

**STUDI LITERATUR PENGATURAN AGRARIA DALAM DINAMIKA
KEWENANGAN DAN SINKRONISASI REGULASI PERTANAHAN DI
INDONESIA**

***A LITERATURE REVIEW OF AGRARIAN REGULATIONS IN THE
CONTEXT OF THE DYNAMICS OF AUTHORITY AND THE
HARMONIZATION OF LAND REGULATIONS IN INDONESIA***

Sri Shalawati

Magister Ilmu Hukum, Universitas Jambi, Indonesia

Korespondensi Penulis : Srishalawati22@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Shalawati, Sri. *Studi Literatur Pengaturan Agraria dalam Dinamika Kewenangan dan Sinkronisasi Regulasi Pertanahan di Indonesia*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.9 (2026).

ABSTRAK

Pengaturan agraria di Indonesia berkaitan erat dengan kewenangan negara dan kebijakan pertanahan, namun lebih dari enam dekade pasca kelahiran UUPA, pluralisme regulasi sektoral dan lemahnya sinkronisasi antar-peraturan masih menjadi sumber konflik normatif. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi pengaturan agraria dalam kerangka dinamika kewenangan serta merumuskan bentuk sinkronisasi regulasi yang diperlukan untuk menyelesaikan konflik normatif di bidang hukum pertanahan Indonesia, melalui studi literatur dengan pendekatan yuridis normatif atas sepuluh artikel jurnal terdahulu yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik normatif tersebar pada tiga lapis hubungan regulasi, yaitu lapis horizontal antara UUPA dengan undang-undang sektoral seperti UU Kehutanan, UU Penanaman Modal dan UU Pertambangan Mineral dan Batubara, lapis vertikal antara UUPA dengan aturan pelaksana reforma agraria yang masih berbentuk peraturan presiden; serta lapis kewenangan pusat-daerah yang belum memberikan batas yang rinci. Sembilan dari sepuluh artikel yang dikaji secara konsisten mengkritisi inkonsistensi regulasi, sementara satu artikel justru menunjukkan bahwa stelsel negatif pendaftaran tanah tetap relevan dipertahankan sebagai kekhasan hukum agraria nasional. Penelitian ini merekomendasikan penguatan mekanisme uji keselarasan dengan UUPA, peningkatan bentuk hukum reforma agraria menjadi undang-undang tersendiri, kejelasan pembagian kewenangan pusat-daerah, serta penguatan mekanisme penyelesaian konflik yang berorientasi pada keadilan substansial.

Kata Kunci: **Dinamika Kewenangan, Hukum Pertanahan, Pengaturan Agraria, Sinkronisasi Regulasi, Studi Literatur**

ABSTRACT

Agrarian regulation in Indonesia is closely related to state authority and land policy, yet more than six decades after the enactment of the Basic Agrarian Law

(UUPA), sectoral regulatory pluralism and weak synchronization between regulations remain a persistent source of normative conflict. This study aims to analyze the construction of agrarian regulation within the framework of authority dynamics and to formulate the regulatory synchronization required to resolve normative conflicts in Indonesian land law, through a literature study with a normative juridical approach to ten relevant prior journal articles. The results show that normative conflicts are spread across three layers of regulatory relations: a horizontal layer between the UUPA and sectoral laws such as the Forestry Law, the Investment Law and the Mineral and Coal Mining Law; a vertical layer between the UUPA and the implementing regulations of agrarian reform, which remain in the form of a presidential regulation; and a central-regional authority layer that lacks detailed boundaries. Nine of the ten articles reviewed consistently criticize regulatory inconsistency, while one article instead shows that the negative system of land registration remains relevant to maintain as a distinctive feature of national agrarian law. This study recommends strengthening the consistency review mechanism with the UUPA, elevating the legal form of agrarian reform into a dedicated statute, clarifying the division of central-regional authority and strengthening conflict resolution mechanisms oriented toward substantive justice.

Keywords: *Agrarian Regulation, Authority Dynamics, Land Law, Literature Study, Regulatory Synchronization*

A. PENDAHULUAN

Studi literatur tidak hanya bermakna membaca literatur, tapi lebih ke arah evaluasi yang mendalam dan kritis tentang penelitian sebelumnya pada suatu topik. Melalui kajian literatur akan diuraikan teori, konsep atau temuan ilmiah yang didapatkan dari laporan publikasi untuk dijadikan sebagai landasan kegiatan penelitian.¹ Studi literatur bertujuan untuk memperkaya wawasan tentang topik penelitian, membantu dalam memformulasikan masalah penelitian dan dalam penentuan teori-teori serta metode-metode yang tepat. Dengan mempelajari kajian-kajian orang lain, kita dapat menentukan apakah akan meniru, mengulangi, atau mengkritik satu kajian tertentu.²

Konsep agraria mencakup aspek yang berhubungan dengan tanah beserta permukaan dan tubuh bumi, perairan, ruang udara, serta segala sumber daya alam yang ada di dalamnya, sebagaimana telah dirumuskan dalam konstitusi Indonesia.³

¹ Poltekkes Kemenkes Yogyakarta, *Pedoman Penyusunan Review Literatur bagi Mahasiswa dan Dosen 2020*, Poltekkes Kemenkes Yogyakarta, Yogyakarta, 2020.

² Amri Marzali, *Menulis Kajian Literatur*, ETNOSIA: Jurnal Etnografi Indonesia, Vol.1, No.2 (2016).

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2007.

Adapun pembaruan hukum dibidang agraria merupakan salah satu agenda strategis yang memiliki tingkat urgensi dan kepentingan yang cukup tinggi.⁴ Selain itu *domain* agraria berperan dalam fungsi sosial yang fundamental dalam kehidupan bernegara, yakni sebagai basis produksi, ruang permukiman dan tumpuan penghidupan masyarakat.

