Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

Problematika Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk Kepentingan Umum

[1] Maulana Bantaqiah, *maulanabantaqiah@gmail.com*
Universitas Jember, Indonesia
[2] Warah Atikah, *19730325200112200l@mail.unej.ac.id*
Universitas Jember, Indonesia

Info Artikel

Diterima : 25 Juli 2026
Diperbaiki : 11 Agustus 2026
Diterima : 26 Oktober 2026

Keywords:
LP2B; Land Conversion; Public Interest; Land Acquisition; Legal Certainty.

Abstract

This study examines the legal problems arising from the conversion of Sustainable Food Agricultural Land (LP2B) for public interest purposes. The problem stems from the absence of definitive limitations on the scope of public interest as a basis for exempting LP2B conversion under Law Number 41 of 2009 on the Protection of Sustainable Food Agricultural Land, coupled with the provision in Government Regulation Number 1 of 2011 allowing reference to public interest activities under land acquisition legislation. This study employs doctrinal legal research using statutory, conceptual, and historical approaches. Primary and secondary legal materials are analyzed qualitatively through a deductive method. The results show that activities serving as a legal basis for LP2B conversion have expanded alongside developments in land acquisition law, from 14 categories to 18 following the enactment of Law Number 2 of 2012, and subsequently to 24 following the enactment of the Job Creation Law. This expansion has two legal consequences: first, increased legal uncertainty regarding the scope of public interest, resulting in inconsistent orientations among qualifying activities; and second, the potential weakening of LP2B protection due to broader opportunities for agricultural land conversion for investment-oriented activities and economic zone development.

A. PENDAHULUAN

Secara historis, Indonesia dikenal sebagai negara agraris mengingat sektor pertanian telah lama menjadi basis utama kehidupan dan penghidupan masyarakat.[1] Dalam konteks tersebut, lahan memiliki kedudukan strategis sebagai alat produksi yang menentukan keberlangsungan dan keberhasilan pertanian.

[1] Kementerian Pertanian Republik Indonesia, *Sejarah Pertanian Indonesia* (Bogor: Kementerian Pertanian RI Pusat Perpustakaan dan Penyebaran Teknologi Pertanian, 2019), h. 17.

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

Namun, dalam beberapa dekade terakhir, luas lahan pertanian, khususnya lahan pertanian pangan, terus mengalami penurunan akibat meningkatnya alih fungsi lahan untuk pembangunan nonpertanian yang didorong oleh perkembangan ekonomi industri dan pertumbungan penduduk.[2] Kondisi tersebut berpotensi mengancam berbagai aspek, meliputi ketahanan pangan, kesejahteraan petani susbsiten, dan keberlanjutan lingkungan.[3] Sebagai respons terhadap persoalan tersebut, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLP2B) sebagai kerangka hukum dalam melindungi eksistensi lahan pertanian pangan dari ancaman alih fungsi lahan yang kian masif terjadi.

Kendati telah terdapat kerangka hukum yang bertujuan melindungi lahan pertanian, kondisi empiris menunjukkan bahwa tujuan perlindungan tersebut belum sepenuhnya tercapai. Statistik Pertanian 2024 mencatat bahwa luas lahan sawah nasional mengalami fluktuasi dengan kecenderungan menurun. Pada 2016, luas lahan sawah tercatat sebesar 8.187.734 hektare, kemudian menurun menjadi 7.105.145 hektare pada 2018. Luasnya meningkat menjadi 7.463.948 hektare pada 2019, tetapi kembali menurun hingga mencapai 7.384.341 hektare pada 2023.[4] Berdasarkan data tersebut, dapat disimpulkan bahwa tekanan terhadap keberlanjutan lahan pertanian pangan masih berlanjut setelah berlakunya UU PLP2B.

Secara normatif, lahan pertanian yang telah ditetapkan menjadi LP2B wajib untuk dilindungi, sehingga dilarang untuk dialihfungsikan sebagaimana diatur dalam UU PLP2B. Namun, substansi undang-undang tersebut juga mengatur ketentuan pengecualian yang memungkinkan alih fungsi LP2B, salah satunya untuk kepentingan umum. Akan tetapi, ruang lingkup kepentingan umum tersebut

[2] Muhammad Arum Sabil, *et.al*, *Analisis tentang Kebijakan Pemerintah Kabupaten Jember dalam Memberikan Perlindungan terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Jurnal Welfare State, Vol. 3, No. 1, 2024, h. 80.

[3] Ferdi Gultom dan Sugeng Harianto, *Lunturnya Sektor Pertanian di Perkotaan*, Jurnal Analisa Sosiologi, Vol. 11, No. 1, 2022, h. 51.

