



NEOCLASSICAL LEGAL REVIEW: JOURNAL OF LAW AND CONTEMPORARY ISSUES

Journal homepage: <https://talenta.usu.ac.id/nlr>



Pergeseran Politik Hukum Agraria dari Konsep Hak Menguasai Negara menuju Hak Memiliki Negara

Transformation of Agrarian Legal Politic from State Rights of Control to State Rights of Ownership

Muhammad Yamin Lubis¹, Ivana Novrinda Rambe², Novina Sri Indiraharti³, Muhammad Rum Lubis⁴

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, 20155, Indonesia

³Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta, 11440, Indonesia

⁴Fakultas Hukum, Universitas Al-Washliyah, Medan, 20147, Indonesia

*Corresponding Author: ivanarambey@usu.ac.id

ARTICLE INFO

Article history:

Received 17 Juli 2026

Revised 05 Agustus 2026

Accepted 06 Agustus 2026

Available online 24 Agustus 2026

E-ISSN: 2964-4011

How to cite:

Lubis, M. Y. (2026). Pergeseran Politik Hukum Agraria dari Konsep Hak Menguasai Negara menuju Hak Memiliki Negara. *Neoclassical Legal Review: Journal of Law and Contemporary Issues*, 5(1), 99–114.

ABSTRACT

The enactment of Job Creation Law has brought fundamental changes to Indonesia's agrarian legal policy, particularly concerning the concept of the State's Right to Control Land (Hak Menguasai Negara/HMN), which has been argued to increasingly resemble the practice of State Ownership Rights. This study aims to analyze the shift in Indonesia's agrarian legal policy from the concept of the State's Right to Control as originally conceptualized under the Basic Agrarian Law of 1960 (Law No. 5 of 1960) toward a practice resembling State Ownership Rights following the enactment of the Job Creation Law. It also examines the implications of this shift for justice in land control and agrarian reform in achieving the greatest prosperity of the people as mandated by Article 33(3) of the 1945 Constitution and the Basic Agrarian Law. This research employs normative legal research using the statutory approach and the conceptual approach. The findings indicate that the agrarian legal policy introduced under the Job Creation Law has shifted the implementation of the State's Right to Control from a public authority function toward greater state control over land. This shift has increased the potential for the concentration of land control, reduced the scope for land redistribution as a key instrument of agrarian reform, and heightened the potential for agrarian conflicts. From the perspective of justice theory, these changes prioritize legal certainty and economic benefits for investment but have not fully realized distributive justice as envisaged by Article 33(3) of the 1945 Constitution and the Basic Agrarian Law. Accordingly, Indonesia's agrarian legal policy should be reoriented to restore the State's Right to Control as a public authority aimed at ensuring equitable land distribution and achieving the greatest prosperity of the people

Keyword: Agrarian Legal Policy, State's Right to Control, Job Creation Law

ABSTRAK

Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja membawa perubahan mendasar dalam politik hukum agraria di Indonesia, khususnya terkait Hak Menguasai Negara (HMN) yang dinilai mengarah pada praktik Hak Memiliki Negara. Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk pergeseran politik hukum agraria dari konsep Hak Menguasai Negara sebagaimana dikonsepsikan dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Poko Agraria (UUPA) menuju praktik yang menyerupai Hak Memiliki Negara pasca Undang-Undang Cipta Kerja, serta mengkaji implikasinya terhadap keadilan penguasaan tanah dan pelaksanaan reforma agraria dalam mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan UUPA. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum agraria pasca Undang-Undang Cipta



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International.
(10.32734/nlr-jolci.v5i1.26577)

Kerja telah menggeser implementasi Hak Menguasai Negara dari fungsi kewenangan publik (*public authority*) menuju penguasaan negara, yang berdampak pada meningkatnya potensi konsentrasi penguasaan tanah, berkurangnya ruang redistribusi tanah sebagai instrumen reforma agraria, serta meningkatnya potensi konflik agraria. Dari perspektif teori keadilan, perubahan tersebut lebih menekankan kepastian hukum dan kemanfaatan ekonomi bagi investasi, namun belum sepenuhnya mewujudkan keadilan distributif sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan UUPA. Oleh karena itu, diperlukan reorientasi politik hukum agraria yang menempatkan kembali Hak Menguasai Negara sebagai kewenangan publik yang berorientasi pada pemerataan penguasaan tanah dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Keyword: Politik Hukum Agraria, Hak Menguasai Negara, Undang-Undang Cipta Kerja

1. Pendahuluan

Politik hukum agraria Indonesia dibangun di atas filosofi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Rumusan konstitusional tersebut kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menempatkan negara sebagai pemegang Hak Menguasai Negara (HMN) (Ramadhani, 2023). Dalam konsepsi UUPA, Hak Menguasai Negara tidak dimaksudkan sebagai hak kepemilikan (*ownership*), melainkan sebagai kewenangan publik (*public authority*) yang bersumber dari hak bangsa Indonesia atas seluruh bumi, air, dan ruang angkasa sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 UUPA. Negara bertindak sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang diberi mandat untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya agraria demi terwujudnya keadilan sosial (Yamin P., 2025).

