JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i4
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 20 April 2026 | **Revised**: 12 Mei 2026 | **Accepted**: 15 Mei 2026

Efektivitas Pelaksanaan Reforma Agraria dan Redistribusi Tanah (Tora) Dalam Perspektif Hukum Agraria dan Keadilan Sosial

Furcony Putri Syakura[1]
[1] Fakultas Hukum, Universitas Jayabaya, Jakarta, Indonesia, furconydoktor2018@gmail.com

Corresponding Author : furconydoktor2018@gmail.com

Abstract: *Agrarian reform is a constitutional mandate that plays a crucial role in achieving social justice through land ownership and redistribution in Indonesia. Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution and Law Number 5 of 1960 concerning the Basic Agrarian Principles provide the legal foundation affirming the state's role in regulating land ownership and utilization for the welfare of the people. However, the implementation of agrarian reform, particularly the Land Object of Agrarian Reform (TORA) program, still faces structural and administrative challenges, including regulatory disharmony, land ownership conflicts, and weak institutional coordination. This study employs a normative juridical approach using statute and conceptual approaches, along with primary and secondary legal materials, to analyze the legal norms and evaluate the effectiveness of TORA implementation. The analysis indicates that although the legal framework is comprehensive, its implementation has not fully ensured agrarian justice. Regulatory harmonization, institutional governance improvement, and legal protection for land cultivators are key factors to enhance the success of agrarian reform.*

Keywords: *Agrarian Reform, Land Redistribution, Social Justice*

Abstrak: Reforma agraria merupakan amanat konstitusional yang berperan penting dalam mewujudkan keadilan sosial melalui penguasaan dan redistribusi tanah di Indonesia. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjadi landasan hukum yang menegaskan peran negara dalam mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah demi kesejahteraan rakyat. Namun, implementasi reforma agraria, khususnya program Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), masih menghadapi kendala struktural dan administratif, seperti disharmoni regulasi, konflik kepemilikan lahan, serta lemahnya koordinasi kelembagaan. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode *statute approach* dan *conceptual approach*, serta bahan hukum primer dan sekunder, untuk menganalisis norma hukum dan mengevaluasi efektivitas pelaksanaan TORA. Hasil analisis menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum telah cukup komprehensif, implementasinya belum sepenuhnya efektif dalam menjamin keadilan agraria. Harmonisasi regulasi, penguatan tata kelola kelembagaan, dan perlindungan hukum bagi masyarakat penggarap menjadi faktor utama untuk meningkatkan keberhasilan reforma agraria.

Kata Kunci : Reforma Agraria, Redistribusi Tanah, dan Keadilan Sosial

PENDAHULUAN

Reforma agraria merupakan amanat konstitusi yang memiliki kedudukan fundamental dalam sistem hukum agraria nasional. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa *"bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."* Norma tersebut menjadi dasar filosofis dan konstitusional bagi lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA hadir untuk menata kembali sistem penguasaan, pemilikan, dan penggunaan tanah yang sebelumnya bercorak kolonial dan feodal, menuju tatanan agraria yang adil dan berkeadilan sosial (Isnaini & Anggreni, 2022: 13). Dengan demikian, reforma agraria tidak hanya berfungsi sebagai kebijakan ekonomi atau pertanahan, tetapi juga sebagai instrumen hukum untuk mewujudkan cita-cita konstitusional berupa kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Secara substantif, tujuan utama reforma agraria adalah menciptakan pemerataan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah secara adil dan berkelanjutan (Ramdani & Sihaloho, 2020: 732). Melalui kebijakan redistribusi tanah, negara berupaya mengoreksi ketimpangan struktur kepemilikan tanah yang selama ini terpusat pada kelompok tertentu, serta memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat kecil, khususnya petani penggarap, terhadap sumber daya agraria (Ramdani & Sihaloho, 2020: 733). Reforma agraria juga berfungsi untuk memperkuat ketahanan pangan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, serta mengurangi kesenjangan ekonomi antara pelaku usaha besar dan masyarakat kecil. Dengan demikian, reforma agraria mengandung makna sosial yang mendalam, karena hak atas tanah tidak hanya dipandang sebagai hak ekonomi, tetapi juga sebagai hak sosial dan budaya yang berkaitan langsung dengan harkat dan martabat manusia sebagai warga negara.

Namun demikian, setelah lebih dari enam dekade sejak UUPA diundangkan, pelaksanaan reforma agraria di Indonesia masih jauh dari harapan. Program redistribusi tanah atau *Tanah Objek Reforma Agraria* (TORA) yang dijalankan melalui berbagai kebijakan, termasuk Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, belum sepenuhnya mampu mewujudkan keadilan agraria. Banyak daerah menghadapi persoalan tumpang tindih data, klaim kepemilikan lahan, dan konflik agraria yang berlarut, terutama di kawasan perbatasan antara tanah negara, tanah hutan, dan tanah masyarakat adat (BPN DKI Jakarta, 2025). Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan yang tajam antara norma hukum yang ideal dengan praktik implementasi yang masih lemah secara struktural dan administratif.

Permasalahan tersebut menjadi semakin kompleks karena pelaksanaan reforma agraria menghadapi berbagai hambatan kelembagaan dan politik hukum. Proses redistribusi tanah sering kali berjalan lambat, tidak transparan, dan rawan penyimpangan, antara lain akibat disharmoni regulasi antar sektor, lemahnya koordinasi antar lembaga pelaksana, serta dominasi kepentingan modal dalam penguasaan sumber daya agraria. Tumpang tindih kewenangan antara Kementerian ATR/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta pemerintah daerah menyebabkan ketidakpastian hukum dalam penetapan tanah sebagai objek reforma agraria (Puri et al., 2014, hlm. 29). Di sisi lain, mekanisme pengawasan dan verifikasi penerima manfaat belum optimal, sehingga membuka peluang manipulasi dan penyalahgunaan kewenangan. Situasi ini memperlihatkan bahwa persoalan utama reforma agraria di Indonesia tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga menyentuh akar persoalan efektivitas hukum agraria dalam mengatur relasi antara negara, masyarakat penggarap, dan pemilik modal.