[4] Ema Tusianti, *Potensi Pertanian Indonesia: Peta Baru Pertanian Berkelanjutan* (Jakarta: BPS, 2024), h. 5.

tidak dirumuskan secara eksplisit dalam batang tubuh UU PLP2B. Meskipun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PP No. 1 Tahun 2011) telah diatur secara eksplisit kegiatan kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B, namun pada saat yang sama PP *a quo* juga mengatur ketentuan pengecualian yang membuka kemungkinan alih fungsi LP2B untuk kegiatan lainnya yang tercantum dalam peraturan mengenai pengadaan tanah. Pada titik inilah, timbul persoalan yang cukup kompleks, karena daftar kegiatan kepentingan umum yang dapat menjadi dasar alih fungsi LP2B tidak disusun secara limitatif, sementara ruang lingkup kepentingan umum dalam hukum pengadaan tanah terus mengalami perubahan, baik secara kuantitatif (jumlah) maupun kualitatif (jenis kegiatan).

Perkembangan paling signifikan terjadi ketika pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang memperluas daftar kegiatan kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah). Meskipun UU *a quo* dalam perkembangannya oleh Mahkamah Konstitusi diputus inkonstitusional bersyarat, namun peraturan yang kemudian menggantikannya yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 yang selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang tetap mempertahankan substansi mengenai perluasan daftar kegiatan kepentingan umum.

Perluasan tersebut pada satu sisi dimaksudkan untuk mendukung percepatan pembangunan dan investasi, sejalan dengan orientasi pembentukan rezim Cipta Kerja.[5] Namun, apabila dikaitkan dengan perlindungan LP2B, perluasan tersebut menimbulkan konsekuensi normatif berupa semakin

[5] Mario Agritama S W Madjid *et.al*, *Politik Hukum Dan Problematika Harmonisasi Peraturan Dibawah Undang-Undang Melalui Undang-Undang Cipta Kerja*, JAPHTN-HAN, Vol. 2, No. 2, 2023, h. 311-315.

luasnya ruang lingkup kegiatan yang dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B. Kondisi ini berpotensi meningkatkan tekanan terhadap keberlanjutan lahan pertanian pangan[6] sekaligus menimbulkan ketegangan antara kepentingan pembangunan dan investasi dengan tujuan perlindungan LP2B.[7] Persoalan tersebut semakin penting untuk dikaji mengingat Indonesia tengah menghadapi tantangan ketahanan pangan yang salah satunya berkaitan dengan tingginya alih fungsi lahan pertanian pangan. Dalam konteks tersebut, perlu dipertanyakan sejauh mana instrumen perlindungan LP2B masih mampu menjalankan fungsi utamanya dalam menjaga keberlanjutan lahan pertanian pangan di tengah perluasan daftar kegiatan kepentingan umum.

Berdasarkan uraian di atas, dirumuskan pertanyaan sebagai berikut; bagaimana pengaturan kegiatan kepentingan umum yang berkaitan dengan alih fungsi LP2B; dan bagaimana akibat hukum perluasan kegiatan kepentingan umum dalam rezim Cipta Kerja terhadap pengaturan dan keberlangsungan perlindungan LP2B. Berdasarkan pertanyaan sebagaimana di atas maka tujuan penelitian ini adalah; menganalisis pengaturan kepentingan umum yang berkaitan dengan alih fungsi LP2B serta menganalisis akibat hukum perluasan kegiatan kepentingan umum dalam rezim Cipta Kerja terhadap pengaturan dan keberlangsungan perlindungan LP2B.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal (*doctrinal legal research*) dengan menganalisis norma hukum, hubungan antarperaturan perundang-undangan, serta perkembangan pengaturannya.[8] Tujuan dari digunakannya metode tersebut adalah untuk menganalisis pengaturan kegiatan kepentingan umum yang berkaitan dengan alih fungsi LP2B dan akibat hukum dari perluasan kegiatan

[6] Fx Sumarja, *et.al*, *Problematika Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan Pasca Undang Undang Cipta Kerja*, SASI, Vol. 27, No. 4, 2021, h. 498.

[7] Risman Ramadwika, *et.al*, *Potensi Peningkatan Laju Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan dalam Undang-Undang Cipta Kerja, Supremasi*, Vol. 20, No. 2, 2025, h. 434.

[8] Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Reserch)* (Jakarta: Sinar Grafika), h. 11.

kepentingan umum dalam rezim Cipta Kerja terhadap pengaturan serta keberlangsungan perlindungan LP2B.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), bertujuan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan LP2B dan kepentingan umum dalam pengadaan tanah, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai dasar dalam menganalisis konsep kepentingan umum dan perlindungan LP2B, pendekatan historis (*historical approach*) untuk menelusuri perkembangan pengaturan mengenai kepentingan umum, khususnya dalam kaitannya dengan alih fungsi LP2B.[9]

Bahan penelitian mencakup bahan hukum primer berupa peraturan yang mengatur LP2B dan pengadaan tanah, serta bahan hukum sekunder berupa buku, artikel ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat ahli yang relevan. Bahan-bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan. [10] Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan pola deduktif (umum ke khusus), untuk kemudian menyusun argumentasi yang bersifat preskriptif.

C. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Kepentingan Umum yang Berkaitan dengan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Gagasan pembentukan UU PLP2B merupakan usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, khususnya Komisi IV. Usul tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa semakin meningkatnya alih fungsi (konversi) lahan pertanian telah mengancam keberlanjutan sektor pertanian, sementara belum terdapat instrumen hukum yang secara eksplisit mengatur perlindungan lahan pertanian, khususnya lahan pertanian pangan. Padahal, sektor pertanian memiliki peran strategis sebagai penyumbang produk domestik bruto, penyedia lapangan kerja, sekaligus penyangga ketahanan pangan nasional. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka

[9] *Ibid*, h. 110-115.

[10] Wiwik Sri Widiarty, *Buku Ajar: Metode Penelitian Hukum* (Yogyakarta: Publika Global Media, 2024), h. 129.

terdapat urgensi untuk membentuk UU PLP2B dengan berbagai peraturan pelaksana sebagai kerangka hukum perlindungan lahan pertanian pangan.[11]

Berdasarkan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang tertera pada bagian konsideransnya, UU PLP2B bertujuan untuk melindungi dan menjadi keberadaan lahan pertanian pangan, mewujudkan kedaulatan pangan, meningkatkan kesejahteraan petani, serta menjamin hak atas pangan yang merupakan bagian dari hak warga negara.[12] Lebih lanjut, landasan konstitusional pembentukan UU PLP2B meliputi; Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.[13]

Ruang lingkup pengaturan dalam UU PLP2B lebih menitikberatkan pada perlindungan terhadap objek hukum yang meliputi LP2B, Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B), dan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B). Selain itu, UU tersebut juga mengatur perlindungan kepada subjek hukum, yaitu petani sebagai pihak yang mengusahakan lahan pertanian pangan, antara lain melalui pemberian berbagai insentif kepada petani yang lahannya ditetapkan sebagai LP2B.

Secara normatif, LP2B diartikan sebagai lahan pertanian yang ditetapkan oleh pemerintah agar dilindungi dan dikembangkan. Penetapan tersebut bertujuan untuk menghasilkan pangan pokok demi terwujudnya kedaulatan pangan nasional.[14] Sebagai objek hukum yang dilindungi, pada dasarnya LP2B dilarang untuk dialihfungsikan sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (1) UU PLP2B. Kendati demikian, larangan tersebut tidak bersifat mutlak karena masih terdapat ketentuan pengecualian (*exception clause*) dalam Pasal 44 ayat (2) yang mengatur bahwa alih fungsi LP2B dapat dilakukan untuk kepentingan umum. Selanjutnya, Pasal 44 ayat (3) mengatur syarat yang diwajibkan

[11] Endang Dyah Ayu Pitaloka, *Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Dimensi Politik Hukum Penataan Ruang*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. 8, No. 1, 2020, h. 50-51.

[12] Lihat Konsiderans Menimbang Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.

[13] Lihat Konsiderans Mengingat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.

[14] Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

dalam pelaksanaan alih fungsi LP2B untuk kepentingan umum.[15]

Ketentuan mengenai alih fungsi LP2B untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B masih menyisakan persoalan normatif. Hal tersebut disebabkan frasa "kepentingan umum" dalam ketentuan tersebut tidak disertai dengan penjabaran secara eksplisit dalam batang tubuh mengenai kegiatan apa saja yang termasuk dalam kategori kepentingan umum. Penjabaran mengenai ruang lingkup kegiatan tersebut justru ditempatkan dalam Penjelasan Pasal 44 ayat (2), yang secara substansial memuat pedoman umum (*general guidelines*) dan daftar kegiatan (*list provisions*).[16] Pedoman umum tercermin dalam frasa "kepentingan sebagian besar masyarakat", sedangkan daftar kegiatan merinci 14 (empat belas) bidang yang dikategorikan sebagai kepentingan umum.[17] Permasalahannya, karena rumusan tersebut hanya ditempatkan dalam bagian penjelasan, maka secara formil daftar kegiatan tersebut tidak memiliki kedudukan sebagai norma yang bersifat mengikat dan membatasi.[18]

Untuk memberikan kepastian hukum mengenai daftar kepentingan umum yang dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B, empat belas bidang kegiatan sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B kemudian dinormakan ke dalam batang tubuh PP No. 1 Tahun 2011. Pasal 36 ayat (1) PP Nomor 1 Tahun 2011 menetapkan keempat belas bidang tersebut sebagai

[15] Lihat Pasal 44 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.

[16] Konsep kepentingan umum pada umumnya dirumuskan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan pedoman umum (*general guidelines*) dan pendekatan daftar (*list provisions*). Pendekatan pedoman umum merumuskan kepentingan umum melalui alasan, definisi, atau kriteria yang bersifat umum, sedangkan pendekatan daftar menentukan kepentingan umum dengan merinci jenis-jenis kegiatan tertentu yang secara eksplisit dikategorikan sebagai kepentingan umum.. Selengkapnya dalam Maria S.W Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang* (Yogyakarta: Gadjah Mada Universty Press, 2022), h.8.

