



Politik Hukum Reforma Agraria di Indonesia: Dari Orde Lama hingga Era Otonomi Daerah

Fahmi Aditya¹, Sri Wahyu Handayani²

Fakultas Hukum Universitas Jendral Soedirman, Indonesia

Email Korespondensi: fahmi.aditya@mhs.unsoed.ac.id, sri.handayani@unsoed.ac.id

Article received: 15 September 2025, Review process: 25 September 2025

Article Accepted: 10 Oktober 2025, Article published: 14 November 2025

ABSTRACT

The policy of agrarian reform in Indonesia reflects the dialectical relationship between legal politics, social justice, and economic development. This article examines the evolution of legal politics in Indonesia's agrarian reform from the Old Order to the era of Regional Autonomy and its contemporary development after the enactment of the Job Creation Law (Law No. 11 of 2020) and Presidential Regulation No. 62 of 2023 on the Acceleration of Agrarian Reform. Using a normative-juridical and historical-comparative approach, the study concludes that the orientation of agrarian legal politics has shifted over time in accordance with the configuration of political power and national development priorities. The Old Order emphasized social justice through land redistribution; the New Order emphasized economic growth; while the Reform and Regional Autonomy eras promoted participatory policies albeit constrained by structural challenges. This study affirms that successful agrarian reform depends on the consistency of legal politics with the constitutional mandate in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution and the social function of land principle stated in the 1960 Basic Agrarian Law.

Keywords: Legal Politics; Agrarian Reform; Basic Agrarian Law

ABSTRAK

Kebijakan reforma agraria di Indonesia merupakan refleksi dari dialektika antara politik hukum, keadilan sosial, dan pembangunan ekonomi nasional. Artikel ini mengkaji evolusi politik hukum reforma agraria sejak masa Orde Lama hingga era Otonomi Daerah, serta perkembangan kontemporer pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Reforma Agraria. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dan historis-komparatif untuk menilai arah politik hukum agraria di Indonesia. Hasil kajian menunjukkan bahwa orientasi politik hukum agraria Indonesia cenderung bergeser sesuai dengan konfigurasi kekuasaan dan orientasi pembangunan setiap rezim. Pada masa Orde Lama, reforma agraria diorientasikan sebagai instrumen revolusi sosial; pada masa Orde Baru, hukum agraria direduksi menjadi sarana pembangunan ekonomi; sedangkan pada era Reformasi dan Otonomi Daerah, paradigma partisipatif mulai tumbuh meskipun masih menghadapi kendala struktural. Penelitian ini menegaskan bahwa keberhasilan reforma agraria tidak dapat dilepaskan dari konsistensi politik hukum dengan nilai-nilai konstitusional sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan prinsip fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960.

Kata Kunci: Politik Hukum; Reforma Agraria; UUPA

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya vital yang memiliki dimensi ekonomi, sosial, politik, dan budaya. Dalam konteks negara hukum Indonesia, tanah tidak sekadar menjadi objek ekonomi, tetapi juga sarana pemerataan kesejahteraan sosial. Politik hukum agraria menjadi instrumen penting dalam menata relasi antara negara, rakyat, dan modal dalam penguasaan sumber daya alam. Menurut Mahfud MD (Mahfud, 2009), politik hukum merupakan kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang menunjukkan arah, bentuk, dan isi hukum yang hendak dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan negara. Dalam konteks agraria, politik hukum menjadi alat untuk menentukan siapa yang berhak menguasai tanah dan bagaimana hak tersebut digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) merupakan tonggak utama pembentukan politik hukum nasional di bidang agraria. Undang-undang ini hadir untuk menghapus dualisme hukum warisan kolonial *Agrarische Wet 1870* yang menempatkan tanah sebagai objek eksploitasi ekonomi, dan menggantikannya dengan sistem hukum agraria nasional yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 dan mewujudkan prinsip unifikasi hukum agraria. Tujuan utama UUPA ialah menata kembali struktur kepemilikan tanah agar lebih adil melalui program land reform serta menegaskan fungsi sosial hak atas tanah (Wiradi, 2020). Namun, cita-cita normatif tersebut menghadapi berbagai tantangan politik. Setiap rezim pemerintahan memiliki interpretasi dan orientasi yang berbeda terhadap UUPA. Di masa Orde Lama, *land reform* dimaknai sebagai instrumen pemerataan sosial dan revolusi agraria; pada masa Orde Baru, hukum agraria berubah menjadi instrumen pembangunan ekonomi; sedangkan pada masa Reformasi dan Otonomi Daerah, paradigma baru muncul dengan orientasi partisipasi dan desentralisasi kewenangan.

