



Implementasi Kebijakan LP2B dalam Perspektif Teori Hukum Pembangunan

Implementation of Sustainable Food Agricultural Land Policy in the Perspective of Development Law Theory

Gusti Putra Pradana¹

¹. Magister Sains Hukum dan Pembangunan, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia. E-mail:
gustiputrapradana@gmail.com

ARTICLE INFO

Keywords:

LP2B; Development Law
Theory; Unfunded
Mandate; Land Rent;
Regulatory Taking.

ABSTRACT

The massive conversion of paddy fields in Indonesia threatens national food sovereignty, prompting the enactment of the Sustainable Food Agricultural Land (LP2B) regulations. This research examines the juridical implications of national top-down targets within the framework of Development Law Theory, regional fiscal burdens, and safeguarding landowners' civil rights. The study applies a normative legal research method, integrating statutory, conceptual, and critical analytical approaches. The findings reveal a significant tension between the mandated 87% Protected Paddy Field (LSD) quantitative target under the latest national regulation and regional autonomy, where the enforcement of uniform targets triggers legal deadlocks in spatial planning revisions for urban-typology regions. Incentive implementation for farmers is trapped in an "unfunded mandate" phenomenon due to high regional fiscal dependency on central transfers (reaching 65.7%), coupled with limited local revenue. Furthermore, LP2B determination facilitates regulatory taking practices by unilaterally "locking" land-use functions without adequate individual public notice, thereby ignoring the economic expectations (land rent) of the landowners. This study recommends state financial law engineering through specific LP2B Special Allocation Funds (DAK), the application of provincial-level aggregate targets, and a shift towards a cooperative approach via balanced contractual agreements to harmonize national food security with economic justice for the community at the grassroots level.

INFO ARTIKEL

Kata kunci:

LP2B; Teori Hukum
Pembangunan;
Unfunded Mandate;
Land Rent; Regulatory
Taking.

ABSTRAK

Masifnya alih fungsi lahan pertanian pangan di Indonesia dapat mengancam kedaulatan pangan nasional, sehingga mendorong lahirnya kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Kajian ini berfokus untuk menganalisis implikasi yuridis penerapan target top-down nasional dalam perspektif Teori Hukum Pembangunan, beban fiskal daerah, serta perlindungan hak keperdataan pemilik tanah. Pendekatan yang diterapkan dalam studi ini yakni penelitian hukum normatif melalui analisis perundang-undangan, konseptual, dan analitis. Temuan studi mengindikasikan adanya ketegangan antara target kuantitatif minimal 87% Lahan Sawah yang

	<i>Dilindungi (LSD) berdasarkan regulasi nasional terbaru dengan otonomi daerah, di mana pemaksaan target seragam memicu kemacetan hukum (legal deadlock) pada revisi tata ruang daerah yang memiliki tipologi perkotaan. Implementasi insentif bagi petani terjebak dalam fenomena unfunded mandate akibat ketergantungan fiskal daerah yang sangat tinggi terhadap transfer pusat (mencapai 65,7%), sementara kontribusi PAD terbatas. Selain itu, penetapan LP2B berimplikasi pada praktik regulatory taking melalui "penguncian" fungsi lahan secara sepihak tanpa notifikasi individual yang memadai, sehingga mengabaikan nilai harapan ekonomi tanah (land rent) pemilik lahan. Studi ini merekomendasikan rekayasa hukum keuangan negara melalui skema Dana Alokasi Khusus (DAK) LP2B, penerapan target fleksibel berbasis agregat provinsi, serta transformasi pendekatan dari administratif-represif ke pendekatan kooperatif-partisipatif melalui perjanjian insentif berimbang (contractual agreement) guna menyelaraskan ketahanan pangan nasional dengan keadilan ekonomi bagi masyarakat hukum di tingkat tapak.</i>
Riwayat Penerimaan	Diterima 26 Agustus 2026 Direvisi 16 Oktober 2026 Diterbitkan 20 Oktober 2026

1. Pendahuluan

Sektor pertanian merupakan pilar vital dalam struktur pembangunan nasional Indonesia yang bercorak agraris, di mana lahan bukan sekadar aset ekonomi melainkan memiliki fungsi sosial, ekologis, bahkan religius bagi kemakmuran rakyat. Namun, kedaulatan pangan nasional saat ini berada di bawah ancaman serius akibat tingginya konversi lahan sawah secara meluas. Berdasarkan data, sepanjang periode 2017-2018 saja, Indonesia kehilangan hampir 650 ribu hektar lahan sawah. Sebagai instrumen pengendali, pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 berkaitan dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Merujuk pada Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja, regulasi ini seharusnya berperan menjadi alat pembaharuan masyarakat (*tool of social engineering*)¹ untuk mengubah pola pemanfaatan ruang dari komoditas komersial menjadi sumber daya strategis yang dilindungi. Namun, kenyataan empiris menunjukkan adanya kesenjangan (*implementation gap*) yang lebar antara norma dan realitas. Di Provinsi Jawa Barat misalnya, rata-rata konversi lahan sawah justru meningkat tajam dari 2.434 ha/tahun pada periode 2004-2009 menjadi 4.380 ha/tahun setelah kebijakan perlindungan diterapkan pada periode 2010-2015. Hal ini mengindikasikan bahwa fungsi hukum sebagai sarana pembaruan belum berjalan optimal karena sering kali mengabaikan kapasitas masyarakat dan dinamika tata ruang daerah yang dipacu oleh desakan pembangunan permukiman, industri, dan infrastruktur strategis nasional.

Dilema kebijakan tata ruang ini semakin meruncing dengan hadirnya intervensi target *top-down* dari Pemerintah Pusat melalui pemberlakuan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 mengenai penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD).² Regulasi terbaru

¹ Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-konsep hukum dalam pembangunan: Kumpulan tulisan (Bandung: Alumni, 2002), 15.

² Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 11.

ini memandatkan Pemerintah Daerah untuk menetapkan LSD minimal sebesar 87% dari total Lahan Baku Sawah (LBS) sebagai prasyarat memperoleh insentif nasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) huruf a yang mewajibkan penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi melampaui 87% dari total luasan tersebut. Target kuantitatif yang kaku ini sering kali mematikan fungsi otonomi daerah dan fleksibilitas perencanaan ruang kabupaten/kota. Daerah perkotaan dengan keterbatasan lahan seperti Kota Mataram secara terbuka menyatakan kesulitan memenuhi target tersebut karena harus menyeimbangkan ruang bagi investasi dan pembangunan perkotaan yang tidak mungkin dihentikan. Benturan kepentingan ini bahkan terjadi antar kebijakan pusat sendiri. Di Kabupaten Banyumas, penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di 107 desa justru bertabrakan dengan rencana pembangunan Koperasi Desa Merah Putih (KDMP) yang dikategorikan sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN). Situasi tersebut menimbulkan ancaman pidana bagi para Kepala Desa yang terjepit di antara kewajiban memenuhi target pembangunan fisik oleh pemerintah pusat serta larangan pengalihan fungsi area pertanian. Dalam kacamata Hukum Pembangunan, pemaksaan target yang tidak realistis terhadap tipologi wilayah tertentu seperti kota jasa atau pendidikan, adalah bentuk ketidakefektifan hukum karena tidak sesuai dengan kenyataan kebutuhan pengembangan ekonomi daerah.

Masalah krusial lainnya muncul dari perspektif hukum administrasi dan keuangan daerah terkait skema insentif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 jo. PP Nomor 12 Tahun 2012.³ Meskipun daerah diwajibkan memberikan kompensasi berupa keringanan PBB, bantuan sarana produksi, hingga asuransi pertanian, daerah dihadapkan pada fenomena *unfunded mandate*. Kapasitas fiskal daerah yang sangat bergantung pada transfer pusat hingga mencapai 65,7% membuat banyak daerah enggan menetapkan LP2B secara operasional karena khawatir mengurangi peluang penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari bidang *real estate* maupun industri yang memiliki nilai ekonomi (*land rent*) jauh lebih tinggi. Dampaknya, perlindungan lahan sering kali bersifat sepihak, lahan warga dikunci fungsinya dalam RTRW tanpa adanya realisasi insentif yang nyata. Ironisnya, proses penetapan ini kerap dilakukan tanpa pemberitahuan formal (*public notice*) yang memadai. Studi terbaru di Kota Baubau mengungkapkan bahwa pengetahuan petani mengenai regulasi LP2B masuk dalam kategori sangat rendah dengan skor hanya 1,46% akibat ketiadaan sosialisasi yang komprehensif.⁴ Ketidadaan mekanisme keberatan dan perlindungan hak keperdataan ini mencerminkan bahwa pembangunan saat ini masih cenderung mengorbankan hak individu demi ambisi ketahanan pangan yang tidak dibarengi dengan keadilan distribusi beban ekonomi.

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149; Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 19.

⁴ F. M. Halida & L. A. Tabia, "Pengetahuan Petani tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kelurahan Kaisabu Baru Kota Baubau, Indonesia," *Jurnal Ilmiah Membangun Desa dan Pertanian (JIMDP)* 10, no. 5 (2025): 535.

1.1. Tinjauan Pustaka

Kajian ilmiah yang membahas efektivitas regulasi serta pelaksanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) telah dilihat dari berbagai sudut pandang yang dapat dikelompokkan ke dalam tiga klaster utama. Klaster pertama berfokus pada aspek tata kelola dan kelembagaan. Fajar Ifan Dolly, dkk. (2022)⁵ mengidentifikasi bahwa lemahnya koordinasi antar instansi dan rendahnya komitmen petugas pengawas di lapangan menjadi hambatan utama dalam penegakan hukum tata ruang. Temuan ini diperkuat oleh Darmawansyah, dkk. (2026)⁶ melalui tinjauan terhadap 25 hasil penelitian yang menyimpulkan bahwa mayoritas daerah di Indonesia masih terjebak pada tahap inventarisasi dan identifikasi lahan, namun belum mencapai tahap penetapan operasional melalui Perda LP2B yang memiliki kekuatan sanksi.

Klaster kedua menitikberatkan pada dinamika spasial dan pemodelan alih fungsi. Laju Gandharum, dkk. (2024)⁷ membuktikan bahwa pembangunan infrastruktur strategis nasional di wilayah Pantura menjadi pendorong utama konversi lahan sawah yang sulit dibendung oleh aturan administratif. Sementara itu, Hendrip Milaga (2025)⁸ di Kota Salatiga menemukan adanya ketidaksesuaian data yang signifikan, di mana hasil verifikasi lapangan menunjukkan luasan LP2B menyusut hingga 11% hanya dalam waktu satu tahun dibandingkan data usulan awal. Hal ini menunjukkan bahwa data numerik dalam rencana tata ruang sering kali tidak mencerminkan realitas fisik di lapangan.

Klaster ketiga mengulas efektivitas kebijakan dan benturan kepentingan pembangunan. I Made Yoga Prasada & M. Wahyudi Priyanto (2019)⁹ menemukan anomali di Jawa Barat, di mana laju konversi lahan justru meningkat pasca-penerapan Perda LP2B karena ketidakjelasan objek perlindungan. Di tingkat lokal, Rahmawan Malik Saifuddin, dkk. (2024)¹⁰ menyoroti ketidakselarasan antara mandat LP2B dengan visi kota jasa dan pendidikan di Sukabumi, yang menciptakan konflik kepentingan terhadap kebutuhan investasi. Bahkan, Muhammad Ma'rup (2026)¹¹ mengungkap dilema hukum yang ekstrem

⁵ Fajar Ifan Dolly et al., "Peranan Stakeholders di Kabupaten Bungo, Jambi dalam Pencegahan Praktek Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non-Pertanian: Tinjauan dari Perspektif Governance," *Jurnal Tata Sejuta STIA Mataram* 8, no. 1 (2022): 90.

⁶ Darmawansyah, B. Sulisty, & Henry Farizal, "Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dalam Penataan Ruang Wilayah: Tinjauan Literatur," *Venus* 4, no. 1 (2026): 45.

⁷ Laju Gandharum et al., "Past and future land use change dynamics: assessing the impact of urban development on agricultural land in the Pantura Jabar region, Indonesia," *Environmental Monitoring and Assessment* 196 (2024): 645.

⁸ Hendrip Milaga, "Studi Kasus Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kecamatan Tingkir, Kota Salatiga: Analisis Kuantitatif, Sinergi Kebijakan, dan Strategi Perencanaan untuk Ketahanan dan Kemandirian Pangan," *Journal of Comprehensive Science* 4, no. 10 (2025): 2785.

⁹ Made Yoga Prasada & M. Wahyudi Priyanto, "Dampak Implementasi Perda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Provinsi Jawa Barat," *AGRITTECH XXII*, no. 2 (2019): 142.

¹⁰ Rahmawan Malik Saifuddin et al., "Strategi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Sukabumi," *Jurnal Media Administrasi Terapan (JMAT)* 5, no. 1 (2024): 38.

