

**KETIDAKSESUAIAN KEBIJAKAN PUBLIK DAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA TAHUN 1960 DALAM PENGELOLAAN LAHAN*****DISHARMONY OF PUBLIC POLICY AND PRINCIPAL AGRARIAN LAW OF 1960 IN LAND MANAGEMENT*****Mahar Muhamarram****Hamzah Assabrun****Malik<sup>1</sup>**Institut Teknologi dan  
Kesehatan Tri Tunas  
Nasional<sup>1</sup>

email:

[maharmuharramham@gmail.com](mailto:maharmuharramham@gmail.com)**Indiriani Muin<sup>2</sup>**Universitas  
Muhammadiyah  
Makassar<sup>2</sup>

email:

[indrianmuin@unismuh.ac.id](mailto:indrianmuin@unismuh.ac.id)**Andi Amalia Suhra<sup>3</sup>**Universitas  
Muhammadiyah  
Makassar<sup>3</sup>

email:

[andiamaliasuhra@unismuh.ac.id](mailto:andiamaliasuhra@unismuh.ac.id)**Abd. Haris Zainuddin<sup>4</sup>**Universitas  
Muhammadiyah  
Makassar<sup>4</sup>

email:

[abdhariszainuddin@unismuh.ac.id](mailto:abdhariszainuddin@unismuh.ac.id)

IJI Publication

p-ISSN: 2774-1907

e-ISSN: 2774-1915

Vol. 6, No. 1, pp. 129-137

Nopember 2025

Unit Publikasi Ilmiah  
Intelektual Madani  
Indonesia

**Abstrak:** Ketidakharmonisan antara kebijakan publik sektoral dan prinsip Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960 terus memengaruhi tata kelola pertanahan di Indonesia, ditandai oleh tumpang tindih regulasi, fragmentasi kewenangan, dan konflik agraria yang berulang. Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk *disharmoni*, faktor penyebab, serta implikasinya terhadap kepastian hukum, perlindungan hak masyarakat (termasuk masyarakat adat), dan agenda keadilan agraria. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang dipadukan dengan tinjauan pustaka sistematis (*systematic literature review*) terhadap artikel ilmiah, laporan lembaga, dan dokumen kebijakan terbitan 2017–2025. Data dianalisis melalui analisis isi tematik serta perbandingan normatif (pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kebijakan) untuk memetakan relasi antar regulasi, aktor kelembagaan, dan pola implementasi. Hasil sintesis menunjukkan tiga bentuk utama *disharmoni*: (1) normatif berupa ketidaksinkronan dan duplikasi norma, (2) institusional berupa fragmentasi mandat dan lemahnya koordinasi lintas sektor, serta (3) implementatif berupa praktik perizinan/pengadaan tanah yang tidak konsisten dengan fungsi sosial tanah. *Disharmoni* diperkuat oleh orientasi pembangunan yang ekonomistik, rendahnya *policy coherence*, dan pengakuan yang terbatas terhadap pluralisme hukum. Temuan ini berdampak pada ketidakpastian hukum, marginalisasi kelompok rentan, dan terhambatnya pencapaian pembangunan berkelanjutan. Karena itu, diperlukan harmonisasi kebijakan publik dan hukum agraria melalui penguatan UUPA sebagai rujukan payung, integrasi kebijakan lintas sektor berbasis bukti, serta tata kelola partisipatif yang menjamin perlindungan hak masyarakat.

**Kata Kunci:** Kebijakan Publik; Hukum Agraria; Pengelolaan Tanah; Disharmoni Regulasi; Keadilan Agraria.

**Abstract:** The disharmony between sectoral public policies and the principles of Indonesia's 1960 Basic Agrarian Law (UUPA) continues to shape land governance, as reflected in overlapping regulations, fragmented authority, and recurring agrarian conflicts. This study analyzes the forms of disharmony, its drivers, and its implications for legal certainty, the protection of community land rights (including indigenous peoples), and the pursuit of agrarian justice. Methodologically, the study combines normative legal research with a systematic literature review of scholarly articles, institutional reports, and policy documents published between 2017 and 2025. The collected materials were examined through thematic content analysis and normative comparison (statutory, conceptual, and policy approaches) to map regulatory relationships, institutional dynamics, and implementation patterns. The synthesis identifies three dominant forms of disharmony: (1) normative disharmony due to inconsistent and duplicative rules, (2) institutional disharmony driven by fragmented mandates and weak cross-sector coordination, and (3) implementational disharmony in licensing and land acquisition practices that diverge from land's social function. These dynamics are reinforced by an economicistic development orientation, low cross-sector policy coherence, and limited recognition of legal pluralism. Consequently, the disharmony contributes to legal uncertainty, the marginalization of vulnerable groups, and setbacks for sustainable development. Policy harmonization is therefore required, including strengthening the UUPA as an overarching reference, integrating cross-sector policies based on evidence, and advancing participatory governance to safeguard rights.