Pasal 2 ayat (2) UUPA merinci ruang lingkup Hak Menguasai Negara ke dalam tiga kewenangan, yaitu: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah; (b) mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah; serta (c) mengatur hubungan hukum mengenai perbuatan hukum atas tanah. Dengan demikian, negara tidak berkedudukan sebagai pemilik tanah, melainkan sebagai pemegang kewenangan publik yang wajib menjamin agar setiap kebijakan pertanahan diarahkan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsep Hak Menguasai Negara pada hakikatnya merupakan dasar legitimasi sekaligus batas bagi negara dalam melaksanakan kebijakan agraria. Negara diberi kewenangan untuk mengatur pemanfaatan tanah demi kepentingan umum, namun tetap berkewajiban menghormati hak-hak perseorangan, hak masyarakat hukum adat, serta hak-hak keperdataan yang telah lahir dan memperoleh perlindungan hukum. Oleh karena itu, hubungan antara negara dan masyarakat dalam bidang pertanahan bersifat fungsional, yakni negara bertindak sebagai pengelola sumber daya agraria atas nama seluruh rakyat, bukan sebagai subjek hukum yang memiliki tanah sebagaimana pemegang hak atas tanah dalam hukum perdata (Parlindungan, 1983). Konsep tersebut tampak dalam sistematika UUPA. Pasal 1 UUPA meletakkan dasar bahwa bumi, air dan ruang angkasa merupakan hak bangsa Indonesia. Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan kepada negara untuk melaksanakan Hak Menguasai Negara. Pasal 4 UUPA memberikan hak-hak individual kepada masyarakat (Hak Milik, HGU, HGB, Hak Pakai). Artinya terdapat perbedaan yang jelas antara Hak Bangsa (Pasal 1 UUPA), Hak Menguasai Negara (Pasal 2 UUPA) dan Hak Atas Tanah (Pasal 4 UUPA). Negara bukan pemilik tanah, melainkan pemegang kewenangan untuk mengatur dan mengelolanya bagi kepentingan seluruh rakyat. Boedi Harsono menyebut Hak Menguasai Negara sebagai kewenangan publik tertinggi yang tidak identik dengan hak milik negara (Harsono, 2008).

Pandangan tersebut juga sejalan dengan penafsiran Mahkamah Konstitusi yang menegaskan bahwa frasa "dikuasai oleh negara" tidak identik dengan "dimiliki oleh negara". Putusan MK No.001-021-022/PUU-I/2003 dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010 yang menyatakan Hak Menguasai Negara bukan hak milik, negara adalah pengelola. Hak Menguasai Negara merupakan fungsi publik yang meliputi kebijakan (*beleid*), pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*), sehingga negara bertindak sebagai *public trustee* atas sumber daya agraria (Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2003).

Berbeda dengan paradigma UUPA yang menempatkan negara sebagai regulator, politik hukum agraria menunjukkan adanya perubahan orientasi setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020

tentang Cipta Kerja yang kemudian telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (Yamin P., 2024). Sejumlah pengaturan baru mengenai pertanahan, seperti pembentukan Bank Tanah, penyederhanaan pemberian hak atas tanah, penguatan mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan, serta berbagai kemudahan investasi, menimbulkan perdebatan mengenai batas kewenangan negara dalam menjalankan Hak Menguasai Negara. Dalam praktiknya, muncul pandangan bahwa negara tidak lagi hanya menjalankan fungsi regulator sebagaimana dirumuskan dalam UUPA, melainkan mulai menunjukkan karakter yang menyerupai pemegang kewenangan privat atas tanah (Sumardjono, 2008). Kondisi tersebut memunculkan dugaan adanya pergeseran politik hukum agraria dari konsep Hak Menguasai Negara menuju praktik yang mengarah pada Hak Memiliki Negara. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja) memperlihatkan kecenderungan memperluas intervensi negara dalam tata kelola pertanahan (Puspa, 2026).

UU Cipta Kerja tidak mengubah Pasal 2 UUPA, namun perubahan besar justru dilakukan melalui peraturan pelaksanaannya, terutama PP No.18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, Perubahan mengenai Hak Pengelolaan, Perubahan pengadaan tanah, serta Penguatan HPL. Perubahan tersebut tampak melalui beberapa kebijakan strategis, antara lain pembentukan Bank Tanah, penguatan Hak Pengelolaan (HPL), penyederhanaan pemberian hak atas tanah bagi kegiatan investasi, serta percepatan pengadaan tanah untuk Proyek Strategis Nasional (PSN). Kebijakan tersebut secara normatif ditujukan untuk meningkatkan investasi dan mempercepat pembangunan nasional, namun pada saat yang sama memperbesar ruang diskresi negara dalam menentukan distribusi, pemanfaatan, dan pengalokasian tanah (Nurtjahjo., 2022). Secara politik hukum, orientasi kebijakan agraria mengalami pergeseran dari paradigma *social welfare oriented* menuju *investment oriented* (Mahfud, 2020). Jika UUPA menempatkan fungsi sosial tanah sebagai prinsip utama, maka UU Cipta Kerja lebih menekankan efisiensi birokrasi pertanahan dan kemudahan investasi sebagai instrumen pertumbuhan ekonomi. Pergeseran orientasi tersebut tidak berarti secara normatif menghapus konsep Hak Menguasai Negara, namun dalam implementasinya menimbulkan persepsi bahwa negara memiliki kewenangan yang semakin luas menyerupai pemilik tanah. Pergeseran tersebut terlihat dari semakin dominannya kewenangan negara dalam menentukan pemanfaatan, pengalokasian, dan pendistribusian tanah, termasuk terhadap tanah yang telah berada dalam penguasaan masyarakat atau telah memiliki status hak atas tanah (Limbong, 2014).