Dalam konteks pembangunan nasional, reforma agraria juga berkaitan erat dengan agenda global *Sustainable Development Goals (SDGs)*, terutama tujuan menghapus kemiskinan (*No Poverty*) dan mengurangi ketimpangan (*Reduced Inequalities*). Pemerataan penguasaan tanah menjadi syarat penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan

berkelanjutan. Akan tetapi, berbagai studi menunjukkan bahwa hingga kini kebijakan reforma agraria di Indonesia belum sepenuhnya berkontribusi terhadap penurunan angka ketimpangan penguasaan lahan (*land inequality*) (Litbang ATR BPN, 2019). Oleh karena itu, reforma agraria tidak dapat dipandang semata-mata sebagai program teknokratis, melainkan harus dipahami sebagai instrumen hukum dan sosial untuk membangun kembali struktur keadilan di bidang agraria.

Sejumlah penelitian terdahulu memang telah banyak membahas reforma agraria dari sisi sosial, politik, maupun ekonomi, namun kajian yang secara khusus menelaah efektivitas instrumen hukum dan sinkronisasi antar regulasi dalam pelaksanaan TORA masih terbatas. Padahal, keberhasilan reforma agraria sangat ditentukan oleh sejauh mana norma hukum dapat diimplementasikan secara konsisten dan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat penggarap. Di sinilah letak kesenjangan akademik (*research gap*) yang menjadi dasar penting penelitian ini. Kajian hukum yang bersifat normatif dan evaluatif dibutuhkan untuk menilai apakah instrumen hukum yang ada telah memadai dalam menjamin keadilan agraria serta untuk mengidentifikasi aspek-aspek yang perlu diperbaiki dalam sistem hukum pertanahan nasional.

Dari perspektif filsafat hukum Pancasila, reforma agraria merupakan wujud konkret dari upaya mewujudkan sila kelima, yakni *"Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia."* Kegagalan pelaksanaannya bukan hanya persoalan administratif atau kebijakan, tetapi juga merupakan bentuk penyimpangan dari cita-cita konstitusional bangsa. Oleh karena itu, efektivitas hukum agraria dalam pelaksanaan reforma agraria harus ditempatkan sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam menegakkan keadilan sosial (Sidqi, 2024, hlm. 2073). Atas berbagai permasalahan tersebut, penulis memandang bahwa reforma agraria merupakan isu hukum yang tetap aktual dan strategis untuk dikaji secara mendalam. Meskipun telah diatur dalam berbagai regulasi, termasuk UUPA dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria *Jo.* Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, masih terdapat kesenjangan yang signifikan antara norma hukum dan implementasinya. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh mengenai **"Efektivitas Pelaksanaan Reforma Agraria Dan Redistribusi Tanah (TORA) Dalam Perspektif Hukum Agraria Dan Keadilan Sosial"**. Melalui kajian ini diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai sejauh mana hukum agraria nasional telah berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) sekaligus instrumen keadilan sosial bagi masyarakat Indonesia.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang bertujuan untuk menganalisis norma hukum dan mengevaluasi efektivitas pelaksanaan reforma agraria serta program redistribusi tanah (TORA) di Indonesia. Pendekatan yang digunakan meliputi: *statute approach* (pendekatan perundang-undangan), untuk menelaah ketentuan hukum terkait reforma agraria, termasuk UUD 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria *Jo.* Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, serta peraturan pelaksana yang relevan dan *conceptual approach* (pendekatan konseptual), untuk memahami prinsip-prinsip hukum agraria, keadilan sosial, dan reforma agraria sebagai instrumen rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).

Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang mengatur reforma agraria sedangkan bahan hukum sekunder merupakan jurnal ilmiah, laporan lembaga pemerintah, literatur akademik, dan dokumen kebijakan terkait implementasi TORA. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, dengan fokus pada evaluasi norma hukum dan

efektivitas kebijakan reforma agraria. Pendekatan ini memungkinkan penulis untuk menilai kesesuaian antara ketentuan hukum dan praktik, mengidentifikasi hambatan dan tumpang tindih regulasi, serta mengevaluasi peran hukum agraria sebagai sarana pencapaian keadilan sosial bagi masyarakat Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1) Analisis Kerangka Yuridis Reforma Agraria dan Program TORA dalam Sistem Hukum Agraria Nasional

Reforma agraria pada hakikatnya berakar pada mandat konstitusional yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa *"bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."* Ketentuan ini tidak hanya merupakan dasar hukum bagi pengaturan sumber daya agraria, tetapi juga mengandung nilai filosofis bahwa penguasaan tanah oleh negara harus berorientasi pada kepentingan umum dan kesejahteraan sosial (Arizona, 2014, hlm. 32). Dalam konteks ini, negara tidak diposisikan sebagai pemilik mutlak sumber daya alam, melainkan sebagai pihak yang diberi mandat konstitusional untuk mengatur, mengurus, dan mendistribusikan pemanfaatannya secara adil dan berkelanjutan.

Makna "dikuasai oleh negara" sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 telah ditafsirkan secara luas oleh Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya, antara lain Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dan Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013. Dalam putusan-putusan tersebut, Mahkamah *menegaskan* bahwa hak menguasai dari negara mencakup fungsi mengatur *(regelendaad),* fungsi mengurus *(bestuursdaad),* fungsi mengelola *(beheersdaad),* serta fungsi mengawasi *(toezichthoudensdaad).* Dengan demikian, kewenangan negara atas tanah bukan bersifat absolut, melainkan harus dijalankan untuk memastikan pemerataan pemanfaatan sumber daya agraria bagi seluruh rakyat. Konsepsi ini menjadi dasar normatif bagi pelaksanaan reforma agraria sebagai instrumen koreksi terhadap ketimpangan struktur penguasaan tanah di Indonesia.

Lebih jauh, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 juga mencerminkan asas keadilan sosial sebagaimana termaktub dalam sila kelima Pancasila. Keadilan sosial di *bidang* agraria menuntut adanya distribusi yang proporsional atas sumber daya tanah agar tidak terkonsentrasi pada kelompok tertentu (Hunowu, et al., 202, hlm. 185). Oleh sebab itu, pelaksanaan reforma agraria harus dipandang sebagai perwujudan tanggung jawab negara untuk menjamin hak-hak ekonomi warga negara secara adil. Dalam perspektif hukum, hal ini berarti negara wajib mengeluarkan kebijakan hukum dan regulasi yang memungkinkan redistribusi tanah berjalan efektif serta menghindari praktik monopoli dan ketimpangan penguasaan.