**Keywords:** Public Policy; Agrarian Law; Land Management; Regulatory Disharmony; Agrarian Justice.

**PENDAHULUAN**

Tanah merupakan sumber daya strategis yang memengaruhi struktur sosial, ekonomi, dan politik, sekaligus menjadi basis pemenuhan hak hidup warga negara. Di

Indonesia, pengelolaan pertanahan secara normatif diletakkan pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 yang menegaskan prinsip keadilan, kemanfaatan, dan fungsi sosial tanah. Namun,

arah kebijakan publik sektoral khususnya pada bidang investasi, infrastruktur, kehutanan, pertambangan, dan tata ruang sering berkembang dengan logika dan instrumen regulasi yang tidak selalu terintegrasi dengan prinsip-prinsip UUPA. Konsekuensinya tampak pada tumpang tindih pengaturan, fragmentasi kewenangan, dan munculnya konflik agraria yang berulang.

Sejumlah kajian menegaskan bahwa lemahnya koherensi kebijakan lintas sektor (*policy coherence*) membuat UUPA tidak lagi berfungsi efektif sebagai rujukan payung (*umbrella act*) dalam praktik, karena setiap sektor memproduksi norma dan perizinan dengan mandat yang berbeda (Howlett, Ramesh, & Perl, 2020; KPA, 2023). Dalam kondisi demikian, kepastian hukum menjadi rentan terutama ketika hak-hak masyarakat, petani kecil, dan masyarakat adat berhadapan dengan proses perizinan berbasis konsesi dan pengadaan tanah untuk proyek strategis pembangunan.

Penelitian terdahulu yang relevan menunjukkan beberapa pola penting. Analisis kebijakan reforma agraria mengindikasikan adanya ketidaksinkronan antara agenda redistribusi dan orientasi pertumbuhan ekonomi yang mendorong perluasan konsesi (Wardhani, 2020; Susetio, 2013). Kajian penanganan konflik agraria menunjukkan bahwa kebijakan penyelesaian konflik kerap bersifat *ad hoc*, bergantung pada kapasitas institusi dan koordinasi antar-lembaga, sehingga hasilnya tidak konsisten (Susetio, 2013; KPA, 2023). Studi mengenai land bank dan pengelolaan tanah juga menyoroti risiko pelemahan prinsip pemerataan apabila desain kelembagaan dan transparansi tidak kuat (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2021). Di sisi lain, literatur tentang pluralisme hukum menegaskan bahwa pengakuan yang terbatas terhadap hak ulayat memperbesar kerentanan konflik, terutama di

wilayah yang memiliki sistem tenurial adat (Bedner & Arizona, 2019).

Urgensi kajian ini meningkat dalam konteks Indonesia kontemporer karena konflik agraria masih menunjukkan intensitas yang tinggi dan sering beririsan dengan pelanggaran hak asasi manusia mulai dari penggusuran paksa, kriminalisasi warga, hingga hilangnya mata pencarian (KPA, 2023). Selain itu, dorongan pembangunan infrastruktur dan investasi berskala besar menuntut kerangka kebijakan yang lebih koheren agar tujuan pertumbuhan tidak menimbulkan biaya sosial ekologis yang berkepanjangan. Tanpa harmonisasi kebijakan yang berangkat dari asas UUPA dan pendekatan berbasis HAM, penyelesaian konflik cenderung repetitif serta memperlebar ketimpangan penguasaan tanah.