Pasca kelahiran UUPA lebih dari enam dekade, problematika hukum agraria Indonesia justru semakin kompleks. Hal ini disebabkan oleh adanya pluralisme regulasi yang tumbuh secara massif sejak era desentralisasi, dimana berbagai undang-undang sektoral seperti UU Kehutanan, UU Penanaman Modal, UU Mineral dan Batubara kerap berbenturan dengan semangat UUPA⁵ Disisi lain, reforma agraria yang diamanatkan oleh Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 dan ditegaskan kembali melalui berbagai putusan Mahkamah Konstitusi, belum sepenuhnya terwujud akibat lemahnya sinkronisasi antar-regulasi.⁶

Artikel ini tidak berdiri sendiri, Pendekatan kajian terdahulu digunakan untuk menemukan *gap* yang tidak disinggung dalam penelitian terdahulu sehingga artikel ini dimaksudkan dapat membedah persoalan hukum agraria di Indonesia dari beragam sudut pandang. Penelitian mengenai kewenangan dan peran peraturan daerah dalam menyelesaikan sengketa agraria, misalnya, menelusuri dasar hukum pemerintah daerah dalam menangani konflik pertanahan melalui sintesis literatur atas berbagai peraturan perundang-undangan terkait yang berlaku.⁷

Studi lain mengkaji implikasi hukum agraria terhadap konflik pertanahan melalui tinjauan pustaka komprehensif yang menyoroti tumpang tindih kebijakan dan lemahnya keadilan lingkungan di dalam praktik penguasaan tanah.⁸

⁴ Abdullah Mansur, dkk., *Implementasi Teori Hukum dalam Reformasi Hukum Agraria di Indonesia*, Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara dan Kebijakan Publik, Vol.2, No.1 (2025).

⁵ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria, Perjalanan yang Belum Berakhir*, Gunawan Wiradi, diakses dari https://www.pustakaagraria.or.id/2022/03/reforma-agraria-perjalanan-yang-belum_3.html, diakses pada 5 Oktober 2025.

⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001.

⁷ Lingga Abi Rahman dan Agustina Rahayu Husein, *Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Menangani Sengketa Agraria*, COURT REVIEW: Jurnal Penelitian Hukum, Vol.3, No.5 (2023).

⁸ Sasikirana Anastasia, dkk., *Implikasi Hukum Agraria terhadap Konflik Pertanahan Indonesia*, Arus Jurnal Sosial dan Humaniora, Vol.4, No.2 (2024).

Sementara itu, kajian terhadap hambatan implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif berbasis literatur akademik dan dokumen resmi pemerintah untuk memetakan kesenjangan antara regulasi dan realitas di lapangan.⁹ Urgensi penerapan sertipikat tanah secara elektronik turut dikaji melalui penelusuran literatur hukum kenotariatan guna menilai kesiapan transformasi digital dalam sistem pendaftaran tanah nasional.¹⁰ Penelitian terdahulu lainnya menelaah secara spesifik kewenangan dan peran peraturan daerah dalam penyelesaian sengketa agraria, dengan menekankan pembagian urusan pemerintahan konkuren di bidang pertanahan antara pusat dan daerah.¹¹ Berbagai penelitian terdahulu tersebut menunjukkan bahwa pendekatan studi literatur cukup representatif digunakan untuk mengurai persoalan hukum agraria yang bersifat normatif dan lintas regulasi, sehingga memperkuat posisi metodologis artikel ini.

Keterbaruan dari artikel ini terletak pada upaya pemetaan komprehensif terhadap berbagai perspektif akademis terkait kewenangan agraria dan sinkronisasi regulasi pertanahan, sehingga dapat diidentifikasi kesenjangan teoritis maupun normatif yang belum terjawab dalam literatur yang ada. Berdasarkan pemaparan diatas telah dirumuskan dua rumusan permasalahan: *Pertama*, bagaimana konstruksi pengaturan agraria dan dinamika kewenangan dalam berbagai kajian akademis mengenai regulasi pertanahan di Indonesia? *Kedua*, bentuk sinkronisasi regulasi seperti apa yang diperlukan untuk menyelesaikan konflik normatif di bidang hukum pertanahan Indonesia?

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang menempatkan hukum sebagai norma, kaidah dan asas sebagai objek kajian utama¹² Pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) mengkaji regulasi agraria secara hierarkis dan konseptual (*conceptual approach*)

⁹ Indana Zulfa Hasanah, dkk., *Dari Regulasi ke Realitas: Hambatan Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia*, Indonesian Journal of Law and Justice, Vol.3, No.1 (2025).

¹⁰ M Ilham Dwi Putranto dan Amin Mansyur, *Urgensi Penerapan Sertipikat Tanah Secara Elektronik*, Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan, Vol.12, No.1 (2013).

¹¹ Raras Verawati, dkk., *Kewenangan dan Peran Peraturan Daerah dalam Menyelesaikan Sengketa Agraria*, EKSPPOSE: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan, Vol.19, No.2 (2020).

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005.

yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹³ Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literatur yang mempunyai hubungan dengan objek penelitian.¹⁴

Proses seleksi artikel dilakukan dengan mengkategorisasikan berbagai jurnal terdahulu yang relevan berdasarkan topik kajian, kemudian dipilih 10 (sepuluh) artikel yang dinilai paling representatif dan memiliki relevansi langsung terhadap isu pengaturan agraria, kewenangan pertanahan dan sinkronisasi regulasi di Indonesia. Seleksi didasarkan pada relevansi tematik, kebaruan analisis dan kontribusi teoritis yang dapat melengkapi kajian yang sedang dilakukan.

Penelitian ini menggunakan metode studi literatur dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai seperangkat norma, asas dan doktrin yang dianalisis melalui bahan-bahan kepustakaan. Studi literatur dipilih karena memungkinkan peneliti mengidentifikasi, mengevaluasi dan menyintesis pengetahuan yang telah tersedia untuk menjawab permasalahan penelitian serta menemukan kesenjangan dalam kajian terdahulu.¹⁵ Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, peraturan perundang-undangan sektoral dan peraturan pelaksana yang berkaitan dengan reforma agraria dan kewenangan pertanahan. Adapun bahan hukum sekunder terdiri atas sepuluh artikel jurnal yang membahas pengaturan agraria, dinamika kewenangan pertanahan, konflik normatif dan sinkronisasi regulasi di Indonesia. Penggunaan pendekatan yuridis normatif dilakukan untuk menguraikan norma hukum yang berlaku, menganalisis hubungan antarnorma, serta mengidentifikasi ketidakselarasan dan persoalan penerapan hukum dalam sistem hukum agraria nasional.¹⁶

¹³ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Prenada Media, Jakarta, 2018.

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1986.

¹⁵ Hannah Snyder, *Literature Review as a Research Methodology: An Overview and Guidelines*, Journal of Business Research, Vol.104 (2019).

¹⁶ M Yahya Wahyudin dan M Rio Dozan, *Rekonstruksi Kedudukan KPK sebagai Independent Executive Agency dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Themis: Jurnal Ilmu Hukum, Vol.3, No.2 (2026).

