

## Analisis Implementasi Reforma Agraria dalam Penyelesaian Konflik Lahan di Indonesia (2024–2025)

Gusni Cahaya Putri, Lies Kussetyowati, Evandito Raihan Prayoga, Diafra Banowati, Yosua Nugroho Yadiyanto, Yohan Dwi Prasetyo, Azhar Rashed

Universitas Duta Bangsa Surakarta

Korespondensi penulis : [gusnicahayaputri@gmail.com](mailto:gusnicahayaputri@gmail.com)

**Abstrak** Artikel ini mengkaji implementasi kebijakan reforma agraria di Indonesia selama periode 2024–2025 dan relevansinya dalam penyelesaian konflik lahan. Studi ini berfokus pada program-program nasional utama seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kebijakan Satu Peta, dan skema Perhutanan Sosial. Dengan menggunakan pendekatan analisis kebijakan kualitatif, artikel ini menganalisis efektivitas, tantangan, dan hasil dari program-program ini dalam mengatasi tumpang tindih klaim lahan dan konflik agraria struktural. Temuan ini menunjukkan bahwa sementara inisiatif reforma agraria telah memperkuat kepastian hukum dan mengurangi tumpang tindih administrasi, tantangan tetap ada, terutama mengenai klaim tanah adat, kapasitas kelembagaan, dan ego sektoral. Artikel ini diakhiri dengan rekomendasi berorientasi kebijakan untuk meningkatkan peran reforma agraria dalam mencapai keadilan sosial dan tata kelola lahan yang berkelanjutan.

**Kata Kunci:** Reforma Agraria, Konflik Tanah, PTSL, Kebijakan Satu Peta, Perhutanan Sosial, Hukum Agraria

### PERKENALAN

Masalah pertanahan merupakan salah satu tantangan hukum dan sosial-ekonomi yang paling persisten di Indonesia. Sektor agraria terkait erat dengan mata pencaharian, penguasaan negara atas sumber daya alam, dan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD Republik Indonesia 1945. Selama periode 2024–2025, konflik agraria semakin intensif, tercermin dari meningkatnya sengketa kepemilikan tanah, tumpang tindih izin, dan klaim tanah adat yang belum terselesaikan.

Kompleksitas konflik agraria muncul dari kebijakan pertanahan historis, fragmentasi regulasi sektoral, dan akses sumber daya lahan yang tidak merata. Perkebunan skala besar, pembangunan infrastruktur, dan industri ekstraktif terus memberikan tekanan pada masyarakat pedesaan dan adat. Dalam banyak kasus, tidak adanya kepastian hukum dan sistem administrasi pertanahan yang lemah memperburuk konflik ini.

Menanggapi hal tersebut, pemerintah Indonesia telah mempercepat kebijakan reforma agraria melalui berbagai program strategis, termasuk Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kebijakan Satu Peta, dan skema Perhutanan Sosial. Inisiatif ini bertujuan untuk memperkuat tata kelola lahan, mengurangi tumpang tindih penggunaan lahan, dan memberikan kepastian hukum bagi pemilik lahan. Namun, efektivitas program-program ini dalam menyelesaikan konflik agraria substantif masih menjadi bahan perdebatan.

Artikel ini berupaya menganalisis implementasi kebijakan reforma agraria di Indonesia selama 2024–2025 dari perspektif hukum. Ini meneliti apakah kebijakan ini telah secara efektif mengatasi konflik lahan dan berkontribusi pada keadilan sosial, sementara juga mengidentifikasi tantangan struktural dan kelembagaan yang menghambat keberhasilan mereka. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada wacana akademis tentang hukum agraria dan memberikan rekomendasi berorientasi kebijakan untuk meningkatkan mekanisme penyelesaian konflik lahan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini mengadopsi pendekatan yuridis kualitatif yang dikombinasikan dengan analisis kebijakan. Studi ini berfokus pada kajian reforma agraria sebagai instrumen kebijakan hukum dalam kerangka hukum agraria Indonesia. Pendekatan kualitatif dipilih untuk memungkinkan interpretasi mendalam terhadap norma hukum, implementasi kebijakan, dan kondisi empiris terkait penyelesaian konflik lahan.