Kajian ini menawarkan kontribusi dengan memadukan perspektif kebijakan publik dan hukum agraria secara interdisipliner untuk memetakan bentuk disharmoni, faktor penyebab, serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan keadilan agraria. Kerangka analitis memanfaatkan konsep *policy coherence*, nilai-nilai dasar UUPA, serta perspektif pluralisme hukum guna menghasilkan sintesis yang dapat menjadi dasar rekomendasi perbaikan tata kelola pertanahan.

Literatur mengenai disharmoni kebijakan publik dan hukum agraria di Indonesia menunjukkan bahwa persoalan pertanahan tidak semata-mata bersifat teknis-administratif. Ia berkelindan dengan politik penguasaan ruang, fragmentasi regulasi sektoral, serta kapasitas kelembagaan negara dalam mengelola mandat konstitusional "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Dalam perspektif kebijakan, ketidaksinkronan norma dan instrumen sering terjadi ketika target percepatan pembangunan dan investasi didorong lebih cepat daripada penataan ulang dasar-dasar penguasaan dan pemanfaatan tanah. Studi Susetio (2013) menegaskan

bawa disharmoni peraturan perundang-undangan bidang agraria dipicu oleh ego-sektoral kementerian/lembaga dalam pembentukan regulasi. Akibatnya, lahir berbagai ketentuan yang saling beririsan, bahkan bertentangan, dengan prinsip UUPA. Temuan ini penting karena menjelaskan akar persoalan pada tahap perencanaan dan harmonisasi regulasi, bukan hanya pada implementasi.

Wardhani (2020) menunjukkan bahwa materi pertanahan dalam RUU Cipta Kerja (sebagai cikal-bakal kerangka omnibus Cipta Kerja) berpotensi menyimpang dari prinsip-prinsip dasar UUPA, terutama terkait kepastian hukum, fungsi sosial tanah, dan perlindungan kelompok dengan posisi tawar lemah. Kajian ini menguatkan argumen bahwa reformasi regulasi perlu diuji tidak hanya dari sisi efisiensi perizinan, tetapi juga dari sisi kesesuaian nilai (*value compatibility*) dengan mandat keadilan agraria.

Dari sisi pluralisme hukum dan hak masyarakat adat, Bedner dan Arizona (2019) menilai bahwa strategi perlindungan berbasis “adat” dapat menjadi kanal resistensi terhadap disposesi. Namun, hasilnya sering terbatas jika tpwidak disertai konsistensi pengakuan negara, penegasan hak, serta mekanisme implementasi yang dapat dievaluasi. Temuan tersebut relevan untuk memahami mengapa pengakuan normatif atas hak ulayat tidak otomatis menurunkan konflik di lapangan.

Pada level teori agraria politik, Peluso dan Lund (2011) menempatkan persoalan penguasaan tanah pada arena “*frontiers of land control*”, yakni ruang-ruang di mana pembentukan rezim kepemilikan dan klaim legalitas dinegosiasikan oleh negara, pasar, dan aktor lokal. Kerangka ini membantu membaca disharmoni sebagai proses perebutan legitimasi dan kontrol, bukan semata kesalahan teknis regulasi.

**Tabel 1.**  
**Ringkasan Penelitian Relevan dan Kontribusinya Terhadap Kajian Ini**

Sumber	Fokus	Temuan kunci	Relevansi bagi kajian ini
Susetio (2013)	Disharmoni regulasi agraria	Ego-sektoral dan tumpang tindih regulasi melemahkan harmonisasi dan kepastian hukum.	Menjelaskan akar disharmoni pada tahap harmonisasi regulasi.
Wardhani (2020)	Pertanahan dalam kerangka omnibus	Materi pertanahan berpotensi keluar dari prinsip UUPA dan melemahkan perlindungan kelompok rentan.	Menguatkan perlunya uji kesesuaian nilai terhadap UUPA.
Bedner & Arizona (2019)	Adat dan perlindungan hak	Wacana adat penting, namun terbatas tanpa pengakuan negara dan mekanisme implementasi.	Memperjelas faktor disharmoni pada hak ulayat dan pluralisme hukum.
Peluso & Lund (2011)	Frontiers of land control	Kontrol tanah dibentuk melalui negosiasi klaim, legalitas, dan kuasa di frontier sosial-politik.	Memberi lensa kontestasi legitimasi dalam disharmoni.
FAO (2012)	Tata kelola tenurial berbasis hak	Standar tata kelola menekankan perlindungan kelompok rentan, transparansi, dan akuntabilitas.	Menjadi rujukan normatif untuk rekomendasi tata kelola partisipatif.
w(2023)	Tren konflik agraria	Konflik agraria tetap tinggi dan berdampak pada korban, kriminalisasi, serta ketidakpastian akses tanah.	Memberi konteks empiris urgensi harmonisasi dan pemulihan hak.