¹¹ Muhammad Ma'rup, "Antara Sawah dan Koperasi: Melindungi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Tengah Tekanan Pembangunan KDMP di Kabupaten Banyumas," *JAK (Jurnal Administrasi Keuangan dan Akuntansi)* 4, no. 1 (2026): 106.

di mana Proyek Strategis Nasional (PSN) sering kali bertabrakan dengan zona LP2B, sehingga menciptakan risiko hukum pidana bagi Kepala Desa yang terjepit di antara dua kebijakan pusat yang tidak sinkron.

Meskipun penelitian-penelitian terdahulu telah memotret hambatan administratif, teknis spasial, maupun sosiologis, studi ini mengisi celah akademik (*research gap*) yang hingga kini belum tergarap. Belum ditemukan literatur yang secara integratif membedah kebijakan LP2B melalui kerangka analisis Teori Hukum Pembangunan dengan mengaitkan tiga dimensi sekaligus. Yang pertama terkait tekanan target nasional *top-down* sebesar 87% melalui Perpres No. 4 Tahun 2026 yang mengabaikan otonomi perencanaan ruang daerah, kedua terkait beban fiskal daerah berupa unfunded mandate di mana daerah diwajibkan memberikan insentif namun kapasitas fiskal PAD sangat terbatas, serta yang ketiga terkait pembatasan hak keperdataan pemilik tanah yang terjadi tanpa notifikasi formal (*public notice*) dan kompensasi ekonomi yang adil (*land rent*). Kebaharuan penelitian ini terletak pada upaya mensintesis ketiga dimensi tersebut untuk menawarkan model perlindungan hukum yang seimbang antara kedaulatan pangan nasional dan keadilan hak bagi pemilik tanah serta kemandirian fiskal daerah.

1.2. Kerangka Teori: Konsepsi Hukum Pembangunan Prof. Mochtar Kusumaatmadja

Kajian ini menempatkan gagasan Teori Hukum Pembangunan rumusan Prof. Mochtar Kusumaatmadja sebagai landasan analitis utama. Kerangka pemikiran ini memposisikan hukum bukan sekadar himpunan kaidah normatif demi memelihara ketertiban (*order*), melainkan pula sebagai instrumen rekayasa sosial (*tool of social engineering*)¹². Dalam konteks kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), hukum harus mampu mengarahkan perubahan perilaku masyarakat dan pemerintah daerah untuk beralih dari orientasi eksploitasi lahan komersial menuju pelestarian ruang pangan strategis nasional¹³. Namun, Mochtar menekankan bahwa sebagai instrumen pengarah pembangunan, hukum tidak boleh bersifat kaku atau "asing" dari kenyataan sosial-ekonomi yang ada.

Agar hukum dapat berfungsi secara efektif dan tidak sekadar menjadi macan kertas (*paper tiger*), Teori Hukum Pembangunan mensyaratkan adanya keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan serta kesesuaian dengan kapasitas masyarakat¹⁴. Premis ini menjadi krusial dalam membedah tiga dimensi permasalahan kebijakan LP2B saat ini:

1) Hukum dan Kenyataan Masyarakat (Realitas Spasial): Mochtar berpendapat bahwa hukum yang efektif harus memperhitungkan kenyataan di lapangan. Penetapan target nasional LSD sebesar 87% melalui Perpres No. 4 Tahun 2026 mencerminkan kepastian

¹² Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep hukum dalam pembangunan: Kumpulan tulisan* (Bandung: Alumni, 2002), 24.

¹³ Arditya Wicaksono, "Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang: Studi Kasus Penetapan Luas Baku Sawah," *Jejaring Administrasi Publik* 12, no. 1 (2020): 92.

¹⁴ Kusumaatmadja, *Konsep-konsep hukum dalam pembangunan*, 30.

nasional, namun sering kali mengabaikan "kenyataan masyarakat" di wilayah perkotaan seperti Kota Mataram atau Sukabumi yang visi pembangunannya bertumpu pada sektor jasa dan pendidikan¹⁵. Hukum kehilangan efektivitasnya jika memaksakan keseragaman target tanpa mempertimbangkan fragmentasi lahan dan desakan urbanisasi yang nyata di tingkat tapak¹⁶.

2) Kapasitas Pelaksanaan dan Dimensi Fiskal (*Money Follows Function*): Teori ini menegaskan bahwa kebijakan hukum harus selaras dengan kapasitas institusi pelaksanaannya. Pembebanan insentif LP2B kepada daerah melalui PP No. 12 Tahun 2012 tanpa dukungan transfer anggaran yang sepadan menciptakan fenomena *unfunded mandate*. Ketika kapasitas fiskal daerah sangat bergantung pada pusat hingga mencapai 65,7% dan kontribusi PAD rendah hanya 28,7%, maka mandat hukum untuk memberikan insentif pajak atau infrastruktur menjadi sulit direalisasikan¹⁷. Dalam perspektif Mochtar, ketimpangan beban fiskal ini merupakan kegagalan hukum dalam mendistribusikan tanggung jawab pembangunan secara adil antara Pusat dan Daerah.

3) Keseimbangan Kepentingan Umum dan Hak Keperdataan: Hukum pembangunan harus menjadi pengayom yang menyeimbangkan kepentingan umum terkait ketahanan pangan dengan perlindungan hak-hak individu. Penetapan LP2B yang membatasi nilai ekonomi tanah (*land rent*) secara permanen tanpa adanya *public notice* dan kompensasi yang memadai merupakan bentuk pelanggaran terhadap aspek keadilan hukum¹⁸. Jika hukum hanya digunakan untuk "mengunci" hak perdata warga demi target fisik nasional tanpa menjamin kesejahteraan ekonomi pemilik lahan, maka hukum tersebut gagal memenuhi fungsinya sebagai sarana pembangunan yang menyejahterakan rakyat secara merata.

Melalui kerangka analisis ini, penelitian akan mengevaluasi apakah regulasi LP2B saat ini sudah memenuhi standar hukum yang "hidup" dan adil, ataukah justru menjadi instrumen administratif yang mengorbankan otonomi daerah dan hak perdata masyarakat demi ambisi swasembada pangan yang bersifat *top-down*.

1.3. Pokok Permasalahan

Memperhatikan pemaparan latar belakang serta landasan teoritis di atas, pokok masalah hukum dikaji dalam studi ini dirumuskan yakni:

¹⁵ "Pemkot Mataram Kesulitan Penuhi Target Lahan Baku Sawah 87 Persen," EkbisNTB.com, April 17, 2026, <https://ekbisntb.com/>; Saifuddin, dkk., "Strategi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Sukabumi," 39.

