

DINAMIKA PERTANAHAN DI INDONESIA: REGULASI, KONFLIK, DAN ARAH REFORMA AGRARIA

¹Ronal stiawan, ²Achmad Jauhari, ³Muhammad Alif Ridho Raviarda, ⁴Muhammad Iqbal

¹Universitas Tanjung Pura

²Universitas Tanjung Pura

³Universitas Tanjung Pura

⁴Universitas Tanjung Pura

e-mail korespondensi: ronalstiawan05@gmail.com

Abstrak

Pertanahan merupakan aspek fundamental dalam pembangunan ekonomi, sosial, dan politik di Indonesia. Namun, sistem pertanahan Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan seperti tumpang tindih kepemilikan, konflik agraria, dan lemahnya penegakan hukum. Artikel ini mengkaji regulasi pertanahan, dinamika konflik, serta upaya reformasi agraria yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan pendekatan deskriptif kualitatif, tulisan ini menganalisis berbagai sumber hukum dan studi kasus di lapangan untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai isu-isu pertanahan di Indonesia.

Kata Kunci: Pertanahan, Reforma Agraria, Konflik Agraria, Hukum Agraria

PENDAHULUAN

Pertanahan di Indonesia memiliki peran strategis dalam kehidupan masyarakat dan pembangunan nasional. Namun, persoalan penguasaan dan pengelolaan tanah masih kompleks. Sejak masa kolonial hingga era reformasi, pengaturan pertanahan diwarnai oleh ketimpangan akses, dualisme hukum, dan konflik berkepanjangan. Reforma agraria menjadi salah satu agenda penting dalam pemerintahan untuk mewujudkan keadilan sosial dan pengelolaan sumber daya yang berkelanjutan. Pertanahan di Indonesia merupakan salah satu sektor yang sangat strategis dan fundamental, tidak hanya sebagai faktor produksi dalam pembangunan ekonomi, tetapi juga sebagai simbol identitas budaya dan sumber kesejahteraan masyarakat. Indonesia sebagai negara agraris memiliki luas daratan sekitar 1,9 juta km² dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah. Namun, pengelolaan pertanahan masih diwarnai oleh berbagai persoalan struktural dan historis yang belum tuntas diselesaikan hingga saat ini.

Sejarah panjang sistem pertanahan di Indonesia dimulai sejak masa penjajahan Belanda, di mana terjadi penguasaan tanah secara sepihak oleh negara kolonial dan perusahaan asing, yang menyingkirkan hak-hak masyarakat lokal dan adat. Sistem ini kemudian diwariskan dan terus membentuk pola ketimpangan kepemilikan tanah, bahkan setelah kemerdekaan.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 sebenarnya hadir sebagai tonggak penting dalam merombak sistem kolonial tersebut dan menata ulang struktur agraria agar lebih adil dan merata. Namun, dalam implementasinya, banyak kendala yang menghambat tujuan tersebut, terutama karena lemahnya komitmen politik, birokrasi yang tidak konsisten, dan tumpang tindih regulasi. Saat ini, berbagai tantangan pertanahan terus bermunculan, mulai dari konflik agraria yang semakin kompleks, minimnya kepastian hukum atas kepemilikan tanah, rendahnya akses masyarakat terhadap tanah produktif, hingga lemahnya perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat. Di banyak wilayah, seperti Kalimantan, Sumatera, Papua, dan Sulawesi, konflik antara masyarakat dengan perusahaan perkebunan atau tambang kerap terjadi akibat pengabaian terhadap hak ulayat dan prosedur konsultasi publik yang tidak transparan.

Konflik-konflik ini tidak hanya berdampak pada kerugian ekonomi dan sosial, tetapi juga memperlemah legitimasi negara di mata masyarakat. Di sisi lain, praktik korupsi dalam penerbitan sertifikat tanah, mafia tanah, serta keterbatasan data pertanahan yang valid turut memperparah kondisi ini. Dalam konteks tersebut, kehadiran program reforma agraria dan percepatan pendaftaran tanah sistematis melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menjadi krusial. Namun, efektivitasnya masih dipertanyakan karena belum menyentuh akar persoalan struktural yang menyebabkan ketimpangan penguasaan tanah. Lebih jauh, revolusi digital dan modernisasi sistem informasi pertanahan juga menjadi sorotan penting. Pemerintah telah mendorong digitalisasi pendaftaran tanah dan pemetaan berbasis geospasial. Namun, proses ini masih menghadapi tantangan berupa minimnya infrastruktur teknologi di daerah, kurangnya SDM yang terlatih, serta resistensi dari aktor-aktor yang diuntungkan oleh sistem lama yang tertutup.