Catatan: ringkasan pada tabel merupakan sintesis penulis dari literatur yang dikaji.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tujuan penelitian ini adalah: (1) mengidentifikasi bentuk disharmoni antara kebijakan publik sektoral dan UUPA dalam

pengelolaan tanah, (2) menganalisis faktor-faktor yang mendorong terjadinya disharmoni pada level normatif, institusional, dan implementasi, serta (3) merumuskan implikasi dan rekomendasi harmonisasi kebijakan untuk mendukung kepastian hukum, perlindungan hak masyarakat, dan pembangunan berkelanjutan.

## METODE ANALISIS

Penelitian ini menggunakan desain penelitian hukum normatif yang dipadukan dengan tinjauan pustaka sistematis (*systematic literature review/SLR*). Pendekatan normatif digunakan untuk menilai kesesuaian substansi kebijakan publik sektoral terhadap asas-asas UUPA No. 5 Tahun 1960 melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kebijakan. Sementara itu, SLR digunakan untuk menghimpun dan mensintesis temuan penelitian terdahulu serta dokumen kebijakan yang relevan agar pemetaan disharmoni dapat dilakukan secara komprehensif dan terukur.

Sumber data berupa bahan hukum primer (UUPA, peraturan sektoral dan turunannya yang relevan), bahan hukum sekunder (artikel jurnal, buku, dan laporan lembaga), serta bahan hukum tersier (kamus/ensiklopedia hukum dan indeksasi) yang terbit pada rentang 2017–2025. Penelusuran dilakukan melalui Google Scholar, Scopus, dan portal jurnal nasional, dengan kata kunci antara lain: kebijakan publik, dan hukum agraria, konflik agraria, tumpang tindih regulasi pertanahan, *policy coherence*, serta padanan istilah dalam bahasa Inggris. Kriteria inklusi meliputi: (a) relevansi langsung dengan disharmoni kebijakan pertanahan/agraria; (b) memuat analisis normatif, kelembagaan, atau implementasi, dan (c) menyediakan argumen/temuan yang dapat diekstraksi untuk sintesis. Literatur yang tidak memenuhi relevansi substansi, duplikasi, atau tidak menyajikan basis argumentatif yang memadai dikeluarkan.

Protokol SLR dilakukan untuk memastikan proses kajian dapat ditelusuri (*traceable*) dan meminimalkan bias seleksi. Tahapan utama yang ditempuh adalah sebagai berikut:

1. Identifikasi: penelusuran literatur dilakukan dengan kombinasi kata kunci terkait disharmoni regulasi agraria, UUPA, konflik agraria, bank tanah, pengadaan tanah, dan *omnibus law*.
2. Penyaringan: literatur yang tidak relevan dengan topik, tidak memiliki informasi metodologis yang memadai, atau tidak dapat diverifikasi sumbernya dikeluarkan.
3. Kelayakan: literatur yang lolos diseleksi berdasarkan kedalaman pembahasan (substansi normatif dan/atau temuan empiris), serta kesesuaian dengan kerangka analisis kebijakan publik dan hukum agraria.
4. Sintesis: literatur yang memenuhi kriteria dirangkum melalui matriks ekstraksi (tema, aktor, instrumen kebijakan, basis normatif, dan implikasi), kemudian disusun menjadi tema-tema analitis.

Untuk menjaga kualitas sintesis, peneliti menerapkan pengecekan ulang terhadap konsistensi konsep antarliteratur serta membandingkan argumentasi akademik dengan ketentuan hukum positif yang relevan. Langkah ini sekaligus berfungsi sebagai uji kesesuaian norma (*legal harmonization assessment*) yang menempatkan prinsip-prinsip UUPA sebagai rujukan.