Sumber data terutama terdiri dari data sekunder, termasuk peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar Agraria (UU No. 5 Tahun 1960), peraturan sektoral terkait tanah, kehutanan, dan tata ruang, serta laporan resmi yang dikeluarkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Selain itu, laporan dari organisasi masyarakat sipil, khususnya Konsorsium Reforma Agraria (KPA), dan publikasi ilmiah dalam hukum agraria digunakan.

Teknik pengumpulan data menggunakan studi dokumen, dengan fokus pada analisis teks hukum, dokumen kebijakan, dan laporan statistik yang relevan dengan konflik agraria selama 2024-2025. Data dianalisis menggunakan metode deskriptif-analisis, di mana norma hukum dan hasil kebijakan ditafsirkan secara sistematis untuk

menilai efektivitasnya dalam menyelesaikan konflik lahan. Triangulasi sumber diterapkan untuk memastikan validitas dan kredibilitas temuan.

## **DISKUSI**

### **Kondisi Konflik Agraria 2024–2025**

Konflik agraria selama periode 2024–2025 menunjukkan pola berulang yang melibatkan perselisihan antara masyarakat lokal, masyarakat adat, perusahaan swasta, dan negara. Konflik ini sering berawal dari tumpang tindih izin lahan, batas lahan yang tidak jelas, dan pengecualian sistem kepemilikan tanah adat dari administrasi tanah formal. Laporan dari organisasi masyarakat sipil menunjukkan bahwa ratusan kasus konflik agraria terjadi secara nasional, dengan dampak signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat, kelestarian lingkungan, dan kepastian hukum.

Dari perspektif hukum, konflik ini mengungkapkan kelemahan struktural dalam tata kelola lahan, khususnya fragmentasi kewenangan regulasi antar lembaga sektoral. Meskipun Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 memberikan kerangka pemersatu untuk regulasi tanah, implementasinya telah dirusak oleh undang-undang sektoral yang mengutamakan eksploitasi ekonomi daripada keadilan sosial.

### **Implementasi PTSL**

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan landasan agenda reforma agraria Indonesia. Tujuan utamanya adalah untuk memberikan kepastian hukum melalui sertifikasi lahan massal. Temuan empiris menunjukkan bahwa PTSL telah secara signifikan meningkatkan jumlah bidang tanah terdaftar, sehingga mengurangi sengketa formal terkait tanah yang tidak bersertifikat.

Namun demikian, PTSL menghadapi keterbatasan yang mencolok. Kapasitas administrasi di tingkat lokal sangat bervariasi, mengakibatkan implementasi yang tidak merata antar daerah. Selain itu, program ini terutama berfokus pada hak atas tanah individu, seringkali gagal mengakomodasi sistem kepemilikan tanah komunal atau adat. Akibatnya, PTSL dapat mengurangi sengketa administratif tanpa sepenuhnya mengatasi konflik tanah sosial dan historis yang mendasarinya.

### Peran Kebijakan Satu Peta

Kebijakan Satu Peta berfungsi sebagai instrumen teknis dan hukum yang bertujuan untuk menyelaraskan data spasial lintas sektor pemerintahan. Dengan mengintegrasikan informasi geospasial, kebijakan ini berupaya menghilangkan izin penggunaan lahan yang tumpang tindih dan meningkatkan koordinasi antar lembaga. Pada tahun 2024, penerapan Kebijakan Satu Peta berkontribusi pada pengurangan tumpang tindih lahan yang dipetakan.

Namun, harmonisasi data spasial saja tidak cukup untuk menyelesaikan konflik agraria. Sengketa hukum sering berlanjut meskipun pemetaan akurat, terutama ketika beberapa pihak menegaskan klaim yang bersaing berdasarkan pekerjaan historis atau hukum adat. Oleh karena itu, Kebijakan Satu Peta harus dilengkapi dengan mekanisme hukum yang kuat yang menerjemahkan kejelasan spasial menjadi hasil hukum yang dapat ditegakkan.

### Perhutanan Sosial dan Akses Masyarakat

Program perhutanan sosial bertujuan untuk memperluas akses masyarakat terhadap pengelolaan lahan hutan sekaligus mempromosikan kelestarian lingkungan. Skema-skema ini telah menyediakan akses legal ke jutaan hektar lahan hutan, mengurangi potensi konflik antara masyarakat dan otoritas kehutanan negara.