Keterkaitan antara hak menguasai dari negara dan prinsip keadilan sosial *menegaskan* bahwa pengaturan agraria tidak semata-mata berorientasi pada aspek ekonomi, tetapi juga memiliki dimensi moral dan sosial. Negara sebagai pengemban amanat konstitusi harus menempatkan rakyat sebagai subjek utama dalam kebijakan penguasaan dan pemanfaatan tanah. Dalam konteks inilah, reforma agraria dipahami bukan hanya sebagai kebijakan teknis, melainkan sebagai upaya mewujudkan cita-cita konstitusional berupa keseimbangan antara efisiensi ekonomi, pemerataan kesejahteraan, dan kelestarian lingkungan hidup. Dengan demikian, dasar konstitusional reforma agraria memberikan legitimasi kuat bagi negara untuk melakukan pembaruan struktur penguasaan tanah sebagai sarana mencapai keadilan sosial. Pelaksanaan reforma agraria harus senantiasa berpijak pada semangat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa seluruh kekayaan alam Indonesia adalah untuk sebesar-besar

kemakmuran rakyat (Arizona, 2014, hlm. 51). Prinsip inilah yang menjadi fondasi moral dan yuridis bagi seluruh regulasi agraria nasional, termasuk Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 dan kebijakan reforma agraria yang berkembang hingga saat ini.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah menjadi instrumen hukum utama yang berfungsi mengkonkretkan prinsip penguasaan tanah oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Kunu, 2012, hlm. 7). Dengan diberlakukannya UUPA, sistem hukum agraria Indonesia bertransformasi dari warisan kolonial yang dualistis menuju sistem hukum nasional yang bersifat unifikatif, berkeadilan, dan berorientasi pada kepentingan rakyat.

Salah satu prinsip mendasar yang diatur dalam UUPA adalah asas unifikasi hukum agraria, yaitu penyatuan seluruh sistem hukum tanah di Indonesia ke dalam satu kerangka hukum nasional (Isnaini & Lubis, 2022, hlm. 9). Sebelum UUPA diberlakukan, sistem agraria Indonesia menganut dualisme hukum antara hukum adat dan hukum barat yang menimbulkan ketidakpastian dan diskriminasi dalam penguasaan tanah (Usman, 2020, hlm. 61). Melalui asas unifikasi ini, negara berupaya menegakkan kepastian hukum bagi seluruh warga negara, sekaligus tetap menghormati keberlakuan hukum adat sepanjang sejalan dengan kepentingan nasional dan prinsip keadilan sosial. Unifikasi ini menegaskan bahwa seluruh pengaturan mengenai hak atas tanah, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus tunduk pada hukum agraria nasional (Usman, 2011, hlm. 175).

Prinsip berikutnya yang menjadi pilar penting dalam UUPA adalah fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 6, yang menyatakan bahwa *"semua* hak *atas tanah mempunyai fungsi sosial."* Ketentuan ini mengandung makna bahwa hak kepemilikan atas tanah tidak bersifat absolut, melainkan harus memperhatikan kepentingan masyarakat luas (Nugroho et al., 2017, hlm. 176). Pemegang hak atas tanah berkewajiban memanfaatkan tanahnya secara produktif, tidak menelantarkan atau menggunakannya dengan cara yang bertentangan dengan kepentingan umum. Dalam konteks reforma agraria, prinsip fungsi sosial menjadi dasar hukum bagi negara untuk melakukan intervensi terhadap tanah yang tidak dimanfaatkan secara adil atau produktif, termasuk melalui program redistribusi tanah bagi masyarakat yang tidak memiliki lahan.

Selanjutnya, UUPA juga menegaskan pembatasan hak milik atas tanah sebagai bagian dari prinsip keadilan sosial dalam penguasaan sumber daya agraria. Ketentuan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA memberikan kewenangan kepada negara untuk menetapkan batas maksimum dan minimum kepemilikan tanah serta melakukan redistribusi terhadap tanah yang melebihi batas tersebut (Nugroho et al., 2017, hlm. 179). Mekanisme ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penumpukan penguasaan tanah oleh individu atau korporasi yang berpotensi menimbulkan ketimpangan sosial dan ekonomi. Dengan demikian, pembatasan hak milik bukanlah bentuk pembatasan hak individu secara sewenang-wenang, melainkan langkah yuridis untuk menjamin pemerataan akses terhadap sumber daya agraria.

Dengan berlandaskan prinsip-prinsip unifikasi hukum, fungsi sosial tanah, dan pembatasan hak milik, UUPA tidak hanya berfungsi sebagai perangkat hukum positif, tetapi juga sebagai instrumen rekayasa sosial yang diarahkan untuk menciptakan struktur penguasaan tanah yang lebih adil (Anam et al., 2024, hlm. 359). UUPA menempatkan reforma agraria sebagai wujud konkret penerapan prinsip-prinsip tersebut dalam kebijakan publik. Oleh karena itu, efektivitas pelaksanaan reforma agraria sejatinya mencerminkan sejauh mana UUPA berhasil diterapkan secara konsisten dalam praktik pengelolaan sumber daya agraria. Dengan kata lain, UUPA adalah fondasi yuridis yang menghubungkan cita-cita keadilan sosial dalam konstitusi dengan kebijakan nyata negara dalam mengatur distribusi dan pemanfaatan tanah di Indonesia.

Sebagai implementasi dari amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960, Pemerintah kemudian menetapkan berbagai regulasi turunan untuk mengoperasionalkan prinsip-prinsip reforma agraria secara konkret. Salah satu regulasi penting dalam hal ini adalah Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, yang menjadi dasar pelaksanaan program redistribusi tanah dan legalisasi aset di Indonesia (Fajar et al., 2022, hlm. 762). Peraturan ini menegaskan bahwa reforma agraria merupakan upaya penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah guna mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat. Di dalamnya diatur mekanisme pelaksanaan reforma agraria, termasuk sumber tanah yang dapat didistribusikan, tata cara redistribusi, dan pelibatan masyarakat dalam pelaksanaannya. Peraturan Presiden tersebut menjadi landasan hukum penting yang menghubungkan idealisme UUPA dengan praktik kebijakan agraria nasional di era modern.

Lebih jauh, sebagai bentuk penguatan kebijakan, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Regulasi ini hadir untuk mempercepat penyelesaian berbagai kendala implementasi yang dihadapi sejak berlakunya Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018. Melalui Perpres tersebut, Pemerintah menegaskan pentingnya koordinasi lintas kementerian dan lembaga, pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA), serta optimalisasi sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Nurahmania, 2024, hlm. 191). Pendekatan ini menunjukkan adanya kesadaran bahwa pelaksanaan reforma agraria tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memerlukan tata kelola kelembagaan yang kuat agar tujuan pemerataan penguasaan tanah dapat tercapai. Dengan demikian, secara yuridis, Perpres ini berfungsi sebagai *lex specialis* yang melengkapi dan mempercepat implementasi norma yang telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018.