Masalah agraria di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konteks politik hukum, karena setiap kebijakan agraria merupakan hasil dari pilihan politik negara terhadap nilai dan kepentingan yang ingin diwujudkan. Kajian ini menjadi relevan karena hingga saat ini, ketimpangan penguasaan tanah masih menjadi persoalan struktural bangsa. Data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA, 2023) menunjukkan bahwa lebih dari 70% lahan produktif dikuasai oleh korporasi besar. Hal ini menegaskan perlunya evaluasi terhadap arah politik hukum agraria Indonesia agar selaras dengan amanat konstitusi.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif untuk menelusuri dinamika hukum agraria dari masa ke masa, dan pendekatan konseptual untuk menilai konsistensi kebijakan tersebut terhadap prinsip keadilan sosial. Fokus analisis diarahkan pada UUPA 1960, Pasal 33 UUD 1945, serta kebijakan turunannya seperti Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023. Penelitian ini bertujuan untuk

menganalisis pergeseran orientasi politik hukum agraria dan menawarkan rekomendasi kebijakan hukum yang berkeadilan dan konstitusional. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari: Bahan Hukum Primer (peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan yang relevan), Bahan Hukum Sekunder (buku-buku teks, artikel jurnal ilmiah, dan karya akademik lainnya), dan Bahan Hukum Tersier (kamus hukum, ensiklopedia, dan buku panduan). Data dan bahan hukum yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan teknik analisis deskriptif-analitis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Politik Hukum dalam Perspektif Teoretis

Mahfud MD mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy*, yakni arah dan kebijakan dasar negara dalam bidang hukum untuk mencapai tujuan nasional. Politik hukum berfungsi sebagai pedoman pembentukan hukum dan alat evaluasi terhadap produk hukum yang telah berlaku. Politik hukum agraria merupakan hasil interaksi antara nilai, kekuasaan, dan hukum. Dalam pandangan Friedman (Friedman, 1975), sistem hukum terdiri dari tiga elemen: struktur, substansi, dan kultur hukum. Dalam konteks agraria, struktur mencakup lembaga dan aparat pelaksana hukum, substansi mencakup peraturan agraria, sedangkan kultur hukum mencerminkan kesadaran dan perilaku hukum masyarakat terhadap penguasaan tanah (Satjipto, 2006). menegaskan bahwa hukum bukan sekadar norma tertulis, tetapi juga sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).

Dengan demikian, hukum agraria harus berfungsi sebagai instrumen perubahan sosial menuju tatanan yang adil. Sebaliknya, jika hukum hanya dijadikan instrumen kekuasaan ekonomi, maka ia kehilangan legitimasi moralnya (Wignjosoebroto, 2002). melihat hukum agraria sebagai arena pertarungan ideologi antara kepentingan rakyat dan kepentingan modal. Karena itu, politik hukum agraria harus diarahkan untuk memastikan bahwa penguasaan tanah tidak hanya berorientasi pada efisiensi ekonomi, tetapi juga menjamin keadilan sosial substantif.

2. Sistem Hukum Agraria dan Unsur-unsurnya

Lawrence M. Friedman membagi sistem hukum ke dalam tiga unsur: struktur hukum (*structure*), substansi hukum (*substance*), dan kultur hukum (*legal culture*) (Friedman: 1975) Ketiganya berpengaruh terhadap efektivitas penerapan kebijakan agraria. Struktur hukum meliputi lembaga seperti Kementerian ATR/BPN, KLHK, dan pemerintah daerah; substansi mencakup norma dalam UUPA dan peraturan turunannya; sedangkan kultur hukum berkaitan dengan kesadaran hukum masyarakat agraris terhadap hak dan kewajiban atas tanah.

Ketimpangan dalam salah satu unsur ini menyebabkan kebijakan reforma agraria sulit terimplementasi. Misalnya, lemahnya kultur hukum dan dominasi struktur birokratis sering menjadikan substansi hukum progresif seperti UUPA kehilangan kekuatan praktis.

3. Ideologi Pancasila dan Prinsip Konstitusional Agraria

UUPA 1960 merupakan pengejawantahan langsung Pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk

sebesar-besar kemakmuran rakyat. Prinsip ini mencerminkan ideologi Pancasila, terutama sila ke-5 tentang “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”.