[17] Lihat Penjelasan Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.

[18] Anggita Mustika Dewi, *Dinamika Pengaturan Kriteria Pengalihfungsian LP2B Sampai Dengan Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja*, Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 7, No. 1, 2022, h. 87. Lihat juga Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya pada kalimat yang berbunyi *"Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma."*

dasar alih fungsi LP2B untuk kepentingan umum.[19] Akan tetapi, adanya ketentuan tersebut tidak menjadikan daftar kegiatan dalam alih fungsi LP2B bersifat limitatif, mengingat Pasal 36 ayat (2) yang pada intinya mengatur bahwa kegiatan kepentingan umum yang diatur dalam peraturan pengadaan tanah juga dapat dijadikan dasar dalam alih fungsi LP2B.[20] Adanya ketentuan tersebut menyebabkan pengaturan daftar kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B bersifat terbuka, karena masih dimungkinkannya penambahan kegiatan lain. Meskipun demikian, ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan UU PLP2B, mengingat undang-undang tersebut tidak menetapkan secara limitatif kegiatan kepentingan umum dalam batang tubuh.[21]

Dalam perkembangannya, ruang lingkup kegiatan kepentingan umum yang dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B terus berubah dan bertambah. Perubahan tersebut disebabkan oleh dua hal. Pertama, UU PLP2B tidak menetapkan secara limitatif kegiatan kepentingan umum dalam batang tubuhnya, sedangkan PP No. 1 Tahun 2011 membuka kemungkinan di-berlakukannya kegiatan kepentingan umum lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai pe-ngadaan tanah. Kedua, pengaturan mengenai kepentingan umum dalam hukum pengadaan tanah sendiri terus berkembang, baik dari segi jumlah, jenis, maupun orientasi kegiatan. Atas dasar itu, perkembangan pengaturan kegiatan kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B dapat dianalisis ke dalam tiga fase.

Fase pertama dimulai dari rumusan kepentingan umum dalam Penjelasan Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B yang kemudian dinormakan ke dalam Pasal 36 ayat (1) PP Nomor 1 Tahun 2011. Pada fase ini, daftar kegiatan kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B berjumlah 14 (empat belas) bidang yang pada dasarnya mengacu pada peraturan pengadaan tanah yang berlaku saat UU PLP2B dibentuk, yaitu Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Meskipun jumlah bidang

[19] Lihat Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011.
[20] Lihat Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011.
[21] Anggita Mustika Dewi, *loc.cit*, h. 87.

kegiatan yang diatur sama, namun jenis kegiatannya tidak sepenuhnya identik karena telah disesuaikan dengan materi muatan perlindungan LP2B. keempat belas bidang kegiatan tersebut selanjutnya dijabarkan secara lebih rinci dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 81/Permentan/OT.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Permentan No. 81 Tahun 2013). Peraturan ini memberikan pedoman teknis mengenai ruang lingkup masing-masing kegiatan kepentingan umum yang dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B. Apabila dicermati, kegiatan-kegiatan tersebut pada umumnya berkaitan dengan penyediaan sarana dan prasarana yang menunjang keberlanjutan fungsi lahan pertanian, seperti jaringan irigasi, bendungan, embung, jalan usaha tani, serta prasarana pendukung lainnya.[22] Dengan demikian, konsep kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B pada fase pertama pada hakikatnya diarahkan untuk mendukung produktivitas lahan pertanian pangan.

Fase kedua dimulai sejak berlakunya UU Pengadaan Tanah yang menggantikan pengaturan pengadaan tanah sebelumnya. Undang-undang ini memperluas daftar kegiatan kepentingan umum menjadi 18 (delapan belas) bidang serta mulai mengakomodasi beberapa kegiatan yang memiliki orientasi lebih luas dibandingkan peraturan sebelumnya.[23] Perluasan tersebut secara normatif turut memengaruhi pengaturan alih fungsi LP2B karena Pasal 36 ayat (2) PP Nomor 1 Tahun 2011 menentukan bahwa selain kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1), alih fungsi LP2B juga dapat dilakukan untuk kepentingan umum lain yang ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah. Akibatnya, sejak berlakunya UU Pengadaan Tanah, ruang lingkup kegiatan kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B tidak lagi terbatas pada 14 (empat belas) bidang, tetapi mengikuti perluasan yang diatur dalam undang-undang tersebut. Dengan demikian, meskipun suatu kegiatan tidak dirumuskan secara eksplisit dalam PP

[22] Lihat BAB III Peraturan Menteri Pertanian Nomor 81 Tahun 2013.

[23] Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

No. 1 Tahun 2011 *juncto* Permentan No. 81 Tahun 2013, seperti pembangunan jalan tol, kegiatan tersebut tetap dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B.

