Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi Negara
Volume 4, Nomor 4, November 2026
e-ISSN :2987-7113; p-ISSN :2987-9124, Hal. 271-284
DOI: https://doi.org/10.55606/eksekusi.v4i4.2873
Tersedia: https://journal-stiayappimakassar.ac.id/index.php/Eksekusi

Ketahanan Pangan Versus Kepastian Berusaha: Problematika Yuridis Sentralisasi Kewenangan Lahan Sawah Dilindungi Pasca Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 terhadap Iklim Investasi di Indonesia

Pristihadi Halim [1*], Arina Novizas Shebubakar [2], Anas Lutfi [3]
[1-3] Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Al-Azhar Indonesia, Indonesia
Email: hadi.pristi@gmail.com [1], arinashebubakar@gmail.com [2], anaslutfi.jakarta@gmail.com [3]

**Penulis Korespondensi: hadi.pristi@gmail.com*

Abstract. *Presidential Regulation Number 4 of 2026 reforms the governance of Protected Paddy Fields (Lahan Sawah Dilindungi-LSD) by centralizing the authority for determining and controlling land-use conversion under the central government, introducing a recommendation procedure administered by the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency (ATR/BPN), and establishing an incentive scheme to support the target of designating 87 percent of Registered Paddy Fields (Lahan Baku Sawah-LBS) as Sustainable Food Agricultural Land (Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan-LP2B). This study aims to analyze the legal position of investors following the enactment of Presidential Regulation Number 4 of 2026, examine its conformity with the principles of legal certainty, justice, and expediency under Gustav Radbruch's legal theory, as well as the constitutional guarantee of land rights under the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, and identify regulatory gaps affecting legal certainty for business activities as the novelty of this research. The study employs a normative juridical method using statutory, conceptual, case, and comparative law approaches through the analysis of national legislation, legal doctrines, judicial decisions, legal literature, and farmland protection practices in China and Japan. The findings identify four normative issues: the absence of clear criteria and time limits for granting recommendations on land-use conversion, incentives that are not guaranteed because they depend on the state's financial capacity, transitional provisions that may undermine investors' legitimate expectations, and the absence of an objection procedure for rights holders prior to the final designation of the LSD map. These findings show that the centralization of authority under Presidential Regulation Number 4 of 2026 has not yet fully ensured legal certainty for investors, despite its objective of strengthening national food security. This article recommends adopting a national clustering approach, refining implementing regulations, guaranteeing incentive mechanisms, and strengthening field verification and public participation to balance food security objectives with legal certainty for investment.*

Keywords*: Food Security; Investment; Legal Certainty; Protected Rice Fields; Regulation of 2026.*

Abstrak. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 mengubah tata kelola Lahan Sawah Dilindungi (LSD) melalui sentralisasi kewenangan penetapan dan pengendalian alih fungsi lahan pada pemerintah pusat, prosedur rekomendasi Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), dan skema insentif untuk mendorong pencapaian target 87 persen Lahan Baku Sawah sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan hukum investor pasca berlakunya Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026, menguji kesesuaiannya dengan asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan menurut teori *Gustav Radbruch* dan jaminan hak atas tanah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mengidentifikasi kekosongan aturan yang memengaruhi kepastian berusaha sebagai *novelty* penelitian. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan hukum melalui analisis terhadap regulasi nasional, doktrin, putusan dan literatur hukum, dan praktik perlindungan lahan pertanian di Tiongkok dan Jepang. Hasil penelitian menunjukkan terdapat empat persoalan normatif, yaitu belum adanya kriteria dan batas waktu pemberian rekomendasi perubahan penggunaan tanah, insentif yang tidak dijamin karena bergantung pada kemampuan keuangan negara, ketentuan peralihan yang berpotensi mengganggu legitimate expectation investor, dan tidak tersedianya prosedur keberatan bagi pemegang hak sebelum penetapan peta LSD. Hasil ini menunjukkan sentralisasi kewenangan dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2026 belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum bagi investor meskipun ditujukan untuk mendukung ketahanan pangan. Artikel ini merekomendasikan penerapan klasterisasi nasional, penyempurnaan peraturan pelaksana, penjaminan mekanisme insentif, serta penguatan verifikasi lapangan dan partisipasi publik untuk menyeimbangkan ketahanan pangan dengan kepastian berusaha.

Kata kunci: Investasi; Lahan Sawah Dilindungi; Kepastian Hukum; Ketahanan Pangan; Peraturan Tahun 2026.

Naskah Masuk: 20 Juni 2026; Revisi: 25 Juli 2026; Diterima; 03 Agustus 2026; Terbit: 01 November 2026

1. LATAR BELAKANG

Lahan sawah merupakan sumber daya strategis yang menopang ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan nasional. Namun demikian, tekanan pembangunan yang terus meningkat terutama ekspansi kawasan industri, permukiman, dan infrastruktur mendorong laju alih fungsi lahan sawah yang sulit dikendalikan. Pemerintah mencatat bahwa dalam kurun 2019 hingga 2025, Indonesia kehilangan sekitar 554.615 hektare lahan sawah akibat alih fungsi ke penggunaan non-pertanian, dan dari jumlah tersebut sebanyak 144.255,1 hektare berada di kawasan yang seharusnya dilindungi sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) (Kementerian Koordinator Bidang Pangan Republik Indonesia, 2026). Kondisi ini mendorong pemerintah memperkuat instrumen perlindungan lahan pangan melalui tiga konsep yang saling berkaitan, yaitu Lahan Baku Sawah (LBS) sebagai basis data faktual sawah eksisting, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebagai kawasan yang dilindungi secara hukum oleh pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, dan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) sebagai instrumen pengendali alih fungsi berbasis penetapan peta oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) (Bantennet.com, 2026).

