindungan terhadap kepastian hukum masyarakat dan pelaku usaha.

### *E. Pertimbangan Etis*

Penelitian ini tidak melibatkan responden manusia secara langsung dan tidak mengolah data pribadi. Seluruh bahan yang digunakan merupakan bahan hukum, literatur akademik, data lembaga resmi, dan informasi publik. Oleh karena itu, pertimbangan etis ditekankan pada ketepatan pengutipan, kesesuaian atribusi sumber, dan kehati-hatian dalam menafsirkan data agar tidak menimbulkan kesimpulan yang melampaui ruang lingkup bahan hukum yang dianalisis.

### **III. HASIL DAN DISKUSI**

#### *A. Hak Atas Pangan Sebagai Dasar Konstitusional Perlindungan Lahan*

Hak atas pangan tidak selalu disebut secara eksplisit dalam setiap pasal konstitusi, tetapi substansinya melekat pada hak untuk hidup, mempertahankan kehidupan, dan mengembangkan diri. Pasal 28A UUD 1945 memberikan dasar bahwa setiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya. Pasal 28C UUD 1945 menegaskan hak setiap orang untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar. Pangan merupakan kebutuhan dasar paling elementer karena tanpa pangan, hak pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan partisipasi sosial menjadi sulit diwujudkan. Dengan demikian, perlindungan lahan pangan berkelanjutan memiliki dasar konstitusional yang kuat.

Dalam kerangka politik hukum, konstitusi tidak hanya berfungsi sebagai teks normatif, tetapi juga sebagai arah pembangunan hukum. Arinanto (2001) menjelaskan bahwa politik hukum berkaitan dengan kebijakan dasar penyelenggara negara mengenai hukum yang berlaku dan hukum yang akan diberlakukan. Oleh sebab itu, ketika negara menetapkan norma perlindungan lahan pertanian, negara sedang menentukan arah hukum masa depan agar pembangunan ekonomi tidak mengorbankan pangan sebagai kebutuhan dasar. Perlindungan LSD harus ditempatkan dalam konteks tersebut, yaitu sebagai pilihan hukum untuk memprioritaskan keberlanjutan pangan di tengah tekanan perubahan fungsi lahan. (Arinanto, 2001; Satina, 2024; Mulyadi, 2025).

Pemikiran mengenai negara hukum juga relevan dalam isu ini. Negara hukum tidak hanya menuntut adanya peraturan, tetapi juga menuntut agar kekuasaan negara dijalankan untuk melindungi hak warga negara. Lubis (1990) menempatkan dilema politik-hukum sebagai bagian dari hubungan antara kekuasaan, hukum, dan perlindungan hak. Dalam konteks LSD, dilema tersebut tampak pada kebutuhan negara untuk mengambil tindakan administratif secara cepat, namun tetap harus menjaga kepastian hukum warga. Perlindungan lahan sawah dapat dibenarkan secara konstitusional, tetapi implementasinya tidak boleh mengabaikan asas legalitas, transparansi, dan proporsionalitas.

Hak atas pangan juga berhubungan dengan demokrasi. Jika demokrasi dipahami sebagai pemerintahan yang diarahkan untuk kepentingan rakyat, maka pemenuhan pangan menjadi salah satu indikator dasar keberpihakan hukum kepada rakyat. Hukum yang melindungi lahan pangan bukan hukum yang berdiri di luar masyarakat, melainkan hukum yang bertujuan mengamankan kehidupan sosial. Ketika kebijakan LSD mengendalikan alih fungsi sawah, tujuan utamanya bukan membatasi hak kepemilikan

secara semena-mena, melainkan menjaga agar ruang hidup masyarakat tidak kehilangan fondasi pangan.