Selain regulasi dalam tingkat Pemerintah Pusat, pelaksanaan reforma agraria juga ditopang oleh peraturan pelaksana teknis yang dikeluarkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) serta kementerian terkait.

Beberapa di antaranya adalah Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Penatausahaan Tanah Objek Reforma Agraria, dan berbagai Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Kementerian ATR/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), serta Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) yang mengatur redistribusi tanah kawasan hutan. Peraturan-peraturan teknis tersebut bertujuan mengatur aspek operasional seperti penetapan subjek dan objek tanah, tata cara penyerahan tanah, serta pengawasan terhadap hasil pelaksanaan reforma agraria. Dalam logika hukum administrasi, keberadaan regulasi teknis ini mencerminkan asas delegasi kewenangan, di mana pelaksanaan norma hukum yang bersifat umum dalam Peraturan Presiden dan UUPA diterjemahkan ke dalam tindakan administratif yang lebih konkret.

Meskipun secara normatif kerangka regulasi tersebut telah cukup komprehensif, masih terdapat sejumlah kelemahan yuridis dan potensi tumpang tindih antar regulasi yang menghambat efektivitas pelaksanaan reforma agraria. Salah satu permasalahan utama adalah ketidaksinkronan antara peraturan agraria dengan peraturan sektoral, khususnya di bidang kehutanan, perkebunan, dan pertambangan (KNRA dalam Buku Putih Reforma Agraria, 2015, hlm. 75). Tumpang tindih pengaturan kawasan hutan, misalnya, menyebabkan banyak tanah yang secara faktual dikuasai masyarakat tidak dapat ditetapkan sebagai objek reforma agraria karena status hukumnya berada di bawah kewenangan kementerian lain. Dari perspektif Hukum Tata Negara, hal ini menunjukkan belum optimalnya prinsip koordinasi antar organ pemerintahan (harmonisasi fungsi eksekutif) dalam menjalankan mandat konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun

1945. Akibatnya, norma hukum yang semestinya bersifat memerintah menjadi lemah dalam implementasi karena tidak disertai keseragaman interpretasi antar lembaga.

Kelemahan normatif juga terlihat dari belum adanya pengaturan yang tegas mengenai mekanisme penyelesaian konflik agraria lintas sektor. Walaupun Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 dan Perpres Nomor 62 Tahun 2023 memberikan mandat pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria, kewenangan lembaga tersebut masih bersifat koordinatif dan tidak memiliki kekuatan eksekutorial yang memadai (Saputra, 2023, hlm. 3). Dalam perspektif teori hukum, hal ini menimbulkan ketidakseimbangan *antara ius constitutum* (hukum yang berlaku) dengan *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan). Dengan kata lain, kerangka regulasi reforma agraria saat ini masih berfungsi sebagai payung normatif, tetapi belum sepenuhnya efektif sebagai alat rekayasa sosial yang mampu mengoreksi ketimpangan struktural. Oleh karena itu, harmonisasi dan penguatan kelembagaan menjadi langkah mendesak agar peraturan pelaksana benar-benar dapat menunaikan tujuan UUPA, yakni mewujudkan keadilan sosial melalui pemerataan penguasaan tanah di Indonesia.

Keberadaan berbagai regulasi turunan sebagaimana diuraikan sebelumnya menunjukkan bahwa pelaksanaan reforma agraria telah memiliki dasar hukum yang relatif lengkap. Namun, kelengkapan regulasi tersebut tidak serta-merta menjamin efektivitas pelaksanaannya apabila tidak diikuti oleh sinkronisasi dan harmonisasi antar peraturan. Dalam sistem hukum nasional, harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan prinsip fundamental yang menjamin keterpaduan norma, baik secara vertikal (antara peraturan perundang-undangan yang berbeda tingkatannya) maupun horizontal (antara peraturan yang sederajat) (Surya & Wahab, 2023, hlm. 116). Ketidakharmonisan dalam pengaturan agraria sering kali menimbulkan konflik kewenangan, ketidakpastian hukum, dan tumpang tindih implementasi di lapangan, yang pada akhirnya menghambat tercapainya tujuan reforma agraria sebagai instrumen pemerataan dan keadilan sosial.

Secara vertikal, hubungan antara UUPA, Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018, dan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 seharusnya membentuk satu sistem norma yang berjenjang dan saling menguatkan. Dalam kerangka asas hierarki peraturan perundang-undangan *(lex superior derogat legi inferiori),* setiap regulasi di bawah undang-undang harus sejalan dan tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Namun dalam praktiknya, Ketidaksinkronan kebijakan serta ego-sektoralisme kelembagaan merupakan faktor utama yang melatarbelakangi ketimpangan penguasaan lahan dan konflik agraria di Indonesia. Kondisi ini tercermin dari berbagai temuan lintas sektor yang berkaitan dengan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Dalam sektor kehutanan, misalnya, melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pemerintah menetapkan kawasan hutan seluas 136,94 juta hektare atau sekitar 69 persen dari total daratan Indonesia secara sepihak. Ketimpangan pengusahaan kawasan hutan kemudian tampak dari distribusi izin yang sangat tidak merata. Data Kementerian Kehutanan menunjukkan bahwa Hutan Tanaman Industri (HTI) mencapai 9,39 juta hektare dan dikelola oleh 262 perusahaan dengan jangka waktu perizinan hingga 100 tahun. Sementara itu, luas Hak Pengusahaan Hutan (HPH) mencapai 21,49 juta hektare yang hanya diberikan kepada 303 perusahaan, sedangkan izin Hutan Tanaman Rakyat (HTR) justru hanya mencapai 631.628 hektare sampai saat ini (KNRA dalam Buku Putih Reforma Agraria, 2015, hlm. 12).

Ketimpangan serupa juga terjadi pada sektor perkebunan, di mana sedikitnya 9,4 juta hektare tanah telah diberikan kepada sekitar 600 perusahaan perkebunan kelapa sawit. Di sisi lain, pemerintah juga terus membuka akses lahan bagi korporasi pangan. Sebagai contoh, melalui proyek Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), pemerintah menerbitkan izin pemanfaatan lahan seluas 2 juta hektare kepada hanya 41 perusahaan. Di

sektor pertambangan, pola konsentrasi penguasaan lahan tidak kalah signifikan. Sebanyak 64,2 juta hektare atau 33,7 persen wilayah daratan Indonesia telah diberikan sebagai izin eksplorasi dan eksploitasi mineral dan batubara, angka tersebut belum termasuk konsesi minyak dan gas bumi. Total luasan Izin Usaha Pertambangan (IUP) mencapai 41.750.107 hektare, Kontrak Karya (KK) seluas 22.764.619,07 hektare, dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) seluas 7.908.807,80 hektare (KNRA dalam Buku Putih Reforma Agraria, 2015, hlm. 13).