Sejak diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, disusul Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 19 Tahun 2021, Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 tentang Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi, dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2023 tentang Percepatan Peningkatan Penyediaan Lahan Sawah yang Dilindungi, LSD ditetapkan secara bertahap dimulai dari delapan provinsi pada tahun 2021 dengan cakupan sekitar 3,84 juta hektare. Kajian terdahulu terhadap Kepmen ATR/BPN Nomor 1589/2021 menunjukkan bahwa penetapan LSD melalui pemetaan citra satelit tanpa verifikasi lapangan yang memadai berpotensi menimbulkan dampak hukum yang merugikan pemegang hak atas tanah, termasuk ketidaksesuaian antara peta LSD dengan kondisi aktual di lapangan (Wahyuddin *et al*., 2023).

Perubahan besar terjadi ketika Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah diundangkan pada 4 Februari 2026 untuk menggantikan dan mencabut Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019. Perpres ini membentuk Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah yang diketuai Menteri Koordinator Bidang Pangan, dengan Menteri ATR/Kepala BPN sebagai Ketua Harian (Pasal 4), dan mengatur penetapan peta LSD melalui tiga tahap: verifikasi Lahan Sawah oleh lima kementerian/lembaga (Pasal 8-13), sinkronisasi hasil verifikasi oleh Tim Terpadu (Pasal 14), dan penetapan peta oleh Menteri ATR/Kepala BPN (Pasal 15) (Investor Trust, 2026).

Ketentuan intinya diatur dalam Pasal 17: lahan yang telah masuk peta LSD namun belum diintegrasikan ke dalam kawasan LP2B pada rencana tata ruang, tidak dapat dialihfungsikan sebelum memperoleh rekomendasi perubahan penggunaan tanah dari Menteri ATR/BPN. Dengan demikian, mekanisme yang dibangun bukanlah larangan mutlak, melainkan kontrol berbasis rekomendasi/izin yang kewenangannya dipusatkan pada satu menteri, sementara tata cara dan kriteria substantif pemberian rekomendasi tersebut didelegasikan sepenuhnya kepada peraturan menteri (Pasal 17 ayat (2)) dan belum diatur dalam Perpres itu sendiri.

Sebagai pelengkap mekanisme kontrol tersebut, Perpres Nomor 4 Tahun 2026 juga mengatur skema insentif dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 21: Pemerintah Daerah yang menetapkan LSD sebagai LP2B lebih dari 87 persen dari total Lahan Baku Sawah di wilayahnya berhak atas insentif berupa infrastruktur dan dukungan pendanaan pertanian (Pasal 19), sementara masyarakat pemilik/pengelola lahan LSD yang tidak mengajukan permohonan perubahan penggunaan tanah berhak atas insentif fiskal (bantuan finansial, kredit usaha rakyat, asuransi pertanian) maupun nonfiskal (percepatan sertifikasi tanah, fasilitasi pemasaran) (Pasal 20). Namun demikian, Pasal 21 secara tegas menyatakan bahwa pemberian insentif tersebut "dilaksanakan sesuai dengan kemampuan keuangan negara", sehingga sifatnya diskresioner dan bergantung pada anggaran, bukan hak yang dijamin secara otomatis bagi setiap pemegang hak yang terdampak. Sejalan dengan skema kebijakan ini, pemerintah menargetkan cakupan LP2B mencapai sekitar 6,39 juta hektare dari total 7,3 juta hektare Lahan Baku Sawah nasional sebagai bagian dari implementasi target 87 persen dalam RPJMN 2025-2029 (Comunitynews, 2026; Kementerian Koordinator Bidang Pangan Republik Indonesia, 2026).

Kebijakan ini memicu kontroversi yang meluas. Kalangan pelaku usaha, khususnya pengembang properti dan kawasan industri, melaporkan bahwa penetapan LSD berbasis citra satelit tidak selalu mencerminkan kondisi aktual di lapangan. Akibatnya, proses perizinan dasar seperti Konfirmasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) menjadi terhambat, bahkan pada lahan yang secara faktual telah lama digunakan untuk kegiatan non-pertanian (Waspada.id, 2026). Himpunan Kawasan Industri Indonesia (HKI) menegaskan bahwa persoalan ini bukan sekadar hambatan sektoral, melainkan problem regulasi yang lebih luas menyangkut akurasi data, sinkronisasi kebijakan, dan lambatnya mekanisme koreksi; Ketua Umum HKI bahkan menyatakan bahwa investor pada dasarnya tidak takut pada aturan, melainkan pada ketidakpastian (Tangerangonline.id, 2026). Salah satu ilustrasi konkret terjadi di Kecamatan Losarang, Kabupaten Indramayu, tempat kawasan industri seluas sekitar 1.000 hektare dibangun di atas lahan yang menurut Peta Bhumi ATR/BPN dan RTRW Indramayu tercatat berstatus LSD, sehingga pembangunan tersebut berjalan berdampingan dengan status