### *B. Hubungan LP2B dan LSD Dalam Hierarki Norma*

UU 41/2009 dan Perpres 59/2019 memperlihatkan hubungan hukum yang saling menguatkan. Pasal 2 dan Pasal 3 UU 41/2009 mengatur kerangka perlindungan LP2B, sedangkan Pasal 2 Perpres 59/2019 mengatur pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui penetapan LSD. Secara hierarkis, peraturan presiden tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Dalam konteks ini, Pasal 2 Perpres 59/2019 justru berfungsi sebagai instrumen pelaksanaan yang membantu pencapaian tujuan dari Pasal 2 dan Pasal 3 UU 41/2009. Hubungan tersebut memperlihatkan bahwa LSD memperoleh legitimasi dari tujuan yang sama, yaitu melindungi lahan pangan dan menjamin ketersediaan pangan nasional.

Teori hierarki norma yang dipengaruhi pemikiran Hans Kelsen menjelaskan bahwa validitas suatu norma hukum bergantung pada norma yang lebih tinggi yang memberikan dasar pembentukannya. Roza dan S. (2021) menegaskan bahwa norma hukum menjadi valid karena dibentuk melalui cara yang ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi. Dalam isu LSD, validitas Perpres 59/2019 harus dilihat dari kedudukannya sebagai peraturan pelaksana yang tidak berdiri sendiri, melainkan ditopang oleh UU 41/2009 dan tujuan konstitusional dalam UUD 1945. Selama norma tersebut diarahkan untuk melindungi hak atas pangan dan tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, maka secara prinsip ia memiliki dasar keabsahan (Munthe, 2025; Roza dan S., 2021).

Perbandingan antara LP2B dan LSD menunjukkan bahwa keduanya tidak identik, tetapi memiliki hubungan fungsional. LP2B lebih menekankan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam kerangka perencanaan dan penetapan oleh pemerintah daerah. LSD lebih menekankan pengendalian alih fungsi sawah melalui penetapan berbasis data spasial oleh pemerintah pusat. Perbedaan kelembagaan ini sering menjadi sumber ketegangan, tetapi secara tujuan keduanya diarahkan pada perlindungan lahan pangan. Tabel 1 menyajikan perbandingan pokok antara LP2B dan LSD.

**Tabel 1. Perbandingan Pokok LP2B Dan LSD**

| <b>Aspek</b>         | <b>LP2B</b>                                                                                            | <b>LSD</b>                                                                                               |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dasar Hukum          | Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.           | Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.                     |
| Fokus Pengaturan     | Perlindungan kawasan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan agar tidak mudah dialihfungsikan.        | Penetapan sawah yang perlu dilindungi sebagai dasar pengendalian alih fungsi sawah.                      |
| Tujuan Utama         | Menjamin ketersediaan lahan pangan, kemandirian pangan, kedaulatan pangan, dan kesejahteraan petani.   | Mencegah perubahan fungsi sawah yang dapat mengancam ketahanan pangan dan menjadi acuan percepatan LP2B. |
| Kelembagaan          | Berkaitan erat dengan perencanaan daerah, kebijakan pertanian, dan penetapan dalam rencana tata ruang. | Berkaitan dengan koordinasi kementerian/lembaga, terutama bidang agraria, tata ruang, dan pertanahan.    |
| Masalah Implementasi | Belum semua daerah menetapkan LP2B secara rinci dan sinkron dengan rencana tata ruang.                 | Peta LSD dapat tidak sesuai dengan peta daerah atau kondisi faktual pemanfaatan lahan.                   |

Tabel 1 memperlihatkan bahwa LSD tidak dapat dipahami sebagai kebijakan yang menggantikan LP2B. LSD lebih tepat dipahami sebagai instrumen percepatan dan pengendalian yang mendukung penetapan LP2B sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Perpres 59/2019. Keduanya berada dalam satu arah politik hukum, yaitu melindungi lahan pangan. Namun, karena titik tekan kelembagaan dan metode penetapannya berbeda sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU 41/2009 dan Pasal 9 Perpres 59/2019, sinkronisasi menjadi syarat penting. Tanpa sinkronisasi, kebijakan yang secara norma valid dapat menimbulkan masalah dalam praktik.