Dalam perspektif teori hukum murni Hans Kelsen, konstitusi merupakan norma dasar (*grundnorm*) yang menjadi sumber legitimasi bagi semua peraturan hukum di bawahnya^[7]. Dengan demikian, ketika kebijakan agraria menyimpang dari Pasal 33 UUD 1945 atau mengabaikan fungsi sosial tanah, maka kebijakan tersebut secara teoretis kehilangan validitas normatifnya.

4. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Pasal 6 UUPA secara tegas menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Prinsip ini menolak konsep kepemilikan absolut dan menegaskan kewajiban sosial bagi pemegang hak tanah untuk menggunakan tanahnya demi kepentingan masyarakat luas^[8]. Secara konseptual, prinsip ini menegaskan perbedaan mendasar antara hukum agraria nasional yang berjiwa Pancasila dengan sistem hukum liberal yang menempatkan tanah sebagai properti individu semata.

Politik Hukum Reforma Agraria di Indonesia

A. Era Orde Lama (1945–1965): *Land Reform sebagai Alat Revolusi Sosial*

Masa pemerintahan Orde Lama merupakan periode paling ideologis dalam sejarah politik hukum agraria Indonesia. Presiden Soekarno menempatkan reforma agraria sebagai bagian integral dari revolusi sosial untuk mewujudkan keadilan sosial dan menegaskan kedaulatan rakyat atas tanah. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960 disahkan sebagai bentuk pembaruan hukum agraria nasional yang menolak dualisme hukum warisan kolonial antara hukum adat dan hukum barat. UUPA didesain untuk menegaskan asas “tanah untuk rakyat”, dengan semangat sosialisme Indonesia (Wiradi, 2020).

Pasal 2 UUPA menegaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat, sedangkan Pasal 6 menegaskan fungsi sosial setiap hak atas tanah. Dua pasal ini menjadi dasar normatif bagi pelaksanaan kebijakan *land reform* melalui Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang membatasi maksimum kepemilikan tanah dan mendistribusikan kelebihan tanah kepada petani penggarap. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menghapus feodalisme agraria yang masih kuat di pedesaan (Rachman, 2018). Namun, implementasi kebijakan ini menghadapi hambatan struktural. Pertama, resistensi dari kelompok tuan tanah dan elite lokal yang menolak redistribusi tanah; kedua, lemahnya birokrasi pelaksana di tingkat desa; dan ketiga, konflik ideologis antara kelompok kiri (terutama Partai Komunis Indonesia) dengan kekuatan militer dan birokrasi sipil (Fauzi, 2020).

Soekarno memandang *land reform* sebagai revolusi struktural, sementara kelompok militer menganggapnya sebagai ancaman terhadap stabilitas politik. Ketegangan ini berpuncak pada periode 1965–1966, yang berakhir dengan jatuhnya rezim Orde Lama dan terhentinya agenda reforma agraria secara substansial. Meskipun pelaksanaannya gagal, warisan utama Orde Lama adalah penegasan

ideologis bahwa tanah bukan semata alat produksi ekonomi, melainkan simbol keadilan sosial dan kedaulatan rakyat atas sumber daya alam.

B. *Era Orde Baru (1966–1998): Pembangunan Ekonomi dan Kapitalisasi Tanah*

Rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto membawa perubahan paradigma besar terhadap politik hukum agraria. Jika Orde Lama menekankan pemerataan dan keadilan sosial, maka Orde Baru mengutamakan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi. Hukum agraria direduksi menjadi instrumen administratif untuk mendukung industrialisasi dan investasi asing. Politik hukum agraria Orde Baru bersifat ekonomistik. Negara memperlakukan tanah sebagai faktor produksi utama untuk mendukung industrialisasi dan investasi. Pelaksanaan land reform yang dianggap berbau ideologi kiri dihapuskan dari agenda Pembangunan (Bachriadi, 2019).

Pemerintah meluncurkan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) pada tahun 1981, yang bertujuan memberikan sertifikat tanah kepada masyarakat guna menciptakan kepastian hukum hak milik. Namun, proyek ini tidak disertai dengan redistribusi struktural terhadap kepemilikan tanah, sehingga justru memperkuat ketimpangan agraria (Afrizal, 2022). Selain itu, pemberian Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dalam skala luas kepada perusahaan besar, baik domestik maupun asing, menandai kapitalisasi tanah secara sistematis (Wiradi, 2020). Lahan-lahan yang semula dikuasai masyarakat adat dialihkan untuk proyek-proyek besar seperti perkebunan sawit, kehutanan, dan pertambangan.