hukum lahan yang secara normatif dilindungi sebagai lahan sawah (Amindoni, 2025). Sejumlah kasus lain menunjukkan pola serupa: lahan yang telah dibeli atau dikembangkan investor asing maupun domestik tiba-tiba berstatus LSD, sehingga investasi yang telah berjalan berpotensi terhenti tanpa mekanisme kompensasi yang jelas (Waspada.id, 2026). Wakil Menteri ATR/BPN sendiri mengakui bahwa kebijakan ini masih berada dalam tahap pembaruan dan pembersihan data agar penetapannya lebih akurat (Kompas.com, 2026). Di sisi lain, Komisi II DPR RI mendesak evaluasi karena kewajiban 87 persen yang diterapkan merata di setiap daerah dinilai tidak proporsional bagi daerah berkarakter urban yang porsi lahan pedesaannya kecil, dan mengusulkan skema klasterisasi nasional sebagai gantinya (Belarakyat.com, 2026).

Kajian akademik terdahulu mengenai LSD dan LP2B sebagian besar masih berpijak pada rezim Perpres Nomor 59 Tahun 2019 dan Kepmen ATR/BPN Nomor 1589/2021, dengan fokus pada kepastian hukum investor terhadap pemetaan LSD (Analisis Yuridis Kepastian Hukum Bagi Investor Terhadap Pemetaan Lahan Sawah Dilindungi, 2024), kesesuaian peta LSD dengan RTRW (Chandra & Suhadi, 2025), ketidaksinkronan LSD dengan RTRW daerah (Niken Sari & Budhianti, 2023), maupun tinjauan literatur atas implementasi LP2B dalam penataan ruang wilayah secara umum (Darmawansyah *et al*., 2026). Sepanjang penelusuran, belum ditemukan kajian yuridis yang secara khusus menganalisis implikasi sentralisasi kewenangan dan kebijakan pembekuan lahan dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2026 terhadap kepastian hukum investor, mengingat regulasi ini baru diberlakukan pada awal tahun 2026. Kondisi ini menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk melakukan kajian terhadap pengaruh pengaturan baru tersebut, mengingat perubahan kewenangan dan prosedur pengendalian alih fungsi lahan berpotensi memengaruhi kepastian hukum investasi dan efektivitas kebijakan ketahanan pangan secara bersamaan.

Artikel ini berargumen bahwa sentralisasi kewenangan dan kebijakan pembekuan lahan dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2026, sepanjang tidak disertai mekanisme kompensasi, masa transisi, dan verifikasi lapangan yang memadai, berpotensi melampaui batas pembatasan hak atas tanah yang sah menurut konstitusi, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum baru bagi investor alih-alih memperkuat kepastian yang hendak dicapai kebijakan ketahanan pangan itu sendiri. Kebaruan (*novelty*) penelitian adalah analisis terhadap *gap* aturan dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 yang memengaruhi kepastian berusaha, melalui pengujian berdasarkan asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan menurut teori *Gustav Radbruch* dan perbandingan dengan kebijakan perlindungan lahan pertanian di Tiongkok dan Jepang untuk merumuskan desain kebijakan yang lebih proporsional. Berdasarkan uraian latar

belakang di atas, artikel ini mengkaji pengaturan sentralisasi kewenangan penetapan dan pengendalian alih fungsi Lahan Sawah Dilindungi dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 dan dampaknya terhadap kedudukan hukum investor yang telah menguasai atau mengembangkan lahan sebelum penetapan status tersebut, menilai apakah kebijakan pembekuan 87 persen Lahan Baku Sawah menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan permanen tanpa prosedur kompensasi yang jelas sejalan dengan asas kepastian hukum dan jaminan hak atas tanah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria, dan merumuskan desain kebijakan Lahan Sawah Dilindungi dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang lebih proporsional agar tetap menjamin ketahanan pangan tanpa mengorbankan kepastian berusaha, di daerah urban dan peri-urban.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mengkaji norma hukum positif melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, doktrin, dan konsep hukum yang relevan. Penelitian ini menggunakan empat pendekatan sekaligus, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN 2025-2029, dan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026; pendekatan konseptual (*conceptual approach*) terhadap konsep kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, hak menguasai negara, dan fungsi sosial hak atas tanah; pendekatan kasus (*case approach*) yang menggunakan kasus konflik pemanfaatan ruang antara LSD dan RTRW di Kecamatan Losarang, Kabupaten Indramayu, beserta sejumlah kasus sejenis, sebagai contoh empiris untuk mendukung analisis normatif; dan pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*) secara terbatas terhadap kebijakan perlindungan lahan pertanian di Tiongkok dan Jepang sebagai pembanding dalam merumuskan desain kebijakan yang lebih proporsional. Pendekatan perbandingan hukum digunakan karena kedua negara memiliki sistem perlindungan lahan pertanian yang telah berkembang dan dapat memberikan contoh terbaik (*best practices*) dalam merumuskan kebijakan yang mampu menyeimbangkan kepentingan ketahanan pangan dengan kepastian hukum bagi investasi di Indonesia.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas, serta bahan hukum sekunder berupa jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan pemberitaan resmi dari lembaga negara sebagai data kontekstual mengenai perkembangan kebijakan pasca terbitnya Perpres Nomor 4 Tahun 2026. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan *(library research*), kemudian dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan preskriptif untuk merumuskan bagaimana seharusnya norma hukum diterapkan (*das Sollen*), bukan sekadar memaparkan kondisi yang ada (*das Sein*). Analisis dilakukan melalui tahapan inventarisasi, klasifikasi, dan interpretasi bahan hukum, kemudian membandingkan antar regulasi dan praktik di negara pembanding untuk mengidentifikasi *gap* aturan, inkonsistensi pengaturan, dan merumuskan rekomendasi hukum yang lebih proporsional.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum Investor Pasca Sentralisasi Kewenangan Lahan Sawah Dilindungi

