

**KEBIJAKAN PUBLIK DAN REFORMA AGRARIA DALAM PERSPEKTIF
HUBUNGAN INTERNASIONAL*****PUBLIC POLICY AND AGRARIAN REFORM FROM AN INTERNATIONAL
RELATIONS PERSPECTIVE***

Andi Amaliah Suhra¹
Universitas
Muhammadiyah
Makassar¹
email:
[andiamaliasuhra@unis
mu.ac.id](mailto:andiamaliasuhra@unis
mu.ac.id)

**Mahar Muharram
Hamzah Assabrun
Malik²**
Institut Teknologi dan
Kesehatan Tri Tunas
Nasional²
email:
[maharmuharramham@
gmail.com](mailto:maharmuharramham@
gmail.com)

Indriani Muin³
Universitas
Muhammadiyah
Makassar³
email:
[indrianmuin@unismuh.
ac.id](mailto:indrianmuin@unismuh.
ac.id)

IJI Publication
p-ISSN: 2774-1907
e-ISSN: 2774-1915
Vol. 6, No. 3, pp. 229-234
Juli 2026



Unit Publikasi Ilmiah
Intelektual Madani
Indonesia

Abstrak: Ketimpangan penguasaan tanah, konflik agraria, ekspansi investasi berbasis lahan, dan kuatnya rezim tata kelola global menunjukkan bahwa reforma agraria tidak cukup dibaca sebagai urusan administratif pertanahan. Artikel ini bertujuan menganalisis reforma agraria sebagai kebijakan publik yang bekerja dalam tarikan hubungan internasional, terutama melalui investasi lintas negara, norma hak asasi manusia, dan tata kelola tenurial global. Penelitian ini menggunakan metode *literature review* naratif dengan menelaah artikel jurnal, buku akademik, dokumen organisasi internasional, dan peraturan perundang-undangan Indonesia yang relevan. Literatur dipilih berdasarkan kesesuaian tema, kontribusi konseptual, otoritas sumber, dan keterkaitannya dengan kebijakan reforma agraria. Analisis dilakukan melalui pembacaan kritis, pengodean tematik, perbandingan antarsumber, dan sintesis argumentatif. Hasil kajian menunjukkan empat temuan utama: reforma agraria merupakan instrumen koreksi ketimpangan agraria, implementasinya dibatasi fragmentasi kelembagaan, agenda redistribusi tanah berhadapan dengan tekanan investasi dan pasar global, serta norma internasional memperkuat legitimasi perlindungan hak-hak masyarakat pedesaan. Kebaruan artikel ini terletak pada integrasi perspektif kebijakan publik dan hubungan internasional untuk menjelaskan reforma agraria sebagai arena negosiasi antara negara, pasar, hukum internasional, dan gerakan sosial.

Kata Kunci: Kebijakan Publik; Reforma Agraria; Hubungan Internasional; Tata Kelola Lahan; Investasi Global.

Abstract: Unequal land control, agrarian conflicts, land-based investment expansion, and the growing influence of global governance regimes indicate that agrarian reform cannot be understood merely as an administrative land policy. This article aims to analyze agrarian reform as a public policy issue shaped by international relations, particularly through transnational investment, human rights norms, and global tenure governance. This study employs a narrative literature review by examining journal articles, academic books, documents issued by international organizations, and Indonesian legal instruments relevant to agrarian reform. Sources were selected based on thematic relevance, conceptual contribution, source authority, and their relationship to agrarian reform policy. The analysis was conducted through critical reading, thematic coding, cross-source comparison, and argumentative synthesis. The review identifies four main findings: agrarian reform functions as an instrument for correcting agrarian inequality; its implementation is constrained by institutional fragmentation; land redistribution is challenged by investment pressures and global markets; and international norms strengthen the legitimacy of protecting rural communities rights. The novelty of this article lies in integrating public policy and international relations perspectives to explain agrarian reform as an arena of negotiation among the state, the market, international law, and social movements.

Keywords: Public Policy; Agrarian Reform; International Relations; Land Governance; Global Investment.

PENDAHULUAN

Reforma agraria menjadi agenda kebijakan publik yang strategis karena berkaitan langsung dengan distribusi sumber daya, pengurangan kemiskinan pedesaan, ketahanan pangan, dan penyelesaian konflik sosial. Fenomena yang masih mengemuka di Indonesia adalah ketimpangan penguasaan tanah, tumpang tindih perizinan, konflik antara masyarakat dengan korporasi atau

negara, serta kecenderungan program reforma agraria berhenti pada legalisasi aset. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan agraria bukan semata masalah teknis administrasi pertanahan, melainkan masalah relasi kuasa yang menentukan siapa yang memperoleh akses, manfaat, dan perlindungan atas tanah.