Dalam kerangka analisis Lawrence Friedman, sistem hukum Orde Baru menampilkan karakter otoriter: struktur hukum bersifat sentralistik dan dikendalikan oleh elite politik; substansi hukum berpihak pada kepentingan ekonomi negara dan korporasi; serta kultur hukum masyarakat agraris dilemahkan melalui depolitisasi organisasi petani (Friedman, 1975).

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat bahwa sepanjang periode 1970–1998 terjadi ribuan kasus konflik agraria, sebagian besar melibatkan perusahaan besar dan masyarakat desa (KPA, 2023). Konflik-konflik tersebut menunjukkan paradoks pembangunan Orde Baru: kepastian hukum bagi investor justru menciptakan ketidakpastian sosial bagi rakyat kecil. Dengan demikian, politik hukum agraria Orde Baru bersifat ekonomistik, mengutamakan kepastian hukum formal bagi Penanam modal, namun mengabaikan prinsip fungsi sosial tanah yang diatur dalam Pasal 6 UUPA. Hukum menjadi instrumen kekuasaan ekonomi, bukan sarana keadilan sosial.

C. *Era Reformasi dan Otonomi Daerah (1998–2014): Revitalisasi Reforma Agraria*

Reformasi 1998 menandai kembalinya demokrasi dan desentralisasi pemerintahan. Paradigma baru politik hukum agraria muncul melalui penguatan hak-hak masyarakat lokal dan pengakuan terhadap hak ulayat. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pengelolaan sumber daya alam sebagian dialihkan ke daerah.

Tujuan utamanya adalah agar kebijakan agraria lebih partisipatif dan sesuai konteks lokal (Santoso, 2023).

Pada periode ini, pemerintah juga mulai menghidupkan kembali agenda reforma agraria nasional, yang sempat mati suri selama tiga dekade. Kebijakan penting diterbitkan melalui Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.

Reforma agraria dalam konteks ini mencakup dua komponen utama: *asset reform* (redistribusi dan legalisasi aset tanah) dan *access reform* (peningkatan akses terhadap modal, teknologi, dan pasar).

Namun, pelaksanaannya dihadapkan pada sejumlah kendala:

1. Tumpang tindih kewenangan antara kementerian, khususnya ATR/BPN dan KLHK, dalam menentukan status tanah dan kawasan hutan.
2. Keterbatasan anggaran dan kapasitas teknis daerah dalam menjalankan program redistribusi tanah.
3. Resistensi dari korporasi dan kelompok pemilik modal besar terhadap upaya pembatasan lahan.

Selain itu, kebijakan desentralisasi belum sepenuhnya didukung oleh kerangka hukum yang sinkron. Akibatnya, banyak pemerintah daerah mengalami kebingungan yuridis dalam merancang kebijakan pertanahan (Bachriadi, 2019). Meski demikian, era Reformasi berhasil menghidupkan kembali kesadaran masyarakat sipil terhadap hak atas tanah. Organisasi seperti KPA, WALHI, dan SPI berperan aktif dalam advokasi reforma agraria, baik di tingkat lokal maupun nasional. Dengan demikian, politik hukum agraria pada era Reformasi dan Otonomi Daerah berupaya menyeimbangkan dua nilai konstitusional: keadilan sosial dan desentralisasi kekuasaan.

D. Era Kontemporer (2020–2025): Deregulasi, Digitalisasi, dan Tantangan Keadilan Agraria

Memasuki dekade 2020-an, politik hukum agraria kembali mengalami transformasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK). Regulasi ini memperkenalkan sistem perizinan berusaha berbasis risiko, yang dinilai pro-investasi dan deregulatif. Kendati dimaksudkan untuk menyederhanakan birokrasi dan mempercepat investasi, UUCK menuai kritik keras dari kalangan akademisi dan masyarakat sipil. Sebagian ketentuannya dianggap mengabaikan prinsip fungsi sosial tanah dan mengancam hak-hak masyarakat adat (Hapsari, 2023).

Selain itu, pemerintah menginisiasi program Food Estate di beberapa wilayah (Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Papua) sebagai strategi ketahanan pangan nasional. Namun, pendekatan yang top-down dan kurang partisipatif menimbulkan potensi konflik agraria baru (Fauzi, 2020). Sebagai koreksi terhadap fragmentasi kebijakan agraria, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Reforma Agraria. Peraturan ini

mempertegas koordinasi lintas kementerian dan mengintegrasikan *asset reform* serta *access reform* dalam satu kerangka hukum terpadu.