Dalam berbagai proyek pembangunan nasional, pengadaan tanah sering kali dipersepsikan lebih mengedepankan kepentingan pembangunan dan investasi dibandingkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat. Kondisi tersebut menimbulkan kekhawatiran bahwa fungsi negara sebagai pelindung hak-hak warga negara mulai bergeser menjadi aktor yang memiliki posisi dominan dalam menentukan keberlangsungan penguasaan tanah oleh masyarakat. Fenomena tersebut tercermin dari masih banyaknya konflik agraria di berbagai daerah, baik antara masyarakat dan korporasi maupun antara masyarakat dan pemerintah. Sengketa pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan infrastruktur, PSN, pengelolaan kawasan hutan, maupun pengembangan kawasan investasi menunjukkan bahwa persoalan agraria tidak hanya berkaitan dengan kepastian hukum, tetapi juga menyangkut aspek keadilan distributif. Dalam berbagai kasus, masyarakat harus menempuh proses administrasi maupun litigasi yang panjang untuk mempertahankan hak atas tanah yang telah dikuasai secara turun-temurun atau telah memperoleh pengakuan hukum melalui sertifikat hak atas tanah (Njatrijani, 2022).

Tabel 1. Data Konflik Agraria Di Indonesia

Tahun	Jumlah Konflik Agraria	Luas Wilayah Konflik	Dampak terhadap Masyarakat
2021	207 kasus	±705.691 ha	37.751 KK di 235 desa
2022	212 kasus	±813.576 ha	39.582 KK di 267 desa
2023	241 kasus	±855.230 ha	45.356 KK di 325 desa
2024	295 kasus	±1.113.577 ha	67.436 KK di 349 desa
2025	341 kasus	±914.570 ha	123.612 keluarga di 428 desa

Berdasarkan Catatan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), jumlah konflik agraria di Indonesia menunjukkan tren peningkatan selama periode 2021–2025. Pada tahun 2021 tercatat sebanyak 207 konflik agraria, meningkat menjadi 212 kasus pada tahun 2022, kemudian 241 kasus pada 2023, 295 kasus pada 2024, dan mencapai 341 kasus pada 2025. Peningkatan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan

pembangunan dan investasi belum sepenuhnya diimbangi dengan penyelesaian ketimpangan struktur penguasaan tanah. Menurut KPA, konflik-konflik lama yang belum terselesaikan bertemu dengan konflik-konflik baru yang muncul akibat ekspansi investasi, pembangunan infrastruktur, perkebunan, pertambangan, dan Proyek Strategis Nasional (PSN) sehingga eskalasi konflik agraria terus meningkat (Konsorsium Pembaruan Agraria, 2025).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tujuan UUPA untuk mewujudkan pemerataan penguasaan tanah dan sebesar-besar kemakmuran rakyat masih menghadapi berbagai tantangan. Di satu sisi, negara memiliki kewajiban untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan dan investasi. Namun, di sisi lain, negara juga berkewajiban menjamin perlindungan hak atas tanah, mencegah terjadinya pemusatan penguasaan tanah, serta menjaga keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Apabila keseimbangan tersebut tidak terwujud, maka kebijakan pertanahan berpotensi memperlebar ketimpangan struktur penguasaan tanah dan mengurangi akses masyarakat terhadap sumber-sumber agraria. Selain itu, rendahnya pemahaman masyarakat terhadap prinsip-prinsip hukum agraria nasional turut memperbesar potensi terjadinya konflik pertanahan. Tidak sedikit masyarakat yang belum memahami perbedaan antara penguasaan tanah secara fisik dengan kepemilikan yang memiliki dasar hukum, maupun batas-batas kewenangan negara berdasarkan konsep Hak Menguasai Negara. (Indiraharti, Rahmawan, 2026). Akibatnya, penyelesaian sengketa pertanahan sering kali berujung pada proses litigasi yang panjang, memerlukan biaya yang besar, serta belum tentu memberikan rasa keadilan bagi para pihak (Idham, 2019).

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan kajian yang komprehensif mengenai bagaimana bentuk pergeseran politik agraria dari konsep Hak Menguasai Negara sebagaimana dikonsepsikan dalam UUPA menuju praktik yang mengarah pada Hak Memiliki Negara pasca berlakunya UU Cipta Kerja, serta bagaimana implikasi pergeseran politik hukum agraria tersebut terhadap keadilan penguasaan tanah dan reforma agraria dalam mewujudkan kemakmuran rakyat sesuai amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan UUPA. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik terhadap pengembangan politik hukum agraria di Indonesia sekaligus menjadi bahan evaluasi bagi pembentuk kebijakan agar pelaksanaan Hak Menguasai Negara tetap berada dalam koridor konstitusi dan filosofi UUPA, yaitu menjadikan negara sebagai pengatur dan pelindung kepentingan rakyat, bukan sebagai subjek yang menggeser hak-hak masyarakat atas tanah. Dengan demikian, pengelolaan agraria nasional tetap diarahkan untuk mewujudkan keadilan sosial, kepastian hukum, pemerataan penguasaan tanah, dan sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