Hubungan ordinatif antara UU 41/2009 dan Perpres 59/2019 juga menunjukkan bahwa perlindungan lahan tidak boleh dipisahkan dari desain tata ruang. Jika LSD ditetapkan tanpa integrasi dengan rencana tata ruang wilayah, maka pemerintah daerah akan menghadapi hambatan dalam mengeluarkan perizinan. Sebaliknya, jika daerah mengabaikan data LSD, perlindungan lahan pangan dapat kehilangan efektivitas. Oleh sebab itu, hubungan hierarki norma harus diterjemahkan dalam hubungan kerja yang koordinatif antarlevel pemerintahan.

### *C. LSD Sebagai Wujud Hukum Responsif*

Hukum responsif memandang hukum sebagai sarana untuk menjawab kebutuhan sosial, bukan sekadar kumpulan aturan formal. Nonet dan Selznick (2003) menjelaskan bahwa hukum responsif memiliki karakter terbuka terhadap tuntutan keadilan substantif. Utomo (2019) juga menegaskan bahwa hukum responsif perlu dipahami sebagai hukum yang berupaya menyesuaikan diri dengan kebutuhan sosial secara dinamis. Dalam konteks perlindungan lahan pangan, LSD melalui Pasal 17 ayat (1) Perpres 59/2019 dapat dibaca sebagai respons negara terhadap ancaman sosial berupa menyusutnya sawah, menurunnya produksi pangan, dan meningkatnya tekanan alih fungsi lahan.

Responsivitas LSD tampak dari tujuan kebijakan yang tidak hanya administratif, tetapi substantif. Penetapan sawah dilindungi dimaksudkan untuk menghindari keadaan ketika pasar tanah dan pembangunan fisik menggerus kemampuan negara memenuhi kebutuhan pangan. Apabila seluruh keputusan pemanfaatan lahan diserahkan pada nilai ekonomi jangka pendek, lahan pertanian yang produktif akan terus terdesak. Dengan menetapkan LSD, negara menyatakan bahwa terdapat jenis lahan tertentu yang memiliki fungsi sosial dan konstitusional lebih tinggi daripada nilai komersial sesaat.

Namun, hukum responsif tidak boleh hanya dinilai dari tujuan, melainkan juga dari cara pelaksanaan. Suatu kebijakan yang bertujuan melindungi masyarakat dapat berubah menjadi tidak responsif apabila diterapkan tanpa mendengar pihak yang terdampak. Penetapan LSD yang tidak disertai validasi lapangan, keterbukaan data, dan ruang keberatan dapat menimbulkan beban tidak proporsional bagi pemilik tanah atau pelaku usaha. Karena itu, responsivitas LSD harus mencakup dua dimensi: respons terhadap ancaman pangan dan respons terhadap kebutuhan kepastian hukum masyarakat.

Penting pula membedakan pembatasan hak yang sah dan pembatasan hak yang sewenang-wenang. Dalam negara hukum, hak atas kepemilikan dan kepastian usaha dapat dibatasi apabila pembatasan tersebut memiliki dasar hukum, tujuan yang sah, proporsional, dan disertai prosedur yang adil. Perlindungan lahan pangan memiliki tujuan yang sah karena berkaitan dengan kepentingan publik. Akan tetapi, proporsionalitasnya harus dibuktikan melalui proses penetapan yang transparan. Lahan yang faktanya sudah berubah fungsi sebelum penetapan LSD membutuhkan perlakuan hukum yang berbeda dari lahan sawah produktif yang masih aktif.