Berdasarkan latar belakang tersebut, jurnal ini bertujuan untuk mengkaji secara komprehensif dinamika pertanahan di Indonesia dengan fokus pada regulasi, konflik agraria, serta implementasi program reforma agraria dan digitalisasi sistem pertanahan. Kajian ini penting tidak hanya untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada, tetapi juga untuk merumuskan arah kebijakan yang lebih efektif dalam menciptakan keadilan agraria dan tata kelola pertanahan yang berkelanjutan.

METODE

Data-data dalam tulisan ini diperoleh dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan (*Library Research*). Metode ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, yang terdiri dari :

- a. Bahan-bahan primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat dan terdiri dari buku-buku, jurnal, dan lain-lain, yang terkait dengan masalah yang dibahas.
- b. Bahan-bahan sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan primer berupa artikel-artikel hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum lainnya.

Untuk memperoleh data yang relevan dengan permasalahan pada jurnal ini, maka pengumpulan bahan-bahan referensi dilakukan dalam rangka memperoleh data sekunder. Langkah awalnya adalah dengan melakukan inventarisasi terhadap sumber-sumber sebagai referensi, kemudian menuliskannya secara sistematis. Analisis dilakukan secara deskriptif-kualitatif, sedangkan pengolahan data, yang dilakukan dengan cara mensistematika bahan-bahan atau buku-buku. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan yang ada, tersebut untuk memudahkan analisis dan merumuskan konstruk atau konsep

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tumpang Tindih Regulasi dan Kepemilikan Tanah

Isu pertanahan di Indonesia merupakan persoalan multidimensional yang memerlukan pendekatan hukum, politik, dan sosial yang terpadu. Penyelesaian konflik agraria dan keberhasilan reforma agraria akan sangat bergantung pada kemauan politik pemerintah, partisipasi masyarakat, dan penegakan hukum yang adil. Reformasi struktural dan digitalisasi sistem pertanahan menjadi kunci untuk membangun tata kelola pertanahan yang transparan dan berkeadilan.

Salah satu temuan utama adalah adanya tumpang tindih dalam regulasi dan kepemilikan tanah antara berbagai lembaga negara seperti Kementerian ATR/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), serta pemerintah daerah. Sebagai contoh, wilayah yang telah diberikan hak guna usaha (HGU) oleh BPN sering kali berada di kawasan hutan menurut peta KLHK, yang menyebabkan konflik yurisdiksi. Hal ini terjadi karena belum terintegrasinya basis data pertanahan secara nasional dan lemahnya koordinasi antarinstansi.

Konflik Agraria yang Kronis dan Berulang

Data dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menunjukkan bahwa dalam satu dekade terakhir terjadi ribuan kasus konflik agraria, baik antara masyarakat dan perusahaan swasta, maupun dengan negara. Kasus-kasus seperti di Mesuji (Lampung), Kendeng (Jawa Tengah), dan Papua mencerminkan bahwa akar konflik umumnya berkaitan dengan:

- a. penggusuran tanpa konsensus atau ganti rugi yang layak;
- b. pengabaian hak ulayat masyarakat adat;
- c. legalitas ganda dalam penerbitan sertifikat tanah.

Penyelesaian konflik sering kali bersifat ad hoc dan tidak menyentuh akar permasalahan, seperti redistribusi tanah yang adil atau pengakuan wilayah adat secara hukum.

Implementasi Reforma Agraria

Pemerintah Indonesia mencanangkan target redistribusi tanah sebanyak 9 juta hektar dalam program reforma agraria. Namun, hingga tahun 2024, realisasi redistribusi tanah yang benar-benar produktif dan menysasar kelompok miskin masih sangat rendah. Reforma agraria juga cenderung lebih fokus pada legalisasi aset (sertifikasi tanah) daripada penataan ulang struktur penguasaan tanah yang timpang.

Beberapa faktor penghambat pelaksanaan reforma agraria:

- a. Lemahnya komitmen politik di tingkat daerah,
- b. Ketidakterbukaan data penguasaan tanah oleh korporasi besar,
- c. Minimnya pelibatan organisasi masyarakat sipil dalam proses verifikasi dan distribusi tanah.