Data yang terkumpul dianalisis menggunakan analisis isi (*content analysis*) bertema (*thematic*). Prosedur analisis meliputi: (1) ekstraksi data ke dalam matriks sintesis (informasi penulis/tahun, fokus studi, sektor kebijakan, jenis disharmoni, dan dampak), (2) pengodean terbuka untuk mengidentifikasi unit makna yang berulang, (3) pengelompokan kode menjadi tema besar yang merepresentasikan disharmoni normatif, institusional, dan implementatif, (4)

perbandingan normatif untuk menilai kesesuaian tema-tema tersebut dengan asas UUPA (fungsi sosial, keadilan, kemanfaatan) serta prinsip *policy coherence*; dan (5) penarikan simpulan analitis serta rekomendasi kebijakan berbasis temuan sintesis. Untuk menjaga ketertelusuran (*auditability*), peneliti menyusun jejak analisis (audit trail) berupa daftar literatur terpilih, catatan pengodean, dan pemberaran pengelompokan tema. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan temuan lintas tipe sumber (artikel ilmiah, laporan lembaga, dan dokumen kebijakan) agar interpretasi tidak bertumpu pada satu jenis sumber saja.

## PEMBAHASAN

Berdasarkan sintesis literatur 2017–2025, temuan utama kajian ini dapat dirangkum sebagai berikut: 1) Disharmoni normatif paling menonjol muncul dari ketidaksinkronan dan duplikasi norma antara regulasi sektoral (misalnya investasi, kehutanan, pertambangan, tata ruang) dengan asas UUPA, sehingga memunculkan rezim hak dan perizinan yang saling tumpang tindih. 2) Disharmoni institusional tercermin pada fragmentasi mandat dan koordinasi yang lemah antar institusi pengelola tanah/ruang, yang berdampak pada inkonsistensi penerbitan izin, ketidakseragaman penetapan status lahan, dan lemahnya akuntabilitas pengambilan keputusan. 3) Disharmoni implementatif terlihat pada praktik perizinan dan pengadaan tanah yang tidak konsisten, termasuk rendahnya partisipasi bermakna warga terdampak, minimnya perlindungan kelompok rentan, serta lemahnya mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif.

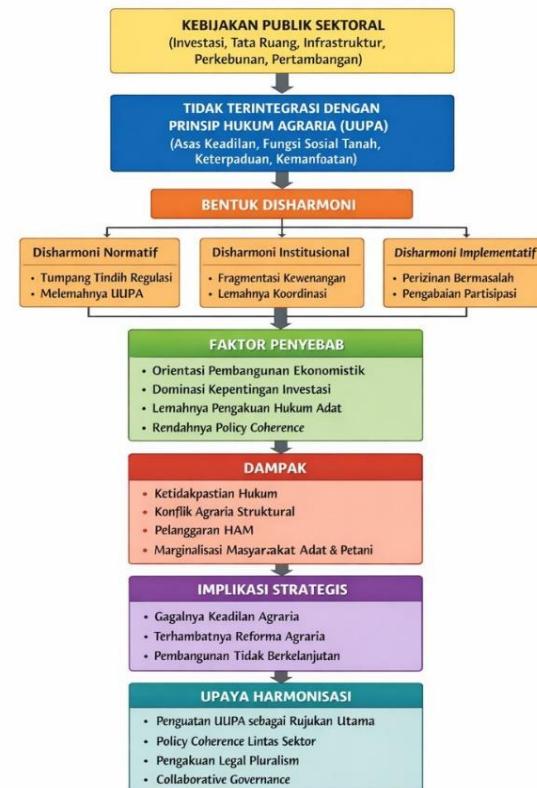
Faktor pendorong disharmoni berulang adalah orientasi pembangunan yang ekonomistik, rendahnya *policy coherence* lintas sektor, dan pengakuan yang terbatas terhadap pluralisme hukum/hak ulayat, sehingga memperbesar risiko marginalisasi masyarakat adat dan petani kecil.

Dampak yang paling sering dicatat dalam literatur adalah ketidakpastian hukum, eskalasi konflik agraria, kriminalisasi warga, serta hambatan terhadap agenda keadilan agraria dan pembangunan berkelanjutan. Tipologi temuan ini divisualisasikan dalam gambar 1 untuk memperjelas relasi antar bentuk disharmoni.