B. PEMBAHASAN

1. Konstruksi Pengaturan Agraria dan Dinamika Kewenangan dalam Berbagai Kajian Akademis

Berdasarkan hasil kategorisasi, dilakukan penyaringan terhadap berbagai jurnal terdahulu yang relevan. Dari sejumlah jurnal yang berhasil dikumpulkan, dipilih 10 (sepuluh) artikel yang kemudian dianalisis secara mendalam karena dinilai paling relevan dengan focus kajian mengenai pengaturan agraria dan dinamika pertanahan di Indonesia. Pembahasan *pertama*, penelitian oleh mansur mengidentifikasi bahwa reformasi hukum agraria di Indonesia menghadapi tantangan struktural berupa tumpang tindih antara UUPA dengan peraturan sektoral lainnya seperti UU Kehutanan, UU Pertambangan dan UU Kelautan, yang menciptakan ambiguitas hukum serta memperburuk ketimpangan penguasaan lahan bagi kelompok rentan seperti petani kecil dan masyarakat adat.¹⁷

Teori yang digunakan adalah teori hukum normatif dan teori hukum kritis. Temuan penelitian menunjukkan bahwa teori hukum normatif memberikan panduan dalam memahami kerangka hukum yang berlaku, namun teori hukum kritis lebih memberikan kontribusi dalam merumuskan kebijakan yang adil dengan menitikberatkan pada redistribusi tanah dan pengakuan hak masyarakat adat serta petani kecil, sehingga keberhasilan reformasi hukum agraria sangat bergantung pada sinergi antara pembaruan regulasi, penguatan institusi hukum dan keterlibatan masyarakat.

Pembahasan kedua, penelitian ini yakni mengevaluasi secara holistik hukum agraria, melalui fokus pada dua aspek utama tersebut. Kajian ini tidak hanya akan menyoroti keunggulan UUPA, sebagai instrumen hukum pertanahan, tetapi juga akan mengidentifikasi berbagai tantangan dan kekurangan yang masih perlu diperbaiki. Maka, studi ini diproyeksikan bisa berkontribusi pada perumusan kebijakan agraria yang lebih adil, berkelanjutan dan berpihak kepada kepentingan rakyat, sehingga tujuan utama dari UUPA sebagai landasan hukum agraria dapat terwujud relevan terhadap cita-cita keadilan sosial dalam Pancasila dan konstitusi Indonesia.¹⁸

¹⁷ Abdullah Mansur, dkk., *Op.Cit.*.

¹⁸ Muhamad Fakhurrozi, dkk., *Kajian Hukum Tata Negara terhadap Perlindungan Hak Atas Tanah dalam Konteks UU No. 5 Tahun 1960, Morality*, Vol.11, No.1 (2025).

Teori yang digunakan adalah teori *ground norm* dari Hans Kelsen yang dalam konteks Indonesia merujuk pada Pancasila sebagai sumber tertinggi dari seluruh norma hukum yang berlaku. Temuan penelitian mengungkapkan bahwa UUPA telah memenuhi unsur fundamental hukum tata negara karena selaras dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, namun implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan berupa lemahnya penegakan hukum dan belum optimalnya perlindungan terhadap kelompok rentan seperti petani kecil dan masyarakat adat, sehingga diperlukan penguatan reforma agraria agar UUPA benar-benar mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pembahasan *ketiga*, mengkaji arah politik hukum agraria nasional terkait pengakuan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam kerangka UUPA. Permasalahan yang muncul adalah sikap ambivalen UUPA yang di satu sisi menegaskan hukum adat sebagai sumber hukum agraria nasional, namun di sisi lain membebani eksistensi hak ulayat dengan berbagai kondisionalitas yang berpotensi membuka ruang marginalisasi masyarakat hukum adat atas nama kepentingan umum dan kepentingan negara.¹⁹

Teori yang digunakan teori hukum responsif yang memandang karakter suatu produk hukum dari sejauh mana ia mengakomodasi nilai-nilai dan tatanan hukum yang hidup dalam masyarakat. Temuan penelitian menunjukkan bahwa karakter responsif UUPA tercermin dalam norma Pasal 5 yang menempatkan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Namun, pengakuan bersyarat tersebut memunculkan kritik mendasar berupa ketidakjelasan indikator hak ulayat yang dianggap telah hilang, dominasi negara dengan dalih kepentingan umum yang dapat mengintervensi ruang hidup masyarakat adat, serta potensi penafian eksistensi hukum adat melalui dalil pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

¹⁹ I Nyoman Prabu Buana Rumiarta, *Politik Hukum Agraria Pada Tanah Ulayat*, Jurnal Aktual Justice, Vol.4, No.1 (2019).

Pembahasan *keempat*, mengkaji ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah pasca pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Permasalahan yang muncul adalah belum terwujudnya pembaharuan hukum agraria berparadigma Pancasila dalam politik hukum agraria nasional, yang disebabkan oleh masih banyaknya penyimpangan dalam pelaksanaan UUPA di lapangan serta belum terealisasinya berbagai aturan pelaksana yang diamanatkan oleh UUPA, sehingga ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah dalam skala besar tetap berlangsung dan merugikan petani kecil yang tidak memiliki tanah pertanian.²⁰

Teori yang digunakan adalah teori *landreform* yang menempatkan restrukturisasi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai prasyarat pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Temuan studi mengungkapkan bahwa pelaksanaan reforma agraria yang mencakup penataan aset, penataan akses dan penyelesaian sengketa belum berjalan efektif, antara lain karena kelembagaan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) belum melibatkan petani dan organisasi petani secara memadai, sehingga berbagai konflik agraria dan target redistribusi Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) tidak teridentifikasi dan terselesaikan dengan baik. Hal ini menunjukkan lemahnya kemauan politik pemerintah yang lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi dibandingkan perlindungan dan kepastian hak bagi petani tak bertanah.

Pembahasan *kelima*, mengkaji penerapan hukum progresif sebagai pendekatan dalam menyelesaikan konflik agraria yang terus terjadi di Indonesia. Permasalahan yang muncul adalah penyelesaian konflik agraria yang selama ini hanya mengedepankan pendekatan *legal formal* semata cenderung gagal memberikan keadilan substansial bagi masyarakat, sehingga diperlukan paradigma hukum yang lebih mengutamakan nilai-nilai kemanusiaan dan Hak Asasi Manusia dalam penyelesaiannya, bukan sekadar penerapan kaidah hukum positif secara kaku.

²⁰ Suwarti dan Amriyanto, *Analisis Ketimpangan Penguasaan dan Pemilikan Tanah (Land Reform) Pasca Reforma Agraria di Indonesia*, Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol.10, No.4 (2025).