Di tengah konsentrasi penguasaan lahan tersebut, terdapat sedikitnya 28 juta rumah tangga petani (RTP) di Indonesia yang justru mengalami keterbatasan akses terhadap tanah. Di Pulau Jawa saja terdapat 6,1 juta RTP tanpa lahan, sementara 5 juta RTP lainnya berada di luar Jawa. Bahkan, bagi petani yang memiliki lahan, rata-rata luas kepemilikannya hanya 0,36 hektare sehingga dikategorikan sebagai petani gurem. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sekitar 32 juta jiwa petani Indonesia berstatus buruh tani dan sekitar 90 juta jiwa lainnya merupakan petani subsisten (KNRA dalam Buku Putih Reforma Agraria, 2015, hlm. 13). Kondisi ini menunjukkan adanya ketimpangan struktural antara kebijakan penguasaan sumber daya alam oleh negara dan korporasi dengan kebutuhan dasar masyarakat agraris yang bergantung pada tanah sebagai sumber utama penghidupan.

Dari sisi horizontal, disharmoni juga terjadi antara peraturan pelaksana dalam lingkup kementerian yang berbeda. Seperti halnya, ketidaksamaan kriteria penetapan tanah objek reforma agraria (TORA) antara Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Dalam banyak kasus, tanah yang telah diidentifikasi sebagai objek TORA oleh ATR/BPN masih berstatus kawasan hutan menurut KLHK, sehingga tidak dapat segera didistribusikan. Kondisi ini menimbulkan konflik normatif dan administratif, yang berimplikasi pada tertundanya realisasi redistribusi tanah bagi masyarakat. Dalam perspektif hukum administrasi negara, situasi ini menunjukkan lemahnya koordinasi fungsional antar instansi pemerintah, sehingga pelaksanaan reforma agraria gagal mencapai asas efisiensi dan kepastian hukum *(doelmatigheid dan rechtmatigheid).*

Masalah sinkronisasi regulasi juga erat kaitannya dengan perbedaan paradigma hukum antar sektor. UUPA dan peraturan turunannya menempatkan tanah sebagai sumber daya sosial yang harus didistribusikan untuk keadilan, sedangkan sektor kehutanan dan pertambangan sering memandang tanah terutama sebagai sumber daya ekonomi yang dikelola untuk pertumbuhan. Perbedaan orientasi inilah yang menyebabkan pendekatan kebijakan agraria kerap bersifat sektoral, bukan terpadu. Dalam konteks teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, ketidaksinkronan ini mencerminkan ketidakharmonisan antara *legal structure* dan *legal substance*, yang mengakibatkan hukum agraria tidak berfungsi optimal sebagai alat rekayasa sosial.

Oleh karena itu, upaya harmonisasi hukum agraria nasional menjadi keharusan yang bersifat strategis dan mendesak. Harmonisasi tidak hanya dimaknai sebagai penyesuaian teks norma, tetapi juga penyatuan arah kebijakan dan kesamaan interpretasi antar lembaga negara. Pemerintah perlu memastikan adanya mekanisme koordinasi lintas sektor yang efektif serta penyusunan peta jalan kebijakan agraria yang terintegrasi. Dalam kerangka konstitusional, harmonisasi hukum agraria merupakan bentuk nyata dari pelaksanaan prinsip negara hukum *(rechsstaat)* yang menjamin adanya kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum. Dengan demikian, hanya melalui sistem hukum yang sinkron dan harmonis, cita-cita reforma agraria sebagai sarana mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dapat benar-benar terwujud.

2) Evaluasi Efektivitas Pelaksanaan Reforma Agraria dan Program TORA dalam Mewujudkan Pemerataan Penguasaan Tanah dan Keadilan Sosial

Pelaksanaan reforma agraria melalui skema Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) pada dasarnya mencakup tiga komponen utama, yaitu redistribusi tanah, legalisasi aset pertanahan, dan pemberdayaan masyarakat penerima manfaat (Arisaputra, 2013, hlm. 213). Ketiga komponen tersebut merupakan instrumen yuridis untuk mewujudkan pemerataan penguasaan tanah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960. Secara normatif, reforma agraria tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme penyerahan atau sertifikasi tanah, tetapi juga sebagai sarana hukum untuk memberikan kepastian hak dan memastikan pemanfaatan tanah berjalan secara produktif dalam kerangka keadilan sosial (Nuriyanto, 2020, hlm. 30). Oleh karena itu, capaian implementatif program ini menjadi indikator penting dalam menilai sejauh mana norma hukum agraria telah terinternalisasi ke dalam praktik penyelenggaraan administrasi pertanahan negara.

Dari aspek legalisasi aset, data menunjukkan bahwa komponen ini merupakan sektor yang paling progresif. Pada tahun 2024, legalisasi aset telah mencapai 10,34 juta hektar dari target 4,5 juta hektar, terdiri atas capaian Program PTSL sebesar 10,19 juta hektar (melampaui target 3,9 juta hektar) dan sertipikat tanah transmigrasi sebesar 148.621 hektar meskipun masih jauh dari target 600.000 hektar. Gambaran ini konsisten dengan data sebelumnya pada Triwulan I Tahun 2022, ketika legalisasi aset melalui PTSL telah mencatat 7,68 juta hektar, atau setara 170,69% dari target nasional. Capaian tersebut menunjukkan bahwa instrumen hukum terkait pendaftaran tanah bekerja relatif efektif, terutama karena prosedurnya lebih mapan, basis data pertanahan semakin lengkap, dan koordinasi administratif lebih dapat dikendalikan oleh Kementerian ATR/BPN (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2025).

Berbeda dengan legalisasi aset, perkembangan redistribusi tanah menunjukkan capaian yang jauh lebih rendah dan tidak sebanding dengan target yang ditetapkan. Hingga tahun 2024, redistribusi tanah baru mencapai 1,81 juta hektar dari total target 4,5 juta hektar. Dari capaian tersebut, 1,43 juta hektar berasal dari tanah eks-HGU dan tanah terlantar (melampaui target 400.000 hektar), sedangkan redistribusi yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan hanya sebesar 380.174,49 hektar dari target 4,1 juta hektar. Data tahun 2022 juga menunjukkan pola yang sama, yakni redistribusi dari eks-HGU dan tanah negara mencapai 1,15 juta hektar (286,65% dari target), sementara redistribusi dari pelepasan kawasan hutan baru terealisasi 301.569 hektar, atau hanya 7,34%. Ketimpangan antar komponen ini mengindikasikan bahwa kinerja redistribusi sangat dipengaruhi oleh ketersediaan objek tanah yang secara hukum bebas dari sengketa, konflik kawasan hutan, maupun tumpang tindih dengan perizinan korporasi (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2025).

