INTELEKTUAL: JURNAL ILMIAH MULTIDISIPLIN MAHASISWA DAN AKADEMISI
Volume 2 Nomor 4
e-ISSN: 3090 – 9449 **Hlm.** 173 - 191

Kelangkaan Lahan Pangan di Indonesia: Menelaah Alih Fungsi dan Ketimpangan Penguasaan untuk Merumuskan Kebijakan yang Berkeadilan

Alivia Niswatul Afifah[1]*, Sarpini[2]
[12] Program Studi Ekonomi Syariah, Universitas Islam Negeri Prof. KH Saifuddin Zuhri
*Author Correspondence. Email : alivianiswatul15@gmail.com

Informasi Artikel

Kata Kunci:

Alih Fungsi Lahan,
Ketimpangan Penguasaan Lahan,
Keadilan Agraria,
Kebijakan Lahan Pangan

Abstract

Produksi beras Indonesia meningkat pada 2025, tetapi peningkatan itu tidak menjamin keamanan basis lahan maupun akses petani terhadapnya. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi pola dan penyebab alih fungsi lahan pangan, menganalisis ketimpangan penguasaan lahan pertanian, dan merumuskan arah kebijakan lahan pangan yang berkeadilan. Kebaruan penelitian ini terletak pada integrasi alih fungsi lahan, ketimpangan penguasaan, dan keadilan agraria dalam evaluasi kebijakan lahan pangan. Penelitian ini merupakan studi literatur kualitatif deskriptif-analitis dengan analisis isi dan sintesis tematik berkerangka keadilan agraria. Hasil menunjukkan bahwa 554.615 ha sawah beralih fungsi pada 2019-2025, sekitar 26% di antaranya di kawasan LP2B, dan hanya sekitar 7.700 ha berizin pemerintah pusat. Rumah tangga petani gurem meningkat dari 14,25 juta menjadi 16,89 juta, sedangkan perusahaan pertanian berbadan hukum bertambah 35,54%. Sumber yang ditelaah mengindikasikan bahwa Perpres Nomor 4 Tahun 2026 berjalan terpisah dari kebijakan agraria yang berpihak pada investor. Secara analitis, kebijakan lahan pangan yang berkeadilan perlu memadukan perlindungan lahan dengan jaminan akses petani.

Article Info

Keywords:

Land Conversion,
Land Tenure Inequality,
Agrarian Justice,
Food Land Policy

Abstract

Indonesia's rice production increased in 2025, but this increase does not guarantee land base security or farmers' access to it. This study aims to identify the patterns and causes of food land conversion, analyze inequality in agricultural land ownership, and formulate just food land policy directions. The novelty of this study lies in integrating land conversion, ownership inequality, and agrarian justice in the evaluation of food land policy. The study is a descriptive-analytical qualitative literature review using content analysis and agrarian-justice-framed thematic synthesis. The results show that 554,615 ha of rice fields were converted between 2019 and 2025, about 26% within Sustainable Food Agricultural Land (LP2B) zones, and only about 7,700 ha centrally permitted. The number of smallholder farming households rose from 14.25 million to 16.89 million, while incorporated agricultural companies grew by 35.54%. Reviewed sources suggest Presidential Regulation No. 4 of 2026 operates separately from agrarian policies criticized as investor-favoring. Analytically, just food land policy needs to combine land protection with guaranteed farmer access.

1. PENDAHULUAN

Lahan merupakan prasyarat utama bagi keberlanjutan produksi pangan. Dalam jangka pendek, indikator produksi menunjukkan perkembangan yang positif. Badan Pusat Statistik [BPS] (2026) mencatat bahwa produksi beras pada 2025 mencapai 34,69 juta ton atau meningkat 13,29% dibandingkan 2024, seiring dengan kenaikan luas panen padi sebesar 12,69% menjadi sekitar 11,32 juta hektare. Namun, capaian produksi pada satu periode tidak dengan sendirinya mencerminkan keamanan basis lahan maupun keadilan akses terhadapnya. Kondisi tersebut berlangsung bersamaan dengan alih fungsi lahan sawah yang masih berlanjut dan struktur penguasaan lahan yang timpang. Oleh karena itu, kelangkaan lahan pangan dalam penelitian ini dipahami sebagai kelangkaan struktural, yaitu menyusutnya lahan yang tersedia dan menyempitnya akses petani terhadap lahan tersebut, bukan sebagai defisit pasokan beras pada periode tertentu.

Alih fungsi lahan sawah menunjukkan skala yang signifikan. Kementerian Koordinator Bidang Pangan (2026) mencatat bahwa pada periode 2019–2025 sebanyak 554.615 ha sawah beralih fungsi, dan 144.255,1 ha di antaranya berada di kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), padahal kawasan tersebut berada di bawah perlindungan UU Nomor 41 Tahun 2009. Dari seluruh konversi itu, hanya sekitar 7.700 ha yang memperoleh izin pemerintah pusat, sedangkan sisanya diizinkan oleh pemerintah daerah atau berpotensi dilakukan tanpa izin. Dari perspektif regulasi, perubahan ketentuan melalui UU Cipta Kerja dinilai berpotensi memperluas ruang alih fungsi, antara lain melalui perluasan pengadaan tanah untuk Proyek Strategis Nasional dan alih fungsi pada lahan beririgasi (Ramadwika et al., 2025). Pada tataran empiris, kajian di tingkat daerah, seperti di Kabupaten Karawang (Irawan et al., 2023), telah mengidentifikasi dampak serta faktor pendorong alih fungsi lahan sawah.

Pada dimensi penguasaan, data sensus menunjukkan konsentrasi usaha pada skala sempit. Jumlah rumah tangga usaha pertanian gurem, yaitu rumah tangga yang menguasai lahan kurang dari 0,5 ha, meningkat dari 14,25 juta pada Sensus Pertanian 2013 menjadi 16,89 juta pada 2023, atau naik sebesar 18,54%(BPS, 2023a). Pada periode yang sama, jumlah usaha pertanian perorangan menurun 7,45%, sedangkan perusahaan pertanian berbadan hukum meningkat 35,54% (BPS, 2023a). Selain itu, 76,7% usaha perorangan yang menguasai lahan menguasai kurang dari 1 ha, sementara 1.917 perusahaan pertanian berbadan hukum menguasai lahan seluas 1.000 ha atau lebih (BPS, 2023b). Meskipun demikian, data tersebut menghitung jumlah usaha lintas subsektor, bukan luas lahan pangan, sehingga interpretasinya terbatas. Estimasi koefisien Gini pun berkisar antara 0,49 dan 0,68 menurut cakupan dan metode yang

digunakan (Ainurrahma et al., 2018; Shohibuddin, 2019). Variasi ini mengindikasikan bahwa ketimpangan penguasaan bersifat persisten, sekaligus menuntut kehati-hatian dalam membandingkan angka antarstudi.