Sebelum berlakunya Perpres Nomor 4 Tahun 2026, kewenangan mengendalikan alih fungsi lahan sawah tersebar antara pemerintah daerah, yang menetapkan LP2B melalui Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, dan Menteri ATR/BPN, yang menetapkan peta LSD sebagai instrumen pelengkap berdasarkan Kepmen ATR/BPN Nomor 1589/2021. Perpres Nomor 4 Tahun 2026 mengubah konfigurasi ini dengan memusatkan seluruh prosesverifikasi, sinkronisasi, penetapan peta, hingga pemberian rekomendasi perubahan penggunaan tanahpada Tim Terpadu tingkat pusat dan Menteri ATR/BPN (Pasal 8-17), sementara keterlibatan Pemerintah Daerah dalam proses verifikasi hanya bersifat koordinatif (Pasal 8 ayat (3)), bukan kewenangan memutus. Perubahan konfigurasi ini secara langsung memengaruhi kedudukan hukum investor dalam dua situasi berbeda.

Pertama, bagi investor yang permohonan izin perolehan tanah, penetapan lokasi, kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, atau perizinan perubahan penggunaan tanahnya telah diajukan sebelum Perpres ini berlaku namun belum memperoleh rekomendasi perubahan penggunaan tanah, Pasal 26 ayat (1) menegaskan bahwa permohonan tersebut tetap diproses berdasarkan ketentuan Perpres Nomor 4 Tahun 2026bukan berdasarkan ketentuan yang berlaku pada saat permohonan diajukan. Ketentuan peralihan semacam ini secara substansi menerapkan norma baru pada permohonan yang telah diajukan di bawah rezim hukum lama. Hal ini berpotensi mengecewakan legitimate expectation pemohon yang telah merencanakan investasinya berdasarkan ketentuan yang berlaku saat itu. Kasus kawasan industri di Losarang,

Indramayu, memperlihatkan pola yang sejalan dengan kekhawatiran ini: pembangunan kawasan seluas 1.000 hektare tetap berjalan di atas lahan yang secara peta tercatat sebagai LSD, sehingga kedudukan hukumnya berada dalam wilayah abu-abu antara legalitas formal proyek dan status perlindungan lahan yang melekat padanya (Amindoni, 2025). Kondisi serupa dialami investor asing yang telah membeli lahan berdasarkan status zonasi lama, namun mengalami keterhambatan pemanfaatan setelah lahannya masuk peta LSD yang diperbarui, meskipun secara legal formal kepemilikan tanah tidak berubah (Waspada.id, 2026).

Kedua, bagi investor pada lahan yang telah masuk peta LSD namun belum diintegrasikan ke kawasan LP2B dalam RTRW, Pasal 17 mewajibkan diperolehnya rekomendasi perubahan penggunaan tanah dari Menteri ATR/BPN sebelum alih fungsi dapat dilakukansuatu proses yang sepenuhnya terpusat, dengan kriteria substantif dan jangka waktu pemrosesan yang tidak diatur dalam Perpres itu sendiri, melainkan didelegasikan kepada peraturan menteri yang hingga kini belum dapat dipastikan ketersediaannya (Pasal 17 ayat (2)). Kekosongan norma pada level Peraturan Presiden ini menciptakan apa yang dalam teori kepastian hukum disebut sebagai norma kabur (vage norm)yaitu situasi ketika subjek hukum tidak dapat memprediksi secara pasti kriteria dan jangka waktu keputusan yang akan memengaruhi haknya. Kajian terdahulu atas Kepmen ATR/BPN Nomor 1589/2021 telah mengidentifikasi bahwa penetapan peta LSD berbasis citra satelit tanpa verifikasi lapangan yang memadai berpotensi merugikan pemegang hak yang lahannya secara faktual sudah tidak berfungsi sebagai sawah dan persoalan yang sama berpotensi berulang dalam skala yang lebih luas mengingat proses verifikasi dalam Pasal 9 Perpres Nomor 4 Tahun 2026 tetap bertumpu pada interpretasi citra penginderaan jauh sebagai basis utama, sebagaimana diakui oleh Wakil Menteri ATR/BPN bahwa proses pembaruan dan pembersihan data peta LSD masih berlangsung hingga pertengahan 2026 (Kompas.com, 2026; Wahyuddin *et al*., 2023).