#### *D. Problematika Sinkronisasi Data, Tata Ruang, dan Kepastian Berusaha*

Problematika utama dalam implementasi LSD adalah ketidaksinkronan data antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat menetapkan LSD dengan basis data spasial tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Perpres 59/2019, sedangkan pemerintah daerah memiliki data LP2B, rencana tata ruang wilayah, dan informasi faktual penggunaan lahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU 41/2009. Ketika kedua basis data tersebut tidak sama, muncullah ketidakpastian dalam pelaksanaan perizinan. Pemerintah daerah dapat berada dalam posisi sulit: mengikuti peta LSD berarti menunda atau menolak perizinan tertentu, sedangkan mengikuti rencana tata ruang daerah dapat dianggap mengabaikan kebijakan perlindungan sawah.

Kasus Buleleng yang disebut memperlihatkan bagaimana peta LSD yang tidak sinkron dengan peta LP2B dapat berdampak negatif terhadap iklim investasi (Christiawan, 2021). Masalah seperti ini bukan sekadar masalah teknis pemetaan, tetapi juga masalah politik hukum karena menentukan siapa yang memiliki otoritas dominan dalam menetapkan fungsi ruang. Apabila pemerintah pusat terlalu dominan tanpa mekanisme koreksi daerah, kebijakan dapat mengurangi otonomi daerah. Sebaliknya, apabila daerah terlalu bebas mengubah fungsi sawah, perlindungan pangan nasional dapat melemah.

Kepastian hukum berusaha juga menjadi isu penting. Pelaku usaha yang telah memanfaatkan tanah untuk kegiatan usaha sebelum penetapan LSD dapat menghadapi risiko administratif ketika lahan tersebut kemudian masuk dalam peta LSD. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai perlindungan terhadap perbuatan hukum yang telah dilakukan secara sah sebelum perubahan kebijakan. Dalam asas kepastian hukum, setiap warga negara berhak memperkirakan konsekuensi hukum dari tindakannya berdasarkan peraturan yang berlaku pada saat tindakan itu dilakukan. Oleh karena itu, kebijakan LSD perlu menyediakan mekanisme klarifikasi, verifikasi, dan penyelesaian terhadap objek yang telah berubah fungsi sebelum penetapan.

Di sisi lain, kepastian berusaha tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk melanjutkan alih fungsi sawah secara bebas. Perlindungan pangan juga merupakan kepentingan publik yang tidak dapat dikompromikan sepenuhnya. Karena itu, penyelesaian yang diperlukan bukan memilih salah satu secara mutlak, melainkan membangun mekanisme penyeimbangan. Pemerintah dapat membedakan antara sawah produktif yang harus dipertahankan, lahan yang secara faktual telah berubah fungsi

sebelum penetapan, dan lahan yang masih dapat dikembalikan atau dikompensasikan melalui kebijakan lahan pengganti.

Ketegangan antara perlindungan lahan dan pembangunan ekonomi harus dibaca secara lebih luas. Pembangunan ekonomi tidak hanya berarti perluasan kawasan industri, perumahan, atau perdagangan. Pembangunan ekonomi juga mencakup kemampuan negara menjaga produksi pangan, melindungi petani, dan menjamin stabilitas sosial. Djiwandono (1989) menyatakan bahwa pembangunan ekonomi dan kemajuan demokratis berada dalam satu prioritas yang saling berkaitan. Dalam konteks ini, perlindungan LSD merupakan bagian dari pembangunan ekonomi karena pangan yang stabil menjadi dasar stabilitas sosial dan demokrasi.

#### *E. Arah Harmonisasi Politik Hukum LSD*

Arah harmonisasi politik hukum LSD perlu dimulai dari penyatuan basis data. Data spasial pusat harus dipertemukan dengan data LP2B daerah, rencana tata ruang wilayah, data pertanahan, serta hasil verifikasi lapangan. Sinkronisasi tidak cukup dilakukan melalui pertukaran dokumen, tetapi harus menghasilkan peta yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan teknis. Dalam konteks hukum administrasi, peta bukan hanya informasi geografis, melainkan dasar pengambilan keputusan yang berdampak langsung pada hak dan kewajiban warga negara.