Inovasi lain muncul melalui kebijakan digitalisasi pertanahan seperti *One Map Policy* dan *Geoportal Reforma Agraria* yang bertujuan meningkatkan transparansi data pertanahan dan mengurangi tumpang tindih perizinan (Afrizal, 2022). Namun demikian, digitalisasi dan deregulasi belum menyentuh akar masalah struktural berupa ketimpangan penguasaan tanah. Berdasarkan laporan KPA tahun 2023, lebih dari 70% lahan produktif di Indonesia masih terkonsentrasi pada segelintir korporasi besar.

Politik hukum agraria kontemporer, dengan demikian, menghadapi dilema antara efisiensi ekonomi dan keadilan sosial. Tantangan utama ke depan adalah memastikan agar hukum agraria tidak sekadar menjadi instrumen pembangunan, tetapi tetap berpijak pada prinsip keadilan sosial dan kedaulatan rakyat atas tanah sebagaimana amanat konstitusi.

Analisis Politik Hukum Reforma Agraria di Indonesia

Politik hukum agraria di Indonesia memperlihatkan perubahan orientasi yang bersifat siklik: dari instrumen keadilan sosial pada masa Orde Lama, menjadi alat pembangunan ekonomi pada masa Orde Baru, hingga kembali mencari keseimbangan antara keadilan dan efisiensi di era Reformasi dan Otonomi Daerah.

Secara normatif, UUPA 1960 dan Pasal 33 UUD 1945 telah memberikan landasan yang kuat bagi penyelenggaraan reforma agraria. Namun, pelaksanaan di lapangan sering kali tidak konsisten dengan cita hukum yang terkandung di dalamnya. Mahfud MD menyatakan bahwa “politik hukum Indonesia harus berfungsi untuk menjaga konsistensi antara hukum dan cita-cita keadilan sosial sebagaimana digariskan oleh konstitusi” (Mahfud MD, 2009).

Dalam praktiknya, politik hukum agraria Indonesia cenderung dipengaruhi oleh konfigurasi kekuasaan dan orientasi pembangunan yang berlaku. Ketika kekuasaan bersifat sentralistik dan ekonomistik, seperti pada masa Orde Baru, hukum agraria menjadi instrumen legitimasi kepentingan modal. Sebaliknya, ketika kekuasaan lebih demokratis, hukum agraria berfungsi sebagai instrumen redistribusi dan pemberdayaan rakyat.

Lawrence Friedman menjelaskan bahwa keberhasilan sistem hukum tergantung pada sinergi antara struktur, substansi, dan kultur hukum (Friedman, 1975). Dalam konteks agraria Indonesia, ketiga unsur ini masih belum seimbang. Struktur hukum yang masih birokratis, substansi hukum yang tumpang tindih, dan kultur hukum masyarakat yang masih paternalistik menjadi penghambat utama pelaksanaan reforma agraria. Sementara itu, Soetandyo Wignjosoebroto menekankan bahwa hukum agraria selalu menjadi medan pertarungan ideologi antara kepentingan rakyat dan kepentingan modal (Wignjosoebroto, 2002). Dalam konteks ini, politik hukum agraria harus diarahkan untuk menegakkan keadilan sosial substantif, bukan hanya menciptakan kepastian hukum formal.

Reforma agraria sejati tidak hanya menyangkut redistribusi tanah (*asset reform*), tetapi juga mencakup peningkatan akses terhadap modal, pasar, dan teknologi (*access reform*). Tanpa dukungan kebijakan ekonomi yang berpihak

kepada petani kecil, redistribusi tanah akan berakhir sebagai formalitas administratif. Pemerintah juga perlu memperkuat mekanisme pengawasan partisipatif yang melibatkan masyarakat sipil dan akademisi untuk memantau implementasi kebijakan agraria. Transparansi data pertanahan melalui digitalisasi (*One Map Policy*) hanya akan efektif jika dibarengi dengan keterbukaan informasi publik dan mekanisme akuntabilitas hukum yang jelas.