Sejumlah kajian terdahulu telah menjelaskan reforma agraria dari perspektif kebijakan domestik. Widodo (2017)

menegaskan bahwa pembaruan agraria di Indonesia perlu menggabungkan *asset reform* dan *access reform* agar redistribusi tanah menjadi dasar penghidupan yang berkelanjutan. Luthfi (2019) menunjukkan bahwa pembentukan kelembagaan reforma agraria pada masa Joko Widodo-Jusuf Kalla memperlihatkan keseriusan negara, tetapi masih berhadapan dengan sektoralisasi kementerian dan strategi kompromi. Martikasari et al. (2023) menemukan bahwa isu dominan kebijakan reforma agraria di Indonesia meliputi konflik tanah, tata kelola pertanahan, pelayanan tanah, izin pemanfaatan tanah, distribusi tanah, tanah masyarakat, dan penataan tanah. Kajian-kajian tersebut penting, tetapi sebagian besar masih menempatkan reforma agraria sebagai persoalan kebijakan nasional.

Pada saat yang sama, literatur hubungan internasional dan ekonomi politik global menunjukkan bahwa tata kelola tanah semakin dipengaruhi oleh faktor lintas batas. Hall et al. (2011) menjelaskan bahwa perubahan relasi pertanahan di Asia Tenggara berlangsung melalui mekanisme eksklusi yang terkait dengan alokasi negara, konservasi, ekspansi tanaman ekspor, konversi lahan, dan mobilisasi identitas. Wolford et al. (2013) menempatkan transaksi lahan global sebagai bagian dari perubahan peran negara dalam mengatur lahan untuk pangan, energi, dan komoditas. Cotula (2015) menunjukkan bahwa hukum investasi internasional dapat memengaruhi ruang kebijakan negara dalam mengatur tanah dan sumber daya alam. Sementara itu, FAO (2022) dan United Nations General Assembly (2018) memperkuat norma internasional mengenai tata kelola tenurial, hak atas pangan, dan hak-hak masyarakat pedesaan.

Berdasarkan pemetaan tersebut, celah kajian artikel ini terletak pada kurangnya pembacaan yang menghubungkan literatur kebijakan publik dengan literatur hubungan internasional dalam menjelaskan reforma

agraria. Artikel ini tidak hanya menempatkan reforma agraria sebagai program redistribusi tanah, tetapi juga sebagai arena perjumpaan antara kebijakan negara, kepentingan pasar, norma internasional, dan gerakan sosial. Dengan demikian, artikel ini bertujuan menganalisis reforma agraria sebagai kebijakan publik yang dipengaruhi oleh dinamika hubungan internasional, serta mengidentifikasi implikasinya bagi tata kelola agraria di Indonesia.

METODE ANALISIS

Artikel ini menggunakan metode *literature review* naratif. Metode ini dipilih karena tujuan kajian bukan menghitung besaran efek sebagaimana dalam *systematic review* kuantitatif, melainkan memetakan perkembangan gagasan, membandingkan posisi literatur, dan menyusun sintesis konseptual mengenai reforma agraria dalam perspektif kebijakan publik dan hubungan internasional. Sumber yang ditelaah meliputi artikel jurnal, buku akademik, dokumen organisasi internasional, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan reforma agraria, tata kelola lahan, investasi lintas negara, hak asasi manusia, dan kebijakan pertanahan Indonesia.

Pemilihan literatur dilakukan melalui empat kriteria. Pertama, sumber memiliki relevansi langsung dengan reforma agraria, kebijakan publik, tata kelola lahan, investasi, atau hak masyarakat pedesaan. Kedua, sumber memberikan kontribusi konseptual atau empiris terhadap pemahaman mengenai ketimpangan agraria, redistribusi tanah, kelembagaan, atau tekanan ekonomi politik global. Ketiga, sumber memiliki otoritas akademik atau kelembagaan, seperti jurnal ilmiah, buku akademik, dokumen lembaga internasional, dan regulasi resmi negara. Keempat, sumber yang membahas Indonesia diprioritaskan apabila menjelaskan perubahan regulasi, implementasi kelembagaan, atau persoalan konflik agraria.