2. Metode

Penelitian ini adalah penelitian doktrinal atau penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang berfokus pada pengkajian norma-norma hukum positif yang mengatur Hak Menguasai Negara dalam sistem hukum agraria Indonesia serta perkembangan politik hukum setelah berlakunya rezim Cipta Kerja, yang semula diperkenalkan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dan saat ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Penelitian hukum normatif digunakan karena objek penelitian tidak diarahkan pada perilaku masyarakat, melainkan pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, asas-asas hukum, doktrin, serta teori hukum yang berkaitan dengan hak penguasaan tanah. Analisis tersebut bertujuan untuk mengidentifikasi apakah telah terjadi pergeseran politik hukum agraria dari konsep Hak Menguasai Negara (*state control*) menuju praktik yang menunjukkan karakter Hak Memiliki Negara (*state ownership*) (Irwansyah, 2022). Pendekatan penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk mengkaji berbagai peraturan yang menjadi dasar pengaturan Hak Menguasai Negara dan perubahan politik hukum agraria di Indonesia, yaitu UUD NRI Tahun 1945, UUPA, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-undang, PP No. 18 Tahun 2021, PP No. 64 Tahun 2021, serta berbagai regulasi lain yang berkaitan dengan HPL, Bank Tanah, dan pengadaan tanah serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk menganalisis konsep-konsep hukum yang menjadi dasar penelitian, antara lain konsep Hak Menguasai Negara, HPL, Hak Atas Tanah, fungsi sosial tanah, keadilan agraria, *state control*, *state ownership*, *quasi-ownership*, serta teori politik hukum agraria. Pendekatan ini dilakukan melalui penelaahan berbagai doktrin dan pendapat para ahli hukum agraria seperti Boedi Harsono, Maria S.W. Sumardjono, A.P. Parlindungan, Urip Santoso, serta teori negara kesejahteraan dan teori keadilan sebagai landasan dalam menilai perkembangan politik hukum pertanahan Indonesia. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam

penelitian ini berbasis studi kepustakaan yang merupakan studi dengan mengumpulkan informasi dan data yang bersumber dari materi dalam perpustakaan ataupun yang dipublikasikan secara luas seperti dokumen, buku ilmiah tentang hukum, undang-undang, putusan MK, jurnal hukum, dan bahan hukum lainnya (Sunggono, 2022).

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Pergeseran Politik Agraria Konsep Hak Menguasai Negara Pasca UU Cipta Kerja

3.1.1. Penguatan Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Turunan di atas HPL

Sebelum adanya PP No. 18 Tahun 2021, HPL hanya dipahami sebagai pelimpahan sebagian Hak Menguasai Negara. Setelah berlakunya PP No.18 Tahun 2021, Pasal 1 angka 3 mendefinisikan HPL sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang HPL, namun yang berubah adalah ruang lingkup subjeknya. Dengan berlakunya PP 18 Tahun 2021, HPL sekarang dapat diberikan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, Badan Bank Tanah, badan hukum tertentu yang ditunjuk pemerintah. Akibatnya muncul karakter baru, negara tidak lagi sekadar mengatur, negara juga menentukan siapa yang dapat memperoleh tanah, berapa luas, berapa lama, dan kepada siapa dialihkan. Di sinilah mulai muncul karakter *quasi-ownership* (Smith, 2017). PP No.18 Tahun 2021 memberikan kemungkinan Hak Guna Usaha (HGU) di atas HPL, Hak Guna Bangunan (HGB) di atas HPL dan Hak Pakai di atas HPL. (Yamin P. , 2024). Pasal 1 angka 3 PP No. 18 Tahun 2021 mendefinisikan Hak Pengelolaan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Dengan demikian, negara tidak lagi selalu memberikan hak atas tanah secara langsung kepada masyarakat, tetapi terlebih dahulu menempatkan tanah tersebut dalam penguasaan pemegang HPL. Akibat perubahan tersebut, hubungan hukum pertanahan berubah menjadi lebih berlapis, yaitu Hak Menguasai Negara-Hak Pengelolaan-Hak Atas Tanah. Konstruksi ini menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan menjadi instrumen antara (*intermediate right*) yang menghubungkan Hak Menguasai Negara dengan hak-hak individual atas tanah. Melalui mekanisme ini, HGU, HGB, maupun Hak Pakai dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan berdasarkan persetujuan pemegang HPL. Oleh karena itu, pemegang HPL memiliki kewenangan yang jauh lebih besar dibandingkan dengan konsep HPL dalam rezim sebelumnya, karena berperan sebagai pihak yang mengendalikan akses terhadap pemberian hak atas tanah (Santoso, 2017).

Perubahan mekanisme tersebut tidak mengubah konsep dasar Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA. Negara tetap bukan pemilik tanah, melainkan pemegang kewenangan publik dalam bidang agraria. Akan tetapi, secara kelembagaan terjadi ekspansi pelaksanaan Hak Menguasai Negara melalui penguatan Hak Pengelolaan. Kewenangan yang sebelumnya dijalankan secara langsung oleh negara kini dilaksanakan melalui pemegang HPL, termasuk kementerian/lembaga, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, Badan Bank Tanah, dan badan hukum tertentu yang ditunjuk pemerintah. Konsekuensi yuridis dari perubahan tersebut adalah meningkatnya posisi strategis pemegang HPL dalam sistem hukum pertanahan nasional (Soddik, 2024). Berdasarkan Pasal 136, 137, 138 PP No. 18 Tahun 2021, pemegang HPL tidak hanya menguasai tanah secara administratif, tetapi juga memiliki kewenangan untuk merencanakan pemanfaatan tanah, menentukan pihak yang memperoleh hak di atas HPL, menetapkan syarat pemanfaatan tanah, serta melakukan kerja sama pemanfaatan tanah dengan pihak lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam perspektif politik hukum, kondisi ini menunjukkan adanya pergeseran dari model regulasi langsung (*direct regulatory model*) menuju model penguasaan berjenjang (*layered land governance model*). Semua diberikan berdasarkan persetujuan pemegang HPL. Secara teoretis hal ini mengubah posisi HPL, semula Hak Menguasai Negara menentukan Hak Atas Tanah, sekarang hak menguasai negara memberikan HPL Hak Atas Tanah. Akibatnya HPL berubah menjadi "*gate keeper*" seluruh hak atas tanah. Inilah yang oleh beberapa akademisi disebut sebagai privatisasi sebagian fungsi hak menguasai negara (Devita, 2021).