Kesesuaian Kebijakan Pembekuan Lahan dengan Asas Kepastian Hukum dan Jaminan Hak atas Tanah

Kepastian hukum merupakan salah satu dari tiga nilai dasar yang harus diwujudkan hukum, di samping keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum menghendaki agar norma hukum dapat diketahui, diprediksi, dan diterapkan secara konsisten, sehingga subjek hukum dapat merencanakan tindakannya berdasarkan aturan yang berlaku (Mertokusumo, 2010). Dalam investasi, kepastian hukum atas tanah menjadi prasyarat utama karena investor mendasarkan keputusan bisnisnya pada studi kelayakan yang memperhitungkan status hukum lahan pada saat keputusan investasi diambil (Soeharjono *et al*., 2024).

Mekanisme kontrol berbasis rekomendasi dan skema insentif dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2026 perlu diuji terhadap dua ketentuan konstitusional yang saling bertautan. Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 menjamin bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi. Hak tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Di sisi lain, Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945 memungkinkan pembatasan hak tersebut sepanjang diatur dengan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak orang lain, dan memenuhi tuntutan yang adil sesuai pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Ketentuan ini sejalan dengan konsep fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, yang menegaskan bahwa hak atas tanah dapat dibatasi demi kepentingan yang lebih besar, namun pembatasan tersebut tetap harus proporsional dan tidak menghilangkan esensi hak itu sendiri.

Kepastian hukum bukan satu-satunya nilai yang harus diwujudkan hukum. Menurut Radbruch, hukum harus mewujudkan tiga nilai dasar sekaligus, yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan, dan ketiganya kerap saling bertegangan dalam penerapannya (Mertokusumo, 2010). Kebijakan LSD memperlihatkan tegangan ini secara jelas. Dari sisi keadilan, kebijakan ini melindungi petani kecil yang selama ini rentan kehilangan lahan akibat tekanan ekonomi, dengan menahan konversi sawah menjadi kawasan komersial yang keuntungannya sering kali tidak dinikmati petani itu sendiri. Namun keadilan yang sama juga menuntut agar petani atau pemilik lahan yang dibatasi haknya memperoleh kompensasi yang setara dengan nilai ekonomi yang hilangbukan sekadar insentif yang sifatnya fasilitatif dan bergantung pada anggaran. Dari sisi kemanfaatan, pembatasan alih fungsi lahan bermanfaat bagi ketahanan pangan jangka panjang, tetapi juga berpotensi mengurangi kemanfaatan ekonomi jangka pendek berupa investasi, lapangan kerja, dan penerimaan daerah, terutama di kawasan urban dan peri-urban yang pertumbuhannya bertumpu pada sektor nonpertanian. Ketegangan antara keadilan bagi petani, kemanfaatan bagi investasi, dan kepastian hukum bagi kedua belah pihak inilah yang seharusnya menjadi kerangka utama dalam menilai proporsionalitas kebijakan LSD, bukan sekadar menguji kepastian hukum secara berdiri sendiri.

Terdapat sekurang-kurangnya empat persoalan yang menimbulkan keraguan atas kesesuaian mekanisme dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2026 dengan asas kepastian hukum. Pertama, kriteria substantif dan jangka waktu pemberian rekomendasi perubahan penggunaan tanah dalam Pasal 17 tidak diatur secara rinci dalam Perpres ini. Kriteria tersebut didelegasikan sepenuhnya kepada peraturan menteri (Pasal 17 ayat (2)), yang hingga kini belum terbit. Kekosongan norma pada level Peraturan Presiden ini bertentangan dengan salah satu unsur kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo, yaitu bahwa hukum harus jelas dan dapat

diprediksi penerapannya oleh subjek hukum yang terikat olehny (Mertokusumo, 2010). Kedua, insentif dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 20 pada dasarnya berfungsi sebagai kompensasi tidak langsung atas pembatasan pemanfaatan lahan. Namun insentif ini bersifat diskresioner, karena Pasal 21 menggantungkannya pada kemampuan keuangan negara. Insentif tersebut karena itu tidak dapat dikategorikan sebagai hak yang dijamin secara pasti, melainkan sekadar kebijakan fasilitatif yang bergantung pada kapasitas anggaran dari tahun ke tahun. Ketiga, ketentuan peralihan dalam Pasal 26 ayat (1) menundukkan permohonan yang telah diajukan di bawah rezim hukum lama pada ketentuan baru yang lebih ketat. Hal ini berpotensi mencederai asas non-retroaktif, sebab investor kehilangan dasar hukum yang menjadi rujukan pada saat keputusan investasinya diambil. Keempat, proses verifikasi Lahan Sawah dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 14 hanya melibatkan Pemerintah Daerah secara koordinatif. Tidak ada mekanisme keberatan atau uji publik yang secara eksplisit membuka ruang bagi pemegang hak perorangan untuk menyampaikan bukti, sebelum peta LSD ditetapkan secara final oleh Menteri ATR/BPN (Pasal 15).