Dari sisi kebijakan, pemerintah memperkuat instrumen pengendalian melalui Perpres Nomor 4 Tahun 2026. Peraturan ini menargetkan penetapan sekitar 6,39 juta ha (87% dari 7.348.000 ha lahan baku sawah) sebagai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dan LP2B, sedangkan 13% sisanya dapat dialihfungsikan sesuai ketentuan yang akan diatur (Kementerian Koordinator Bidang Pangan, 2026). Penetapan LSD juga menggeser kewenangan pengendalian alih fungsi dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2026). Kebijakan ini berorientasi pada perlindungan hamparan lahan, sedangkan keterkaitannya dengan struktur penguasaan petani masih memerlukan telaah. Pada ranah agraria, pembentukan Badan Bank Tanah melalui PP Nomor 64 Tahun 2021 menuai kritik karena dinilai lebih menguntungkan investor, menimbulkan tumpang tindih aturan dan kewenangan, serta memperparah monopoli tanah (Kadir et al., 2024), sedangkan agenda reforma agraria diperkuat melalui Perpres Nomor 62 Tahun 2023.

Kajian terdahulu dapat dikelompokkan ke dalam tiga kecenderungan. Pertama, kajian yang berfokus pada alih fungsi lahan dan determinannya, umumnya dengan cakupan lokal. Irawan et al. (2023), misalnya, menemukan bahwa luas kepemilikan lahan dan umur petani merupakan faktor dominan alih fungsi sawah di Kecamatan Purwasari, Kabupaten Karawang, namun dengan sampel 50 petani sehingga generalisasinya terbatas. Selain itu, luas kepemilikan diperlakukan sebagai karakteristik individu petani, bukan sebagai bagian dari struktur penguasaan lahan yang lebih luas. Kedua, kajian mengenai struktur penguasaan tanah, reforma agraria, dan kelembagaan bank tanah (Abdillah, 2024), termasuk kajian Ainurrahma et al. (2018) yang mengukur ketimpangan penguasaan lahan di Lamongan, tetapi tidak menelaah alih fungsi. Akibatnya, kajian kelompok ini belum menjelaskan bagaimana ketimpangan penguasaan berkaitan dengan hilangnya lahan pangan. Ketiga, kajian hukum dan kebijakan yang menilai kerangka perlindungan lahan beserta implementasinya, baik dalam kaitannya dengan otonomi daerah (Dirman, 2018) maupun pasca-UU Cipta Kerja (Ramadwika et al., 2025). Kajian kelompok ini menilai kerangka dan pelaksanaan perlindungan, tetapi belum menguji apakah perlindungan tersebut menjawab persoalan akses petani terhadap lahan.

Berdasarkan penelusuran literatur yang dilakukan, ketiga kecenderungan tersebut sebagian besar berkembang secara terpisah. Kajian yang mengintegrasikan alih fungsi

lahan, ketimpangan penguasaan, dan evaluasi kebijakan dalam satu kerangka keadilan agraria yang eksplisit belum banyak ditemukan. Keterpisahan ini penting dipersoalkan karena kelangkaan lahan pangan bersifat struktural. Lahan menyusut melalui alih fungsi, sementara akses petani menyempit melalui ketimpangan penguasaan. Kedua proses ini terjadi dalam rentang waktu yang berdekatan, yakni 554.615 ha sawah beralih fungsi pada 2019–2025, sedangkan rumah tangga petani gurem meningkat menjadi 16,89 juta pada 2023. Kajian yang hanya menelaah salah satunya berisiko menghasilkan kebijakan yang melindungi hamparan lahan tanpa menjamin siapa yang dapat mengaksesnya. Kerangka keadilan agraria diperlukan karena memungkinkan kedua proses tersebut dan keberpihakan kebijakan dinilai dalam satu analisis. Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya mengaitkan alih fungsi lahan pangan dengan ketimpangan penguasaan lahan dalam satu kerangka keadilan agraria, sekaligus menggunakannya untuk mengevaluasi kebijakan yang berlaku.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk (1) mengidentifikasi pola dan faktor penyebab alih fungsi lahan pangan di Indonesia; (2) menganalisis struktur ketimpangan penguasaan lahan pertanian; dan (3) merumuskan arah kebijakan lahan pangan yang berkeadilan beserta kelemahan implementasi kebijakan yang berlaku. Penelitian ini menggunakan metode studi literatur. Secara teoretis, hasil penelitian diharapkan memberikan kerangka yang mengaitkan isu alih fungsi dengan ketimpangan penguasaan. Secara praktis, hasilnya diharapkan menjadi bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan yang melindungi lahan sekaligus menjamin akses petani terhadapnya.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kelangkaan Struktural dan Keadilan Agraria

Kelangkaan lahan pangan dalam penelitian ini dipahami sebagai kelangkaan struktural, yaitu menyusutnya lahan yang tersedia dan menyempitnya akses petani terhadap lahan tersebut. Pemahaman ini berbeda dari kelangkaan sebagai defisit pasokan, karena fokusnya pada siapa yang menguasai lahan dan siapa yang kehilangan aksesnya. Wiryani dan Ramadhan (2025) menghubungkan keadilan agraria dengan konstitusi, hak menguasai negara, dan konflik struktural, sedangkan Abdillah (2024) menilai pengaturan bank tanah dari perspektif keadilan Pancasila.

Berdasarkan rujukan tersebut, keadilan agraria dalam penelitian ini dioperasionalkan pada dua dimensi, yaitu perlindungan ketersediaan lahan pangan dari alih fungsi dan jaminan akses petani terhadap lahan tersebut. Kaitannya dengan artikel

ini, kedua dimensi itu menjadi dasar untuk menganalisis alih fungsi, ketimpangan penguasaan, dan menilai kebijakan.

Hubungan antara alih fungsi lahan, ketimpangan penguasaan, dan akses petani dijelaskan melalui tiga landasan. Pertama, akumulasi melalui perampasan (accumulation by dispossession), yaitu akumulasi kapital yang sering disokong negara dengan melepaskan aset seperti tanah dan hutan ke pasar (Harvey, 2003, dalam Tolo, 2016). Tolo (2016) menunjukkan bahwa sistem agraria yang berpihak pada investasi memudahkan tanah dijadikan wilayah konsesi, dan bahwa ketimpangan agraria yang sudah ada mempermudah proses tersebut. Kedua, teori akses (Ribot & Peluso, 2003), yang menekankan bahwa akses terhadap sumber daya ditentukan tidak hanya oleh kepemilikan formal, tetapi juga oleh relasi sosial, ekonomi, dan kekuasaan. Senora dan Febrianto (2026) menunjukkan bahwa peralihan penguasaan ruang dari hak adat ke Hak Guna Usaha perusahaan mengubah akses menjadi bersyarat dan bergantung pada otoritas pihak lain.