Digitalisasi Sistem Pertanahan

Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah mulai menerapkan sistem digitalisasi layanan pertanahan, termasuk pendaftaran elektronik dan pembuatan peta digital kadaster. Meski menjanjikan efisiensi dan transparansi, digitalisasi ini belum merata. Tantangan yang dihadapi antara lain:

- a. Kurangnya infrastruktur di daerah terpencil,
- b. Masih adanya praktik korupsi meski sistem telah digital,
- c. Ketidaksesuaian data spasial dengan kondisi aktual di lapangan.

Berdasarkan hasil analisis terhadap dinamika pertanahan di Indonesia, regulasi yang berlaku, pelaksanaan reforma agraria, serta tantangan dalam digitalisasi sistem pertanahan, maka dapat disimpulkan beberapa hal penting sebagai berikut:

1. Dualisme Regulasi dan Kelembagaan Sistem pertanahan di Indonesia masih mengalami tumpang tindih antara berbagai regulasi dan otoritas lembaga negara. Ketidaksinkronan antara Kementerian ATR/BPN, KLHK, dan pemerintah daerah menimbulkan ketidakpastian hukum dan memicu konflik penguasaan lahan. Hal ini menunjukkan perlunya pembaruan kebijakan berbasis integrasi kelembagaan dan sinkronisasi data lintas sektor.
2. Konflik Agraria Bukan Sekadar Sengketa Lahan Konflik agraria di Indonesia tidak hanya mencerminkan persoalan sengketa kepemilikan tanah, tetapi juga memperlihatkan ketimpangan struktural dalam akses dan kontrol terhadap sumber daya. Konflik tersebut sering kali berkaitan dengan penggusuran paksa, pelanggaran hak atas tanah adat, serta lemahnya perlindungan hukum terhadap komunitas rentan.
3. Reforma Agraria: Antara Retorika dan Realisasi Program reforma agraria secara formal menjadi komitmen pemerintah untuk mendistribusikan tanah secara lebih adil. Namun dalam praktiknya, reforma agraria masih berorientasi pada legalisasi aset (sertifikasi) daripada penataan ulang struktur penguasaan tanah. Tanah-tanah produktif yang seharusnya menjadi objek reforma sering tidak disentuh, sementara kelompok masyarakat sasaran utama (petani miskin, masyarakat adat) sering kali tidak dilibatkan dalam proses penentuan dan pelaksanaannya.
4. Hak Masyarakat Adat Masih Terpinggirkan Pengakuan terhadap wilayah adat dan hak ulayat belum diimplementasikan secara merata. Meski Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 35/PUU-X/2012 telah menyatakan bahwa hutan adat bukan hutan negara, namun implementasi di lapangan sangat lambat dan terbentur oleh kepentingan industri ekstraktif.
5. Digitalisasi Pertanahan: Inovatif namun Inklusivitasnya Dipertanyakan Transformasi digital dalam sistem pertanahan (e.g., pendaftaran elektronik, peta digital) berpotensi meningkatkan efisiensi dan transparansi.
6. Namun, digitalisasi ini belum menjangkau kelompok masyarakat kecil dan adat yang belum memiliki akses teknologi maupun literasi digital.

Tanpa upaya inklusif, digitalisasi justru dapat memperlebar ketimpangan informasi dan akses terhadap hak tanah.

7. Perlu Penataan Ulang Tata Kelola Pertanahan Untuk menciptakan sistem pertanahan yang adil dan berkelanjutan, Indonesia membutuhkan reformasi tata kelola yang mencakup: penertiban hak atas tanah, penyederhanaan regulasi, peningkatan transparansi, serta pelibatan masyarakat sipil dalam proses pengambilan keputusan. Ini penting agar pertanahan tidak lagi dikuasai oleh oligarki atau dikelola secara elitis.
8. Urgensi Pembaruan Sistem Informasi Pertanahan Nasional Validitas dan akurasi data pertanahan menjadi dasar utama untuk menyelesaikan konflik dan mendorong keadilan agraria. Sistem informasi pertanahan yang saat ini tersebar di berbagai kementerian dan lembaga harus disatukan dalam satu basis data nasional yang terbuka, terintegrasi, dan dapat diakses publik.
9. Keadilan Agraria Sebagai Syarat Pembangunan Berkelanjutan Keadilan dalam penguasaan dan pengelolaan tanah merupakan prasyarat utama bagi pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan. Tanpa penyelesaian persoalan agraria, program pembangunan—baik infrastruktur, ketahanan pangan, maupun energi—berisiko menimbulkan ketegangan sosial dan resistensi masyarakat.