Keempat persoalan ini diperparah oleh temuan empiris bahwa penetapan peta LSD berbasis interpretasi citra penginderaan jauh (Pasal 9 ayat (2)) rentan menimbulkan ketidaksesuaian dengan kondisi aktual di lapangan maupun dengan RTRW daerah, sebagaimana ditunjukkan dalam kajian atas konflik peta LSD dengan RTRW yang mengabaikan asas harmonisasi horizontal peraturan setingkat menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Chandra & Suhadi, 2025). Persoalan sinkronisasi antara peta LSD dan RTRW yang bersifat berulang dan sistemik pada rezim sebelumnya (Niken Sari & Budhianti, 2023). berpotensi terulang dalam skala yang lebih luas, mengingat metodologi verifikasi berbasis citra jauh pada dasarnya tidak banyak berubah dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2026, sekalipun kewenangan penetapannya kini terpusat sepenuhnya di tingkat nasional.

Dengan demikian, persoalan pokok bukan terletak pada legitimasi negara untuk membatasi hak atas tanah demi ketahanan panganyang secara konstitusional maupun teoretis dapat dibenarkan sebagai perwujudan fungsi sosial hak atas tanah menurut Pasal 6 UUPAmelainkan pada empat kekosongan norma di atas: kriteria rekomendasi yang belum diatur, insentif yang tidak dijamin, ketentuan peralihan yang retroaktif, dan absennya mekanisme keberatan bagi pemegang hak perorangan. Sepanjang keempat kekosongan ini belum diisi melalui peraturan pelaksana, mekanisme dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2026 berpotensi melampaui batas pembatasan hak yang sah sebagaimana disyaratkan Pasal 28 J UUD 1945, sehingga alih-alih memperkuat kepastian hukum di sektor pangan, kebijakan ini

berisiko memindahkan ketidakpastian tersebut ke sektor investasi dan dunia usaha. Dalam tataran implementasi, kondisi ini berpotensi memperlambat proses perizinan, meningkatkan risiko sengketa pertanahan, dan menurunkan kepercayaan investor terhadap kepastian regulasi. Bagi pemerintah, penyempurnaan prosedur pelaksanaan agar tujuan perlindungan lahan pertanian dapat berjalan seiring dengan terjaganya iklim investasi nasional.

Menuju Desain Kebijakan yang Proporsional: Menyeimbangkan Ketahanan Pangan dan Kepastian Berusaha

Berdasarkan analisis di atas, diperlukan penyempurnaan desain kebijakan LSD dan LP2B agar tujuan ketahanan pangan dapat dicapai tanpa mengorbankan kepastian berusaha secara tidak proporsional. Artikel ini merumuskan empat arah pembenahan. Pertama, penerapan pendekatan klasterisasi nasional sebagai pengganti kewajiban kuota 87 persen yang diterapkan merata pada setiap daerah. Sebagaimana diusulkan Komisi II DPR RI, daerah dengan basis agraris kuat (lumbung pangan) dapat dioptimalkan perlindungannya secara lebih tinggi, sementara daerah urban dan peri-urban yang menjadi penggerak investasi industri dan jasa diberi ruang penyesuaian, sepanjang target nasional 87 persen tetap tercapai secara agregat (Belarakyat.com, 2026). Pendekatan klasterisasi semacam ini sejalan dengan praktik di Tiongkok, yang menerapkan kebijakan garis merah (red line) sebesar 1,8 miliar mu atau sekitar 120 juta hektare lahan pertanian secara nasional, namun mengalokasikan kuota konversi lahan kepada tiap wilayah administratif berdasarkan rencana induk nasional, bukan menerapkan persentase yang seragam pada setiap daerah tanpa mempertimbangkan karakteristik wilayahnya (Oxford Political Review, 2025). Tiongkok juga menerapkan prinsip keseimbangan okupasi-kompensasi (zhan-bu pingheng), yaitu setiap konversi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian wajib dikompensasi dengan lahan pertanian baru yang setara luasnya di wilayah lain (Agricultural Policy Review, 2018). Praktik ini di lapangan tidak lepas dari kritik, termasuk potensi konflik dengan masyarakat pedesaan akibat proses negosiasi kompensasi yang tidak selalu transparan (Oxford Political Review, 2025). Sekalipun demikian, prinsip keseimbangan okupasi-kompensasi tersebut dapat menjadi rujukan bagi Indonesia untuk merancang mekanisme kompensasi yang lebih terukur, ketimbang sekadar insentif diskresioner sebagaimana diatur dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 20 Perpres Nomor 4 Tahun 2026.