Rekomendasi Normatif Politik Hukum Agraria

Berdasarkan hasil analisis di atas, terdapat beberapa rekomendasi yang perlu dipertimbangkan untuk memperkuat arah politik hukum agraria nasional:

1. **Rekonstruksi UUCK agar selaras dengan UUPA dan UUD 1945.** Revisi terhadap pasal-pasal dalam UUCK yang berpotensi melemahkan prinsip fungsi sosial tanah menjadi penting. Harmonisasi ini harus memastikan bahwa kebijakan investasi tidak melanggar amanat konstitusi (Hapsari, 2023).
2. **Penguatan sinergi pusat-daerah dalam reforma agraria.** Pemerintah perlu membangun kerangka koordinasi yang tegas antara Kementerian ATR/BPN, KLHK, dan pemerintah daerah agar tidak terjadi dualisme kewenangan (Santoso, 2023).
3. **Pembentukan Badan Reforma Agraria Daerah (BRAD).** Badan ini dapat bertugas menyiapkan basis data tanah, memediasi konflik, dan mengawasi pelaksanaan redistribusi lahan pada tingkat provinsi dan kabupaten (Bachriadi, 2019).
4. **Pendekatan berbasis hak dan keadilan gender.** Sertifikasi tanah harus memperhatikan kesetaraan gender dengan mencantumkan nama kedua pasangan suami istri. Negara juga perlu memperkuat pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat adat (Afrizal, 2022).
5. **Digitalisasi transparan dan keterlibatan publik.** Kebijakan digitalisasi pertanahan harus berbasis pada prinsip keterbukaan data dan akses publik, sehingga masyarakat dapat turut mengawasi dinamika penguasaan tanah (Fauzi, 2020).

Integrasi reforma agraria dengan kebijakan pembangunan desa. Program redistribusi tanah harus dikaitkan dengan pengembangan ekonomi lokal, agar tanah yang didistribusikan memiliki nilai produktif dan berkelanjutan (Wiradi, 2020).

SIMPULAN

Politik hukum reforma agraria di Indonesia merupakan cermin dari dinamika ideologi dan orientasi kekuasaan negara. Setiap rezim membawa tafsir sendiri terhadap prinsip keadilan sosial dan fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam UUPA 1960 dan Pasal 33 UUD 1945. Pada masa Orde Lama, reforma agraria diorientasikan sebagai instrumen revolusi sosial; pada masa Orde Baru, hukum agraria direduksi menjadi alat pembangunan ekonomi; dan pada masa Reformasi

serta Otonomi Daerah, paradigma partisipatif mulai tumbuh, meskipun masih menghadapi tantangan birokrasi dan konflik kepentingan. Di era kontemporer, kebijakan deregulatif seperti UUCK dan Perpres 62 Tahun 2023 menunjukkan upaya negara untuk menyeimbangkan kepentingan investasi dengan amanat keadilan sosial. Namun, selama politik hukum agraria masih berorientasi pada efisiensi ekonomi tanpa koreksi struktural terhadap ketimpangan kepemilikan tanah, cita-cita reforma agraria sejati belum akan terwujud.

Konsistensi antara hukum dan politik menjadi kunci utama bagi keberhasilan reforma agraria. Hukum agraria tidak boleh didegradasi menjadi alat legitimasi ekonomi, tetapi harus berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial substantif. Prinsip fungsi sosial tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, harus menjadi dasar dalam setiap kebijakan pertanahan. Dengan demikian, arah politik hukum agraria nasional ke depan harus mengutamakan keadilan sosial, perlindungan hak-hak masyarakat adat, dan pemberdayaan ekonomi rakyat kecil sebagai wujud nyata pelaksanaan cita hukum Pancasila.

DAFTAR RUJUKAN

- Afrizal, Ahmad. *Reforma Agraria di Tengah Pusaran Investasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2022.
- Bachriadi, Agus. *Dinamika Politik Hukum Agraria Pasca Reformasi*. Bandung: PT Alumni, 2019.
- Fauzi, Noer. *Reforma Agraria yang Terbelah*. Jakarta: INSISTPress, 2020.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Hapsari, Dewi R. "Implikasi UU Cipta Kerja terhadap Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia." *Jurnal Hukum Pembangunan* 53, no. 1 (2023).
- Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). *Laporan Konflik Agraria Nasional*. Jakarta: KPA Press, 2023.
- Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta: UKI Press, 2006.
- Rachman, Noer Fauzi. *Reforma Agraria: Sebuah Reader*. Jakarta: Sajogyo Institute, 2018.
- Santoso, Bambang. "Tantangan Implementasi Reforma Agraria di Era Otonomi Daerah." *Jurnal Ilmu Hukum* 15, no. 2 (2023).
- Soetandyo Wignjosoebroto. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam, 2002.
- Wiradi, Gunawan. *Reforma Agraria dalam Perspektif Sejarah*. Bogor: Sajogyo Institute, 2020.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Reforma Agraria.