Teori yang digunakan Adalah teori hukum progresif, yaitu teori yang menempatkan hukum untuk manusia dan bukan sebaliknya manusia untuk hukum, dipadukan dengan teori *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound yang memandang hukum sebagai instrumen rekayasa sosial. Temuan penelitian menunjukkan bahwa penegakan hukum dalam konflik agraria seharusnya tidak terpasung pada legalitas formal semata apabila menemui kebuntuan, melainkan harus berani menjunjung tinggi aturan hukum dengan tetap mengedepankan keadilan substansial.

Pembahasan *keenam*, Pembahasan keenam, mengkaji penguatan reforma agraria untuk kemakmuran rakyat dalam perspektif hukum tanah nasional. Permasalahan yang muncul adalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah yang tidak segera ditata sejak kemerdekaan hingga saat ini, dengan kelemahan regulasi berupa terbatasnya tanah obyek landreform yang dapat didistribusikan, subyek penerima yang tidak tepat sasaran, serta penataan akses yang belum diatur secara memadai dalam peraturan yang berlaku.²¹

Teori yang digunakan adalah teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman yang membagi hukum ke dalam komponen struktur, substansi dan kultur.²² Temuan penelitian menunjukkan bahwa secara normatif, reforma agraria hanya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018, padahal materi muatannya menyangkut hak atas tanah rakyat secara luas sehingga seharusnya diatur dalam bentuk undang-undang agar memiliki kekuatan hukum yang lebih mengikat dan komprehensif. Penguatan reforma agraria dari sisi hukum positif diperlukan melalui pembentukan undang-undang khusus yang mengatur penataan aset dan penataan akses secara terintegrasi, guna mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tentang kemakmuran rakyat di bidang pertanahan.

²¹ Endang Pandamdari, *Penguatan Reforma Agraria untuk Kemakmuran Rakyat dalam Perspektif Hukum Tanah Nasional*, Jurnal Hukum Nawasena Agraria, Vol.1, No.1 (2023).

²² Utang Rosidin, dkk., *Rekonstruksi Hukum Administrasi Kearsipan Digital melalui Penerapan Konsep Chain of Custody dalam Menjamin Autentisitas Dokumen Hukum Negara*, Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol.15, No.2 (2026).

Pembahasan *Ketujuh*, Pembahasan ketujuh, mengkaji aspek hukum dalam peraturan agraria Indonesia dengan pendekatan studi literatur. Permasalahan yang muncul adalah implementasi UUPA yang masih menghadapi kendala berupa kurangnya pengawasan dan penegakan hukum yang tegas, sehingga sengketa tanah seringkali tidak dapat diselesaikan secara adil, ditambah ketidakpastian hukum terkait status tanah ulayat masyarakat adat yang seringkali tumpang tindih dengan hak pengelolaan negara atau Perusahaan.²³

Teori yang digunakan adalah teori hak menguasai negara (HMN) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA, yang menegaskan bahwa kewenangan negara atas tanah bukan berarti "memiliki", melainkan kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, sekaligus mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah. Temuan penelitian mengungkapkan bahwa meskipun UUPA telah memberikan dasar hukum yang jelas mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah, penegakannya di lapangan belum mampu menjamin kepastian hukum secara menyeluruh, sehingga diperlukan penguatan regulasi dan mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih konsisten dengan prinsip-prinsip dasar UUPA sebagai ketentuan utama hukum pertanahan nasional.

Pembahasan *Kedelapan*, mengkaji mekanisme mediasi sebagai pendekatan alternatif dalam penyelesaian sengketa tanah di luar jalur litigasi. Permasalahan yang muncul adalah penyelesaian sengketa tanah melalui pengadilan selama ini cenderung tidak efektif, memakan waktu lama dan menimbulkan biaya yang seringkali lebih besar daripada nilai objek tanah yang disengketakan itu sendiri, sehingga diperlukan jalur penyelesaian yang lebih mengutamakan kesepakatan para pihak dan tetap menjaga hubungan baik di antara mereka, bukan sekadar mengandalkan proses peradilan yang formal dan konfrontatif.²⁴

²³ Indriani Muin dan Andi Amalia Suhra, *Aspek Hukum dan Sosial dalam Peraturan Agraria Indonesia dengan Pendekatan Literatur*, Restorative Journal, Vol.2, No.2 (2024).

²⁴ Putu Diva Sukmawati, *Hukum Agraria dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis, Vol.2, No.2 (2022).

Teori yang digunakan adalah teori penyelesaian sengketa alternatif (*Alternative Dispute Resolution*) yang menempatkan mediasi sebagai "solusi kedua belah pihak" yang mengutamakan kerja sama dan kesimpulan komprehensif di atas pertentangan. Temuan dalam kajian ini menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa tanah seharusnya tidak terpasung pada proses litigasi yang formal apabila menemui kebuntuan biaya dan waktu, melainkan harus berani menempuh jalur mediasi yang terstruktur mulai dari pra-mediasi, pengumpulan dan analisis data sengketa, hingga proses negosiasi dan tercapainya kesepakatan formal.

Pembahasan *kesembilan*, mengkaji sistem publikasi pendaftaran tanah stelsel negatif sebagai instrumen kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Indonesia. Permasalahan yang muncul adalah anggapan sebagian kalangan bahwa stelsel negatif tidak memberikan kepastian hukum karena negara tidak menjamin kebenaran data dalam sertifikat, sehingga muncul desakan untuk beralih ke stelsel positif, padahal stelsel negatif tersebut hanya berlaku terbatas selama 5 (lima) tahun.²⁵

Teori yang digunakan adalah teori stelsel negatif bertendensi positif dari Boedi Harsono, dipadukan dengan asas *nemo plus iuris* yang menegaskan bahwa tidak seorang pun dapat mengalihkan hak yang lebih besar daripada yang dimilikinya. Temuan penelitian menunjukkan bahwa pembatasan waktu 5 tahun justru merupakan wujud perlindungan hukum bagi pemilik tanah sejati sekaligus penyelarasan dengan nilai hukum adat, di mana penguasaan tanah mensyaratkan itikad baik, pendudukan nyata dan pemeliharaan berkelanjutan. Pendekatan ini memberikan landasan bahwa kepastian hukum dalam pendaftaran tanah ditentukan oleh keselarasannya dengan kondisi sosial masyarakat, bukan oleh kemurnian stelsel publikasi yang dianut.

Pembahasan *kesepuluh*, mengkaji kontekstualisasi hukum agraria di bidang pertanahan setelah pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

²⁵ Desi Apriani dan Arifin Bur, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jurnal Bina Mulia Hukum, Vol.5, No.2 (2021).