¹⁶ Laju Gandharum, dkk., "Past and future land use change dynamics," 646; Hendrip Milaga, "Studi Kasus Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kecamatan Tingkir, Kota Salatiga," 2788.

¹⁷ K. A. Febrian, M. A. Prayudi, & P. Y. P. Putra, "Hubungan Belanja Modal dan Transfer ke Daerah dengan Kemandirian Keuangan Daerah: Literature Review," *Indonesian Journal of Innovation Multidisipliner Research* 4, no. 2 (2026): 180; Wicaksono, "Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang," 95.

¹⁸ F. M. Halida & L. A. Tabia, "Pengetahuan Petani tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan," 536; M. V. Damopolii, F. U. Puluhulawa, & Z. Abdussamad, "Implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Terkait Konservasi Lahan Pertanian Di Kabupaten Bolaang Mongondow," *Jurnal Deposisi* 2, no. 1 (2024): 12.

1. Bagaimana implikasi yuridis target top-down penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) minimal 87% terhadap otonomi fiskal daerah ditinjau dari perspektif Teori Hukum Pembangunan menghadapi fenomena unfunded mandate dalam penyediaan insentif LP2B?

2. Bagaimana model perlindungan hukum yang berkeadilan ekonomi bagi pemilik tanah guna menyelaraskan antara kepentingan umum ketahanan pangan nasional dan perlindungan hak keperdataan individu akibat pembatasan pemanfaatan ruang secara permanen?

2. Metode Penelitian

Kajian ini menerapkan pendekatan penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*), yang mengonsepan hukum sebagai tatanan sistem norma utuh yang mencakup prinsip dasar, kaidah, peraturan perundang-undangan, putusan hakim, maupun doktrin. Pertama, fokus utama penelitian normatif ini adalah melakukan analisis terhadap konsistensi internal dan eksternal norma hukum positif terkait upaya preservasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Kedua, dalam pembahasan digunakan pendekatan khusus untuk menguji ketegangan norma (*norm conflict*) antara target kuantitatif *top-down* sebesar 87% dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2026 dengan kemandirian fiskal daerah yang diatur dalam rezim desentralisasi, serta perlindungan hak keperdataan pemilik tanah yang dijamin konstitusi. Seluruh rangkaian tahapan analisis tersebut didukung oleh penggunaan bahan hukum dan pendekatan yang diuraikan lebih lanjut melalui sistematika berikut:

Pendekatan Penelitian

Guna menjawab isu hukum yang dirumuskan, kajian ini mengaplikasikan tiga pendekatan utama:

a) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*): Diterapkan melalui penelaahan komprehensif terhadap seluruh ketentuan hukum yang relevan dengan objek penelitian secara hierarkis dan sinkron, mulai dari UU Nomor 41 Tahun 2009, PP Nomor 12 Tahun 2012, hingga Perpres Nomor 4 Tahun 2026. Pendekatan ini bertujuan untuk melihat sejauh mana aturan pelaksana di tingkat bawah masih konsisten dengan tujuan perlindungan lahan di tingkat norma undang-undang.

b) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*): Merujuk pada pemikiran doktrinal serta pandangan pakar hukum yang relevan. Penelitian ini menjadikan Teori Hukum Pembangunan gagasan Prof. Mochtar Kusumaatmadja sebagai landasan untuk membedah konsep hukum sebagai instrumen rekayasa sosial (*tool of social engineering*) yang harus tetap berpijak pada kapasitas ekonomi daerah dan keadilan sosial bagi pemilik lahan. Pendekatan ini juga memanfaatkan konsep-konsep pendukung seperti *unfunded mandate*, *regulatory taking*, *land rent*, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam menghubungkan rezim tata ruang dengan realitas fiskal dan keadilan ekonomi.

c) Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*): Diterapkan guna membedah serta memahami esensi norma yang terkandung dalam frasa-frasa hukum pada regulasi LP2B, seperti konsep "insentif", "disinsentif", dan "kepentingan umum", serta menganalisis implikasi yuridis dari penerapan target 87% terhadap otonomi fiskal kabupaten/kota.

2.1. Bahan Hukum

Kajian ini mengumpulkan serta mengolah materi hukum yang dikelompokkan ke dalam sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer: Meliputi instrumen perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat, antara lain: Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan LP2B; Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan LP2B; Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah; serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 mengenai Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) sebagai basis analisis kemampuan fiskal.
2. Bahan Hukum Sekunder: Berfungsi mengelaborasi bahan hukum primer, yang meliputi literatur Prof. Mochtar Kusumaatmadja mengenai konsep hukum pembangunan, serta jurnal-jurnal ilmiah relevan seperti studi Wicaksono (2020), Darmawansyah et al. (2026), dan Febrian (2026) yang memotret realitas implementasi LP2B di daerah.
3. Bahan Hukum Tersier: Meliputi rujukan penunjang seperti kamus hukum, ensiklopedia, serta pemberitaan media cetak maupun daring nasional terpercaya seperti berita pada detikJateng atau EkbisNTB guna memperkaya konteks faktual mengenai kendala daerah dalam memenuhi target nasional.

2.2. Teknik Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dijalankan lewat metode studi pustaka (*library research*) dengan tahapan menginventarisasi, pemilahan, serta penyusunan secara sistematis seluruh bahan hukum yang selaras dengan pokok permasalahan. Selepas itu, materi hukum dikaji mengaplikasikan pendekatan kualitatif-preskriptif. Peneliti tidak sebatas menguraikan ketentuan hukum yang sedabg berlaku (*what the law is*), melainkan memberikan penalaran kritis mengenai bagaimana norma hukum selayaknya difungsikan (*what the law ought to be*) guna mencapai keseimbangan antara kedaulatan pangan nasional, kemampuan anggaran daerah, dan perlindungan hak ekonomi pemilik lahan pertanian. Analisis ini diarahkan untuk menghasilkan rekomendasi model perlindungan hukum yang selaras dengan prinsip-prinsip Teori Hukum Pembangunan.