Ketiga, dasar normatif untuk menilai keadilan, yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengarahkan penguasaan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang melarang penguasaan tanah melampaui batas (Pasal 7). Ketiganya membentuk satu rantai analisis. Alih fungsi dan konsentrasi penguasaan dapat saling memperkuat, ketimpangan penguasaan menentukan siapa yang dapat mengakses lahan yang tersisa, dan dasar normatif menjadi ukuran untuk menilai kebijakan.

2.2 Alih Fungsi Lahan Sawah

Kajian di tingkat daerah telah mengidentifikasi dampak dan faktor pendorong alih fungsi. Irawan et al. (2023) melakukan survei terhadap 50 petani di dua desa di Kecamatan Purwasari, Kabupaten Karawang. Mereka mengidentifikasi delapan faktor: pendidikan, umur, pengaruh tetangga, pengaruh investor atau calo, kondisi irigasi, kebijakan pemerintah, luas kepemilikan lahan, dan sistem waris. Dari delapan faktor itu, luas kepemilikan lahan dan umur petani muncul sebagai faktor dominan. Meskipun demikian, sampelnya kecil dan beberapa bagian analisisnya kurang konsisten, sehingga temuan ini lebih tepat dibaca sebagai ilustrasi kasus daripada bukti yang dapat digeneralisasi.

Pada skala nasional, Kementerian Koordinator Bidang Pangan (2026) mencatat alih fungsi sawah berskala besar yang angkanya dirinci pada Hasil 4.1.1. Kaitannya dengan artikel ini, faktor luas kepemilikan lahan dan sistem waris menunjukkan bahwa

alih fungsi bersinggungan dengan struktur penguasaan, tetapi kajian yang ada belum menelaah keterkaitan itu secara sistematis.

2.3 Ketimpangan Penguasaan Lahan Pertanian

Pada tingkat lokal, Ainurrahma et al. (2018) menganalisis data Sensus Pertanian 2013 terhadap 189.343 rumah tangga usaha pertanian di Kabupaten Lamongan dengan regresi linier berganda, koefisien Gini cara Jenkins, dan kurva Lorenz. Mereka memperoleh Gini 0,49 (ketimpangan moderat), rincian distribusinya disajikan pada Hasil 4.1.2. Penelitian itu terbatas pada satu kabupaten dan data 2013, penyebab ketimpangannya tidak diuji sendiri, dan alih fungsi tidak dibahas.

Data Sensus Pertanian 2023 menunjukkan pergeseran komposisi usaha pertanian, yaitu perusahaan berbadan hukum bertambah sementara usaha perseorangan berkurang (BPS, 2023a). Sebagian besar usaha perseorangan yang menguasai lahan menguasai kurang dari 1 ha, sedangkan sebagian kecil perusahaan berbadan hukum menguasai lahan 1.000 ha atau lebih (BPS, 2023b). Data ini menghitung jumlah usaha lintas subsektor, bukan luas lahan pangan. Angka rinci disajikan pada Hasil 4.2.2. Kaitannya dengan artikel ini, data tersebut menjadi bahan untuk menganalisis ketimpangan penguasaan, dengan batasan interpretasi yang dijelaskan di atas.

2.4 Kebijakan Perlindungan Lahan dan Reforma Agraria

Perlindungan lahan pertanian pangan diatur melalui UU Nomor 41 Tahun 2009. Dirman (2018) mengkaji perlindungannya dalam perspektif otonomi daerah. Setelah UU Cipta Kerja, Ramadwika et al. (2025) mengidentifikasi tiga aspek yang berpotensi meningkatkan laju alih fungsi, yaitu perluasan objek pengadaan tanah untuk Proyek Strategis Nasional, problematika penyediaan lahan pengganti, dan alih fungsi pada lahan beririgasi.

Pada 2026, Perpres Nomor 4 Tahun 2026 menggantikan Perpres Nomor 59 Tahun 2019 dan mengatur Tim Terpadu yang memverifikasi lahan baku sawah menggunakan citra penginderaan jauh terkini sebagai dasar penetapan peta LSD. Penetapan ditargetkan untuk 12 provinsi pada Maret 2026 dan 17 provinsi lainnya pada akhir Juni 2026 (Kementerian Koordinator Bidang Pangan, 2026), serta menggeser kewenangan pengendalian dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional [Kementerian ATR/BPN], 2026). Pada ranah agraria, Kadir et al. (2024) menilai kedudukan bank tanah dalam PP Nomor 64 Tahun 2021 lebih menguntungkan investor, sedangkan reforma agraria diperkuat melalui Perpres Nomor 62 Tahun 2023. Kaitannya dengan artikel ini, kebijakan

perlindungan hamparan lahan dan kebijakan agraria tampak berjalan pada jalur yang berbeda, sehingga keterkaitannya dengan akses petani perlu dievaluasi.

2.5 Celah Penelitian dan Kontribusi

Tinjauan di atas menunjukkan bahwa kajian alih fungsi, ketimpangan penguasaan, dan kebijakan berkembang secara terpisah. Kajian alih fungsi umumnya bersifat lokal dan belum menelaah struktur penguasaan, kajian ketimpangan belum mengaitkannya dengan alih fungsi, dan kajian kebijakan belum menilai dampaknya terhadap akses petani. Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan mengintegrasikan ketiganya dalam satu kerangka keadilan agraria yang berlandaskan teori akumulasi melalui perampasan, teori akses, dan dasar normatif UUD 1945 serta UUPA. Kontribusi teoretisnya adalah kerangka yang mengaitkan alih fungsi dengan ketimpangan penguasaan dan akses petani, sedangkan kontribusi praktisnya adalah bahan pertimbangan bagi kebijakan yang melindungi lahan sekaligus menjamin akses petani.

3. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur (literature review) yang bersifat deskriptif-analitis. Studi literatur dipilih karena penelitian ini bertujuan menelaah secara terpadu tiga isu yang selama ini cenderung dikaji terpisah, yaitu alih fungsi lahan pangan, ketimpangan penguasaan lahan, dan kebijakan lahan pangan. Kebutuhan utamanya adalah sintesis atas temuan yang sudah ada, bukan data primer dari responden. Oleh karena itu, penelitian ini tidak menggunakan populasi dan sampel manusia. Objek kajiannya adalah dokumen, yaitu artikel jurnal, buku, tesis dan disertasi, prosiding, peraturan perundang-undangan, data statistik resmi, dan dokumen kebijakan. Berita dan dokumen advokasi hanya digunakan sebagai konteks dan petunjuk menuju sumber primer, bukan sebagai dasar temuan. Siaran pers resmi kementerian diperlakukan sebagai dokumen kebijakan, dan angkanya dicatat sebagai angka yang dilaporkan kementerian.

Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran literatur yang dimulai pada 1 Oktober 2026 dan berlangsung sekitar 2 minggu, dalam dua tahap. Tahap pertama dilakukan pada Google Scholar dengan kata kunci “alih fungsi lahan sawah”, “ketimpangan penguasaan lahan”, “perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan”, “bank tanah”, dan “reforma agraria”. Penelusuran awal menghasilkan 40 entri. Penyaringan berdasarkan judul dan cuplikan abstrak mengeluarkan 22 entri karena duplikat, di luar topik, terlalu umum, atau berfokus pada sektor lain seperti kehutanan, pertambangan, dan pembangunan ibu kota, sehingga 18 entri dipertahankan. Tahap kedua dilakukan melalui mesin pencari web dan daftar pustaka artikel yang telah

ditemukan, untuk menambah artikel jurnal, regulasi, data statistik, dan dokumen kebijakan. Tahap ini menghasilkan 63 entri tambahan. Judul yang hanya ditemukan di daftar pustaka orang lain diperlakukan sebagai petunjuk dan tidak dikutip sebelum dokumen aslinya ditemukan dan dibaca.

Seleksi dilakukan secara berjenjang melalui tiga langkah, yaitu penyaringan judul dan abstrak, penilaian kelayakan melalui pembacaan penuh, dan penentuan sumber akhir yang dianalisis. Sumber dimasukkan apabila memenuhi seluruh kriteria inklusi berikut. (1) Sumber relevan dengan sedikitnya satu dari tiga fokus, yaitu pola dan penyebab alih fungsi lahan pangan, ketimpangan penguasaan lahan pertanian, serta kebijakan perlindungan lahan dan reforma agraria beserta implementasinya. (2) Sumber berupa artikel jurnal, buku, tesis atau disertasi, prosiding, peraturan perundang-undangan, data statistik resmi, atau dokumen kebijakan. (3) Sumber berkonteks Indonesia atau menjadi dasar konseptual pedoman internasional. (4) Dokumen lengkap dapat diakses dan dibaca penuh. Sumber dikeluarkan apabila (1) duplikat, (2) di luar topik atau terlalu umum, (3) berfokus pada sektor lain seperti kehutanan, pertambangan, atau pembangunan ibu kota, (4) berupa berita atau dokumen advokasi yang tidak dapat ditelusuri ke sumber primer, atau (5) hanya ditemukan di daftar pustaka orang lain tanpa dokumen aslinya. Tahun terbit tidak dibatasi secara kaku karena dokumen dasar dan kajian klasik tetap diperlukan. Dari 81 entri yang dinilai (18 dari tahap pertama dan 63 dari tahap kedua), 53 entri tidak dipilih setelah penilaian kelayakan karena belum dapat diakses penuh, relevansi terbatas, atau hanya digunakan sebagai petunjuk. Dari seluruh proses tersebut, 28 sumber memenuhi kriteria dan dianalisis, terdiri atas 11 artikel jurnal, 2 tesis atau disertasi, 3 buku, 6 peraturan perundang-undangan, 3 data statistik resmi, dan 3 dokumen kebijakan. Seluruh sumber akhir yang dianalisis dicantumkan dalam Daftar Pustaka.

Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri dengan bantuan matriks sintesis literatur. Matriks ini mencatat identitas sumber, jenis sumber, relevansi terhadap tiap fokus penelitian, temuan utama, metode, kelemahan atau celah, tema sintesis, dan status verifikasi. Status verifikasi terdiri atas empat tingkat, yaitu belum dicek, sedang dicek, siap dipakai, dan ditolak. Hanya sumber yang telah dibaca penuh dan datanya lengkap (siap dipakai) yang dijadikan dasar temuan, sedangkan sumber yang baru dibaca cuplikannya hanya digunakan sebagai petunjuk. Sumber berstatus siap dipakai inilah yang membentuk daftar sumber akhir. Angka yang berasal dari berita atau dokumen kebijakan diverifikasi ke sumber primer, seperti Badan Pusat Statistik.

Analisis data dilakukan melalui analisis isi (content analysis) dan sintesis tematik dalam empat langkah. Pertama, setiap sumber dibaca dan temuan utama, metode, serta keterbatasannya dicatat pada matriks. Kedua, temuan dikelompokkan ke dalam empat tema, yaitu penyebab dan dampak alih fungsi, struktur ketimpangan penguasaan, kerangka hukum dan kebijakan beserta kelemahan implementasinya, dan konsep keadilan agraria. Ketiga, temuan dibandingkan antarsumber dengan memperhatikan perbedaan cakupan dan metode, sehingga angka antarstudi tidak dibandingkan langsung kecuali sebanding. Keempat, hasil sintesis ditafsirkan dengan kerangka keadilan agraria, yaitu perlindungan ketersediaan lahan pangan dan jaminan akses petani, yang dibaca melalui konsep akumulasi melalui perampasan, teori akses, dan dasar normatif UUD 1945 serta UUPA, dengan (FAO, 2022) untuk merumuskan arah kebijakan yang berkeadilan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini menyajikan hasil sintesis literatur dan dokumen kebijakan sesuai tiga tujuan penelitian, kemudian membahasnya dengan kerangka keadilan agraria yang memuat dua dimensi, yaitu perlindungan ketersediaan lahan pangan dan jaminan akses petani. Angka dari sumber yang berbeda tidak dibandingkan langsung kecuali cakupan dan satuannya sebanding. Ringkasan temuan disajikan pada Tabel 4.1.

HASIL

4.1 Pola dan Faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan Pangan

Hasil telaah menunjukkan bahwa alih fungsi lahan sawah berlangsung dalam skala besar dan belum sepenuhnya terkendali oleh instrumen perlindungan yang ada. Pada 2019–2025 tercatat 554.615 ha sawah beralih fungsi, atau rata-rata sekitar 79 ribu ha per tahun menurut perhitungan penulis (Kementerian Koordinator Bidang Pangan, 2026). Sebanyak 144.255,1 ha, atau sekitar 26,0% dari seluruh konversi, berada di kawasan LP2B yang dilindungi UU Nomor 41 Tahun 2009. Hanya sekitar 7.700 ha (sekitar 1,4%) yang memperoleh izin pemerintah pusat. Temuan ini menunjukkan bahwa persoalan utamanya terletak pada daya ikat perlindungan formal terhadap keputusan penggunaan lahan, bukan pada ketiadaan aturan. Sebagai konteks, Menteri ATR/BPN menyebut konversi tersebut terutama menjadi kawasan industri dan perumahan.

Pada sisi pendorong, kajian di tingkat daerah dan kajian regulasi menunjukkan dua kelompok faktor. Irawan et al. (2023) mengidentifikasi delapan faktor yang berkaitan dengan alih fungsi sawah di Kecamatan Purwasari, Karawang, dengan luas kepemilikan lahan dan umur petani sebagai faktor dominan. Kajian yang sama mencatat

penurunan lahan baku sawah di lima kecamatan sebesar 1.150 ha pada 2016–2020, rendahnya pengetahuan petani tentang LP2B, dan kemudahan penerbitan izin bagi investor. Pada tingkat regulasi, Ramadwika et al. (2025) mengidentifikasi tiga aspek dalam UU Cipta Kerja yang berpotensi meningkatkan laju alih fungsi, yaitu perluasan objek pengadaan tanah untuk Proyek Strategis Nasional (PSN), problematika penyediaan lahan pengganti, dan alih fungsi pada lahan beririgasi. Dirman (2018) menemukan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan mengatur dan mengendalikan alih fungsi, tetapi perlindungan lahan pangan berkelanjutan belum berjalan baik karena konversi masih terus terjadi. Ketiga kajian ini menunjukkan faktor yang berulang, yaitu posisi petani sebagai penguasa lahan (luas kepemilikan, umur, dan pengetahuan tentang LP2B) berjalan bersamaan dengan kemudahan akses bagi kepentingan investasi (izin dan PSN), sementara pengendalian oleh pemerintah daerah belum efektif.