Harmonisasi juga menuntut partisipasi pemerintah daerah dan masyarakat. Pemerintah daerah memiliki pengetahuan faktual tentang kondisi wilayah, sedangkan masyarakat atau pemilik tanah memiliki informasi mengenai riwayat pemanfaatan lahan. Tanpa partisipasi tersebut, penetapan LSD berisiko keliru secara faktual. Partisipasi bukan berarti membuka ruang tanpa batas untuk menolak perlindungan lahan, tetapi memberikan mekanisme agar data yang digunakan oleh negara akurat. Hukum responsif justru menuntut proses yang terbuka agar tujuan publik dapat dicapai tanpa menciptakan ketidakadilan baru.

Selain itu, perlu dikembangkan mekanisme penyelesaian yang proporsional bagi lahan yang telah masuk LSD tetapi secara faktual memiliki status berbeda. Mekanisme tersebut dapat berupa koreksi peta, verifikasi status lahan, masa transisi, atau skema kompensasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada lahan yang masih produktif, perlindungan harus diperkuat. Pada lahan yang telah berubah fungsi secara sah sebelum penetapan, penyelesaian harus memperhatikan kepastian hukum. Pada lahan yang berubah fungsi secara tidak sah, penegakan hukum perlu dilakukan secara konsisten.

Tabel 2 merangkum problematika implementasi LSD dan arah harmonisasi yang dapat ditempuh agar perlindungan hak atas pangan berjalan seimbang dengan kepastian hukum dan tata ruang.

**Tabel 2. Matriks Problematika Dan Arah Harmonisasi LSD**

| <b>Problematika</b>                                                                                                                                               | <b>Dampak Hukum</b>                                                                                                                                                                                                                     | <b>Arah Harmonisasi</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Peta LSD tidak sinkron dengan LP2B atau RTRW daerah.<br>Lahan telah digunakan sebelum penetapan LSD.                                                              | Menimbulkan ketidakpastian perizinan dan potensi konflik kewenangan pusat-daerah.<br>Pelaku usaha atau pemilik lahan berisiko terkena pembatasan administratif meskipun tindakan awalnya sah.                                           | Membentuk mekanisme verifikasi bersama, integrasi data spasial, dan penetapan peta yang disepakati lintas lembaga.<br>Menyediakan mekanisme klarifikasi status, masa transisi, koreksi peta, atau skema penyelesaian proporsional.                                                                     |
| Alih fungsi sawah terus terjadi karena tekanan ekonomi.<br>Data pusat dan daerah tidak diperbarui secara berkala.<br>Minimnya partisipasi publik dalam penetapan. | Mengancam ketersediaan pangan, perlindungan petani, dan stabilitas sosial.<br>Keputusan administratif dapat tidak sesuai dengan kondisi faktual di lapangan.<br>Meningkatkan resistensi masyarakat dan menurunkan legitimasi kebijakan. | Memperkuat perlindungan sawah produktif, insentif petani, pengawasan perizinan, dan sanksi terhadap alih fungsi ilegal.<br>Membangun pembaruan data periodik berbasis teknologi geospasial dan pelaporan daerah.<br>Membuka ruang keberatan, konsultasi publik, dan akses informasi peta secara mudah. |

Matriks tersebut menegaskan bahwa problem LSD bukan hanya persoalan norma, tetapi juga persoalan tata kelola. Dari sisi norma, LSD memiliki dasar konstitusional dan hubungan yang selaras dengan LP2B. Dari sisi tata kelola, LSD membutuhkan sistem implementasi yang mampu mengurangi gesekan antara pusat dan daerah. Politik hukum yang baik harus memastikan bahwa instrumen perlindungan pangan tidak berubah menjadi sumber ketidakpastian. Dengan kata lain, keberhasilan LSD tidak cukup diukur dari luas lahan yang ditetapkan, tetapi juga dari kualitas sinkronisasi, kepastian proses, dan kemampuan kebijakan menjamin keberlanjutan pangan.