### Bentuk Disharmoni antara Kebijakan Publik dan Hukum Agraria dalam Pengelolaan Tanah

Berdasarkan hasil telaah literatur, disharmoni antara kebijakan publik dan hukum agraria dalam pengelolaan tanah di Indonesia dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk utama, yaitu disharmoni normatif, disharmoni institusional, dan disharmoni implementatif. Ketiga bentuk disharmoni ini saling berkaitan dan memperkuat satu sama lain sehingga menghasilkan konflik agraria yang bersifat struktural dan berulang.

Bagan 1. Disharmoni Kebijakan Publik dan Hukum Agraria dalam Pengelolaan Tanah di Indonesia



Gambar 1. Klasifikasi Bentuk Disharmoni Kebijakan Publik dan Hukum Agraria dalam Pengelolaan Tanah  
Sumber: Diolah penulis berdasarkan sintesis literatur (2017–2025).

## 1. Disharmoni Normatif: Ketidaksinkronan Regulasi

Disharmoni normatif terjadi ketika kebijakan publik sektoral tidak sejalan dengan prinsip dasar hukum agraria nasional yang tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960. UUPA menegaskan asas keadilan, kemanfaatan, dan fungsi sosial tanah sebagai landasan utama pengelolaan agraria. Namun, berbagai kebijakan sektoral seperti kebijakan investasi, kehutanan, pertambangan, dan tata ruang sering kali mengabaikan asas tersebut (Susetio, 2013). Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa munculnya undang-undang dan peraturan sektoral pasca-reformasi telah memperlemah posisi UUPA sebagai umbrella act di bidang agraria. Martikasari et al. (2023) menemukan bahwa kebijakan reforma agraria sering kali tidak sinkron dengan kebijakan pembangunan nasional yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Akibatnya, terjadi tumpang tindih pengaturan hak atas tanah, terutama antara hak guna usaha (HGU), hak pengelolaan negara, dan klaim masyarakat adat. Dalam perspektif teori policy coherence, ketidaksinkronan regulasi mencerminkan kegagalan negara dalam menyelaraskan tujuan kebijakan lintas sektor (Howlett, Ramesh, & Perl, 2020). Kebijakan yang tidak koheren berpotensi menciptakan konflik karena masing-masing sektor bekerja dengan logika dan kepentingannya sendiri tanpa kerangka integratif yang mengacu pada hukum agraria nasional.

## 2. Disharmoni Institusional: Fragmentasi Kewenangan

Disharmoni juga terlihat pada aspek kelembagaan. Pengelolaan tanah melibatkan banyak institusi negara, seperti Kementerian ATR/BPN, Kementerian Kehutanan, Kementerian ESDM, pemerintah daerah, dan lembaga khusus seperti land bank. Fragmentasi kewenangan ini menyebabkan lemahnya koordinasi dan inkonsistensi

kebijakan (KPA, 2023). Kajian Annisa et al. (2025) menunjukkan bahwa konflik agraria sering kali muncul akibat perbedaan keputusan antar lembaga negara terkait status dan peruntukan tanah. Dalam banyak kasus, masyarakat menghadapi kesulitan memperoleh kepastian hukum karena satu lembaga mengakui hak mereka, sementara lembaga lain menerbitkan izin kepada pihak ketiga. Situasi ini mencerminkan rendahnya kapasitas institusional negara dalam mengelola tanah secara terpadu. Dari sudut pandang teori state capacity, lemahnya koordinasi antar lembaga menunjukkan keterbatasan negara dalam menjalankan fungsi regulatif dan distributif secara efektif (Howlett, Ramesh, & Perl, 2020). Negara gagal memastikan bahwa kebijakan publik yang dihasilkan konsisten dengan tujuan hukum agraria, yakni keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat.

## Faktor Penyebab Disharmoni Kebijakan Publik dan Hukum Agraria

### 1. Orientasi Pembangunan yang Ekonomistik

Literatur menunjukkan bahwa salah satu faktor utama disharmoni adalah dominasi paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan investasi. Kebijakan publik cenderung menempatkan tanah sebagai komoditas ekonomi strategis, bukan sebagai sumber kehidupan masyarakat (Zakaria, 2021). Kebijakan pembangunan infrastruktur, kawasan industri, dan perkebunan skala besar sering memprioritaskan efisiensi ekonomi dan kepentingan investor. Dalam banyak kasus, proses pengadaan tanah dilakukan tanpa partisipasi bermakna masyarakat terdampak, sehingga melanggar prinsip keadilan agraria (White et al., 2012). Hal ini bertentangan dengan teori keadilan distributif, yang menekankan perlunya distribusi sumber daya secara adil dan proporsional.