3.1.2. Pembentukan Bank Tanah

Perubahan politik hukum agraria yang paling fundamental pasca berlakunya UU Cipta Kerja adalah pembentukan Bank Tanah yang diatur dalam Pasal 125 sampai dengan Pasal 135, kemudian PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah sebagai lembaga baru dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, Perpres No. 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Bank Tanah serta Perpres No.133 Tahun 2022 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Pejabat Struktural Badan Bank Tanah. Sebelum lahirnya UU Cipta Kerja, UUPA tidak mengenal adanya lembaga khusus yang diberikan kewenangan untuk memperoleh,

menguasai, mengelola, memanfaatkan, dan mendistribusikan tanah secara terpusat. Kewenangan negara berdasarkan Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA pada dasarnya dipahami sebagai kewenangan publik (*public regulatory power*) untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan, serta hubungan hukum mengenai tanah guna mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, negara bertindak sebagai regulator, bukan sebagai pemilik ataupun pelaku usaha atas tanah (Isnaeni, 2024).

Paradigma tersebut mengalami perubahan setelah diterbitkannya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Berdasarkan Pasal 3 PP No. 64 Tahun 2021, Bank Tanah diberikan kewenangan yang sangat luas meliputi perencanaan tanah, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah, pendistribusian tanah, serta pengendalian aset pertanahan. Kewenangan tersebut jauh melampaui fungsi regulatif sebagaimana dikenal dalam UUPA karena Bank Tanah tidak hanya menetapkan kebijakan, tetapi juga secara langsung menjadi institusi yang mengelola aset tanah negara dalam satu sistem kelembagaan tersendiri. Bank Tanah bahkan memperoleh kewenangan untuk menerima tanah dari berbagai sumber, mengembangkan nilai ekonominya melalui kerja sama pemanfaatan, kemudian mendistribusikannya kembali sesuai kebijakan pemerintah (Kafrawi, 2022).

Secara kelembagaan, karakteristik tersebut menunjukkan bahwa Bank Tanah mengemban fungsi yang dalam praktik internasional dikenal sebagai *land manager*. Berbeda dengan kementerian atau lembaga pertanahan yang selama ini menjalankan fungsi administrasi pertanahan, Bank Tanah memiliki kewenangan untuk mengakumulasi cadangan tanah (*land banking*), menyimpan tanah sebagai aset strategis negara (*land reserve*), mengelola pemanfaatan tanah melalui berbagai bentuk kerja sama, dan mendistribusikan tanah sesuai prioritas pembangunan nasional maupun reforma agraria. Fungsi tersebut menempatkan Bank Tanah sebagai lembaga yang tidak hanya mengatur, tetapi juga mengelola portofolio tanah secara aktif sebagaimana praktik *land banking institutions* di beberapa negara (Kurnia, 2023).

Apabila dianalisis dari perspektif ekonomi pertanahan, kewenangan tersebut memperlihatkan adanya transformasi peran negara dari *regulatory state* menuju *managerial state*. Negara tidak lagi hanya menetapkan norma hukum mengenai penggunaan tanah, tetapi juga menjadi aktor yang secara langsung mengendalikan siklus penguasaan tanah mulai dari proses akuisisi hingga redistribusi. Bahkan, PP No. 64 Tahun 2021 memberikan ruang bagi Bank Tanah untuk melakukan kerja sama pemanfaatan tanah, kerja sama usaha, serta memperoleh pendapatan dari hasil pemanfaatan aset tanah yang dikelolanya. Model demikian menunjukkan bahwa tanah diposisikan bukan semata sebagai objek pengaturan hukum, melainkan juga sebagai aset ekonomi yang dapat dikelola untuk mendukung pembangunan nasional (Rahma Winati, 2022).

Meskipun secara normatif seluruh kewenangan tersebut tetap didasarkan pada konsep Hak Menguasai Negara, secara substantif muncul perdebatan mengenai perluasan makna Hak Menguasai Negara. Dalam konsepsi UUPA, Hak Menguasai Negara merupakan kewenangan publik yang bersumber dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan tanah demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan sebagai bentuk kepemilikan negara atas tanah. Oleh karena itu, negara tidak ditempatkan sebagai subjek hak milik, melainkan sebagai organisasi kekuasaan publik yang menjalankan fungsi pengaturan (Rahma Winati, 2022).

Sebaliknya, melalui pembentukan Bank Tanah, fungsi Hak Menguasai Negara mengalami perluasan yang cukup signifikan. Negara tidak hanya mengatur hubungan hukum atas tanah, tetapi juga secara langsung menguasai cadangan tanah dalam jumlah besar, mengelola aset tersebut secara ekonomi, menentukan prioritas pemanfaatannya, dan mendistribusikannya kepada berbagai pihak, termasuk investor melalui mekanisme kerja sama. Dalam praktiknya, fungsi tersebut membuat Bank Tanah memiliki karakter yang sangat dekat dengan *land owner*, walaupun secara yuridis tanah yang dikelolanya tetap merupakan tanah yang berada dalam penguasaan negara dan bukan hak milik negara. Dengan kata lain, batas antara fungsi publik sebagai regulator dengan fungsi ekonomi sebagai pengelola aset menjadi semakin tipis (Arnowo, Kajian Teoritis Pengelolaan Bank Tanah Dalam Rangka Perwujudan Reforma Agraria, 2022).