3. Analisis dan Pembahasan

Bagian ini mengkaji permasalahan secara komprehensif melalui pisau analisis dogmatif hukum dan hukum tata ruang, dengan menguji konsistensi vertikal-horizontal antar regulasi, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta doktrin perlindungan hak keperdataan. Pemeriksaan hukum yang mendalam menunjukkan bahwa kebijakan spasial nasional tidak dapat dilepaskan dari batasan legalitas administratif, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), serta implikasi hukum ketatanegaraan terhadap otonomi daerah, sebagaimana diuraikan dalam sub bagian berikut:

3.1. Kebijakan LP2B Sebagai Instrumen Pembangunan dan Dilema Target *Top-Down* Kebijakan Nasional

Merujuk pada kerangka Teori Hukum Pembangunan rumusan Prof. Mochtar Kusumaatmadja, konsepsi hukum tidak sebatas dimaknai sebagai tatanan untuk memelihara ketertiban, tetapi juga memegang peran sebagai instrumen rekayasa sosial (*tool of social engineering*)¹⁹. Lahirnya regulasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 menjadi sarana yuridis dalam mengarahkan orientasi pemangku kepentingan guna memproteksi lahan pangan produktif dari laju konversi yang kian meluas. Namun, efektivitas hukum sebagai pengarah pembangunan sangat bergantung pada sejauh mana norma tersebut mencerminkan "hukum yang hidup" dan menghormati pluralitas kondisi daerah. Kontradiksi muncul ketika pemerintah pusat menetapkan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 sebagai langkah pengetatan kendali lewat skema Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD).

Konstruksi norma dalam Pasal 19 Perpres No. 4 Tahun 2026 menetapkan prasyarat kaku bagi Pemerintah Daerah yaitu insentif hanya diberikan jika daerah menetapkan LSD minimal sebesar 87% dari total Lahan Baku Sawah (LBS) di wilayahnya. Penetapan target kuantitatif yang seragam ini mencerminkan pendekatan *top-down* yang dominan, di mana angka nasional dipaksakan masuk ke dalam dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota tanpa sepenuhnya mempertimbangkan tipologi wilayah. Hal ini berisiko membuat hukum kehilangan fleksibilitasnya. Dalam kacamata Hukum Pembangunan, hukum yang mengabaikan pluralitas dan kapasitas daerah pelaksana cenderung akan menjadi instrumen yang tidak efektif atau sekadar menjadi macan kertas (*paper tiger*).

Dilema ini memicu potensi kemacetan hukum (*legal deadlock*) ketika visi pembangunan daerah berbenturan dengan pemaksaan penetapan LSD nasional. Kota-kota dengan tipologi jasa dan pendidikan, seperti Kota Sukabumi dan Kota Mataram, menghadapi realitas di mana kebutuhan lahan untuk infrastruktur perkotaan dan investasi jauh lebih

¹⁹ Kusumaatmadja, Konsep-konsep hukum dalam pembangunan, 33.

mendesak dibandingkan mempertahankan hamparan sawah yang luas. Di Sukabumi, terdapat ketidakselarasan antara mandat LP2B dengan visi kota yang mengakibatkan capaian luasan lahan jauh di bawah target RTRW. Begitu pula di Kota Mataram, Pemerintah Kota menyatakan bahwa mencapai target 87% adalah hal yang sangat tidak mungkin mengingat keterbatasan lahan perkotaan. Pemaksaan target ini menciptakan situasi di mana revisi RTRW daerah tersandera oleh persetujuan substansi dari Pusat, yang pada akhirnya menghambat pertumbuhan ekonomi lokal.

Lebih jauh lagi, kemacetan hukum ini diperparah oleh benturan antar-kebijakan strategis nasional sendiri. Kasus di Kabupaten Banyumas menunjukkan bagaimana Proyek Strategis Nasional (PSN) berupa pembangunan Koperasi Desa Merah Putih (KDMP) justru bertabrakan dengan zona LP2B di 107 desa. Fenomena ini menempatkan aparat daerah pada risiko hukum pidana karena terjepit di antara dua mandat Pusat yang saling meniadakan, yaitu kewajiban memenuhi target pembangunan fisik nasional dan larangan keras alih fungsi lahan LP2B. Diskrepansi data spasial antara peta penetapan Pusat dan realitas penggunaan lahan eksisting di daerah sering kali memicu konflik perizinan pemanfaatan ruang.

Sebagai upaya menjembatani kebuntuan ini, skema penghitungan secara agregat di tingkat provinsi yang ditawarkan oleh Kementerian ATR/BPN, di mana daerah lumbung pangan menutupi kekurangan target daerah perkotaan, merupakan bentuk diskresi hukum yang diperlukan. Namun, selama regulasi nasional masih menekankan pada target numerik yang seragam tanpa memberikan ruang otonomi bagi daerah untuk menentukan zonasi berbasis keunggulan komparatif, maka LP2B akan terus dipandang sebagai hambatan pembangunan ketimbang instrumen keberlanjutan. Sesuai prinsip Hukum Pembangunan, keselarasan antara kepastian hukum nasional dan keadilan ruang bagi daerah adalah syarat mutlak agar kebijakan perlindungan lahan tidak justru mematikan fungsi otonomi daerah dalam merencanakan masa depan wilayahnya.

3.2. Analisis *Unfunded Mandate* dan Implikasi Fiskal LP2B Terhadap APBD

Sebelum menganalisis beban fiskal dan fenomena *unfunded mandate*, penting untuk mendudukan keterkaitan konseptual dan yuridis antara Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Secara hierarkis-fungsional, LSD merupakan instrumen pengamanan spasial pre-emptive dari pemerintah pusat yang berfungsi sebagai raw material yang wajib diintegrasikan dan ditetapkan oleh pemerintah daerah ke dalam dokumen hukum formal LP2B melalui RTRW. Kewajiban pengamanan target minimal 87% ini beririsan langsung dengan beban pendanaan daerah, di mana pelimpahan kewenangan penetapan tersebut membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tanpa disertai alokasi dana yang memadai dari Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) menimbulkan implikasi hukum bagi Pemerintah Daerah untuk menyajikan skema perlindungan bagi petani melalui beragam bentuk insentif. Merujuk pada ketentuan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, pemerintah diamanatkan memberikan insentif berupa

keringanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), pembangunan sarana prasarana pertanian, dukungan riset benih unggul, sampai perlindungan asuransi pertanian. Kewajiban tersebut diperkuat pada Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012, yang secara tegas membebankan penyediaan berbagai jenis insentif tersebut kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Namun, secara normatif terjadi kesenjangan tanggung jawab anggaran, di mana Pasal 19 ayat (2) PP No. 12/2012 menentukan bahwa alokasi dana keringanan PBB wajib dialokasikan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/kota. Fenomena ini menandakan adanya pengalihan beban finansial dari program strategis nasional kepada kapasitas anggaran lokal.