Arah harmonisasi tersebut juga perlu didukung oleh insentif. Perlindungan lahan pangan sering gagal karena petani atau pemilik lahan tidak memperoleh manfaat ekonomi yang sebanding dengan larangan alih fungsi. Jika sawah dilindungi tetapi petani tidak memperoleh akses irigasi, bantuan produksi, jaminan harga, atau dukungan infrastruktur, maka perlindungan hukum akan terasa sebagai beban. Oleh karena itu, politik hukum LSD harus dikaitkan dengan kebijakan pertanian yang lebih luas. Perlindungan sawah harus berjalan bersama kesejahteraan petani sebagaimana diatur dalam Pasal 25 Perpres 59/2019.

Pada akhirnya, LSD merupakan instrumen penting untuk menjaga ketahanan pangan, tetapi tidak boleh dipahami sebagai solusi tunggal. Ketahanan pangan membutuhkan kombinasi perlindungan lahan, produktivitas pertanian, distribusi pangan, dukungan petani, dan tata ruang yang konsisten. Dalam ruang lingkup penelitian hukum normatif, kontribusi LSD terletak pada kemampuannya membangun batas hukum terhadap alih fungsi sawah. Namun, agar batas tersebut efektif dan adil, negara harus memastikan bahwa data yang digunakan valid, prosedur yang ditempuh transparan, dan penyelesaian terhadap konflik dilakukan secara proporsional.

#### **IV. KESIMPULAN**

Politik hukum perlindungan lahan pangan berkelanjutan melalui skema LSD memiliki dasar konstitusional yang kuat karena berkaitan langsung dengan hak atas pangan sebagai bagian dari hak untuk hidup dan memenuhi kebutuhan dasar. UU 41/2009 dan Perpres 59/2019 berada dalam

hubungan normatif yang selaras. UU 41/2009 memberikan kerangka perlindungan LP2B, sedangkan Perpres 59/2019 berfungsi sebagai instrumen pengendalian alih fungsi sawah dan percepatan perlindungan lahan. Dengan demikian, LSD bukan kebijakan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari desain hukum untuk menjaga ketersediaan pangan nasional. Dari sudut teori hierarki norma, Perpres 59/2019 memperoleh validitas sepanjang ditafsirkan dan dilaksanakan sejalan dengan UU 41/2009 serta tujuan konstitusional. Dari sudut hukum responsif, LSD dapat dipandang sebagai respons negara terhadap ancaman sosial berupa berkurangnya lahan pertanian, turunnya produksi pangan, dan meningkatnya tekanan pembangunan non-pertanian. Namun, responsivitas tersebut hanya dapat dipertahankan apabila pelaksanaannya dilakukan secara terbuka, akurat, dan proporsional.

Problematisasi utama implementasi LSD terletak pada ketidaksinkronan peta pusat dan daerah, perbedaan antara data LSD dan LP2B, serta ketidakpastian hukum bagi lahan yang telah digunakan sebelum penetapan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan perlindungan lahan harus diimbangi dengan mekanisme verifikasi lapangan, integrasi data spasial, partisipasi pemerintah daerah dan masyarakat, serta penyelesaian administratif yang adil. Perlindungan pangan tidak boleh menghapus kepastian hukum, tetapi kepastian hukum juga tidak boleh menjadi pembenaran untuk melemahkan perlindungan sawah produktif.

Rekomendasi utama penelitian ini adalah perlunya harmonisasi LSD dengan rencana tata ruang wilayah dan LP2B melalui verifikasi bersama, pembaruan data berkala, mekanisme keberatan, dan penyelesaian proporsional terhadap objek yang bermasalah. Penelitian berikutnya dapat memperluas kajian dengan pendekatan empiris di daerah yang mengalami konflik peta LSD dan LP2B agar dapat diketahui sejauh mana prosedur penetapan memengaruhi perizinan, perlindungan petani, dan kepastian berusaha.