Fase ketiga terjadi setelah disahkannya UU Cipta Kerja. Pada fase ini, daftar kegiatan kepentingan umum kembali diperluas menjadi 24 (dua puluh empat) bidang melalui perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Perluasan tersebut tidak hanya menambah jumlah kegiatan, tetapi juga mengakomodasi berbagai kegiatan baru, seperti kawasan industri, kawasan ekonomi khusus, kawasan pariwisata, kawasan pengembangan teknologi, serta berbagai proyek strategis lainnya. Menariknya, meskipun UU Cipta Kerja turut mengubah beberapa ketentuan dalam UU PLP2B, namun perubahan tersebut tidak menyentuh rumusan kepentingan umum dalam Pasal 44 ayat (2) beserta dengan penjelasan Pasalnya.[24] Di sisi lain, Pasal 184 huruf b UU Cipta Kerja yang mengatur bahwa seluruh peraturan pelaksanaan yang telah ada, masih mempunyai kekuatan berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan subtansi UU *a quo*.[25] Akibatnya, PP No. 1 Tahun 2011 tetap berlaku beserta Pasal 36 ayat (2) yang menghubungkan pengaturan kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B dengan hukum pengadaan tanah. Konsekuensinya, seluruh penambahan kegiatan kepentingan umum dalam UU Cipta Kerja secara normatif juga menjadi dasar yang sah untuk melakukan alih fungsi LP2B.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup kegiatan kepentingan umum yang dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B terus mengalami perluasan, yakni dari semula empat belas bidang pada fase pertama, meningkat menjadi delapan belas bidang pada fase kedua, dan bertambah menjadi dua puluh empat bidang pada fase ketiga. Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa pengaturan kegiatan kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B tidak lagi bersifat limitatif, melainkan terus berkembang mengikuti dinamika pengaturan dalam hukum pengadaan tanah. Namun demikian, perkembangan tersebut tidak hanya berdampak pada

[24] Lihat Pasal 124 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

[25] Lihat Pasal 184 huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

bertambahnya jumlah kegiatan kepentingan umum, tetapi juga menimbulkan persoalan mengenai akibat hukumnya terhadap pengaturan dan keberlangsungan perlindungan LP2B, terutama pasca berlakunya UU Cipta Kerja.

2. Akibat Hukum Perluasan Kepentingan Umum dalam UU Cipta Kerja terhadap Pengaturan dan Keberlangsungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Tujuan utama dibentuknya rezim Cipta Kerja adalah untuk mendorong iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*).[26] Meskipun telah mengalami beberapa kali perubahan dan saat ini berlaku sebagai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (UU Cipta Kerja), namun orientasi tersebut tetap dipertahankan.[27] Konsekuensinya, berbagai ketentuan yang mendukung percepatan investasi dan pembangunan ekonomi juga tetap dipertahankan, termasuk perubahan terhadap pengaturan kepentingan umum dalam pengadaan tanah. Melalui Pasal 123 angka 2 UU Cipta Kerja, daftar kegiatan kepentingan umum diperluas dari semula 18 (delapan belas) bidang menjadi 24 (dua puluh empat) bidang dengan penambahan kegiatan berupa kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan pariwisata, kawasan ketahanan pangan, dan kawasan pengembangan teknologi yang secara keseluruhan diprakarsai dan/atau dikuasai oleh pemerintah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).[28]

Perluasan daftar kegiatan tersebut tidak hanya membawa konsekuensi dalam pengaturan pengadaan tanah, tetapi juga berdampak terhadap pengaturan alih fungsi LP2B untuk kepentingan umum. Sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, UU Cipta Kerja memang mengubah beberapa ketentuan dalam UU PLP2B, namun tidak mengubah Pasal 44 ayat (2) yang mengatur pengecualian alih fungsi LP2B untuk kepentingan umum. Dengan demikian, ambiguitas yang terkandung dalam frasa "kepentingan umum" yang

[26] Mario Agritama S W Madjid *et.al*, *lo.cit*, h. 311.

[27] Lihat Konsiderans Menimbang Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

[28] Lihat Pasal 123 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

sejak awal terdapat dalam UU PLP2B tetap dipertahankan.[29] Di sisi lain pasca berlakunya UU Cipta Kerja, Pasal 36 ayat (2) PP No. 1 Tahun 2011 juga tetap dipertahankan dan tidak mengalami perubahan Akibatnya, perluasan daftar kepentingan umum dalam UU Cipta Kerja secara normatif dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B untuk kepentingan umum.