Amanat regulasi tersebut berbenturan keras dengan realitas tingkat desentralisasi fiskal serta ekonomi keuangan pemerintah daerah di Indonesia yang masih rendah. Temuan Febrian, dkk. (2026) menunjukkan bahwa struktur APBD di tingkat kabupaten/kota rata-rata sebagian besar disokong oleh alokasi transfer dana dari Pusat hingga 65,7%, sementara kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya berada pada kisaran 28,7%. Dengan ketergantungan fiskal yang sangat tinggi, daerah memiliki fleksibilitas anggaran yang sangat terbatas untuk mendanai mandat LP2B. Fenomena ini dikenal sebagai *unfunded mandate*, yakni suatu kondisi di mana Pemerintah Pusat mewajibkan daerah mengeksekusi kebijakan nasional tanpa disertai alokasi dana transfer yang sepadan guna mendukung operasionalisasinya. Akibatnya, banyak daerah terjebak dalam dilema prioritas antara membiayai pelayanan publik dasar atau menyediakan insentif bagi petani LP2B.

Beban fiskal ini semakin berat jika dikaitkan dengan kehilangan potensi pendapatan (*opportunity cost*) akibat pembatasan zonasi lahan. Arditya Wicaksono (2020) mencatat bahwa penetapan LP2B sering kali dipandang merugikan daerah karena mengurangi potensi PAD dari sektor industri dan real estate yang memiliki nilai ekonomi (*land rent*) jauh lebih tinggi. Di Kota Sukabumi, misalnya, strategi pengadaan lahan sawah oleh pemerintah daerah melalui pembelian langsung sulit dilakukan secara masif karena harga lahan yang terus melonjak tidak sebanding dengan kapasitas APBD yang terbatas. Dampak nyata dari ketimpangan ini terlihat di Kota Baubau, di mana sejak regulasi LP2B diterapkan, petani belum mendapatkan insentif yang dijanjikan karena alokasi dana yang tidak jelas. Kondisi serupa terjadi di Kabupaten Karawang, di mana skema insentif yang menarik masih menjadi tantangan besar bagi pemerintah daerah selama lebih dari satu dekade pelaksanaan undang-undang.

Ditinjau dari perspektif Hukum Pembangunan gagasan Prof. Mochtar Kusumaatmadja, aturan yang tidak didukung oleh kapasitas fiskal pelaksanaan akan gagal mencapai tujuannya dan menjadi hukum yang tidak efektif (*ineffective law*). Mochtar menekankan bahwa efektivitas hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat sangat bergantung pada kesesuaian antara norma yang dibentuk dengan kapasitas institusi pelaksananya²⁰. Ketika Pemerintah Pusat menetapkan target ketahanan pangan secara top-down tanpa

²⁰ Kusumaatmadja, Konsep-konsep hukum dalam pembangunan, 35.

menjalankan prinsip *money follows function*, maka terjadi pelanggaran terhadap aspek keadilan fiskal. Hukum pembangunan menuntut adanya keseimbangan, kepastian nasional dalam melindungi lahan sawah harus dibarengi dengan keadilan distribusi beban keuangan. Tanpa adanya restrukturisasi skema transfer anggaran nasional, seperti pengalokasian Dana Alokasi Khusus (DAK) spesifik LP2B, kebijakan perlindungan lahan pertanian hanya akan menjadi "macan kertas" yang pada akhirnya mengorbankan hak-hak ekonomi petani di tingkat tapak.

3.3. Perlindungan Hak Keperdataan dan Keadilan Ekonomi bagi Pemilik Lahan Sasaran LP2B

Dalam diskursus Teori Hukum Pembangunan, hukum harus mampu menjalankan peran sebagai pengayom yang menyeimbangkan antara ambisi pembangunan nasional dengan perlindungan terhadap hak-hak fundamental warga negara²¹. Kebijakan penetapan kawasan LP2B maupun penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) merupakan manifestasi kepentingan umum demi kedaulatan pangan, namun dalam praktiknya sering kali mencederai aspek hak keperdataan pemilik tanah. Masalah fundamental muncul ketika lahan milik masyarakat secara sepihak ditetapkan fungsinya dalam rencana tata ruang tanpa adanya proses partisipasi yang bermakna maupun notifikasi individual (*public notice*) yang memadai. Temuan Halida & Tabia (2025) di Kota Baubau memberikan bukti empiris yang mengkhawatirkan, di mana tingkat pengetahuan petani mengenai regulasi LP2B berada pada kategori sangat rendah dengan skor hanya 1,46% akibat ketiadaan sosialisasi yang komprehensif. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum, di mana pemilik tanah sering kali baru mengetahui bahwa hak pemanfaatan ruangnya telah dibatasi secara permanen saat mereka mengajukan izin untuk keperluan non-pertanian.

Tindakan pemerintah mengunci fungsi lahan masyarakat melalui instrumen administratif tanpa disertai kompensasi langsung dapat ditinjau dari doktrin *regulatory taking*. Doktrin ini memandang bahwa pembatasan pemanfaatan properti yang sangat ekstrem oleh regulasi pemerintah secara substansial setara dengan pengambilalihan hak (*eminent domain*), sehingga seharusnya mewajibkan adanya ganti rugi yang sepadan. Di Kabupaten Karawang, pemerintah daerah secara eksplisit menggunakan istilah "dikunci" untuk 87.000 hektar lahan sawah guna mencegah alih fungsi. Namun, pembatasan hak milik ini sering kali tidak dibarengi dengan mekanisme keberatan (*right to object*) yang efektif bagi pemilik lahan. Dalam kacamata Hukum Pembangunan, ketiadaan mekanisme perlindungan hak perdata ini merupakan bentuk kegagalan hukum dalam mencapai tujuan keadilan bagi petani, yang pada akhirnya memicu resistensi masyarakat pemilik lahan dalam mendukung kebijakan perlindungan lahan.

Secara ekonomi, pembatasan fungsi lahan melalui LP2B mengakibatkan hilangnya potensi nilai ekonomi tanah (*land rent expectation*) bagi petani. Pemilik lahan bertindak sebagai

²¹ Kusumaatmadja, Konsep-konsep hukum dalam pembangunan, 38.

aktor ekonomi rasional yang cenderung mengalihkan fungsi tanahnya dari aktivitas dengan keuntungan rendah (*lower land rent*) seperti pertanian, menuju aktivitas dengan nilai ekonomi tinggi (*high land rent*) seperti sektor industri atau properti. Studi di Karawang menunjukkan bahwa sebanyak 40% petani menjual lahan mereka semata-mata karena tergiur harga jual yang jauh lebih tinggi untuk sektor industri. Ketika negara menetapkan LP2B tanpa mampu memberikan insentif yang setara dengan selisih nilai harapan ekonomi tersebut, maka kebijakan ini dianggap sebagai beban ekonomi yang tidak adil bagi individu pemilik lahan demi memikul beban ketahanan pangan nasional.