Permasalahan yang dikemukakan adalah kewenangan pertanahan yang menurut Pasal 2 UUPA bersifat sentralistik menimbulkan kesulitan bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam menangani permasalahan tanah secara cepat dan tepat, sehingga diperlukan kajian mengenai sejauh mana hak menguasai negara atas tanah dapat dilimpahkan kepada daerah tanpa bertentangan dengan prinsip kesatuan hukum agraria nasional.²⁶

Teori yang digunakan adalah teori desentralisasi, yang memandang pembentukan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dan diberi hak mengatur sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sebagai upaya mencegah terjadinya pemerintahan sentralistik yang cenderung otoriter dan dapat melemahkan sendi-sendi demokrasi, pemerataan dan keadilan dalam tatanan masyarakat. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kewenangan pertanahan yang telah diserahkan kepada daerah belum dapat dikatakan otonom secara penuh, karena kedudukan pemerintah daerah dalam melaksanakan kekuasaan negara atas tanah tidak bersifat asli melainkan diberikan melalui pelimpahan wewenang, sehingga pelaksanaannya tetap harus berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan pemerintah pusat.²⁷

Studi literatur terhadap 10 (sepuluh) artikel dengan topik pengaturan agraria dan dinamika kewenangan pertanahan menunjukkan dominasi perspektif yang mengkritisi inkonsistensi regulasi dan lemahnya kepastian hukum sejumlah 9 (sembilan) artikel. Konsensus ini mengindikasikan bahwa pengaturan hukum pertanahan Indonesia, baik dalam aspek harmonisasi sektoral, kelembagaan reforma agraria, maupun distribusi kewenangan pusat-daerah, dinilai belum mampu memberikan kepastian hukum dan keadilan substansial bagi masyarakat. Meskipun demikian, terdapat 1 (satu) artikel dengan perspektif yang relatif berbeda, yaitu kajian mengenai sistem publikasi pendaftaran tanah stelsel negatif yang menilai bahwa ketidaksempurnaan suatu sistem hukum tidak selalu berarti tidak memberikan kepastian hukum, sepanjang pembatasan yang melekat

²⁶ Agus Wibowo dan Siti Mariyam, *Kontekstualisasi Hukum Agraria Dibidang Pertanahan setelah Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Vol.3, No.3 (2021).

²⁷ *Ibid.*.

padanya tetap selaras dengan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.²⁸ Temuan ini mengimplikasikan perlunya evaluasi regulasi yang ada dan pengembangan kerangka sinkronisasi yang lebih selaras dengan prinsip kepastian hukum, keadilan agraria dan otonomi daerah.

Analisis terhadap 10 (sepuluh) artikel menunjukkan penggunaan landasan teori yang beragam. Teori yang digunakan, antara lain: teori hukum normatif dan teori hukum kritis, teori *ground norm* dari Hans Kelsen, teori hukum responsif, teori *landreform*, teori hukum progresif yang dipadukan dengan teori *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound, teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman, teori hak menguasai negara (HMN), teori penyelesaian sengketa alternatif (*Alternative Dispute Resolution*), teori stelsel negatif bertendensi positif yang dipadukan dengan asas *nemo plus iuris*, serta teori desentralisasi. Namun demikian, pandangan dalam artikel ini terdapat gap teori dalam literatur yang dikaji, yaitu tidak adanya artikel yang menggunakan teori harmonisasi hukum (*legal harmonization*) secara eksplisit untuk membedah konflik antar peraturan, teori kelembagaan negara terkait mekanisme *checks and balances* dalam pengawasan kebijakan pertanahan.

Sejumlah artikel yang dikaji diterbitkan sebelum adanya pembaruan regulasi pendaftaran tanah secara elektronik dan penataan ulang hak atas tanah pasca Undang-Undang Cipta Kerja. Hal ini mengakibatkan analisis dalam artikel-artikel tersebut belum dapat mengakomodasi perkembangan regulasi terkini yang secara spesifik mengatur prosedur pendaftaran tanah elektronik, penyederhanaan perizinan berusaha di bidang pertanahan, serta penataan kembali hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah.²⁹ Sehingga artikel ini dimaksudkan untuk melengkapi kekosongan analisis dengan mengkaji permasalahan sinkronisasi regulasi pertanahan dalam konteks perkembangan hukum yang telah diperbarui.

²⁸ Apriani *Op.Cit.*; Putu Diva Sukmawati, *Op.Cit.*; Indriani Muin dan Andi Amalia Suhra, *Op.Cit.*.

²⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, yang turut memuat pembaruan ketentuan pendaftaran tanah elektronik.; Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah secara Elektronik.

Berdasarkan pembahasan di atas, artikel ini berada pada posisi pro terhadap sinkronisasi UU Sektoral terhadap UUPA. Konflik normatif dalam hukum pertanahan Indonesia tidak dapat diselesaikan secara parsial melalui koreksi pada satu jenis regulasi saja, melainkan menuntut harmonisasi yang menyeluruh atas UUPA. Hal ini karena UUPA sebagai induk pengaturan agraria mengandung asas hak menguasai negara yang seharusnya menjiwai seluruh peraturan sektoral di bawahnya, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.³⁰ Meskipun demikian, sistem publikasi pendaftaran tanah stelsel negatif yang dikritisi sebagian kalangan sebagai sumber ketidakpastian hukum justru bentuk pengecualian yang relevan untuk dipertahankan, karena pembatasan waktu yang melekat merupakan wujud penyelarasan antara hukum positif dengan nilai hukum adat yang hidup dalam masyarakat.³¹

Posisi ini sejalan dengan karakter UUPA yang sejak awal dirancang tidak sebagai kumpulan aturan teknis yang kaku, melainkan sebagai kerangka hukum yang mengakomodasi nilai hukum adat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 UUPA. Karakter hukum adat yang bersifat mengembang dan mengempis menurut hak ulayat masyarakat hukum adat, sebagaimana digambarkan dalam teori klasik hukum tanah adat, menunjukkan bahwa fleksibilitas semacam ini bukan kelemahan, melainkan justru mekanisme penyeimbang yang memungkinkan hukum pertanahan tetap responsif terhadap kondisi sosial yang terus berubah, tanpa harus mengorbankan kepastian hukum secara mutlak.³²

Dengan demikian, agenda harmonisasi yang diusulkan dalam pembahasan ini tidak dimaksudkan untuk menyeragamkan seluruh sistem hukum pertanahan tanpa pembedaan, melainkan untuk memastikan bahwa setiap regulasi sektoral, kelembagaan reforma agraria dan distribusi kewenangan pusat-daerah tunduk pada prinsip dasar hak menguasai negara yang sama, sementara ketentuan-ketentuan yang sudah terbukti relevan

³⁰ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

³¹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*.