Temuan produksi memperlihatkan gambaran yang tampak berlawanan. Produksi beras 2025 mencapai 34,69 juta ton atau naik 13,29% dari 30,62 juta ton pada 2024, seiring kenaikan luas panen padi sebesar 12,69% dari 10,05 juta ha menjadi 11,32 juta ha (BPS, 2026). Kenaikan ini terjadi bersamaan dengan konversi sawah yang berlanjut sebagaimana diuraikan di atas. Meski demikian, kenaikan produksi belum dapat dibaca sebagai tanda keberhasilan perlindungan lahan. Produksi nasional hanya mencerminkan hasil panen, sedangkan penguasaan lahan dan keberlanjutan lahan yang dilindungi tidak terlihat di dalamnya.

4.2 Struktur Ketimpangan Penguasaan Lahan Pertanian

Data Sensus Pertanian 2023 menunjukkan konsentrasi usaha pertanian pada skala sempit sekaligus menguatnya perusahaan berbadan hukum. Rumah tangga usaha pertanian gurem, yaitu rumah tangga yang menguasai lahan kurang dari 0,5 ha, meningkat dari 14,25 juta pada 2013 menjadi 16,89 juta pada 2023 atau naik 18,54% (BPS, 2023a). Jika dibandingkan dengan seluruh rumah tangga usaha pertanian, proporsinya naik dari sekitar 54,5% (dari 26,14 juta) menjadi sekitar 59,4% (dari 28,42 juta) menurut perhitungan penulis berdasarkan BPS (2023a). Pada periode yang sama, usaha pertanian perorangan menurun 7,45% menjadi 29,34 juta unit, sedangkan perusahaan pertanian berbadan hukum meningkat 35,54% dari 4.209 menjadi 5.705 unit (BPS, 2023a). Dengan kata lain, struktur usaha pertanian bergeser ke dua arah sekaligus, yaitu petani berlahan sempit yang makin banyak dan perusahaan berbadan hukum yang makin kuat.

Di antara usaha perorangan, 21,65 juta dari 28,23 juta usaha yang menguasai lahan (76,7%) menguasai kurang dari 1 ha, sementara 1,11 juta usaha tidak menguasai lahan (BPS, 2023b). Di sisi lain, 1.917 perusahaan berbadan hukum menguasai lahan seluas 1.000 ha atau lebih (BPS, 2023b). Data ini menghitung jumlah usaha lintas subsektor, bukan luas lahan pangan, sehingga tidak dapat langsung dibaca sebagai ketimpangan lahan sawah. Pada tingkat lokal, Ainurrahma et al. (2018) menghitung koefisien Gini penguasaan lahan di Kabupaten Lamongan sebesar 0,49 (ketimpangan moderat) berdasarkan data Sensus Pertanian 2013, dengan 20% rumah tangga terkaya menguasai 55% lahan, 20% termiskin menguasai 2,7%, dan 3% rumah tangga tidak menguasai lahan. Estimasi Gini antarstudi berkisar antara 0,49 dan 0,68 menurut cakupan dan metode yang digunakan (Ainurrahma et al., 2018; Shohibuddin, 2019), sehingga angka antarstudi tidak dapat dibandingkan secara langsung. Meskipun demikian, arah umum kedua jenis data konsisten dengan struktur penguasaan yang timpang, dengan sebagian besar petani berada pada skala sempit. Kondisi ini menjadi dasar untuk membaca kerentanan petani terhadap konversi pada bagian sintesis.

4.3 Kebijakan Perlindungan Lahan dan Kelemahan Implementasinya

Instrumen perlindungan hamparan lahan diperkuat melalui Perpres Nomor 4 Tahun 2026 yang menggantikan Perpres Nomor 59 Tahun 2019. Peraturan ini menargetkan sekitar 6,39 juta ha (87% dari 7.348.000 ha lahan baku sawah) ditetapkan sebagai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dan LP2B, sedangkan 13% sisanya (sekitar 955 ribu ha menurut perhitungan penulis) dapat dialihfungsikan sesuai ketentuan yang akan diatur. Verifikasi lahan baku sawah dilakukan Tim Terpadu menggunakan citra penginderaan jauh, dengan target penetapan di 12 provinsi pada Maret 2026 dan 17 provinsi lainnya pada akhir Juni 2026 (Kementerian Koordinator Bidang Pangan, 2026). Kewenangan pengendalian alih fungsi bergeser dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat (Kementerian ATR/BPN, 2026). Pergeseran kewenangan ini sejalan dengan temuan pada 4.1.1 bahwa konversi banyak terjadi di luar pengawasan pusat, tetapi realisasinya belum ditelaah. Selain itu, perlindungan dirumuskan terutama sebagai penetapan batas ruang, dan sumber yang ditelaah belum memperlihatkan ketentuan tentang penguasaan atau akses penggarap atas lahan yang dilindungi.

Pada ranah agraria, literatur yang ditelaah relatif seragam dalam mengkritik kedudukan Badan Bank Tanah yang dibentuk melalui PP Nomor 64 Tahun 2021. Kadir et al. (2024) menyimpulkan bahwa bank tanah tidak secara luas meningkatkan kesejahteraan umum karena lebih melayani investor, menimbulkan tumpang tindih aturan dan kewenangan, serta memperparah monopoli tanah. Permadi (2023)

berargumen bahwa pengaturan bank tanah memperkuat pengadaan tanah bagi kelompok bisnis dan bertentangan dengan hak menguasai negara menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Widodo dan Mustofa (2022) menilai landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukannya belum jelas serta fungsinya beririsan dengan lembaga pengelola aset negara. Irianto (2026) menilai ketentuan alokasi sekitar 30% tanah untuk reforma agraria terlalu kecil dibandingkan penekanan pada investasi. Kritik-kritik tersebut sama-sama menilai bahwa instrumen agraria yang ada lebih berpihak pada investor, sehingga akses petani terhadap tanah belum menjadi pusat pengaturan. Sementara itu, agenda reforma agraria diperkuat melalui Perpres Nomor 62 Tahun 2023 yang menetapkan lima strategi, yaitu legalisasi aset, redistribusi tanah, pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria, penguatan kelembagaan, dan partisipasi masyarakat.