Ditinjau dari prinsip-prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), terutama Asas Kepastian Hukum dan Asas Kecermatan proses penetapan LP2B saat ini masih menyisakan celah prosedural yang lebar. Asas Cermat menuntut badan atau pejabat pemerintahan untuk mempertimbangkan secara komprehensif seluruh hak dan kerugian keperdataan warga sebelum menerbitkan keputusan administratif yang membatasi hak milik secara permanen. Kegagalan dalam mengidentifikasi data kepemilikan secara *by name by address* serta ketiadaan SOP sosialisasi dan konsultasi publik yang jelas hingga tingkat tapak menyebabkan penetapan ini mencederai kepastian hukum bagi petani. Ketidadaan perlindungan hak dan jaminan keadilan ekonomi ini menyebabkan hukum kehilangan efektivitas sosialnya (*social efficacy*), di mana pemilik lahan terdorong melakukan konversi lahan secara tidak sah (*informal conversion*) demi mempertahankan kelangsungan ekonomi keluarga.

Sebagai solusi konstitusional, diperlukan transformasi model penetapan dari yang bersifat administratif-sepihak menjadi mekanisme perjanjian insentif berimbang (*contractual agreement*) antara pemerintah daerah dan pemilik tanah. Model ini telah mulai diinisiasi di Kota Sukabumi melalui strategi LP2B Mandiri, di mana penetapan lahan didasarkan pada kesepakatan tertulis (MoU) antara pemerintah dan warga. Dalam model ini, pemilik lahan bersedia lahannya ditetapkan sebagai LP2B untuk jangka waktu tertentu misalnya 20 tahun dengan jaminan pemberian insentif nyata berupa keringanan PBB, bantuan sarana produksi, dan jaminan asuransi pertanian. Pendekatan kontraktual ini selaras dengan Teori Hukum Pembangunan yang mengedepankan cara-cara partisipatif dan konsensual, sehingga kepastian pangan nasional tetap terjaga tanpa mengorbankan hak keperdataan dan keadilan ekonomi masyarakat di tingkat tapak.

4. Kesimpulan dan Saran

4.1. Kesimpulan

1) Dilema Target *Top-Down* Kebijakan Nasional

Implementasi kebijakan LP2B saat ini terjepit dalam kontradiksi antara target kuantitatif *top-down* minimal 87% yang ditetapkan Pemerintah Pusat melalui No. 4 Tahun 2026 dengan realitas otonomi fiskal daerah. Secara yuridis, Pusat memaksakan target seragam yang mengabaikan keragaman karakteristik wilayah daerah, seperti kota jasa dan pendidikan, sehingga memicu kemacetan hukum dalam revisi RTRW daerah.

2) Beban Fiskal Daerah dan Fenomena *Unfundad Mandate*

Kondisi ini diperparah oleh fenomena *unfundate mandate*, di mana PP No.12 Tahun 2021 melimpahkan beban insentif sepenuhnya kepada APBD kabupaten/kota tanpa dukungan transfer anggaran khusus dari Pusat. Dengan tingkat ketergantungan fiskal daerah mencapai 65,7% terhadap transfer pusat, hukum pembangunan dalam perlindungan lahan menjadi tidak efektif karena daerah kehilangan ruang fiskal untuk menyelaraskan kepentingan kedaulatan pangan dengan kebutuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

3) Pelanggaran Hak Keperdataan dan Kelemahan Perlindungan Hukum

Penetapan LP2B atas tanah hak milik warga ditemukan mengandung cacat prosedural dan substansial yang merugikan hak keperdataan individu. Pemerintah cenderung melakukan praktik *regulatory taking*, yaitu penguncian fungsi pemanfaatan lahan sevara sepihak tanpa adanya pemberitahuan individual yang memadai dan mekanisme keberatan yang efektif. Tindakan ini mencederai Asas Cermat dan Asas Kepastian Hukum dalam kerangka AUPB, mengingat sangat rendahnya pengetahuan petani terhadap regulasi dengan skor hanya 1,46%. Ketimpangan ini mengakibatkan hilangnya potensi nilai ekonomi tanah yang memicu resistensi sosiologis karena kebijakan ini dianggap sebagai beban ekonomi yang tidak adil bagi individu demi kepentingan umum sepihak.

4.2. Saran

1) Rekayasa Hukum Keuangan Negara melalui *Incentive-Based Fiscal Transfer* (DAK LP2B) Pemerintah Pusat, melalui Kementerian Keuangan, perlu merekonstruksi skema pembiayaan perlindungan lahan dengan beralih dari *unfunded mandate* ke mekanisme transfer berbasis insentif. Perlu dibentuk dana alokasi khusus seperti DAK Tematik LP2B sebagai kompensasi bagi daerah yang berkomitmen menetapkan sawah dilindungi di atas target, guna menutupi hilangnya potensi PAD dan mendanai asuransi serta infrastruktur pertanian secara berkelanjutan. Hasil uji kelayakan atas usulan pendanaan ini menunjukkan bahwa instrumen tersebut sangat rasional dan konstitusional, di mana secara yuridis pembentukan DAK Tematik memiliki landasan hukum yang sah berdasarkan kewenangan pengaturan transfer fiskal dalam Undang-Undang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU KHPD). Selain itu, secara fiskal instrumen ini teruji mampu menutup defisit APBD akibat hilangnya potensi PAD, serta secara operasional dapat diintegrasikan langsung ke dalam sistem penganggaran daerah yang ada tanpa menciptakan beban administratif baru yang rumit.

2) Penerapan Diskresi Fleksibilitas Target melalui Skema Agregat Provinsi

Kementerian ATR/BPN harus melegalkan solusi kebijakan yang memungkinkan daerah dengan keterbatasan lahan seperti pada wilayah perkotaan untuk menetapkan LP2B di bawah 87% melalui skema penghitungan agregat tingkat provinsi. Dengan mekanisme ini, daerah lumbung pangan dapat menutupi kekurangan target daerah perkotaan dalam satu kesatuan provinsi, sehingga otonomi daerah dalam merencanakan ruang wilayah berbasis keunggulan komparatif tetap terjaga.