³² Pasal 5 Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No.104, TLN No.2043.; Boedi Harsono, *Op.Cit.*.

dengan nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, seperti stelsel negatif pendaftaran tanah, tetap dipertahankan sebagai kekhasan hukum agraria nasional.

Pendekatan demikian sekaligus menegaskan bahwa harmonisasi regulasi bukanlah tujuan akhir yang bersifat mutlak, melainkan instrumen untuk mewujudkan kepastian hukum dan keadilan agraria yang sejalan dengan gagasan hukum progresif. Oleh karena itu, setiap upaya sinkronisasi pada lapis horizontal, vertikal, maupun kewenangan pusat-daerah harus senantiasa diuji relevansinya terhadap tujuan akhir tersebut, bukan sekadar dilakukan demi keseragaman normatif. Pengujian relevansi ini juga berarti bahwa mekanisme penyelesaian konflik yang bersifat kasuistis, seperti hukum progresif dan mediasi, tetap memiliki peran penting sebagai pelengkap di sela-sela proses harmonisasi.³³

2. Bentuk Sinkronisasi Regulasi yang diperlukan dalam menyelesaikan konflik normatif Hukum Agraria Nasional

Konflik normatif dalam hukum pertanahan Indonesia yang telah dipetakan pada sub bab sebelumnya tersebar pada tiga lapis hubungan regulasi yang saling bertautan, yaitu lapis horizontal antara UUPA dengan undang-undang sektoral, lapis vertikal antara UUPA dengan aturan pelaksana di bawahnya, serta lapis kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Bentuk sinkronisasi regulasi yang diperlukan, dengan demikian, tidak dapat ditempuh secara parsial pada satu lapis saja, melainkan harus dirancang sebagai satu kerangka harmonisasi yang berjenjang, baik secara horizontal antarsektor, vertikal antartingkatan norma, maupun fungsional antar lembaga.

Pada tingkatan horizontal, sinkronisasi perlu diwujudkan melalui penegasan kembali kedudukan UUPA sebagai hukum agraria yang bersifat genus terhadap peraturan sektoral, sejalan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori* dan *lex specialis derogat legi generali*, sehingga ketentuan sektoral tidak boleh ditafsirkan secara terpisah dari prinsip dasar penguasaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan

³³ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pada dasarnya, tumpang tindih antara UUPA dengan UU Kehutanan, UU Pertambangan dan UU Penanaman Modal yang teridentifikasi pada pembahasan pertama berakar dari ketiadaan mekanisme harmonisasi *ex ante* pada tahap pembentukan peraturan, dimana setiap sektor cenderung menyusun penguasaan lahannya sendiri tanpa terlebih dahulu menyelaraskannya dengan prinsip dan fungsi sosial tanah yang menjadi ruh UUPA.

Dapat dipahami bahwa sinkronisasi pada lapis ini, idealnya tidak hanya dilakukan secara reaktif melalui putusan pengadilan atau pengujian Mahkamah Konstitusi setelah konflik norma terjadi, melainkan diintegrasikan sejak proses legislasi melalui kewajiban harmonisasi yang sistematis sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, termasuk kewajiban setiap rancangan undang-undang sektoral yang menyangkut tanah untuk melalui uji keselarasan dengan UUPA sebagai hukum dasar keagrariaan nasional.³⁴

Mekanisme uji keselarasan tersebut secara teknis dapat diadopsi dari prinsip penyelesaian konflik norma yang telah lama dikenal dalam ilmu perundang-undangan, yaitu asas *lex superior derogat legi inferiori* yang mendahulukan norma yang berkedudukan lebih tinggi, serta asas *lex specialis derogat legi generali* yang mendahulukan norma yang bersifat khusus sepanjang tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.³⁵ Penerapan kedua asas ini terhadap UUPA dan undang-undang sektoral selama ini belum berjalan konsisten, karenanya, pembentuk undang-undang kerap memosisikan UUPA sebagai salah satu peraturan setingkat di antara peraturan lain, bukan sebagai hukum dasar keagrariaan yang seharusnya menjadi rujukan utama. Sehingga, ketika terjadi pertentangan norma antara UUPA dengan undang-undang sektoral yang lebih baru, penyelesaiannya cenderung diserahkan pada interpretasi hakim.

³⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 64-Pasal 70 UU No.12 Tahun 2011, LN Tahun 2011 No.82, TLN No.5234 jo. *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No.13 Tahun 2022, LN Tahun 2022 No.143, TLN No.6801.

³⁵ B.Manan, *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Secara konkret, sinkronisasi perlu menyasar pada beberapa norma berikut: *Pertama*, Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan perlu diselaraskan dengan Pasal 5 UUPA (pengakuan hukum adat dan hak ulayat), karena penetapan kawasan hutan sepihak tanpa memperhitungkan masyarakat hukum adat kerap memicu konflik agraria berkepanjangan. *Kedua*, Pasal 33 dan 34 UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal (kemudahan perizinan dan fasilitas pertanahan bagi investor) perlu diselaraskan dengan Pasal 10 UUPA (kewajiban pengusahaan aktif tanah pertanian oleh pemiliknya), agar fasilitas investasi tidak mengorbankan larangan penguasaan tanah secara absentee. *Ketiga*, Pasal 17 dan 22 UU No. 3/2020 tentang Minerba (penetapan wilayah usaha pertambangan) perlu ditinjau keselarasannya dengan Pasal 6 UUPA (fungsi sosial tanah), agar prioritas eksploitasi mineral tidak otomatis mengalahkan hak masyarakat atas tanah di wilayah pertambangan tersebut.³⁶

Sedangkan sinkronisasi lingkup vertikal menyasar pada beberapa ketentuan Sebagaimana ditunjukkan pada pembahasan keempat dan keenam, pengaturan reforma agraria yang hanya berbasis Perpres No. 86/2018 menimbulkan ketidaksetaraan hierarki dengan UU sektoral yang justru sering menjadi penyebab ketimpangan penguasaan tanah, sehingga ketentuan yang lebih rendah derajatnya sulit mengoreksi dampak UU yang lebih tinggi. Penguatan bentuk hukum ini perlu disertai penegasan kelembagaan Agraria agar memiliki kewenangan koordinatif yang mengikat lintas sektor bukan sekadar forum konsultatif serta melibatkan organisasi petani dan masyarakat hukum adat secara substantif dalam penentuan subjek dan objek redistribusi tanah, agar implementasi reforma agraria tidak lagi terjebak pada ketidaktepatan sasaran seperti dikritisi kajian-kajian terdahulu.³⁷

³⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Pasal 2 dan Pasal 4 UU No.5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No.104, TLN No.2043.; Pasal 4 ayat (1) Indonesia, *Undang-Undang tentang Kehutanan*, UU No.41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No.167, TLN No.3888.