Dari sumber yang ditelaah, kebijakan perlindungan hamparan dan kebijakan agraria berjalan pada jalur yang berbeda. Perlindungan hamparan menekankan penetapan peta, verifikasi lahan, dan pergeseran kewenangan, sedangkan keterkaitannya dengan struktur penguasaan dan akses petani belum tampak dalam sumber-sumber tersebut. Di sisi lain, siaran Kementerian ATR/BPN (2026) menyebut bahwa tujuan Perpres Nomor 4 Tahun 2026 mencakup memberdayakan petani agar tetap mempertahankan fungsi lahan sawah dan mengembalikan fungsi lahan yang terlanjur beralih. Namun, dalam sumber yang ditelaah tujuan tersebut belum tampak diterjemahkan menjadi mekanisme jaminan akses petani.

Tabel 1. Ringkasan temuan utama

Aspek	Temuan utama	Sumber	Catatan interpretasi
Alih fungsi sawah	554.615 ha (2019–2025); 144.255,1 ha di LP2B (±26,0%); ±7.700 ha berizin pusat (±1,4%)	Kemenko Pangan (2026)	Persentase dihitung penulis; periode dapat berbeda antarpemberitaan
Faktor pendorong	Delapan faktor lokal (dominan: luas kepemilikan dan umur petani); tiga aspek UU Cipta Kerja; kewenangan daerah	Irawan et al. (2023); Ramadwika et al. (2025); Dirman (2018)	Sampel 50 petani; kajian normatif
Produksi	Beras 34,69 juta ton (+13,29%); luas panen 11,32 juta ha (+12,69%)	BPS (2026)	Indikator satu periode; luas panen bukan luas lahan baku
Petani gurem	14,25 juta menjadi 16,89 juta rumah tangga (+18,54%)	BPS (2023a)	Proporsi terhadap seluruh rumah tangga usaha dihitung penulis

Struktur usaha	Perorangan −7,45%; berbadan hukum +35,54% (4.209 menjadi 5.705); 76,7% perorangan <1 ha; 1.917 perusahaan ≥1.000 ha	BPS (2023a; 2023b)	Satuan jumlah usaha lintas subsektor, bukan luas lahan pangan
Ketimpangan lokal	Gini 0,49 di Lamongan; 20% teratas menguasai 55% lahan, 20% terbawah 2,7%	Ainurrahma et al. (2018)	Satu kabupaten, data 2013
Perlindungan lahan	Perpres 4/2026: target 87% (±6,39 juta ha) LSD dan LP2B; 13% dapat dialihfungsikan; kewenangan ke pusat	Kemenko Pangan (2026); Kementerian ATR/BPN (2026)	Implementasi awal; realisasi target belum ditelaah
Kebijakan agraria	Bank Tanah dikritik berpihak pada investor dan tumpang tindih; reforma agraria diperkuat Perpres 62/2023	Kadir et al. (2024); Permadi (2023); Widodo & Mustofa (2022); Irianto (2026)	Umumnya kajian normatif tanpa data lapangan

Sumber: hasil sintesis penulis berdasarkan sumber yang dirujuk. Persentase dan rata-rata tahunan dihitung penulis.

PEMBAHASAN

4.1 Kelangkaan Struktural di Balik Kenaikan Produksi

Temuan literatur menunjukkan bahwa produksi beras dan luas panen naik pada 2025, sementara konversi sawah berlanjut. Kenaikan produksi beras dan luas panen pada 2025 tidak dapat dibaca sebagai bukti bahwa basis lahan pangan aman. Luas panen menghitung luas tanaman yang dipanen, bukan luas lahan baku. Karena itu, luas panen dapat naik tanpa penambahan lahan, misalnya melalui peningkatan intensitas tanam. Namun, sumber yang ditelaah tidak memuat data intensitas tanam sehingga penjelasan ini baru berupa kemungkinan. Penulis menafsirkan kondisi ini sebagai kelangkaan struktural, yaitu menyusutnya lahan yang tersedia dan menyempitnya akses petani terhadapnya, bukan defisit pasokan pada periode tertentu. Penafsiran ini sejalan dengan perspektif agraria yang memandang persoalan pokoknya terletak pada struktur penguasaan, pemilikan, dan penggunaan tanah (Wiradi, 2009).

Konsep akses dari Ribot dan Peluso (2003) membantu memperjelas dimensi kedua keadilan agraria. Mereka mendefinisikan akses sebagai kemampuan untuk memperoleh manfaat dari suatu sumber daya, yang lebih luas daripada hak milik formal. Menurut konsep ini, kemampuan petani gurem mempertahankan dan memanfaatkan lahan ditentukan tidak hanya oleh status kepemilikan, tetapi juga oleh kondisi pasar, regulasi, dan relasi dengan pihak yang lebih kuat. Atas dasar itu, penulis menafsirkan

bahwa perlindungan hamparan lahan yang tidak disertai jaminan akses berisiko melindungi lahan tanpa melindungi petani yang menggarapnya. Penafsiran ini bertumpu pada belum adanya ketentuan akses penggarap dalam sumber yang ditelaah (4.1.3), bukan pada bukti bahwa petani telah kehilangan akses di kawasan yang dilindungi.

4.2 Keterkaitan Alih Fungsi dan Ketimpangan Penguasaan

Temuan Irawan et al. (2023) bahwa luas kepemilikan lahan, sistem waris, dan pengaruh investor atau calo berkaitan dengan alih fungsi menunjukkan bahwa konversi bersinggungan dengan struktur penguasaan. Temuan ini berasal dari satu kecamatan dengan sampel 50 petani sehingga tidak dapat digeneralisasi ke tingkat nasional. Pada tingkat nasional, peningkatan jumlah rumah tangga gurem dan perusahaan berbadan hukum berjalan bersamaan dengan konversi sawah yang berlanjut. Penulis menafsirkan kedua gejala ini sebagai proposisi analitis bahwa penguasaan lahan yang makin sempit pada petani kecil berpotensi membuat lahan lebih mudah dilepaskan, sementara kapasitas pemodal untuk menguasai dan mengubah penggunaan lahan meningkat. Gagasan ini sejalan dengan argumen Tolo (2016) bahwa ketimpangan agraria yang sudah ada mempermudah akumulasi melalui perampasan, tetapi kajian tersebut berkonteks Flores dan membahas kemiskinan, sehingga di sini dipakai sebagai lensa analitis. Proposisi ini perlu dibaca hati-hati karena tidak ada sumber yang ditelaah yang mengujinya dengan data yang sama. Data Sensus Pertanian menghitung usaha lintas subsektor, kajian Gini Lamongan tidak membahas alih fungsi, dan kajian alih fungsi lokal tidak mengukur ketimpangan.