Persoalan ini tidak hanya terletak pada bertambahnya jumlah kegiatan yang dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B, tetapi juga dari berubahnya orientasi kegiatan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum. Pada fase awal pengaturan, sebagaimana dijabarkan dalam Permentan No. 81 Tahun 2013, kegiatan kepentingan umum pada dasarnya diarahkan untuk menunjang keberlanjutan kawasan pertanian dan untuk meningkatkan produktivitas lahan pertanian pangan. Sebaliknya, kegiatan baru yang ditambahkan melalui UU Cipta Kerja lebih berorientasi pada percepatan investasi, industrialisasi, dan pengembangan kawasan ekonomi. Akibatnya, kegiatan-kegiatan yang sama-sama dikategorikan sebagai kepentingan umum justru memiliki orientasi yang berbeda (inkonsistensi) sehingga konsep kepentingan umum dalam perlindungan LP2B kehilangan konsistensinya.

Selain itu, pengaturan mengenai kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B pada dasarnya belum memenuhi unsur kepastian hukum, terutama apabila dianalisis dengan mengunakan teori dari Gustav Radbruch. Ketidakpastian tersebut disebabkan karena belum adanya batasan yang jelas, konsisten, dan stabil mengenai kegiatan kepentingan umum yang dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B, ketiadaan tersebut berakibat pada rumusan yang sering berubah-ubah.[30]

[29] Permasalahan mengenai ambiguitas frasa "kepentingan umum" dalam Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B sebelumnya telah diidentifikasi oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang kemudian merekomendasikan perubahan terhadap rumusan frasa tersebut guna memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan alih fungsi LP2B. Selengkapnya dalam Pocut Eliza, *et.al*, *Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan* (Jakarta: Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional BPHN, 2017), h. 135.

[30] Samun Ismaya, *Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman Berdasarkan Perda No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2024), h. 18-19.

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

Secara teoritis, persoalan tersebut juga menunjukkan adanya kelemahan pada aspek substansi hukum (*legal substance*).[31] Ketidakjelasan substansi hukum membuka ruang interpretasi yang luas dalam penerapannya sehingga berpotensi memengaruhi efektivitas pelaksanaan perlindungan LP2B. Oleh karena itu, kegiatan kepentingan umum yang dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B semestinya dirumuskan secara limitatif dan disusun berdasarkan orientasi perlindungan lahan pertanian, bukan mengikuti perkembangan pengaturan pengadaan tanah secara otomatis. Sebagai perbandingan, Pasal 105 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pertanian secara tegas membatasi alih fungsi lahan budi daya pertanian untuk kepentingan umum hanya pada empat belas bidang kegiatan tanpa membuka kemungkinan perluasan sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (2) PP No. 1 Tahun 2011.[32]

Selain menimbulkan persoalan kepastian hukum, perluasan kegiatan kepentingan umum tersebut juga berpotensi memperlemah keberlangsungan perlindungan LP2B. Pembentukan UU PLP2B pada dasarnya merupakan manifestasi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*law as a tool of social engineering*) sebagaimana dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Melalui undang-undang tersebut, negara berupaya untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan agar eksistensinya tetap terjaga, sehingga ketahanan pangan dapat dicapai.[33] Selain itu, UU PLP2B juga dibangun di atas paradigma pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) di sektor pertanian yang menekankan keseimbangan; pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, dan kelestarian lingkungan (*three pillars of sustainable development*).[34]

Namun demikian, semakin luasnya kegiatan yang dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B berpotensi meningkatkan konversi lahan pertanian produktif. Potensi tersebut didasarkan pada dua hal.

[31] *Ibid.*

[32] Lihat Pasal 105 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2021.

[33] Muhammad Fajri Sulaiman, *Tantangan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja*, Biro Hukum Kementerian Pertanian, Vol. 4, No. 1, 2013, h. 2.

[34] Wahyu Adhi Saputro, *et.al*, *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan* (Sumatera Barat: Hei Publishing, 2024), h. 24.

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

Pertama, Penelitian dari ATR/BPN menunjukkan bahwa penurunan luas lahan sawah selama periode 2014–2018 terutama terjadi di provinsi-provinsi dengan tingkat industrialisasi tinggi. Sebaliknya, provinsi dengan tingkat industrialisasi yang relatif rendah tidak mengalami penyusutan lahan sawah secara signifikan.[35] Temuan tersebut menunjukkan bahwa pembangunan kawasan industri dan berbagai kegiatan ekonomi berskala besar merupakan faktor dominan penyusutan lahan pertanian. Kondisi tersebut semakin diperkuat oleh karakteristik kegiatan baru dalam UU Cipta Kerja yang pada umumnya membutuhkan lahan dalam skala luas sehingga berpotensi mempercepat alih fungsi lahan pertanian.

Meskipun substansi UU PLP2B tetap mensyaratkan penyediaan lahan pengganti bagi setiap alih fungsi LP2B untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (3).[36] Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa kewajiban tersebut belum dilaksanakan secara konsisten. Salah satu contohnya adalah pembangunan Jalan Tol Solo–Mantingan yang tidak disertai penyediaan lahan pengganti sebagaimana dipersyaratkan dalam UU PLP2B.[37] Dengan demikian, keberadaan norma mengenai lahan pengganti belum sepenuhnya mampu menjamin tetap terpeliharanya luas lahan pertanian pangan ketika ruang legalitas alih fungsi terus diperluas.