Analisis dilakukan dalam empat tahap. Tahap pertama adalah identifikasi dan pembacaan awal untuk menemukan fokus argumentasi setiap sumber. Tahap kedua adalah pengodean tematik dengan mengelompokkan literatur ke dalam tema: reforma agraria sebagai kebijakan publik, globalisasi dan investasi lahan, norma internasional dan hak petani, serta dinamika kebijakan reforma agraria di Indonesia. Tahap ketiga adalah perbandingan antarsumber untuk melihat persamaan, perbedaan, dan ketegangan argumentatif. Tahap keempat adalah sintesis naratif untuk merumuskan temuan kajian dan implikasi teoritisnya. Dengan prosedur tersebut, artikel ini berupaya menghindari uraian deskriptif semata dan menempatkan literatur sebagai bahan analisis konseptual.

PEMBAHASAN

Kerangka Teoretis Kebijakan Publik dan Hubungan Internasional

Dalam teori kebijakan publik, kebijakan dapat dipahami sebagai pilihan tindakan negara dalam merespons masalah kolektif. Dye (2013) menjelaskan kebijakan publik sebagai apa yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dalam konteks reforma agraria, pilihan negara untuk mendistribusikan tanah, melegalisasi aset, memperbaiki akses ekonomi, atau membiarkan ketimpangan berlanjut merupakan keputusan kebijakan yang memiliki konsekuensi sosial. Kerangka proses kebijakan juga menekankan bahwa implementasi tidak hanya ditentukan oleh rumusan norma, tetapi oleh kapasitas kelembagaan, koordinasi aktor, sumber daya, dan konfigurasi kepentingan (Sabatier, 2007).

Dari perspektif hubungan internasional, reforma agraria dapat dibaca melalui interdependensi, rezim internasional, dan ekonomi politik global. Keohane dan Nye (2012) menegaskan bahwa interdependensi membuat keputusan domestik semakin terkait

dengan jaringan ekonomi dan politik lintas batas. Krasner (1983) memahami rezim internasional sebagai kumpulan prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan yang mengarahkan perilaku aktor. Dengan kerangka ini, kebijakan agraria tidak berada dalam ruang nasional yang tertutup, melainkan dipengaruhi oleh pasar komoditas, investasi asing, standar tata kelola global, hukum investasi, dan norma hak asasi manusia.

Reforma Agraria sebagai Objek Kebijakan Publik

Temuan kajian pertama menunjukkan bahwa reforma agraria merupakan instrumen kebijakan publik untuk mengoreksi ketimpangan struktur agraria. Dalam kerangka ini, reforma agraria tidak dapat disamakan dengan sertifikasi tanah. Sertifikasi memang penting untuk memberikan kepastian hukum, tetapi inti reforma agraria adalah penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar lebih adil. Karena itu, ukuran keberhasilan tidak cukup berhenti pada jumlah bidang tanah yang dilegalisasi, tetapi harus mencakup penurunan ketimpangan, penguatan akses ekonomi, penurunan konflik, dan peningkatan kapasitas petani kecil.

Analisis terhadap literatur menunjukkan adanya pergeseran makna reforma agraria dari agenda redistributif menuju agenda manajerial. Borrás dan Franco (2010) mengingatkan bahwa diskursus kebijakan lahan yang menggunakan istilah *pro-poor land policy* dapat bergeser menjadi *land governance* yang lebih menekankan efisiensi administrasi. Pergeseran ini dapat melemahkan dimensi keadilan sosial apabila negara lebih fokus pada pencatatan, legalisasi, dan pelayanan pertanahan, tetapi kurang berani menyentuh konsentrasi penguasaan tanah. Dengan teori kebijakan publik, situasi ini dapat dibaca sebagai perbedaan antara desain kebijakan yang bersifat normatif dan implementasi yang

dikendalikan oleh kapasitas, kepentingan, dan kompromi aktor.

Globalisasi, Investasi, dan Tata Kelola Lahan

Temuan kajian kedua menunjukkan bahwa reforma agraria berlangsung dalam struktur ekonomi politik global yang membatasi sekaligus membentuk pilihan kebijakan negara. Transaksi lahan berskala besar melibatkan pemerintah, korporasi, investor, lembaga keuangan, dan rantai pasok global. Wolford et al. (2013) menunjukkan bahwa global *land deals* tidak dapat dipahami hanya sebagai transaksi pasar, sebab negara tetap berperan dalam membuka, mengatur, atau mengamankan akses atas lahan. Dalam konteks ini, negara tidak hilang, tetapi fungsi negara berubah menjadi penghubung antara kebutuhan pembangunan nasional dan tuntutan kapital global.