Perluasan fungsi tersebut memunculkan kritik dari berbagai akademisi hukum agraria. Sejumlah pakar berpendapat bahwa pembentukan Bank Tanah berpotensi menggeser konsep Hak Menguasai Negara sebagaimana dirumuskan UUPA ke arah *state-dominance model*, yaitu model penguasaan tanah yang

memberikan posisi sangat dominan kepada negara dalam menentukan perolehan, pengelolaan, dan distribusi tanah. Kritik tersebut muncul karena konsentrasi kewenangan dalam satu lembaga berpotensi memperbesar diskresi pemerintah terhadap pengalokasian tanah, terutama bagi kepentingan investasi dan PSN, sementara mekanisme pengawasan serta partisipasi masyarakat belum diatur secara seimbang. Di sisi lain, pemerintah berpendapat bahwa Bank Tanah justru diperlukan untuk mengatasi ketimpangan penguasaan tanah, mengurangi spekulasi tanah, menyediakan cadangan tanah untuk kepentingan umum, mempercepat reforma agraria, serta menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan nasional (Luthfi, 2022).

Dengan demikian, pembentukan Bank Tanah menunjukkan adanya perubahan politik hukum agraria yang sangat mendasar. Jika pada masa UUPA negara lebih berperan sebagai regulator yang mengendalikan penggunaan tanah melalui instrumen hukum administrasi, maka pada rezim UU Cipta Kerja negara berkembang menjadi *manager of land resources* yang secara aktif memperoleh, menyimpan, mengelola, memanfaatkan, dan mendistribusikan tanah. Pergeseran ini memperlihatkan transformasi konsep Hak Menguasai Negara dari fungsi pengaturan (*regulatory function*) menuju fungsi pengelolaan aset (*asset management function*). Konsekuensinya, posisi negara dalam hubungan hukum pertanahan menjadi semakin dominan sehingga diperlukan mekanisme akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan yang lebih kuat agar perluasan kewenangan tersebut tetap sejalan dengan tujuan konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan semata-mata efisiensi pembangunan dan investasi (Imran, 2022).

3.1.3. Pengadaan Tanah dan Proyek Strategis Nasional (PSN)

Perubahan politik hukum agraria sempat memperoleh koreksi konstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut Mahkamah menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) karena pembentukannya tidak memenuhi standar pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah memerintahkan pemerintah dan DPR melakukan perbaikan dalam jangka waktu dua tahun serta melarang pembentukan kebijakan strategis baru yang berdampak luas sebelum dilakukan perbaikan undang-undang. Putusan tersebut pada hakikatnya merupakan pengingat bahwa percepatan pembangunan tidak dapat mengabaikan prinsip *constitutional due process of law*, partisipasi publik yang bermakna dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang demokratis. Selanjutnya, pemerintah merespons Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 dengan menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022 yang kemudian ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (UU Cipta Kerja). Konstitusionalitas langkah tersebut kemudian diuji kembali melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 168/PUU-XXI/2023. Dalam putusan tersebut, Mahkamah pada pokoknya menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga rezim hukum pengadaan tanah yang dibangun melalui UU Cipta Kerja tetap berlaku. Walaupun demikian, Mahkamah kembali menegaskan pentingnya penghormatan terhadap hak konstitusional masyarakat, kepastian hukum, serta perlindungan hak atas tanah dalam setiap pelaksanaan pembangunan nasional (Anggono, 2022).

Pasca berlakunya UU Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya, dapat dilihat adanya pergeseran orientasi kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya dalam mendukung Proyek PSN. Sebelum lahirnya UU Cipta Kerja, rezim pengadaan tanah diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah) yang pada dasarnya berusaha membangun keseimbangan antara kepentingan pembangunan dengan perlindungan hak-hak masyarakat pemegang hak atas tanah (Arisaputra, 2013). Undang-Undang tersebut menempatkan prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum, keterbukaan, kesepakatan, partisipasi, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sebagai asas utama dalam setiap proses pengadaan tanah. Dengan demikian, paradigma yang dibangun oleh UU Pengadaan Tanah masih menunjukkan orientasi *rights-based approach*, yaitu pembangunan tetap harus dilaksanakan dengan memberikan perlindungan terhadap hak konstitusional masyarakat atas tanah. Namun demikian, setelah berlakunya UU Cipta Kerja dan PP No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, orientasi tersebut mengalami perubahan yang cukup signifikan. Politik hukum pertanahan diarahkan untuk menciptakan iklim investasi yang lebih kompetitif melalui penyederhanaan regulasi, percepatan pengadaan tanah, dan pengurangan berbagai hambatan administratif yang selama ini dianggap memperlambat pembangunan. PP No. 19 Tahun 2021 bahkan secara eksplisit dibentuk untuk melaksanakan perubahan ketentuan dalam UU Cipta Kerja sekaligus menggantikan rezim pengaturan sebelumnya, sehingga proses pengadaan tanah menjadi lebih sederhana, lebih cepat, dan lebih terintegrasi (Rizqi Abdulharis, 2022).