Dari perspektif hukum agraria, capaian tersebut menunjukkan adanya gap normatif implementatif yang substansial. Secara normatif, redistribusi tanah dari kawasan hutan merupakan mandat kebijakan nasional untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah namun secara implementatif, kategori ini menjadi yang paling terhambat karena persoalan tata batas kawasan hutan, tumpang tindih dengan HGU, kesulitan penyediaan tanah objek reforma agraria, dan lemahnya koordinasi antar instansi terutama ATR/BPN, KLHK, dan Pemerintah Daerah. Hambatan-hambatan tersebut memperlihatkan bahwa efektivitas instrumen hukum tidak hanya ditentukan oleh kekuatan norma, tetapi juga oleh kapasitas administratif, kejelasan kewenangan, dan integritas tata kelola pertanahan. Dengan demikian, capaian reforma agraria baik yang berhasil maupun yang tertinggal menjadi cerminan sejauh mana hukum agraria berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial untuk mewujudkan pemerataan penguasaan tanah dan keadilan sosial.

Meskipun implementasi reforma agraria dan Program TORA menunjukkan perkembangan pada aspek legalisasi aset maupun redistribusi tanah, pelaksanaannya

masih dihadapkan pada sejumlah kendala yang memengaruhi efektivitas program. Capaian yang tidak merata antara komponen legalisasi aset dan redistribusi tanah sebagaimana digambarkan pada pembahasan sebelumnya mengindikasikan adanya faktor-faktor penghambat yang bekerja pada level struktural, sosial politik, serta administratif teknis. Identifikasi terhadap hambatan-hambatan ini penting untuk memahami mengapa sebagian komponen reforma agraria dapat berjalan relatif efektif, sedangkan komponen lainnya stagnan atau jauh tertinggal dari target nasional.

Dari aspek struktural, hambatan terbesar berasal dari ketidaksinkronan regulasi dan tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara. Pengaturan mengenai status kawasan hutan, HGU, tanah negara, perencanaan tata ruang, serta administrasi pertanahan diatur oleh berbagai peraturan sektoral yang tidak selalu harmonis. Ketidaksinkronan tersebut menyebabkan ketidakpastian dalam menetapkan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), khususnya pada wilayah yang berada di dalam atau berbatasan dengan kawasan hutan. Selain itu, konflik kewenangan antara Kementerian ATR/BPN dan KLHK dalam menentukan status dan pelepasan kawasan hutan menghambat proses redistribusi. Situasi ini menunjukkan bahwa secara normatif reforma agraria telah memiliki dasar hukum yang jelas, namun efektivitasnya sangat ditentukan oleh harmonisasi regulasi dan koordinasi kelembagaan.

Hambatan sosial politik juga memberikan pengaruh signifikan terhadap lambannya pelaksanaan reforma agraria. Proses redistribusi tanah tidak jarang menghadapi resistensi dari pemegang hak atau pihak yang selama ini menguasai lahan dalam skala besar, seperti pemegang HGU dan korporasi perkebunan (Pahlevi, 2022, hlm. 33). Ketimpangan penguasaan tanah yang telah berlangsung lama menyebabkan redistribusi sering berhadapan dengan kepentingan ekonomi yang kuat, sehingga penyelesaian sengketa dan mediasi menjadi proses yang panjang. Selain itu, dinamika sosial di tingkat lokal termasuk klaim historis, penguasaan de facto masyarakat adat, dan potensi konflik horizontal juga menghambat percepatan redistribusi.

Di sisi lain, hambatan administratif dan teknis turut mempengaruhi efektivitas pelaksanaan. Validasi data, verifikasi status penguasaan tanah, pemetaan partisipatif, serta penyusunan dokumen administrasi memerlukan kapasitas birokrasi dan infrastruktur yang tidak selalu merata. Kesulitan dalam memastikan keakuratan data tanah memperlambat proses penetapan objek redistribusi dan legalisasi aset, khususnya pada wilayah yang memiliki riwayat penggunaan lahan yang kompleks. Selain itu, beberapa kategori tanah, seperti lokasi transmigrasi, tidak dapat segera disertipikatkan karena tumpang tindih dengan kawasan hutan atau HGU sehingga memerlukan penyelesaian tata batas terlebih dahulu. Hambatan teknis ini tidak hanya memperlambat proses administratif, tetapi juga berdampak pada kejelasan hak masyarakat sebagai calon penerima manfaat (Syahyuti, 2004, hlm. 93).

Secara keseluruhan, hambatan struktural, sosial politik, dan administratif teknis tersebut menciptakan kondisi yang menghambat efektivitas reforma agraria sebagai instrumen pemerataan penguasaan tanah. Ketidakharmonisan regulasi memperpanjang proses penetapan objek, dinamika sosial politik memperberat proses redistribusi, dan kendala teknis memperlambat legalisasi aset maupun pemberdayaan. Dengan demikian, pelaksanaan reforma agraria belum sepenuhnya sejalan dengan tujuan hukum agraria nasional, yaitu mewujudkan keadilan sosial dan penguasaan tanah yang lebih merata. Analisis hambatan ini menjadi penting untuk merumuskan solusi regulatif dan institusional agar reforma agraria dapat berjalan lebih efektif dan mendekati tujuan normatif yang telah ditetapkan.

Evaluasi efektivitas reforma agraria dan Program TORA perlu dilihat melalui kerangka perbandingan antara das sollen norma hukum yang mengatur pelaksanaan

reforma agraria dan das sein, yaitu realitas implementasinya di lapangan. Secara normatif, konstitusi melalui Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut diperjelas dalam UUPA 1960 yang menempatkan reforma agraria sebagai instrumen pemerataan struktur penguasaan tanah. Peraturan pelaksana seperti Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 dan Perpres Nomor 62 Tahun 2023 kemudian mengatur secara lebih teknis tentang penataan aset, redistribusi tanah, dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, kerangka hukum Indonesia telah menyediakan landasan normatif yang kuat untuk mencapai tujuan pemerataan dan keadilan sosial melalui reforma agraria.