Hall et al. (2011) membantu menjelaskan bahwa eksklusi agraria dapat terjadi melalui regulasi, pasar, paksaan, dan legitimasi. Analisis ini penting karena reforma agraria sering berhadapan dengan proses eksklusi yang telah dilembagakan melalui izin konsesi, kawasan hutan, proyek infrastruktur, perkebunan, pertambangan, dan konservasi. Cotula (2015) menambahkan bahwa perjanjian investasi internasional dapat membatasi ruang kebijakan negara ketika kebijakan redistribusi atau pembatasan penguasaan lahan dianggap merugikan investor. Dengan demikian, dari sudut hubungan internasional, reforma agraria berada dalam ketegangan antara kedaulatan negara, perlindungan investor, dan tuntutan keadilan sosial.

Rezim Internasional, Hak Asasi Manusia, dan Hak-Hak Petani

Temuan kajian ketiga menunjukkan bahwa norma internasional memperkuat dasar legitimasi reforma agraria. FAO (2022) melalui *Voluntary Guidelines on the Responsible*

Governance of Tenure menempatkan tata kelola tenurial tanah, perikanan, dan hutan sebagai bagian dari ketahanan pangan dan realisasi hak atas pangan. Pedoman ini menegaskan bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk mengakui hak tenurial yang sah, melindungi kelompok rentan, mencegah konflik, dan memastikan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam.

United Nations General Assembly (2018) melalui *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas* memperluas basis normatif reforma agraria. Deklarasi ini menempatkan petani, buruh tani, nelayan skala kecil, masyarakat adat, dan komunitas pedesaan sebagai subjek hak. Dalam perspektif rezim internasional, norma seperti VGGT dan UNDROP memang tidak selalu bersifat memaksa seperti hukum nasional, tetapi dapat menjadi rujukan legitimasi, instrumen advokasi, dan standar moral bagi negara. Karena itu, reforma agraria tidak hanya menjadi urusan teknis pertanahan, tetapi juga bagian dari agenda hak asasi manusia, keadilan pangan, dan perlindungan masyarakat pedesaan.

Dinamika Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia

Temuan kajian keempat menunjukkan bahwa kebijakan reforma agraria Indonesia memperlihatkan kemajuan regulatif, tetapi masih menghadapi hambatan implementasi. Widodo (2017) menilai bahwa reforma agraria idealnya menggabungkan penataan aset dan penataan akses. Luthfi (2019) memperlihatkan bahwa kelembagaan reforma agraria telah dibangun melalui koordinasi lintas aktor, tetapi sektoralisasi kementerian dan lembaga menyebabkan implementasi berjalan tidak sepenuhnya terintegrasi. Hambatan ini menjelaskan mengapa agenda legalisasi sering lebih menonjol dibanding redistribusi tanah dan penyelesaian konflik agraria.

Secara regulatif, Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 mendefinisikan reforma agraria sebagai penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses. Regulasi tersebut kemudian dicabut dan digantikan oleh Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Pergeseran ini menunjukkan adanya upaya negara untuk mempercepat pelaksanaan, memperkuat koordinasi, dan menghubungkan reforma agraria dengan pemberdayaan ekonomi. Namun, percepatan regulatif belum otomatis menjawab persoalan dasar apabila basis data, koordinasi antar lembaga, identifikasi tanah objek reforma agraria, dan penyelesaian konflik belum berjalan efektif.

Martikasari et al. (2023) memperlihatkan bahwa isu reforma agraria di Indonesia tidak hanya berkaitan dengan distribusi tanah, tetapi juga konflik tanah, tata kelola pertanahan, pelayanan tanah, izin pemanfaatan tanah, dan tanah masyarakat. Kartodihardjo dan Cahyono (2022) menambahkan bahwa reforma agraria perlu dibaca bersama persoalan tata kelola, ketimpangan, korupsi, dan administrasi publik. Artinya, kelemahan reforma agraria tidak semata terletak pada desain hukum, melainkan juga pada kualitas birokrasi, transparansi informasi, integrasi kebijakan sektoral, dan keberanian negara menyelesaikan konflik struktural.