Secara konseptual, perubahan tersebut menunjukkan adanya pergeseran paradigma politik hukum agraria. Pada rezim UUPA dan UU Pengadaan Tanah, tanah dipandang sebagai objek hak yang harus dilindungi karena memiliki fungsi sosial sekaligus merupakan bagian dari hak konstitusional warga negara. Sebaliknya, rezim Undang-Undang Cipta Kerja memandang tanah sebagai salah satu instrumen utama pembangunan ekonomi nasional yang harus tersedia secara cepat untuk mendukung investasi, pembangunan infrastruktur, hilirisasi industri, serta pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Dengan demikian, orientasi politik hukum bergeser dari *rights-based approach* menuju *development-based approach*, di mana efisiensi pembangunan menjadi pertimbangan dominan dalam pembentukan maupun pelaksanaan regulasi pertanahan, kewenangan negara berdasarkan Hak Menguasai Negara semakin diperluas melalui berbagai instrumen administratif untuk menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan berskala besar (Santoso, 2021).

Perubahan paradigma tersebut tercermin dalam beberapa aspek normatif. Pertama, penetapan lokasi (penlok) sebagai dasar dimulainya pengadaan tanah memperoleh prosedur yang lebih sederhana sehingga jangka waktu pelaksanaannya menjadi lebih singkat. Kedua, mekanisme konsinyasi semakin diperkuat sebagai instrumen penyelesaian ketika pemilik tanah menolak besaran ganti kerugian, sehingga pembangunan tetap dapat dilanjutkan meskipun sengketa mengenai kompensasi belum selesai. Ketiga, ruang keberatan masyarakat menjadi relatif lebih terbatas karena fokus keberatan lebih diarahkan pada bentuk atau besaran ganti kerugian dibandingkan pada substansi penetapan lokasi pembangunan itu sendiri. Jika sebelumnya partisipasi masyarakat menjadi salah satu instrumen utama dalam menentukan kelayakan suatu proyek pembangunan, maka setelah perubahan regulasi ruang keberatan masyarakat menjadi relatif lebih terbatas karena sebagian besar keberatan hanya diarahkan pada aspek besaran ganti kerugian, bukan terhadap keputusan penetapan lokasi itu sendiri. Pembatasan ruang partisipasi tersebut berpotensi mengurangi prinsip *free, prior and informed participation* yang selama ini menjadi bagian penting dalam perlindungan hak atas tanah, khususnya bagi masyarakat hukum adat dan masyarakat lokal yang menggantungkan kehidupan pada tanahnya. Konsekuensinya, posisi negara dalam menentukan keberlanjutan hak atas tanah menjadi semakin dominan dibandingkan dengan posisi masyarakat pemegang hak (Sutedi, 2020).

Dengan demikian, perkembangan tersebut menunjukkan adanya dinamika politik hukum yang cukup kompleks. Di satu sisi, negara memperoleh legitimasi konstitusional untuk mempercepat penyediaan tanah bagi pembangunan melalui penyederhanaan prosedur, penguatan kewenangan administrasi, dan percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Namun, di sisi lain Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 dan Putusan MK No. 168/PUU-XXI/2023 menegaskan bahwa percepatan pembangunan tidak boleh menghilangkan prinsip negara hukum, perlindungan hak konstitusional warga negara, partisipasi masyarakat, dan keadilan agraria. Oleh karena itu, politik hukum pengadaan tanah pasca Undang-Undang Cipta Kerja memperlihatkan adanya tarik-menarik antara dua orientasi besar, yaitu perlindungan hak atas tanah (*rights protection*) dan percepatan pembangunan nasional (*development acceleration*). Pergeseran tersebut sekaligus memperkuat posisi negara dalam menggunakan kewenangan Hak Menguasai Negara sebagai dasar pengalokasian tanah bagi pembangunan, sehingga keseimbangan antara kepentingan publik dan perlindungan hak individual menjadi isu sentral dalam perkembangan hukum agraria Indonesia kontemporer. Dalam konteks demikian, fungsi Hak Menguasai Negara mengalami perluasan makna dari sekadar kewenangan mengatur dan mengelola menjadi kewenangan yang secara efektif menentukan apakah suatu hak atas tanah dapat dipertahankan atau harus dilepaskan demi kepentingan pembangunan nasional. Oleh karena itu, berbagai kalangan akademisi menilai bahwa politik hukum pertanahan Indonesia saat ini sedang bergerak menuju model *developmental state*, yaitu model yang memberikan prioritas lebih besar terhadap efisiensi pembangunan dibandingkan perlindungan hak-hak individual atas tanah (Jurdi, 2023).

Tabel 2. Matriks Perbandingan Politik Hukum Agraria Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Cipta Kerja