Kerangka kekuatan eksklusi dari Hall et al. (2011) berguna untuk menata proposisi tersebut. Mereka menunjukkan bahwa regulasi, pasar, kekuatan koersif, dan legitimasi bersama-sama menentukan siapa yang dapat mengakses lahan. Penulis memetakan temuan literatur ke dalam kerangka ini. Kekuatan regulasi tampak pada perluasan objek pengadaan tanah PSN dan lemahnya penyediaan lahan pengganti (Ramadwika et al., 2025), kekuatan pasar pada peran investor atau calo, dan legitimasi pada pengecualian alih fungsi demi kepentingan umum (UU Nomor 41 Tahun 2009). Dari empat kekuatan tersebut, hanya kekuatan koersif yang belum tampak dalam sumber yang ditelaah. Pemetaan ini bersifat interpretatif sehingga tidak membuktikan hubungan sebab-akibat, tetapi dapat menjadi dasar untuk merumuskan pertanyaan yang diuji pada penelitian lanjutan.

4.3 Evaluasi Kebijakan melalui Kerangka Keadilan Agraria

Pada dimensi pertama, yaitu perlindungan ketersediaan lahan, Perpres Nomor 4 Tahun 2026 memuat sejumlah perubahan yang ditujukan memperkuat pengendalian,

antara lain verifikasi berbasis citra penginderaan jauh dan pemusatan kewenangan pengendalian. Namun, temuan penelitian ini memberi dua catatan. Pertama, konversi 144.255,1 ha di kawasan LP2B terjadi meskipun UU Nomor 41 Tahun 2009 telah berlaku, yang oleh penulis ditafsirkan sebagai masalah implementasi dan pengawasan, bukan ketiadaan norma. Sebagian konversi tersebut dapat saja diizinkan melalui pengecualian kepentingan umum, tetapi sumber yang ditelaah tidak memisahkan konversi berizin dan tidak berizin di dalam LP2B. Kedua, 13% lahan baku sawah yang dapat dialihfungsikan membuka ruang konversi yang besarnya bergantung pada ketentuan yang diatur. Dirman (2018) menyebut bahwa kewenangan daerah dalam pengendalian alih fungsi bersumber dari atribusi dan dijalankan melalui delegasi serta mandat. Penulis menafsirkan bahwa pergeseran kewenangan ke pusat perlu dievaluasi, karena keseimbangan pusat dan daerah dapat memengaruhi efektivitas penegakan. Dampak pergeseran tersebut belum dapat dinilai karena realisasi Perpres Nomor 4 Tahun 2026 belum ditelaah.

Pada dimensi kedua yaitu jaminan akses petani, bukti yang tersedia lebih terbatas dan bersifat normatif. Literatur tentang Bank Tanah menunjuk kecenderungan keberpihakan pada investor, landasan pembentukan yang tidak jelas (Widodo & Mustofa, 2022), dan porsi reforma agraria yang kecil (Irianto, 2026). Namun, kajian-kajian tersebut belum mengukur dampaknya terhadap penguasaan lahan petani. Jika tanah yang dikelola bank tanah dan tanah hasil penetapan pemerintah lebih diarahkan pada kepentingan investasi, maka ketimpangan penguasaan berpotensi bertahan atau meningkat. Perpres Nomor 62 Tahun 2023 sebenarnya menyediakan kerangka redistribusi dan pemberdayaan, tetapi dalam sumber yang ditelaah keterkaitannya dengan penetapan LSD dan LP2B belum terlihat. Akibatnya, petani gurem yang menggarap lahan di kawasan yang dilindungi belum tentu memperoleh kepastian akses.

Prinsip tata kelola penguasaan tanah dari FAO (2022) memberi pembanding normatif. Pedoman tersebut menekankan non-diskriminasi, konsultasi dan partisipasi pihak yang terdampak, serta pengambilalihan tanah hanya untuk kepentingan umum yang didefinisikan hukum dengan kompensasi yang adil. Prinsip ini relevan karena penetapan peta LSD dan pengadaan tanah untuk PSN sama-sama menyentuh hak dan akses petani, sedangkan sumber yang ditelaah belum menunjukkan mekanisme partisipasi petani yang jelas. Penulis memakai pedoman ini sebagai tolak ukur penilaian, bukan sebagai bukti bahwa partisipasi petani tidak ada.

4.4 Arah Kebijakan Lahan Pangan yang Berkeadilan

Berdasarkan temuan di atas, penelitian ini mengajukan lima arah kebijakan sebagai hasil sintesis penulis yang perlu diuji lebih lanjut. Pertama, penetapan LSD dan LP2B perlu diintegrasikan dengan basis data penguasaan petani yang memuat nama, alamat, dan luas garapan, sehingga perlindungan hamparan dan jaminan akses dikelola dalam satu sistem. Kedua, petani gurem dan petani tak bertanah di kawasan LSD dan LP2B perlu diprioritaskan sebagai subjek reforma agraria, termasuk dalam pemanfaatan tanah yang dikelola bank tanah, dengan evaluasi terhadap porsi alokasi bagi reforma agraria. Ketiga, perizinan alih fungsi perlu transparan lintas tingkat pemerintahan, disertai audit atas konversi di kawasan LP2B, penegakan sanksi, dan kejelasan penyediaan lahan pengganti. Keempat, penetapan peta dan pengadaan tanah perlu melibatkan petani melalui konsultasi dan sosialisasi, mengingat rendahnya pengetahuan petani tentang LP2B. Kelima, pengumpulan data perlu diarahkan pada luas lahan pangan menurut penguasa, tidak hanya jumlah usaha, agar ketimpangan lahan pangan dapat diukur dan dipantau.

4.5 Keterbatasan dan Agenda Penelitian Lanjutan

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, studi literatur tidak menghasilkan data primer sehingga hubungan antara alih fungsi dan ketimpangan penguasaan hanya dapat dirumuskan sebagai proposisi, bukan diuji secara kausal. Kedua, data sensus menghitung jumlah usaha lintas subsektor, bukan luas lahan pangan. Ketiga, sebagian angka kebijakan bersumber dari pernyataan pemerintah dan pemberitaan, dan periode angka alih fungsi dapat dilaporkan berbeda antarpemberitaan, misalnya 2019–2024 dan 2019–2025, sehingga angka tersebut perlu dicek kembali pada dokumen resmi. Keempat, Perpres Nomor 4 Tahun 2026 masih berada pada tahap awal implementasi, dan realisasi target penetapan pada 12 serta 17 provinsi belum ditelaah. Per 12 dan 30 Maret 2026, penetapan di 12 provinsi masih berupa usulan (2.739.640,69 ha dari lahan baku sawah indikatif 2.851.651,50 ha), dan peta 17 provinsi ditargetkan pada 15 Juni 2026, laporan realisasi sesudahnya belum ditemukan hinnga Oktober 2026. Penelitian lanjutan dapat melakukan overlay peta LSD dengan data penguasaan lahan secara spasial, mengkaji keputusan petani gurem terkait waris dan penjualan lahan, serta mengevaluasi dampak penetapan LSD terhadap akses petani setelah proses penetapan selesai.