## 2. Lemahnya Pengakuan terhadap Hak Masyarakat Adat

Disharmoni juga dipicu oleh minimnya pengakuan hukum terhadap hak ulayat dan sistem hukum adat. Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 mengakui hutan adat, implementasi kebijakan publik masih cenderung mengabaikan keberadaan masyarakat adat dalam praktik pengelolaan tanah (Bedner & Arizona, 2019). Dalam kerangka teori legal pluralism, keberadaan berbagai sistem hukum negara, adat, dan social harus diakui dan diintegrasikan secara setara. Namun, kebijakan publik di Indonesia masih bersifat legal sentralistik, sehingga hukum negara mendominasi dan memmarginalkan hukum adat. Kondisi ini memperbesar potensi konflik dan ketidakadilan agraria.

## Dampak Disharmoni terhadap Kepastian Hukum dan Hak atas Tanah

### 1. Ketidakpastian Hukum

Disharmoni kebijakan publik dan hukum agraria berdampak langsung pada kepastian hukum. Tumpang tindih regulasi dan perizinan menyebabkan masyarakat tidak memiliki jaminan perlindungan hukum atas tanah yang mereka kuasai secara turuntemurun. Nugroho (2019) menegaskan bahwa ketidakpastian hukum merupakan pemicu utama konflik agraria berkepanjangan. Ketidakpastian ini bertentangan dengan prinsip *rule of law*, yang mensyaratkan kepastian, konsistensi, dan kejelasan hukum sebagai fondasi negara hukum. Ketika kebijakan publik tidak harmonis dengan hukum agraria, maka fungsi hukum sebagai alat perlindungan sosial menjadi lemah.

### 2. Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Sejumlah studi mengaitkan konflik agraria dengan pelanggaran hak asasi manusia, seperti penggusuran paksa, kriminalisasi petani, dan hilangnya mata pencarian (KPA, 2023). Konflik agraria bukan hanya

persoalan hukum pertanahan, tetapi juga persoalan HAM dan keadilan sosial. Teori human rights based approach menegaskan bahwa kebijakan publik harus menjamin perlindungan hak-hak dasar warga negara. Namun, disharmoni kebijakan agraria menunjukkan bahwa pendekatan berbasis HAM belum menjadi arus utama dalam perumusan kebijakan pertanahan di Indonesia.

## Implikasi Disharmoni terhadap Keadilan Agraria dan Pembangunan Berkelanjutan

Disharmoni antara kebijakan publik dan hukum agraria berdampak serius terhadap upaya mewujudkan keadilan agraria. Reforma agraria yang seharusnya menjadi instrumen redistribusi tanah justru berjalan lambat dan tidak menyentuh akar masalah ketimpangan struktur penguasaan tanah (Borras & Franco, 2012). Dalam perspektif *sustainable development*, pengelolaan tanah harus memperhatikan keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan. Namun, kebijakan yang tidak harmonis cenderung mengejar pertumbuhan ekonomi jangka pendek dengan mengorbankan keberlanjutan sosial dan ekologis. Firdaus (2021) menyebut kondisi ini sebagai kegagalan tata kelola agraria berkelanjutan.

## Upaya Harmonisasi Kebijakan Publik dan Hukum Agraria

Literatur menunjukkan bahwa harmonisasi kebijakan dapat ditempuh melalui beberapa strategi, antara lain: penyederhanaan regulasi, penguatan peran UUPA sebagai rujukan utama, peningkatan partisipasi masyarakat, dan integrasi hukum adat dalam sistem hukum nasional (KPA, 2023). Pendekatan *collaborative governance* menjadi relevan untuk mendorong dialog antara negara, masyarakat, dan sektor swasta dalam pengambilan keputusan terkait pengelolaan tanah. Dengan melibatkan aktor non-negara,

kebijakan publik diharapkan lebih responsif terhadap realitas sosial dan hukum agraria.