Terlepas dari pencapaian ini, tantangan tetap ada terkait keberlanjutan inisiatif perhutanan sosial. Dukungan kelembagaan yang terbatas, peningkatan kapasitas yang tidak memadai, dan status hukum kelompok masyarakat yang tidak jelas menghambat efektivitas jangka panjang program-program ini. Memperkuat pengakuan hukum dan bantuan kelembagaan sangat penting untuk memastikan bahwa perhutanan sosial berkontribusi secara berarti terhadap penyelesaian konflik.

### Tantangan Kelembagaan dan Struktural

Beberapa tantangan kelembagaan dan struktural merusak efektivitas implementasi reforma agraria. Pertama, keterbatasan kapasitas kelembagaan di tingkat regional dan lokal mempengaruhi kemampuan dinas pertanahan dan pemerintah daerah untuk melakukan pendaftaran tanah, mediasi, dan penyelesaian sengketa secara efektif. Kendala sumber daya manusia dan kompetensi teknis yang tidak merata sering mengakibatkan keterlambatan dan inkonsistensi.

Kedua, ego sektoral tetap menjadi kendala yang signifikan. Terlepas dari mandat pemersatu dari Undang-Undang Dasar Agraria, tata kelola lahan terus terfragmentasi di berbagai peraturan sektoral, terutama di sektor kehutanan, pertambangan, dan perkebunan. Fragmentasi ini menciptakan konflik normatif yang mempersulit penyelesaian sengketa lahan.

Ketiga, pengakuan hak atas tanah adat yang tidak lengkap menimbulkan tantangan hukum yang serius. Meskipun MK telah menegaskan pengakuan hutan adat, mekanisme administrasi pengakuan dan pendaftaran tanah adat masih lemah. Kesenjangan ini membuat masyarakat adat rentan terhadap perampasan dan konflik berkepanjangan.

Keempat, ketidakseimbangan kekuasaan antara masyarakat lokal dan pemilik tanah skala besar memperburuk konflik agraria. Perusahaan sering kali memiliki akses yang lebih besar ke sumber daya hukum dan pengaruh politik, menempatkan masyarakat pada posisi yang kurang menguntungkan dalam proses penyelesaian sengketa administratif dan yudisial.

## **ANALISIS HUKUM KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA**

Dari perspektif hukum normatif, reforma agraria merupakan instrumen penting untuk melaksanakan fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU Dasar Agraria. Kebijakan reforma agraria dimaksudkan tidak hanya untuk mendistribusikan kembali tanah tetapi untuk merestrukturisasi hubungan hukum antara negara, tanah, dan warga negara dengan cara yang konsisten dengan keadilan sosial.

Namun, efektivitas reforma agraria bergantung pada koherensi antara norma hukum dan implementasi kebijakan. Dalam praktiknya, inkonsistensi antara kebijakan agraria nasional dan regulasi sektoral melemahkan otoritas normatif reforma agraria. Prioritas pembangunan ekonomi melalui konsesi lahan skala besar seringkali merusak prinsip pemerataan dan keberlanjutan yang tertanam dalam hukum agraria.

Selain itu, mekanisme penyelesaian sengketa dalam masalah agraria tetap sebagian besar reaktif. Proses peradilan seringkali panjang, mahal, dan tidak dapat diakses oleh masyarakat pedesaan. Mekanisme penyelesaian sengketa alternatif, seperti mediasi yang difasilitasi oleh kantor pertanahan atau pemerintah daerah, telah

menunjukkan potensi tetapi membutuhkan mandat hukum dan dukungan kelembagaan yang lebih kuat.

## **KESIMPULAN**

Penerapan kebijakan reforma agraria di Indonesia selama periode 2024-2025 mencerminkan komitmen pemerintah yang berkelanjutan untuk mengatasi masalah struktural lahan melalui instrumen hukum dan administrasi. Program-program utama seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kebijakan Satu Peta, dan Perhutanan Sosial telah berkontribusi positif untuk meningkatkan administrasi tanah, meningkatkan kepastian hukum, dan mengurangi tumpang tindih administrasi dalam penggunaan lahan.