4 KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kelangkaan lahan pangan di Indonesia lebih tepat dipahami sebagai kelangkaan struktural daripada defisit pasokan. Pertama, alih

fungsi lahan sawah berskala besar, yaitu 554.615 ha pada 2019–2025 dengan sekitar 26% terjadi di kawasan LP2B dan hanya sekitar 7.700 ha yang berizin pemerintah pusat. Faktor yang teridentifikasi mencakup luas kepemilikan dan umur petani pada tingkat lokal, kemudahan izin bagi investor, perluasan pengadaan tanah untuk PSN, persoalan lahan pengganti, serta kewenangan perizinan yang tersebar. Kedua, struktur usaha pertanian bergeser ke arah petani berlahan sempit dan perusahaan berbadan hukum, ditandai kenaikan rumah tangga gurem dari 14,25 juta menjadi 16,89 juta dan kenaikan perusahaan berbadan hukum sebesar 35,54%, dengan catatan data tersebut menghitung usaha lintas subsektor. Ketiga, dalam sumber yang ditelaah, kebijakan perlindungan hamparan lahan melalui Perpres Nomor 4 Tahun 2026 tampak berjalan pada jalur yang terpisah dari kebijakan agraria, sementara literatur mengkritik Badan Bank Tanah karena cenderung berpihak pada investor, sehingga jaminan akses petani belum terlihat.

Berdasarkan temuan tersebut, penulis mengusulkan bahwa kebijakan lahan pangan yang berkeadilan perlu memadukan perlindungan ketersediaan lahan dengan jaminan akses petani melalui basis data penguasaan yang terpadu, perizinan alih fungsi yang transparan, prioritas bagi petani gurem dan petani tak bertanah, serta partisipasi petani dalam penetapan peta perlindungan. Hubungan antara alih fungsi dan ketimpangan penguasaan merupakan proposisi analitis, bukan hubungan kausal yang telah terbukti, karena penelitian ini berbasis studi literatur. Pengujiannya memerlukan penelitian lanjutan dengan data spasial dan data tingkat petani.

5 DAFTAR PUSTAKA

Abdillah, M. F. (2024). Pengaturan pembentukan bank tanah dalam menyelesaikan ketimpangan kepemilikan tanah di Indonesia: Kajian perspektif keadilan Pancasila [Tesis, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang]. http://etheses.uin-malang.ac.id/64959/1/200202110034.pdf

Ainurrahma, A., Nuryartono, N., & Pasaribu, S. H. (2018). Analisis kesejahteraan petani: Pola penguasaan lahan di Kabupaten Lamongan. Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, 7(2), 102–117. https://doi.org/10.29244/jekp.7.2.2018.102-117

Badan Pusat Statistik. (2023a). Hasil pencacahan lengkap Sensus Pertanian 2023—Tahap I (Berita Resmi Statistik No. 86).

Badan Pusat Statistik. (2023b). Jumlah usaha pertanian menurut kelompok luas lahan yang dikuasai dan jenis usaha pertanian, Indonesia, 2023. Sensus Pertanian 2023. https://sensus.bps.go.id/topik/tabular/st2023/227

Badan Pusat Statistik. (2026). Luas panen dan produksi padi di Indonesia 2025 (angka tetap) (Berita Resmi Statistik No. 16).

Dirman, E. N. (2018). Perlindungan hukum terhadap tanah pertanian pangan yang berkelanjutan dalam perspektif otonomi daerah [Tesis, Universitas Hasanuddin]. http://repository.unhas.ac.id:443/id/eprint/3868

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2022). Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. https://doi.org/10.4060/i2801e

Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). Introduction to powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia. National University of Singapore Press and University of Hawai‘i Press. http://hdl.handle.net/1807/68628

Irawan, A., Noor, T. I., & Karyani, T. (2023). Faktor-faktor yang berkaitan dengan alih fungsi lahan Provinsi Jawa Barat. Jurnal Pemikiran Masyarakat Ilmiah Berwawasan Agribisnis, 9(1), 277–290.

Irianto, A. R. (2026). Urgensi regulasi bank tanah sebagai lembaga penyedia tanah. Ius Scientia: Jurnal Ilmu Hukum, 1(1), 14–20. https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/IusScientia/article/view/26647/pdf

Kadir, M. A., Alting, H., & Alaudin, R. (2024). Kedudukan bank tanah dalam rangka retribusi tanah. Amanna Gappa, 32(1), 308–317. https://journal.unhas.ac.id/index.php/agjl/article/view/33082

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2026). Bahas implementasi Perpres 4/2026 tentang pengendalian alih fungsi lahan sawah, Menteri Nusron paparkan roadmap penetapan LSD di 2026. https://www.atrbpn.go.id/berita/bahas-implementasi-perpres-42026-tentang-pengendalian-alih-fungsi-lahan-sawah-menteri-nusron-paparkan-roadmap-penetapan-lsd-di-2026

Kementerian Koordinator Bidang Pangan. (2026). Pemerintah gembok 6,39 juta ha lahan sawah, tak bisa dialihfungsikan. https://kemenkopangan.go.id/detail-berita/-pemerintah-gembok-6-39-juta-ha-lahan-sawah-tak-bisa-dialihfungsikan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

Permadi, I. (2023). Konstitusionalitas keberadaan bank tanah dalam pengelolaan dan penguasaan atas tanah oleh negara. Jurnal USM Law Review, 6(1), 1–5. https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.6678

Ramadwika, R., Suprabowo, R. L., & Khotimah, N. (2025). Potensi peningkatan laju alih fungsi lahan pertanian pangan dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Supremasi: Jurnal Hukum, 20(2), 431–443. https://doi.org/10.26858/supremasi.v20i2.76717

Ribot, J. C., & Peluso, N. L. (2003). A theory of access. Rural Sociology, 68(2), 153–181. https://doi.org/10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x

Senora, S., & Febrianto, A. (2026). Dinamika akses Orang Rimba terhadap hutan di tengah ekspansi kelapa sawit. Culture & Society: Journal of Anthropological Research, 8(1), 25–35. https://doi.org/10.24036/csjar.v8i1.247

Shohibuddin, M. (2019). Memahami dan menanggulangi persoalan ketimpangan agraria. BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, 5(2), 136–149. https://doi.org/10.31292/jb.v5i2.366

Tolo, E. Y. S. (2016). Akumulasi melalui perampasan dan kemiskinan di Flores. Masyarakat: Jurnal Sosiologi, 21(2), 173–204. https://doi.org/10.7454/MJS.v21i2.1062

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Widodo, M. F. S., & Mustofa, M. A. A. (2022). Politik hukum pembentukan bank tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara, 1(1), 83–100. https://doi.org/10.30762/vjhtn.v1i1.163

Wiradi, G. (2009). Seluk beluk masalah agraria, reforma agraria dan penelitian agraria (Edisi ke-1). STPN Press.

Wiryani, F., & Ramadhan, F. (2025). Keadilan agraria: Relasi konstitusi, hak menguasai negara, dan konflik struktural. Setara Press, Penerbit Buku Hukum PT Cita Intrans Selaras (Citila). www.intranspublishing.com