Meningkatnya alih fungsi lahan pertanian pada akhirnya tidak hanya berdampak pada penyusutan luas lahan pertanian, tetapi juga menimbulkan berbagai implikasi lanjutan berupa menurunnya kapasitas produksi pangan nasional, meningkatnya jumlah petani gurem, melemahnya kesejahteraan petani, meningkatnya konflik agraria, serta semakin rentannya ketahanan

[35] Asmadi Adnan, *et.al*, *Penelitian Pengendalian Pertanahan dan Tata Ruang: "Upaya Kebijakan Pencegahan Alih Fungsi Lahan Sawah"* (Jawa Barat: Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang, dan Pertanahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2020), h. 167.

[36] Lihat Pasal 44 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.

[37] Destriananda Safa Aina, *Perlindungan Lahan Pertanian: Studi Komparatif Sistem Administrasi Pertanahan di Indonesia dan India*, Tunas Agraria, Vol. 8, No. 1 (2025), h. 98.

pangan nasional.[38] Dalam perspektif pembangunan berkelanjutan, kondisi tersebut menunjukkan adanya kecenderungan dominasi dimensi ekonomi dibandingkan dimensi sosial dan lingkungan. Padahal, paradigma pembangunan berkelanjutan menghendaki agar pertumbuhan ekonomi tetap berjalan selaras dengan perlindungan lingkungan dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, masuknya kawasan industri, kawasan ekonomi khusus, kawasan pariwisata, dan kawasan pengembangan teknologi sebagai dasar alih fungsi LP2B menunjukkan adanya pergeseran orientasi perlindungan LP2B yang awalnya didasarkan untuk keberlanjutan pertanian menjadi lebih akomodatif terhadap kepentingan investasi.[39]

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat dipahami bahwa perluasan kegiatan kepentingan umum dalam UU Cipta Kerja menimbulkan dua akibat hukum terhadap pengaturan dan keberlangsungan LP2B. Pertama, memperkuat ketidakpastian hukum karena pengaturan mengenai kegiatan kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B tidak lagi memiliki batasan yang jelas dan terus berkembang mengikuti perubahan hukum pengadaan tanah sehingga menimbulkan inkonsistensi orientasi kegiatan. Kedua, memperluas ruang legalitas alih fungsi LP2B yang berpotensi meningkatkan konversi lahan pertanian, mengurangi efektivitas perlindungan LP2B, serta mengancam ketahanan pangan dan keberlanjutan pembangunan pertanian. Oleh karena itu, pengaturan mengenai kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B perlu direkonstruksi dengan membatasi secara tegas kegiatan yang benar-benar memiliki keterkaitan langsung dengan perlindungan lahan pertanian dan kepentingan masyarakat secara luas,

[38] Muhammad Fajri Sulaiman, *op.cit*, h. 6.

[39] Lihat pendapat Widodo Dwi Putrot yang menyatakan bahwa tidak seluruh kegiatan baru dalam UU Cipta Kerja mencerminkan hakikat kepentingan umum yang sesungguhnya, karena kegiatan yang ada lebih berorientasi pada investasi dan keuntungan ekonomi, serta hanya menguntungkan pemerintah dan pihak swasta dibandingkan masyarakat secara luas. Selengkapnya dalam Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), Sidang Lanjutan Gugatan UU Cipta Kerja di MK, Ahli Pemohon: Konsep HPL dan Bank Tanah Hidupkan Kembali Hantu Domein Verklaring Kolonial (KPA, 22 April 2026), online: https://www.kpa.or.id/2026/04/kepal-sidang-lanjutan-gugatan-uu-ck-di-mk/, diakses 14 Juli 2026.

sehingga tujuan pembentukan UU PLP2B sebagai instrumen perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat diwujudkan secara optimal.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa pengaturan kepentingan umum sebagai dasar pengecualian alih fungsi LP2B disusun tanpa adanya batasan yang bersifat limitatif. Meskipun UU PLP2B telah mengatur bahwa alih fungsi LP2B dapat dilakukan untuk kepentingan umum, namun undang-undang tersebut tidak menentukan secara tegas ruang lingkup kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 yang pada awalnya menetapkan 14 bidang kegiatan sebagai dasar alih fungsi LP2B juga tidak sepenuhnya membatasi ruang lingkup tersebut karena membuka kemungkinan penambahan kegiatan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah. Akibatnya, pengaturan kepentingan umum dalam alih fungsi LP2B berkembang mengikuti dinamika hukum pengadaan tanah, yaitu meningkat menjadi 18 bidang setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan menjadi 24 bidang setelah berlakunya rezim Undang-Undang Cipta Kerja.