Pembanding kedua dapat diambil dari Jepang, yang sejak Undang-Undang Lahan Pertanian (Agricultural Land Act) dan Undang-Undang Promosi Pertanian (Agricultural Promotion Act) tahun 1969 mengklasifikasikan lahan pertanian ke dalam beberapa tingkatan berdasarkan kualitas dan lokasinya, mulai dari lahan Tipe I (kualitas tinggi, dilarang

dikonversi) hingga lahan Tipe III (kualitas rendah atau berdekatan dengan kawasan terbangun, secara prinsip diizinkan dikonversi) (Tokyo Foundation for Policy Research, 2020). Klasifikasi bertingkat semacam ini berbeda dari pendekatan LSD di Indonesia yang saat ini cenderung bersifat binersuatu lahan berstatus LSD atau tidaktanpa membedakan kualitas maupun kedekatan lahan dengan kawasan terbangun. Desain klasterisasi nasional yang diusulkan dalam artikel ini dapat memadukan kedua model tersebut: pengalokasian kuota berbasis rencana induk nasional ala Tiongkok, dipadukan dengan klasifikasi bertingkat berbasis kualitas dan lokasi lahan ala Jepang, sehingga lahan sawah produktif di kawasan sentra pangan mendapat perlindungan maksimal, sementara lahan berkualitas rendah atau berdekatan dengan kawasan industri di wilayah urban memperoleh jalur konversi yang lebih pasti dan tidak semata bergantung pada diskresi rekomendasi Menteri ATR/BPN.

Kedua, percepatan penerbitan peraturan menteri pelaksana Pasal 17 ayat (2) Perpres Nomor 4 Tahun 2026 dengan memuat kriteria substantif yang jelas dan jangka waktu pemrosesan yang pasti bagi permohonan rekomendasi perubahan penggunaan tanah, agar norma kabur yang saat ini ada pada level Peraturan Presiden tidak berkepanjangan. Peraturan pelaksana tersebut idealnya juga mempertimbangkan peningkatan status insentif dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 20dari kebijakan fasilitatif yang bergantung pada kemampuan keuangan negara (Pasal 21) menjadi mekanisme yang lebih terjamin kepastiannya, misalnya melalui pengalokasian anggaran khusus (ring-fenced budget) bagi insentif tersebut, agar tidak semata bergantung pada diskresi fiskal tahunan.

Ketiga, penguatan mekanisme verifikasi lapangan dan uji publik sebelum penetapan final peta LSD dalam Pasal 15, termasuk pemberian kesempatan eksplisit bagi pemegang hak perorangan untuk mengajukan keberatan berbasis bukti pada tahap verifikasi (Pasal 8-14), yang saat ini hanya melibatkan Pemerintah Daerah secara koordinatif. Hal ini sejalan dengan temuan bahwa efektivitas kebijakan perlindungan lahan pangan sangat bergantung pada kualitas integrasi data spasial-kadastral yang akurat, mutakhir, dan tersinkronisasi antarinstansi (Darmawansyah *et al*., 2026). Selain itu, penerapan asas non-retroaktif yang lebih konsisten pada ketentuan peralihan Pasal 26 ayat (1) misalnya melalui klausul grandfather bagi permohonan yang diajukan sebelum Perpres ini berlakuakan memperkuat perlindungan legitimate expectation investor tanpa mengorbankan tujuan pengendalian alih fungsi lahan itu sendiri.

Keempat, penguatan kelembagaan lintas sektor melalui forum permanen yang melibatkan Kementerian ATR/BPN, Kementerian Pertanian, pemerintah daerah, serta pelaku usaha, guna memastikan bahwa proses sinkronisasi data dan penetapan LSD berjalan transparan dan

partisipatif, sebagaimana direkomendasikan dalam kajian komprehensif atas implementasi LP2B dalam penataan ruang wilayah (Darmawansyah *et al*., 2026). Keempat langkah ini secara kumulatif diharapkan dapat menempatkan kebijakan LSD dan LP2B sebagai instrumen ketahanan pangan yang tetap menghormati kepastian hukum dan iklim investasi, sejalan dengan agenda reformasi kebijakan pertanahan yang belum sepenuhnya tuntas di Indonesia (Sumardjono, 2020). Implementasi rekomendasi tersebut dapat menjadi pedoman yang lebih jelas bagi pemerintah dalam pengambilan keputusan dan meningkatkan kepastian hukum bagi investor dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan usahanya.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis yang telah diuraikan, dapat disimpulkan tiga hal. Pertama, sentralisasi kewenangan verifikasi, sinkronisasi, dan penetapan peta Lahan Sawah Dilindungi pada Tim Terpadu dan Menteri ATR/BPN dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 mengubah kedudukan hukum investor, terutama melalui ketentuan peralihan Pasal 26 ayat (1) yang menundukkan permohonan yang diajukan di bawah rezim hukum lama pada ketentuan baru yang lebih ketat, serta melalui Pasal 17 yang mewajibkan rekomendasi Menteri ATR/BPN bagi setiap alih fungsi lahan yang telah masuk peta LSD. Kedua, mekanisme kontrol dan insentif dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2026 belum sepenuhnya sejalan dengan asas kepastian hukum dan jaminan hak atas tanah menurut UUD 1945 dan UUPA, karena kriteria substantif rekomendasi perubahan penggunaan tanah (Pasal 17 ayat (2)) belum diatur, insentif bagi pemegang hak bersifat diskresioner dan bergantung pada kemampuan keuangan negara (Pasal 21), ketentuan peralihan berpotensi retroaktif (Pasal 26 ayat (1)), dan proses verifikasi belum membuka ruang keberatan bagi pemegang hak perorangan (Pasal 8-14). Ketiga, desain kebijakan yang lebih proporsional dapat dirumuskan melalui pendekatan klasterisasi nasional sebagaimana diusulkan Komisi II DPR RI, percepatan dan penguatan peraturan pelaksana Pasal 17, penjaminan anggaran insentif, penguatan verifikasi lapangan dan uji publik, serta penerapan asas non-retroaktif yang lebih konsisten pada ketentuan peralihan. Penelitian ini berkontribusi dengan mengidentifikasi *gap* aturan dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 yang memengaruhi kepastian berusaha dan memberikan desain kebijakan yang menyeimbangkan perlindungan ketahanan pangan dengan kepastian hukum bagi investor.