³⁷ Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Mengenai Tim Reforma Agraria Pusat dan Gugus Tugas Reforma Agraria yang bersifat koordinatif.; Endang Pandamdari, *Op.Cit.*.

Problematika ketidaksetaraan hierarki tersebut semakin krusial bila dikaitkan dengan kelemahan regulasi reforma agraria yang telah diidentifikasi pada pembahasan keempat, yaitu terbatasnya tanah objek *landreform* dan subjek penerima yang tidak tepat sasaran. Tanpa peningkatan bentuk hukum menjadi undang-undang, persoalan teknis tersebut akan terus berulang karena peraturan presiden secara hierarkis tidak dapat menjangkau dan mengoreksi pengaturan penguasaan tanah skala besar yang justru diatur dalam undang-undang sektoral berkedudukan lebih tinggi.

Ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA memerlukan penyelarasan mengenai pelimpahan hak menguasai negara, yang penjabarannya dalam Pasal 4 dan Pasal 5 PP Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria baru menempatkan Reforma Agraria sebagai lembaga koordinatif tanpa kewenangan yang mengikat secara hukum terhadap kementerian dan lembaga sektoral. Ketentuan tersebut perlu diselaraskan dengan amanat Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang sejak dua dekade lalu telah mengamanatkan pembentukan undang-undang khusus reforma agraria namun hingga kini belum terealisasi.³⁸

Berbicara pada tingkatan pusat-daerah sinkronisasi memerlukan kejelasan norma, standar, prosedur dan kriteria yang membatasi secara tegas ruang otonomi daerah di bidang pertanahan, agar desentralisasi tidak berhenti pada pelimpahan administratif semata, tetapi benar-benar memberi daerah kewenangan substantif dalam pelayanan dan penyelesaian sengketa tanah. Sebagaimana diuraikan pada pembahasan kesepuluh, kewenangan pertanahan yang diserahkan kepada daerah berdasarkan Pasal 2 ayat (4) UUPA selama ini masih bersifat derivatif dan dapat sewaktu-waktu ditarik kembali oleh pemerintah pusat sepanjang dianggap bertentangan dengan norma nasional, sehingga daerah tidak memiliki kepastian batas kewenangan yang dapat diandalkan dalam jangka panjang.

³⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Pasal 2 ayat (4) UU No.5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No.104, TLN No.2043.; Pasal 4 dan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria mengenai penetapan Tanah Objek Reforma Agraria dan kelembagaan Gugus Tugas Reforma Agraria yang bersifat koordinatif, bukan kewenangan yang mengikat secara hukum terhadap kementerian/lembaga sektoral.

Sinkronisasi yang dimaksud pada tahapan ini diwujudkan melalui peraturan pemerintah yang secara eksplisit memetakan urusan pertanahan ke dalam klasifikasi urusan pemerintahan konkuren dengan pembagian kewenangan yang rinci antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota, sehingga daerah memperoleh kepastian hukum dalam menjalankan pelayanan pertanahan tanpa harus senantiasa menunggu konfirmasi atau persetujuan dari pemerintah pusat untuk setiap persoalan teknis di lapangan.³⁹ Lebih lanjut, sinkronisasi regulasi yang efektif tidak dapat dilepaskan dari penguatan mekanisme penyelesaian konflik yang telah dibahas pada pembahasan kelima, kedelapan dan kesembilan, yaitu pendekatan hukum progresif, mediasi dan stelsel publikasi pendaftaran tanah.

Dengan demikian, sinkronisasi yang dibutuhkan dalam hukum pertanahan Indonesia bersifat multidimensional dan tidak dapat direduksi menjadi satu langkah tunggal. Sinkronisasi tersebut mencakup harmonisasi norma secara hierarkis dan sektoral pada tahap pembentukan peraturan, penguatan kelembagaan reforma agraria melalui peningkatan bentuk hukum yang lebih mengikat, kejelasan distribusi kewenangan pusat-daerah, serta penguatan mekanisme penyelesaian sengketa yang berorientasi pada keadilan substansial. Keseluruhan dimensi tersebut dapat dipahami melalui kerangka sistem hukum yang memandang substansi, struktur dan kultur hukum sebagai tiga komponen yang saling menopang, sehingga harmonisasi substansi norma tanpa diimbangi penguatan struktur kelembagaan dan kultur penegakan hukum yang konsisten hanya akan menghasilkan harmonisasi yang semu.

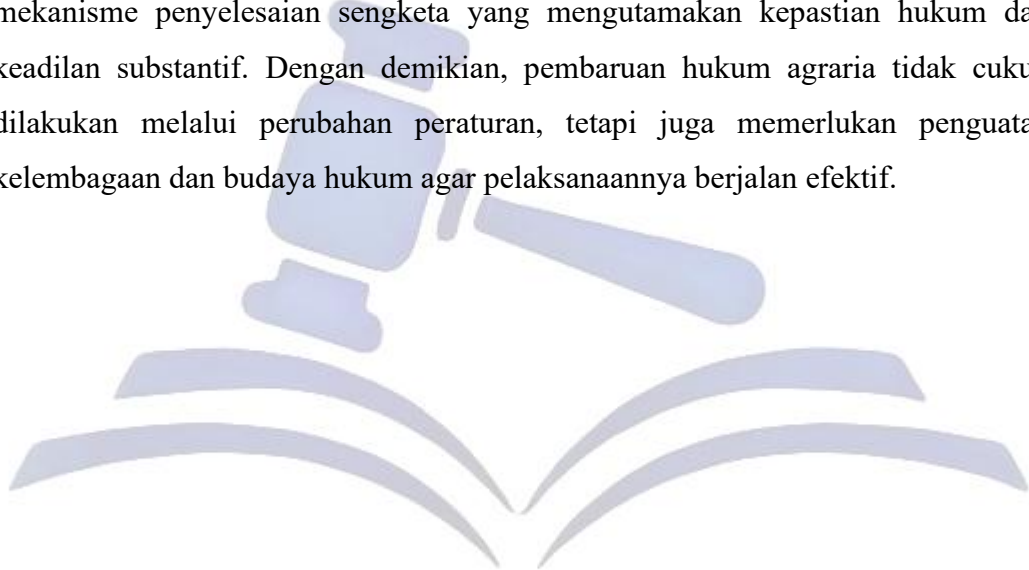
C. PENUTUP

Penutup Berdasarkan studi literatur terhadap 10 (sepuluh) artikel, pengaturan agraria di Indonesia masih menghadapi ketidaksinkronan regulasi pada tiga tingkatan, yaitu antara UU Pokok Agraria dan undang-undang sektoral, antara UUPokok Agraria dan peraturan pelaksana reforma agraria, serta dalam pembagian wewenang pertanahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

³⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 9 ayat (3) UU No.23 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587.