Namun, sebagaimana terlihat dari capaian dan hambatan pada pembahasan sebelumnya, pelaksanaan reforma agraria tidak selalu mencerminkan apa yang diperintahkan oleh norma hukum. Meskipun mekanisme hukum telah dibentuk untuk mempercepat pendaftaran tanah, redistribusi aset, dan pemberdayaan masyarakat, implementasinya masih dipengaruhi oleh hambatan struktural, sosial politik, dan teknis administratif. Seperti halnya, ketidaksinkronan regulasi antar sektor dan konflik kewenangan antara lembaga pelaksana menghambat penetapan objek tanah, sementara dinamika sosial politik di tingkat lokal membatasi efektivitas redistribusi. Ketidaksesuaian tersebut menunjukkan bahwa efektivitas hukum agraria sebagai instrumen *social engineering* sangat ditentukan oleh kapasitas institusional dan kualitas tata kelola pelaksanaannya.

Dari perspektif efektivitas instrumen hukum, capaian redistribusi dan legalisasi aset yang belum merata secara nasional menunjukkan bahwa norma hukum belum sepenuhnya mampu mengarahkan perubahan struktur penguasaan tanah sesuai tujuan reforma agraria. Realita di lapangan memperlihatkan bahwa keberhasilan norma hukum sangat dipengaruhi oleh ketersediaan objek tanah, mekanisme penyelesaian sengketa, kejelasan status kawasan, serta kemampuan negara mengatasi resistensi dari pihak yang memiliki kepentingan ekonomi lebih besar (Meter & Horn, 1975, hlm. 464-467).

Berdasarkan pertimbangan tersebut, efektivitas reforma agraria dalam perspektif hukum agraria masih memerlukan penguatan pada aspek regulasi, koordinasi kelembagaan, dan mekanisme pelaksanaan teknis. Reformasi regulasi diperlukan untuk mengurangi tumpang tindih kewenangan dan memberikan kepastian hukum terhadap objek redistribusi tanah. Penguatan kapasitas administratif juga menjadi keharusan agar proses penetapan objek, verifikasi status, dan pemberdayaan masyarakat dapat berjalan efisien. Dengan demikian, evaluasi ini menunjukkan bahwa reforma agraria masih berproses menuju tujuannya dan memerlukan konsistensi implementasi agar benar-benar mampu mewujudkan pemerataan penguasaan tanah dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagai instrumen keadilan sosial, hukum agraria berfungsi memastikan bahwa pelaksanaan reforma agraria dan Program TORA tidak hanya menghasilkan perubahan struktural dalam penguasaan tanah, tetapi juga membawa manfaat nyata bagi masyarakat, khususnya kelompok yang selama ini terpinggirkan dari akses sumber daya agraria (Fajar et al., 2022, hlm. 766). Kerangka normatif dalam UUPA 1960 maupun regulasi pelaksana menegaskan bahwa redistribusi tanah tidak dapat dipisahkan dari tujuan peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Oleh karena itu, analisis dampak sosial dan ekonomi menjadi penting untuk menilai apakah norma hukum tersebut benar-benar terwujud dalam praktik, serta apakah reforma agraria mampu memfungsikan hukum sebagai sarana pemerataan dan rekayasa sosial yang berkelanjutan.

Dalam perspektif sosial ekonomi, redistribusi tanah memberikan akses kepemilikan yang lebih luas kepada kelompok masyarakat berpendapatan rendah serta

petani kecil, sehingga menciptakan peluang peningkatan pendapatan, pengembangan usaha pertanian, dan penguatan ketahanan pangan lokal (Wira et al., 2024, hlm. 2). Reformasi struktur penguasaan tanah ini memiliki implikasi langsung terhadap kualitas hidup masyarakat, karena kepastian hak atas tanah memungkinkan mereka mengakses program pemerintah, lembaga keuangan, dan sarana produksi lainnya. Dengan demikian, dampak reforma agraria dapat dibaca sebagai upaya konkret menerapkan prinsip distributive justice yakni memastikan distribusi sumber daya secara adil sebagai bentuk pemenuhan hak-hak sosial ekonomi masyarakat agraris.

Meski demikian, keberhasilan dampak sosial-ekonomi tidak hanya ditentukan oleh pemberian hak atas tanah, tetapi juga oleh derajat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dan pemanfaatannya. Partisipasi aktif komunitas lokal dalam proses perencanaan, pemetaan, hingga pemanfaatan lahan menjadi faktor penting yang menentukan keberlanjutan reforma agraria (Wira et al., 2024, hlm. 3). Tanpa dukungan mekanisme pemberdayaan, akses permodalan, dan pendampingan teknis yang memadai, redistribusi tanah berpotensi kehilangan dampak jangka panjang karena masyarakat tidak mampu mengoptimalkan penggunaan lahan secara produktif. Oleh sebab itu, reforma agraria memerlukan sinergi antara instrumen hukum, program pemberdayaan, dan kapasitas masyarakat untuk memastikan hasil yang berkelanjutan.

Lebih jauh, keberhasilan reforma agraria dalam menciptakan dampak sosial-ekonomi yang positif berkontribusi langsung terhadap peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap hukum agraria sebagai instrumen keadilan sosial. Ketika redistribusi tanah berjalan efektif dan pemberdayaan ekonomi dapat terwujud, terjadi pergeseran struktur penguasaan tanah menuju kondisi yang lebih setara, sehingga potensi konflik agraria menurun dan kualitas relasi negara hingga masyarakat meningkat. Sebaliknya, apabila distribusi tidak merata atau pemberdayaan tidak tercapai, ketimpangan bisa bertahan dan bahkan memunculkan konflik baru. Oleh karena itu, dampak sosial dan ekonomi menjadi indikator penting untuk mengevaluasi apakah reforma agraria benar-benar menjalankan fungsi normatifnya sebagai alat rekayasa sosial *(law as a tool of social engineering)* sekaligus memenuhi mandat konstitusional mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

KESIMPULAN

Pelaksanaan reforma agraria memiliki landasan konstitusional yang kuat pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 serta landasan yuridis utama dalam Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, yang menekankan prinsip unifikasi hukum, fungsi sosial tanah, dan pembatasan hak milik untuk mewujudkan keadilan sosial. Regulasi turunan seperti Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 dan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 serta peraturan teknis Kementerian ATR/BPN dan SKB lintas kementerian mengoperasionalkan prinsip-prinsip tersebut, namun efektivitasnya sering terkendala oleh ketidaksinkronan dan disharmoni antara peraturan agraria dengan regulasi sektoral di bidang kehutanan, perkebunan, dan pertambangan, baik secara vertikal maupun horizontal. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum reforma agraria cukup komprehensif secara normatif, harmonisasi antar regulasi dan penguatan koordinasi kelembagaan menjadi kunci agar tujuan distribusi tanah dan pemerataan penguasaan agraria dapat tercapai secara efektif.