## REFERENSI

- Amalia, A., Yousif, Z., Ramadhani, M., Almirah Putri, S., Surati Annisa, N., & Syahputra, D. (2026). Perlindungan Konsumen terhadap Produk Makanan yang Mengandung Bahan Berbahaya. *Jaksa : Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Politik*, 4(1), 15–29. <https://doi.org/10.51903/6MQWDJ28>
- Arinanto, S. (2001). *Politik Hukum I*.
- Badan Pusat Statistik Indonesia. (2021). Mencatat Pertanian di Indonesia. *BPS.go.id*. <https://www.bps.go.id/news/2021/12/18/446/mencatat-pertanianindonesia.html>.
- Badan Pusat Statistik Indonesia. (2021). Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Menurut Provinsi 2019-2021. *BPS.go.id*. <https://www.bps.go.id/indicator/53/1498/1/panen-produksi-dan-produktivitas-padi-menurut-provinsi.html>.
- Christiawan, N. (2021). Peta LSD dan LP2B Tidak Sinkron - Beri Dampak Negatif Iklim Investasi. *NusaBali.com*. <https://www.nusabali.com/berita/122370/peta-bsd-dan-lp2b-tidak-sinkron>
- Djiwandono, J. S. (1989). *Progress in Democratic Experiment in Indonesia: Between Achievements and Expectations*.

- Latama, J., Junus, N., Towadi, M., & Elfikri, N. F. (2024). Tanggungjawab Pelaku Usaha bagi Konsumen terhadap Keamanan Pangan dalam Prespektif Hukum Perlindungan Konsumen. *Hakim: Jurnal Ilmu Hukum Dan Sosial*, 2(1), 211–224. <https://doi.org/10.51903/HAKIM.V2I1.1555>
- Locke, J. (1980). *The Second Treatise of Government*.
- Lubis, T. M. (1990). Dilema Politik-Hukum Orde Baru Indonesia, 1966-1990 [Disertasi, *University of California, Berkeley*].
- Mulyadi, M. B. (2025). *Hukum Tata Ruang: Teori, Kebijakan, dan Praktik dalam Pengelolaan Ruang*.
- Munthe, B. K. (2025). Analisis Hukum Tata Ruang di Indonesia: Tantangan dan Implementasi Dalam Pembangunan Berkelanjutan. *Media Hukum Indonesia (MHI)*, 2(5), 50-57. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14679595>.
- Nonet, P., & Selznick, P. (2003). *Hukum Responsif Pilihan Di Masa Transisi*.
- Putra, A. C. P., Tantri, U. W., & Trida, R. F. (2024). Pemetaan Lahan Kritis Untuk Kajian Penataan Ruang di Kabupaten Tabanan. *Jurnal Plano Madani*, 13(2), 189-199. <https://doi.org/10.24252/jpm.v13i2.40000>.
- Roza, D., & S., G. T. P. (2021). Teori Positivisme Hans Kelsen Mempengaruhi Perkembangan Hukum di Indonesia. *Lex Jurnalica*, 18(1), 20-26. <https://doi.org/10.47007/lj.v18i1.4056>.
- Satina, R. (2024). Penyelenggaraan Tata Ruang dan Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Tata Ruang Berbasis Tujuan Pembangunan Indonesia Berkelanjutan. *Jurnal Hukum Inkracht*, 4(2), 53-62. <https://inkracht.borobudur.ac.id/index.php/jhi/issue/view/2>.
- Utomo, P. (2019). Omnibus Law: Dalam Perspektif Hukum Responsif. *Jurnal Nurani Hukum*, 2(1), 33-41. <http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v2i1.8168>.