## KESIMPULAN

Berdasarkan sintesis literatur dan telaah normatif yang dilakukan, dapat disimpulkan bahwa ketidakharmonisan antara kebijakan publik dan hukum agraria dalam pengelolaan tanah di Indonesia merupakan persoalan struktural yang bekerja pada tiga level: normatif (ketidaksinkronan regulasi), institusional (fragmentasi kewenangan), dan implementatif (praktik perizinan/pengadaan tanah yang tidak konsisten dengan fungsi sosial tanah). Disharmoni tersebut diperkuat oleh orientasi pembangunan yang ekonomistik serta rendahnya koherensi kebijakan lintas sektor, sehingga memicu ketidakpastian hukum, marginalisasi kelompok rentan, dan eskalasi konflik agraria. Kondisi ini pada akhirnya menghambat pencapaian keadilan agraria dan pembangunan berkelanjutan.

Berdasarkan temuan kajian, rekomendasi yang dapat diajukan adalah sebagai berikut: 1) Penguatan UUPA sebagai rujukan payung melalui penataan dan harmonisasi regulasi sektoral, termasuk penyelarasan norma turunan dan praktik perizinan agar sejalan dengan asas fungsi sosial, keadilan, dan kemanfaatan tanah. 2) Penguatan koordinasi kelembagaan lintas sektor dengan memperjelas mandat, memperbaiki integrasi data pertanahan, serta memperkuat mekanisme akuntabilitas dalam penerbitan izin dan penetapan status/penguasaan lahan. 3) Penerapan tata kelola partisipatif dan pendekatan berbasis HAM dalam pengadaan tanah serta penyelesaian sengketa, termasuk memastikan partisipasi bermakna, transparansi, dan perlindungan kelompok rentan. 4) Pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat dan sistem tenurial lokal melalui integrasi pluralisme hukum ke dalam kebijakan pertanahan, pemetaan partisipatif, serta mekanisme pengakuan yang operasional

di tingkat daerah. 5) Penguatan instrumen evaluasi kebijakan berbasis evidence dan keberlanjutan (*social-environmental safeguards*) agar kebijakan pertanahan tidak hanya mengejar tujuan ekonomi jangka pendek, tetapi juga memastikan keadilan distributif dan keberlanjutan sosial-ekologis.

Sebagai kajian *literature review*, penelitian ini berfokus pada sintesis argumentasi dan temuan yang tersedia dalam literatur serta telaah normatif terhadap peraturan perundang-undangan. Karena itu, kajian ini tidak menggantikan kebutuhan studi lapangan untuk menangkap dinamika mikro, negosiasi aktor, dan variasi implementasi kebijakan pertanahan di berbagai daerah. Keterbatasan lain terkait ketersediaan data publik yang tidak seragam antarsektor serta perbedaan kualitas pelaporan konflik agraria. Akibatnya, beberapa pola implementasi hanya dapat dibaca melalui indikasi yang berulang dalam studi-studi terdahulu, bukan melalui pengukuran kuantitatif yang seragam.

## REFERENSI

- Bedner, A. W., & Arizona, Y. (2019). Adat in Indonesian land law: A promise for the future or a dead end? *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 20(5), 416–434.  
<https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1678472>
- Borras, S. M., Jr., & Franco, J. C. (2012). Global land grabbing and trajectories of agrarian change: A preliminary analysis. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), 34–59.  
<https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00339.x>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2012). *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*. FAO.  
<https://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>

- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Principles and processes* (4th ed.). Oxford University Press.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2012). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012*.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2024). *Dekade krisis agraria: Warisan Nawacita dan masa depan reforma agraria pasca perubahan politik 2024 (Laporan konflik agraria 2023)*. KPA.
- Peluso, N. L., & Lund, C. (2011). New frontiers of land control: Introduction. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 667–681.<https://doi.org/10.1080/03066150.2011.607706>
- Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah*.
- Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*.
- Susetio, W. (2013). Disharmoni peraturan perundang-undangan di bidang agraria. *Lex Jurnalica*, 10(3).
- Wardhani, D. K. (2020). Disharmoni antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan dengan prinsip-prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*, 6(2), 440–455. <https://doi.org/10.15294/jkh.v6i2.3755>
- White, B., Borras, S. M., Jr., Hall, R., Scoones, I., & Wolford, W. (2012). The new enclosures: Critical perspectives on corporate land deals. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3–4), 619–647. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.674037>