Berdasarkan analisis capaian dan hambatan pelaksanaan reforma agraria serta Program TORA, efektivitas program dalam mewujudkan pemerataan penguasaan tanah dan keadilan sosial dapat dikatakan masih parsial. Legalisasi aset telah menunjukkan keberhasilan signifikan, namun redistribusi tanah, terutama dari pelepasan kawasan hutan, belum mencapai target nasional. Hambatan struktural, sosial-politik, dan administratif menghambat implementasi hukum agraria, sehingga norma hukum yang ada belum sepenuhnya

diterjemahkan menjadi tindakan nyata di lapangan. Dampak sosial-ekonomi terhadap masyarakat penerima manfaat menunjukkan adanya peningkatan kesejahteraan dan peluang ekonomi, namun keberlanjutan dan pemerataan hasil bergantung pada partisipasi masyarakat, koordinasi antar-lembaga, serta dukungan teknis dan permodalan. Dengan demikian, meskipun hukum agraria dan Program TORA telah berkontribusi pada pemerataan tanah dan keadilan sosial, efektivitasnya masih terbatas dan memerlukan perbaikan implementasi agar tujuan konstitusional tercapai secara menyeluruh.

REFERENSI

Abdul Hamid Usman, Perlindungan Hukum Hak Milik atas Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-undang Pokok Agraria, *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan,* Vol. 1 No. 2, 2020.

Abdul Hamid Usman, Politik Hukum Agraria Indonesia, (Palembang: Tunas Gemilang, 2011).

Aditya Nurahmania, Reforma Agraria Dan Tembok Ego Sektoral: Merumuskan Alternatif Penyelesaian, *Jurnal Bina Hukum Lingkungan,* Vol. 8 No. 2, 2024.

Andi Bustamin Daeng Kunu, Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 6 No. 1, 2012.

BPN DKI Jakarta, Peran Reforma Agraria, diakses pada 12 November 2025 Pukul 20.16 WIB https://dki.atrbpn.go.id/artikel/peran-reforma-agraria

Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, The Policy Implementation Process, *Administration & Society*, Vol. 6, no. 4, 1975.

Farida Sekti Pahlevi, Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Perspektif Legal System Lawrence M. Friedman, *Jurnal El-Dusturie*, Vol. 1 No. 1, 2022.

Faris Ali Sidqi, Efektivitas Reforma Agraria Dalam Mencapai Keadilan Dan Kesejahteraan Masyarakat, AL MIKRAJ, *Jurnal Studi Islam dan Humaniora,* Vol. 4 No. 2 (2024).

Habib Ferian Fajar, Julfahmi Syahputra dan Mareta Putri Nur Ayu Ningsih, Strategi Kebijakan Reforma Agraria Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Yang Berkeadilan Sosial Dengan Berasaskan Konstitusi, *Jurnal Hukum Lex Generalis,* Vol. 3 No. 9, 2022.

Ida Surya dan Abdul Wahab, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik, *Jurnal Kompilasi Hukum,* Vol. 8 No. 2, 2023.

Isnaini dan Anggreni Lubis, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif,* (Medan: CV. Pustaka Prima, 2022).

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, *Laporan Kinerja Triwulan I Tahun 2024,* (2024), h. 51. Diakses pada 15 November 2025, Pukul 10.27 WIB

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, *Laporan Kinerja Triwulan I Tahun 2022,* (2022), h. 58. Diakses pada 15 November 2025, Pukul 12.04 WIB

Khurul Anam, Hendriyanto, dkk, Asas Keadilan Dalam Undang-Undang Pokok Agraria: Perspektif Hukum Islam Dalam Pengelolaan Tanah, *Jurnal Al-Mizan: Jurnal Hukum Islam Dan Ekonomi Syariah,* Vol. 11 No. 2, 2024.

Konferensi Nasional Reformasi Agraria (KNRA), *Buku Putih Reforma Agraria : Reforma Agraria Mewujudkan Kemandirian Bangsa,* (Jakarta Selatan: Konsorium Pembaharuan Agraria (KPA), 2015).

Litbang ATR BPN, Laporan Akhir Penelitian: Ketimpangan dan Penguasaan Lahan, 2019.

Muhamad Febri Ramdani dan Martua Sihaloho, Implementasi Kebijakan Agraria Dan Ketimpangan Penguasaan Lahan (Kasus Lahan Eks HGU di Desa Cipeuteuy, Kecamatan Kabandungan, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat), *Jurnal Sains Komunikasi Dan Pengembangan Masyarakat (JSKPM),* Vo. 4 No. 4, 2020.

Muhammad Ilham Arisaputra, Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria Di Indonesia, *Yuridika,* Vol. 28 No. 2, 2013.

Muhammad R. Hamdiansyah Hunowu, Dientje Rumimpunu, dan Selviani Sambali, Tinjauan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Sebagai Tanda Bukti Hak Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, Lex Privatum Journal*, Vol. 9 No. 3, 202.

Nuriyanto, Urgensi Reforma Agraria: Menuju Penataan Penggunaan Tanah Yang Berkeadilan Sosial, *Jurnal Keilmuan PKN,* No. 6 No.1, 2020.

Sigit Sapto Nugroho, Mohamad Tohari, Mudji Rahardjo, *Hukum Agraria Indonesia,* (Solo, Pustaka Iltizam, 2017).

Surya Wira, Arya Salman dkk, Reforma Agraria dan Transformasi Mobilitas Sosial Dalam Perspektif Ekonomi dan Sosial Masyarakat Desa, *Customary Law Journal,* Vol. 2 No. 1, 2024.

Syahyuti, Kendala Pelaksanaan Landreform Di Indonesia: Analisa Terhadap Kondisi Dan Perkembangan Berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma Agraria, *Forum Penelitian Agro Ekonomi,* Vol. 22 No. 2, 2004.

Tri Eka Saputra, Penyelesaian Sengketa Pertanahan Dalam Perspektif Reforma Agraria, *Vifada Assumption Jurnal of Law,* Vol. 1 No. 1, 2023.

Widhiana H Puri, Muhammad Mahsun, dan Mumu Muhajir, Permasalahan Sektoralisme Kelembagaan Agraria Di Indonesia, (Sleman: STPN Press, 2014).

Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria,* (Sleman: STPN Press, 2014).