Namun demikian, penelitian ini menemukan bahwa reforma agraria belum sepenuhnya mencapai tujuan transformatifnya. Sementara perbaikan administrasi terbukti, konflik agraria substantif tetap ada, terutama yang melibatkan klaim tanah adat, tumpang tindih perizinan sektoral, dan hubungan kekuasaan yang tidak setara antara masyarakat dan pemilik tanah skala besar. Isu-isu ini menunjukkan bahwa reforma agraria telah dilaksanakan lebih sebagai kebijakan prosedural daripada restrukturisasi hubungan tanah yang komprehensif.

Dari perspektif hukum, berlanjutnya konflik agraria menggarisbawahi perlunya integrasi normatif yang lebih kuat antara Undang-Undang Dasar Agraria dan peraturan sektoral. Tanpa harmonisasi hukum dan mekanisme penegakan hukum yang efektif, kebijakan reforma agraria berisiko kehilangan kapasitasnya untuk berfungsi sebagai instrumen keadilan sosial. Selain itu, keterbatasan aksesibilitas mekanisme penyelesaian sengketa formal semakin meminggirkan kelompok rentan dalam konflik agraria.

Oleh karena itu, upaya reforma agraria ke depan harus bergerak melampaui solusi teknis dan administrasi. Pengakuan dan perlindungan hak atas tanah adat, penguatan kapasitas kelembagaan di tingkat lokal, dan peningkatan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif adalah langkah penting untuk mencapai tata kelola tanah yang adil dan berkelanjutan.

## **REKOMENDASI KEBIJAKAN**

Berdasarkan temuan penelitian ini, beberapa rekomendasi kebijakan diusulkan untuk meningkatkan efektivitas reforma agraria dalam menyelesaikan konflik lahan:

1. Memperkuat Harmonisasi Hukum Pemerintah harus memprioritaskan harmonisasi antara hukum agraria dan peraturan sektoral untuk menghilangkan konflik normatif dan memastikan implementasi kebijakan pertanahan yang konsisten.
2. Pengakuan Hak Atas Tanah Adat Prosedur administrasi yang jelas harus ditetapkan untuk mengakui dan mendaftarkan tanah adat, memastikan perlindungan hukum bagi masyarakat adat.
3. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Kantor pertanahan lokal dan lembaga pemerintah memerlukan pengembangan kapasitas berkelanjutan untuk meningkatkan pendaftaran tanah, mediasi, dan kemampuan resolusi konflik.
4. Peningkatan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) Mekanisme mediasi dan non-litigasi harus diperkuat dan dilembagakan sebagai alat utama penyelesaian konflik agraria, khususnya di daerah pedesaan.
5. Partisipasi dan Transparansi Masyarakat Program reforma agraria harus memastikan partisipasi dan transparansi masyarakat yang bermakna untuk mencegah penangkapan elit dan meningkatkan kepercayaan publik.

## **IMPLIKASI BAGI PEMBANGUNAN HUKUM AGRARIA**

Temuan penelitian ini berkontribusi pada pengembangan hukum agraria dengan menyoroti kesenjangan antara kerangka hukum normatif dan implementasi kebijakan. Reforma agraria harus dikonseptualisasikan tidak hanya sebagai program administrasi tetapi sebagai agenda reformasi hukum yang bertujuan untuk merestrukturisasi hubungan tanah sesuai dengan amanat konstitusional.

Penelitian ini juga menekankan pentingnya mengintegrasikan perspektif sosio-hukum ke dalam keilmuan hukum agraria. Memahami konflik lahan membutuhkan perhatian pada

dimensi sejarah, sosial, dan politik, yang harus menginformasikan reformasi hukum dan wacana akademis di masa depan.

## **REFERENSI**

Konsorsium Reforma Agraria (KPA). (2024). *Laporan Konflik Agraria 2024*. Jakarta.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2024). *Laporan Program PTSL*. Jakarta.

Satu Sekretariat Kebijakan Peta. (2024). *Laporan Implementasi Kebijakan Satu Peta*. Jakarta.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2024). *Tinjauan Program Perhutanan Sosial*. Jakarta.

Harsono, B. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Hukum Agraria Dasar, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djembatan.

Sutedi, A. (2012). *Pengalihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sumardjono, M. S. W. (2014). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas.

Bedner, A., & van Huis, S. (2008). *Kembalinya Penduduk Asli dalam Hukum Pertanahan Indonesia*. Leiden: KITLV Press.