Artikel ini merekomendasikan agar pemerintah, melalui Kementerian ATR/BPN bersama Kementerian Koordinator Bidang Pangan, segera merumuskan peraturan menteri pelaksana Pasal 17 ayat (2) Perpres Nomor 4 Tahun 2026 yang secara eksplisit mengatur kriteria substantif, jangka waktu, dan mekanisme keberatan bagi pemegang hak atas tanah yang

terdampak penetapan LSD, serta mempertimbangkan penguatan status insentif dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 20 agar tidak semata bergantung pada diskresi anggaran tahunan. Penelitian lanjutan diperlukan untuk mengkaji secara empiris implementasi peraturan pelaksana dimaksud setelah diterbitkan, dampak ketentuan peralihan Pasal 26 terhadap permohonan investasi yang tertunda, serta efektivitas prosedur klasterisasi nasional apabila diadopsi sebagai kebijakan resmi ke depan.

DAFTAR REFERENSI

Agricultural Policy Review. (2018). *Can China's rural land policy reforms solve its farmland dilemma?*

Amindoni, A. (2025). *'Ekosida' Pantura: Bagaimana konversi lahan tani ke kawasan industri mengancam impian swasembada pangan*. Pulitzer Center.

Bantennet.com. (2026). *LBS dan LP2B: Ketika sawah tak lagi bebas diperdagangkan*.

Belarakyat.com. (2026). Menipis Akibat Investasi, Komisi II DPR Minta Aturan Lahan Baku Sawah di Perkotaan Dievaluasi.

Chandra, M. A., & Suhadi, S. (2025). Analisis Hukum Faktor Penyebab Ketidaksesuaian Peta Lahan Sawah Dilindungi dengan Peta Tata Ruang. *Nomos: Jurnal Penelitian Ilmu Hukum*, *5*(2), 309-320. https://doi.org/10.56393/nomos.v5i2.3191

Comunitynews. (2026). Menjaga Sawah, Menjaga Masa Depan Pangan Indonesia.

Darmawansyah Darmawansyah, Bambang Sulistyo, & Henry Farizal. (2026). Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dalam Penataan Ruang Wilayah: Tinjauan Literatur. *Venus: Jurnal Publikasi Rumpun Ilmu Teknik* , *4*(1), 41-53. https://doi.org/10.61132/venus.v4i1.1331

Investor Trust. (2026). Menteri Nusron Ungkap 8 Wilayah Prioritas Peta LP2B Buat Pacu Swasembada Pangan. Jakarta: *investortrust.id.*

Kementerian Koordinator Bidang Pangan Republik Indonesia. (2026). Pemerintah Gembok 6,39 Juta Ha Lahan Sawah, Tak Bisa Dialihfungsikan. Jakarta: *Kemenko Pangan RI.*

Kompas.com. (2026). Banyak Pengembang Protes LSD, Ini Jawaban Kementerian ATR/BPN. Jakarta: *Kompas.com.*

Mertokusumo, S. (2010). *Mengenal hukum: Suatu pengantar*. Liberty.

Niken Sari, D., & Budhianti, M. I. (2023). Lahan sawah dilindungi dikaitkan dengan rencana tata ruang berdasarkan peraturan presiden nomor 59 tahun 2019. Jurnal Reformasi Hukum Trisakti, 5(4), 840-851.

Oxford Political Review. (2025). *Protected land, lost homes: How China's farmland protection policies lead to rural dispossession*.

Soeharjono, A. R., Tehupeiory, A., & Widiarty, W. S. (2024). Analisis Yuridis Kepastian Hukum Bagi Investor Terhadap Pemetaan Lahan Sawah Dilindungi. *JOURNAL SYNTAX IDEA*, *6*(5), 2281-2298.

Sumardjono, M. S. W. (2020). *Agenda yang belum selesai: Refleksi atas berbagai kebijakan pertanahan*. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Tangerangonline.id. (2026). *Perpres 4/2026 tentang lahan sawah dilindungi tuai kontroversi*.

Tokyo Foundation for Policy Research. (2020). *Issues in the farmland system*.

Wahyuddin, W., Umami, A. M., & Al Qindy, F. H. (2023). Dampak hukum, lahan sawah dilind Dampak Hukum Keputusan Menteri Atr/Bpn Nomor 1589/Sk-Hk. 02.01/Xii/2021 Tentang Lahan Sawah Dilindungi Terhadap Hak Milik Atas Tanah. *Dialogia Iuridica*, *15*(1), 180-200.

Waspada.id. (2026). Alih Fungsi Lahan Sawah Rugikan Masyarakat, Ini Kata Praktisi Hukum. Medan: *waspada.id.*