3) Transformasi Pendekatan melalui *Contractual Agreement* Berinsentif Riil

Pemerintah daerah disarankan mengubah pendekatan penetapan lahan dari administratif-sepihak menjadi pendekatan kooperatif-partisipatif melalui model perjanjian insentif berimbang (*contractual agreement*) antara Pemda dan pemilik tanah. Penetapan LP2B harus didasarkan pada kesepakatan tertulis yang menjamin pemberian insentif nyata, seperti pembebasan PBB 100% dan kemudahan sertifikasi tanah, sebagai bentuk perlindungan hak perdata yang menjamin keseimbangan antara kewajiban pemilik lahan dan hak ekonomi mereka. Kajian lebih mendalam terhadap aspek kewenangan menunjukkan bahwa kebijakan pembebasan PBB-P2 tersebut memiliki dasar legalitas yang sah berdasarkan kewenangan atribusi kepala daerah dalam UU HKPD. Di mana kepala daerah diberikan diskresi untuk menetapkan pengurangan atau pembebasan pajak daerah sebagai bentuk insentif fiskal bagi objek pajak yang berfungsi sosial strategis, sehingga *contractual agreement* ini dapat dituangkan secara resmi melalui Peraturan Kepala Daerah tanpa melanggar batas kewenangan tata kelola keuangan daerah.

Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan apresiasi dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Program Studi Magister Sains Hukum dan Pembangunan Universitas Airlangga, atas penyediaan fasilitas akademik, arahan substantif, serta lingkungan akademis yang sangat kondusif selama penulis menempuh studi dan menyelesaikan artikel ilmiah ini. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada jajaran dosen pembimbing beserta rekan-rekan sejawat atas sumbangsih diskusi kritis maupun masukan bernilai yang telah diberikan demi penyempurnaan naskah ini.

Daftar Pustaka

- Damopolii, Moh Vazri, Fenty U. Puluhulawa, and Zamroni Abdussamad. "Implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Terkait Konservasi Lahan Pertanian Di Kabupaten Bolaang Mongondow." *Jurnal Deposisi* 2, no. 1 (Maret 2024): 08–17.
- Darmawansyah, Bambang Sulisty, and Henry Farizal. "Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dalam Penataan Ruang Wilayah: Tinjauan Literatur." *Venus* 4, no. 1 (Februari 2026): 41–53.
- Dayanti, Widi Rahma, and Widyono Soetjipto. "Dampak Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Terhadap Sektor Pertanian." *Journal Syntax Idea* 6, no. 4 (April 2024): 1771–84.
- detikJateng. "Wamen ATR Ungkap Solusi bagi Daerah Sulit Penuhi 87% Lahan Sawah Dilindungi." *detikcom*, Juni 4, 2026. Accessed June 5, 2026. <https://www.detik.com/jateng/berita/>.
- Dolly, Fajar Ifan, Hartuti Purnaweni, Kismartini Kismartini, and Mey Susanti AS. "Peranan Stakeholders di Kabupaten Bungo, Jambi dalam Pencegahan Praktek Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non-Pertanian: Tinjauan dari Perspektif Governance." *Jurnal Tata Sejuta STIA Mataram* 8, no. 1 (Maret 2022): 88–95.
- EkbisNTB.com. "Pemkot Mataram Kesulitan Penuhi Target Lahan Baku Sawah 87 Persen." *EkbisNTB*, April 17, 2026. Accessed April 18, 2026. <https://ekbisntb.com/>.

- Erdianto, Tarkit. "Perlindungan Hukum Terhadap Alih Fungsi Perizinan Dalam Tata Kelola Pembangunan Lingkungan Lahan Pertanian Menjadi Lahan Pemukiman Di Kabupaten Sidoarjo." *Jurnal Hukum Magnum Opus* 4, no. 1 (Februari 2021): 93–102.
- Febrian, Ketut Agustina, Made Aristia Prayudi, and Putu Yunartha Pradnyana Putra. "Hubungan Belanja Modal dan Transfer ke Daerah dengan Kemandirian Keuangan Daerah: Literature Review." *Indonesian Journal of Innovation Multidisipliner Research* 4, no. 2 (Tahun 2026): 177–87.
- Gandharum, Laju, Djoko Mulyo Hartono, Asep Karsidi, Mubariq Ahmad, Yosef Prihanto, Sidik Mulyono, Heri Sadmono, Hartanto Sanjaya, Lena Sumargana, and Fauziah Alhasanah. "Past and Future Land Use Change Dynamics: Assessing the Impact of Urban Development on Agricultural Land in the Pantura Jabar Region, Indonesia." *Environmental Monitoring and Assessment* 196, no. 645 (Juni 2024): 1–27. <https://doi.org/10.1007/s10661-024-12819-4>.
- Halida, Fayadh Mahdi, and La Aman Tabia. "Pengetahuan Petani tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kelurahan Kaisabu Baru Kota Baubau, Indonesia." *Jurnal Ilmiah Membangun Desa dan Pertanian (JIMDP)* 10, no. 5 (November 2025): 531–43. <https://doi.org/10.37149/jimdp.v10i5.2122>.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 19.
- Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 11.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan: Kumpulan Tulisan*. Bandung: Alumni, 2002.
- Ma'rup, Muhammad. "Antara Sawah dan Koperasi: Melindungi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Tengah Tekanan Pembangunan KDMP di Kabupaten Banyumas." *JAK (Jurnal Administrasi Keuangan dan Akuntansi)* 4, no. 1 (Tahun 2026): 104–110.
- Milaga, Hendrip. "Studi Kasus Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kecamatan Tingkir, Kota Salatiga: Analisis Kuantitatif, Sinergi Kebijakan, dan Strategi Perencanaan untuk Ketahanan dan Kemandirian Pangan." *Journal of Comprehensive Science* 4, no. 10 (September 2025): 2781–91.
- Muzqufa, Reagy, Sadino, and Arina Novizas Shebubakar. "Kebijakan Hukum Perlindungan Lahan Pertanian Pangan: Studi Kasus Alih Fungsi Sawah di Kabupaten Karawang." *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP)* 5, no. 6 (Tahun 2025): 5103–13. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i6>.
- Saifuddin, Rahmawan Malik, Joni Dawud, Sait Abdullah, and Muhamad Nur Afandi. "Strategi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Sukabumi." *Jurnal Media Administrasi Terapan (JMAT)* 5, no. 1 (Desember 2024): 34–44.