Perluasan daftar kegiatan kepentingan umum dalam UU Cipta Kerja menimbulkan dua akibat hukum utama terhadap pengaturan dan keberlangsungan LP2B. Dari aspek pengaturan, perluasan tersebut memperkuat ketidakpastian hukum karena batasan kegiatan yang dapat dijadikan dasar alih fungsi LP2B menjadi tidak jelas, ruang legalitas alih fungsi semakin luas, dan orientasi kegiatan kepentingan umum menjadi tidak konsisten. Dari aspek keberlangsungan LP2B, masuknya kegiatan yang berorientasi pada investasi, industrialisasi, dan pengembangan kawasan ekonomi sebagai dasar alih fungsi LP2B berpotensi mempercepat penyusutan lahan pertanian pangan, menurunkan kapasitas produksi pangan, meningkatkan kerentanan ketahanan pangan, memperburuk kondisi sosial-ekonomi petani, meningkatkan risiko konflik agraria, serta melemahkan jaminan pemenuhan hak atas pangan.

Berdasarkan permasalahan tersebut, diperlukan rekonstruksi pengaturan mengenai kepentingan umum sebagai dasar pengecualian alih fungsi LP2B. Pembentuk peraturan perundang-undangan perlu memberikan batasan yang lebih tegas dan limitatif mengenai kegiatan kepentingan umum dalam konteks alih fungsi LP2B. Pengaturan tersebut sebaiknya tidak secara otomatis mengikuti perkembangan daftar kegiatan kepentingan umum dalam hukum pengadaan tanah, melainkan disusun berdasarkan karakteristik dan tujuan khusus pembentukan UU PLP2B, yaitu menjamin keberlanjutan lahan pertanian pangan, ketahanan pangan nasional, serta perlindungan terhadap kepentingan masyarakat luas.

DAFTAR PUSTAKA

Adnan, Asmadi, et al. 2020. Penelitian Pengendalian Pertanahan dan Tata Ruang: Upaya Kebijakan Pencegahan Alih Fungsi Lahan Sawah. Jawa Barat: Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang, dan Pertanahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Eliza, Pocut, et al. 2017. Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Jakarta: Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional BPHN.

Ismaya, Samun. 2024. Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman Berdasarkan Perda No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.

Saputro, Wahyu Adhi, et al. Pembangunan Pertanian Berkelanjutan. Sumatera Barat: Hei Publishing.

Sukiatno, Rizky Rurwantoro. 2023. Sejarah Hukum Pertanian di Indonesia. Jakarta: Pertanian Press.

Sumardjono, Maria S.W. 2022. Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Susanti, Dyah Ochtorina dan Efendi, A'an. 2014. Penelitian Hukum (Legal Research). Jakarta: Sinar Grafika.

Tusianti, Ema. 2024. Potensi Pertanian Indonesia: Peta Baru Pertanian Berkelanjutan. Jakarta: BPS.

Widiarty, Wiwik Sri. 2024. Buku Ajar: Metode Penelitian Hukum. Yogyakarta: Publika Global Media.

Anggita Mustika Dewi, "Dinamika Pengaturan Kriteria Pengalihfungsian LP2B Sampai

Dengan Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja", Refleksi Hukum: 7:1 83-102 , 2022.

Destriananda Safa Aina, "Perlindungan Lahan Pertanian: Studi Komparatif Sistem Administrasi Pertanahan di Indonesia dan India", Tunas Agraria: 8:1 92-112, 2025.

Endang Dyah Ayu Pitaloka, "Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Dimensi Politik Hukum Penataan Ruang", Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan: 8:1 49-78, 2020.

Ferdi Gultom dan Sugeng Harianto, "Lunturnya Sektor Pertanian di Perkotaan", Jurnal Analisa Sosiologi: 11:1, 2022.

Mario Agritama S W Madjid et al., "Politik Hukum Dan Problematika Harmonisasi Peraturan Dibawah Undang-Undang Melalui Undang-Undang Cipta Kerja", JAPHTN-HAN: 2:2 311-315, 2023.

Mario Julyano, Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum", Crepido: 1:1 13-22 , 2019.

Muhammad Fajri Sulaiman, "Tantangan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja", Biro Hukum Kementerian Pertanian: 4:1 38-46 , 2023.

Muhammad Arul Sabil et al., "Analisis tentang Kebijakan Pemerintah Kabupaten Jember dalam Memberikan Perlindungan terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan", Jurnal Welfare State: 3:1, 2024.

Risman Ramadwika, et al., "Potensi Peningkatan Laju Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan dalam Undang-Undang Cipta Kerja", Supremasi: 20:2, 431-443 , 2025.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 81/Permentan/OT.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

KPA, "Sidang Lanjutan Gugatan UU Cipta Kerja di MK, Ahli Pemohon: Konsep HPL dan Bank Tanah Hidupkan Kembali Hantu Domein Verklaring Kolonial", (2026), online: https://www.kpa.or.id/2026/04/kepal-sidang-lanjutan-gugatan-uu-ck-di-mk/.