Kondisi tersebut menimbulkan konflik norma, ketimpangan penguasaan tanah dan lemahnya kepastian hukum, terutama bagi petani kecil dan masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, UUPA perlu tetap dijadikan landasan utama dalam pembentukan dan pelaksanaan seluruh peraturan di bidang agraria. Meskipun demikian, ketentuan yang masih sesuai dengan kebutuhan masyarakat, seperti sistem publikasi pendaftaran tanah stelsel negatif, tidak harus diubah sepanjang tetap memberikan perlindungan dan keadilan bagi pemegang hak atas tanah.

Sinkronisasi regulasi pertanahan perlu dilakukan melalui penyelarasan peraturan sektoral dengan UUPA, penguatan dasar hukum dan kelembagaan reforma agraria, serta penegasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Langkah tersebut perlu didukung oleh penegakan hukum dan mekanisme penyelesaian sengketa yang mengutamakan kepastian hukum dan keadilan substantif. Dengan demikian, pembaruan hukum agraria tidak cukup dilakukan melalui perubahan peraturan, tetapi juga memerlukan penguatan kelembagaan dan budaya hukum agar pelaksanaannya berjalan efektif.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Efendi, Jonaedi dan Johnny Ibrahim. 2018. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. (Jakarta: Prenada Media).
- Harsono, Boedi. 2007. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan).
- Manan, Bagir. 2004. *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*. (Yogyakarta: FH UII Press).
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Kencana).
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. (Yogyakarta: Genta Publishing).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 1986. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta: Rajawali).
- Sumardjono, Maria S.W. 2001. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta: Kompas).

Publikasi

- Anastasia, Sasikirana, dkk.. *Implikasi Hukum Agraria terhadap Konflik Pertanahan Indonesia*. Arus Jurnal Sosial dan Humaniora. Vol.4. No.2 (2024).
- Apriani, Desi dan Arifin Bur. *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Jurnal Bina Mulia Hukum. Vol.5. No.2 (2021).
- Fakhrurrozi, Muhamad, dkk.. *Kajian Hukum Tata Negara terhadap Perlindungan Hak Atas Tanah dalam Konteks UU No. 5 Tahun 1960*. Morality: Jurnal Ilmu Hukum. Vol.11. No.1 (2025).
- Hasanah, Indana Zulfa, dkk.. *Dari Regulasi ke Realitas: Hambatan Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia*. Indonesian Journal of Law and Justice. Vol.3. No.1 (2025).
- Mansur, Abdullah, dkk.. *Implementasi Teori Hukum dalam Reformasi Hukum Agraria di Indonesia*. Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara dan Kebijakan Publik. Vol.2. No.1 (2025).
- Marzali, Amri. *Menulis Kajian Literatur*. ETNOSIA: Jurnal Etnografi Indonesia. Vol.1. No.2 (2016).
- Muin, Indriani dan Andi Amalia Suhra. *Aspek Hukum dan Sosial dalam Peraturan Agraria Indonesia dengan Pendekatan Literatur*. Restorative Journal. Vol.2. No.2 (2024).
- Pandamdari, Endang. *Penguatan Reforma Agraria untuk Kemakmuran Rakyat dalam Perspektif Hukum Tanah Nasional*. Jurnal Hukum Nawasena Agraria. Vol.1. No.1 (2023).
- Putranto, M Ilham Dwi dan Amin Mansyur. *Urgensi Penerapan Sertipikat Tanah Secara Elektronik*. Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan. Vol.12. No.1 (2013).
- Rahman, Lingga Abi dan Agustina Rahayu Husein. *Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Menangani Sengketa Agraria*. COURT REVIEW: Jurnal Penelitian Hukum. Vol.3. No.5 (2023).

- Rosidin, Utang, dkk.. *Rekonstruksi Hukum Administrasi Kearsipan Digital melalui Penerapan Konsep Chain of Custody dalam Menjamin Autentisitas Dokumen Hukum Negara*. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional. Vol.15. No.2 (2026).
- Rumiarta, I Nyoman Prabu Buana. *Politik Hukum Agraria Pada Tanah Ulayat*. Jurnal Aktual Justice. Vol.4. No.1 (2019).
- Snyder, Hannah. *Literature Review as a Research Methodology: An Overview and Guidelines*. Journal of Business Research. Vol.104 (2019).
- Sukmawati, Putu Diva. *Hukum Agraria dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis. Vol.2. No.2 (2022).
- Suwarti dan Amriyanto. *Analisis Ketimpangan Penguasaan dan Pemilikan Tanah (Land Reform) Pasca Reforma Agraria di Indonesia*. Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia. Vol.10. No.4 (2025).
- Verawati, Raras, dkk.. *Kewenangan dan Peran Peraturan Daerah dalam Menyelesaikan Sengketa Agraria*. EKSPPOSE: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan. Vol.19. No.2 (2020).
- Wahyudin, M Yahya dan M Rio Dozan. *Rekonstruksi Kedudukan KPK sebagai Independent Executive Agency dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Themis: Jurnal Ilmu Hukum. Vol.3. No.2 (2026).
- Wibowo, Agus dan Siti Mariyam. *Kontekstualisasi Hukum Agraria Dibidang Pertanahan setelah Otonomi Daerah di Indonesia*. Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia. Vol.3. No.3 (2021).

Website

- Wiradi, Gunawan. *Reforma Agraria, Perjalanan yang Belum Berakhir*, Gunawan Wiradi. diakses dari https://www.pustakaagraria.or.id/2022/03/reforma-agraria-perjalanan-yang-belum_3.html. diakses pada 5 Oktober 2025.

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, yang turut memuat pembaruan ketentuan pendaftaran tanah elektronik

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah secara Elektronik.

Sumber Lain

Poltekkes Kemenkes Yogyakarta. 2020. *Pedoman Penyusunan Review Literatur bagi Mahasiswa dan Dosen 2020*. Yogyakarta: Poltekkes Kemenkes Yogyakarta.