Implikasi bagi Studi Hubungan Internasional

Sintesis temuan menunjukkan bahwa reforma agraria relevan bagi studi hubungan internasional dalam tiga ranah. Pertama, pada ranah ekonomi politik internasional, reforma agraria berkaitan dengan investasi asing, pasar komoditas, rantai pasok global, dan perubahan peran negara dalam mengatur sumber daya agraria. Kedua, pada ranah rezim internasional, reforma agraria dipengaruhi oleh norma tata kelola tenurial,

hak atas pangan, hak petani, dan standar perlindungan kelompok rentan. Ketiga, pada ranah transnasionalisme, reforma agraria berhubungan dengan jaringan advokasi, organisasi petani, lembaga internasional, dan gerakan sosial yang menekan negara agar mengakui hak atas tanah

Implikasi teoritis dari temuan ini adalah bahwa negara tidak dapat dipahami sebagai aktor tunggal yang sepenuhnya otonom dalam merumuskan kebijakan agraria. Negara tetap menjadi aktor sentral, tetapi kapasitasnya dibentuk oleh negosiasi internal, tekanan pasar global, norma internasional, dan konfigurasi kepentingan domestik. Karena itu, perspektif hubungan internasional membantu menjelaskan mengapa reforma agraria sering tampil progresif dalam wacana, tetapi moderat dalam implementasi. Perspektif ini juga membuka ruang untuk membaca reforma agraria sebagai strategi kedaulatan sosial-ekonomi, yaitu upaya negara menjaga legitimasi, melindungi warga pedesaan, dan memperkuat posisi tawar dalam tata kelola agraria global.

KESIMPULAN

Kajian ini menyimpulkan bahwa reforma agraria merupakan kebijakan publik yang tidak dapat dipisahkan dari dinamika hubungan internasional. Secara domestik, reforma agraria berfungsi mengoreksi ketimpangan penguasaan tanah, memperkuat akses masyarakat pedesaan, dan menyelesaikan konflik agraria. Secara global, kebijakan tersebut dipengaruhi oleh investasi lintas negara, pasar komoditas, rezim tata kelola tenurial, hukum investasi, dan norma hak asasi manusia.

Dalam konteks Indonesia, perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 ke Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 menunjukkan adanya upaya percepatan dan penguatan kelembagaan. Namun, efektivitas reforma agraria masih ditentukan oleh kemampuan negara mengatasi

fragmentasi kebijakan, memperkuat basis data, menyelesaikan konflik, mengintegrasikan penataan aset dan penataan akses, serta memastikan pemberdayaan ekonomi masyarakat penerima manfaat.

Artikel ini menegaskan bahwa integrasi perspektif kebijakan publik dan hubungan internasional membuat analisis reforma agraria menjadi lebih utuh. Penelitian lanjutan disarankan menguji secara empiris hubungan antara reforma agraria dan perjanjian investasi, rantai pasok komoditas, transisi energi, diplomasi hak asasi manusia, atau gerakan petani transnasional.

REFERENSI

- Borras, S. M., Jr., & Franco, J. C. (2010). Contemporary discourses and contestations around pro-poor land policies and land governance. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), 1-32.
- Cotula, L. (2015). Land rights and investment treaties: Exploring the interface. International Institute for Environment and Development.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14th ed.). Pearson.
- FAO. (2022). Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security (1st revision). Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). *Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia*. NUS Press.
- Kartodihardjo, H., & Cahyono, E. (2022). Agrarian reform in Indonesia: Analyze concepts and their implementation from a governance perspective. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 27, 1. <https://doi.org/10.7226/jtfm.27.te.1>
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2012). *Power and interdependence* (4th ed.). Longman.
- Krasner, S. D. (Ed.). (1983). *International regimes*. Cornell University Press.
- Luthfi, A. N. (2019). Reforma kelembagaan dalam kebijakan reforma agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(2), 140-163. <https://doi.org/10.31292/jb.v4i2.276>
- Martikasari, A., Wahyudi, W., & Saiman, S. (2023). Content analysis on agrarian reform policy in Indonesia. *Jurnal Partisipatoris*, 5(1). <https://doi.org/10.22219/jp.v5i1.27978>
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
- Sabatier, P. A. (Ed.). (2007). *Theories of the policy process* (2nd ed.). Westview Press.
- United Nations General Assembly. (2018). United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (A/RES/73/165). United Nations.
- Widodo, S. (2017). A critical review of Indonesia's agrarian reform policy. *Journal of Regional and City Planning*, 28(3), 204-218. <https://doi.org/10.5614/jrcp.2017.28.3.4>
- Wolford, W., Borras, S. M., Jr., Hall, R., Scoones, I., & White, B. (Eds.). (2013). *Governing global land deals: The role of the state in the rush for land*. Wiley-Blackwell.