Oleh karena itu, penataan ulang sistem pertanahan di Indonesia tidak hanya membutuhkan reformasi kebijakan dan penguatan kelembagaan, tetapi juga perubahan paradigma dalam pengelolaan tanah yang berpihak pada keadilan sosial, pengakuan hak masyarakat adat, serta keberlanjutan lingkungan. Dengan komitmen politik yang kuat dan partisipasi aktif seluruh pemangku kepentingan, Indonesia memiliki peluang besar untuk membangun sistem pertanahan yang inklusif, transparan, dan berkeadilan bagi seluruh rakyat.

PENUTUP

Pertanahan merupakan fondasi utama dalam pembangunan ekonomi, sosial, dan budaya di Indonesia. Namun, realitas menunjukkan bahwa sistem pertanahan nasional masih menghadapi berbagai tantangan besar yang kompleks dan saling berkaitan, mulai dari tumpang tindih regulasi, konflik agraria yang meluas, lemahnya implementasi reforma agraria, hingga

keterbatasan akses terhadap digitalisasi layanan pertanahan. Temuan dari jurnal ini menegaskan bahwa problematika pertanahan tidak hanya bersifat teknis administratif, melainkan juga menyangkut dimensi keadilan sosial dan hak asasi manusia. Konflik agraria yang terus berulang menunjukkan bahwa negara belum sepenuhnya hadir dalam melindungi hak-hak masyarakat kecil, petani, dan komunitas adat. Reforma agraria yang idealnya menjadi jalan keluar dari ketimpangan struktural justru masih terjebak dalam pendekatan legal-formal, bukan transformasi kepemilikan dan penguasaan lahan. Sementara itu, inisiatif digitalisasi layanan pertanahan belum cukup menjangkau kelompok rentan karena masih terbatas secara infrastruktur dan literasi. Untuk itu, dibutuhkan perubahan mendasar dalam cara negara mengelola dan mendistribusikan tanah. Hal ini harus dimulai dari pembaruan sistem informasi pertanahan yang terintegrasi dan transparan, harmonisasi regulasi lintas sektor, dan peningkatan perlindungan hukum bagi masyarakat adat serta petani gurem. Pelibatan masyarakat sipil, organisasi rakyat, serta lembaga adat dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan menjadi sangat penting agar kebijakan pertanahan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi warga. Secara keseluruhan, jurnal ini memberikan gambaran bahwa pertanahan di Indonesia bukan sekadar isu administratif, tetapi menyangkut hak hidup, identitas, dan masa depan banyak kelompok masyarakat. Penataan ulang sistem pertanahan yang berkeadilan, inklusif, dan berkelanjutan adalah sebuah keniscayaan. Dengan sinergi antara pemerintah, masyarakat, akademisi, dan sektor swasta yang berbasis transparansi dan akuntabilitas, Indonesia dapat mewujudkan tata kelola pertanahan yang adil dan mendukung pembangunan yang merata.

DAFTAR PUSTAKA

1. Arif, S. (2020). "Digitalisasi Pertanahan dan Tantangannya di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 50(2).
2. Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA). (2023). *Data Wilayah Adat Terdaftar di Indonesia*. www.brwa.or.id
3. Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
4. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2022). *Laporan Tahunan Reforma Agraria*.
5. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). (2023). *Catatan Akhir Tahun: Konflik Agraria dan Reforma Agraria*. Jakarta: KPA.
6. Komnas HAM. (2022). *Laporan Situasi Hak Asasi Manusia di Sektor Agraria*. Jakarta: Komnas HAM RI.

7. Lucas, A., & Warren, C. (2013). *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*. Athens: Ohio University Press.
8. Mahkamah Konstitusi. (2012). *Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012* tentang Pengakuan Hutan Adat.
9. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
10. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
11. Rachman, N. F. (2011). *Land Reform in Indonesia: A Study of Agrarian Conflict and Political Dynamics*. Jakarta: Sajogyo Institute.
12. Soemartono, S. (2019). "Tumpang Tindih Regulasi Pertanahan di Indonesia: Analisis Kelembagaan." *Jurnal Agraria Indonesia*, 7(1).
13. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
14. World Bank. (2021). *Indonesia Land Governance Assessment Framework*. Washington, DC: World Bank Publications.