Aspek	UUPA Tahun 1960	UU Cipta Kerja (UU No. 6 Tahun 2023)	PP No. 18 Tahun 2021	PP No. 64 Tahun 2021 (Bank Tanah)	Analisis Pergeseran Politik Hukum
Paradigma Dasar	Berorientasi pada reforma agraria, fungsi sosial tanah, pemerataan penguasaan tanah dan keadilan sosial	Menitikberatkan pada kemudahan investasi, percepatan pembangunan dan penciptaan lapangan kerja.	Mengoperasionalkan kebijakan pertanahan untuk mendukung investasi melalui penguatan HPL dan penyederhanaan pemberian hak atas tanah.	Menyediakan kelembagaan khusus untuk menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan, investasi, reforma agraria dan kepentingan umum.	Orientasi bergeser dari <i>social welfare approach</i> menuju <i>investment driven approach</i> , meskipun tujuan konstitusional tetap dipertahankan.
Konsep Hak Menguasai Negara	Negara hanya diberi kewenangan mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi sebagaimana Pasal 2 UUPA.	Tidak mengubah Pasal 2 UUPA secara eksplisit.	Hak Menguasai Negara dilaksanakan melalui instrumen HPL yang diperkuat.	Bank Tanah memperoleh kewenangan mengelola tanah negara secara langsung.	Tidak terjadi perubahan normatif terhadap HMN, tetapi terjadi ekspansi pelaksanaan HMN sehingga negara memiliki ruang intervensi yang jauh lebih besar.
Hak Pengelolaan (HPL)	Dipahami sebagai pelimpahan sebagian kewenangan HMN kepada lembaga tertentu.	Menjadi instrumen utama pengelolaan tanah dalam pembangunan.	Definisi HPL diperluas sebagai hak menguasai negara yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang HPL; subjek HPL juga diperluas.	Bank Tanah menjadi salah satu pemegang HPL.	HPL berubah dari sekadar instrumen administratif menjadi instrumen strategis pengendalian tanah.
Distribusi Hak atas Tanah	Negara memberikan HGU, HGB, Hak Pakai dan Hak Milik berdasarkan HMN.	Pemberian hak dipercepat untuk mendukung investasi.	HGU, HGB dan Hak Pakai dapat diberikan di atas HPL.	Bank Tanah dapat merencanakan, memperoleh, mengelola, memanfaatkan dan mendistribusikan tanah.	Negara menjadi <i>allocator</i> utama dalam distribusi tanah sehingga posisi negara semakin dominan.
Bank Tanah	Tidak dikenal dalam UUPA.	Diatur sebagai instrumen strategis nasional.	Menjadi dasar pemberian HPL kepada Bank Tanah.	Bank Tanah mempunyai fungsi perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah.	Kewenangan yang sangat luas menyebabkan negara melalui Bank Tanah bertindak sebagai <i>land manager</i> , bahkan dalam praktik tertentu menyerupai <i>land</i>

Pengadaan Tanah	Berorientasi pada perlindungan hak masyarakat dan fungsi sosial tanah.	Percepatan pembangunan menjadi prioritas.	Penyederhanaan mekanisme pemberian hak dan penguatan HPL mempercepat penyediaan tanah.	Bank Tanah dapat melakukan perolehan dan pengadaan tanah.	<i>allocator</i> yang sangat dominan. Terjadi penguatan posisi negara dalam penyediaan tanah untuk pembangunan nasional.
Kedudukan Negara	Negara sebagai regulator dan pengelola sumber daya agraria.	Negara memperoleh instrumen hukum yang lebih luas dalam penguasaan dan pengelolaan tanah.	Negara memperluas instrumen pelaksanaan HMN melalui HPL.	Negara membentuk badan khusus yang mengelola tanah secara berkelanjutan.	Terjadi pergeseran fungsional, yakni negara tidak berubah menjadi pemilik tanah secara normatif, tetapi dalam praktik menjalankan fungsi yang semakin menyerupai pemilik melalui penguasaan, pengelolaan, dan distribusi tanah.

3.2. Implikasi Pergeseran Politik Hukum Agraria Terhadap Keadilan Penguasaan Tanah Dan Reforma Agraria Dalam Mewujudkan Kemakmuran Rakyat Sebagaimana Amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA

Salah satu implikasi paling signifikan dari pergeseran politik hukum agraria pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja adalah perubahan orientasi keadilan dalam penguasaan dan pemilikan tanah. Dalam perspektif UUPA, politik hukum agraria dibangun atas dasar prinsip social justice yang bertujuan mengoreksi ketimpangan struktur penguasaan tanah sebagai warisan kolonial. Oleh karena itu, negara diberikan kewenangan melalui Hak Menguasai Negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, penguasaan, dan pemeliharaan tanah demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Konsep keadilan agraria tidak semata-mata dipahami sebagai pemberian hak atas tanah kepada setiap orang, tetapi lebih luas mencakup terciptanya distribusi penguasaan tanah yang proporsional, pemerataan akses terhadap sumber-sumber agraria, kesempatan yang setara dalam pemanfaatan tanah, serta distribusi manfaat ekonomi yang dihasilkan dari pengelolaan tanah tersebut. Dengan demikian, keadilan agraria mengandung empat dimensi utama, yaitu pemerataan akses (*equitable access*), pemerataan penguasaan (*equitable control*), pemerataan pemanfaatan (*equitable utilization*), dan pemerataan manfaat ekonomi (*equitable benefit sharing*). Keempat dimensi tersebut menjadi indikator penting dalam menilai apakah suatu kebijakan agraria benar-benar mewujudkan tujuan konstitusional berupa kemakmuran rakyat (Luthfi, 2018).

Akan tetapi, arah politik hukum agraria setelah lahirnya UU Cipta Kerja menunjukkan adanya pergeseran orientasi dari paradigma *land reform* menuju paradigma *land management* yang lebih berorientasi pada peningkatan investasi dan percepatan pembangunan ekonomi. Berbagai perubahan regulasi mengenai HGU, HGB, Hak Pakai, penyederhanaan perizinan berusaha, pembentukan Bank Tanah, serta kemudahan pengadaan tanah bagi PSN menunjukkan bahwa tanah semakin diposisikan sebagai instrumen pertumbuhan ekonomi (*economic asset*) dibandingkan sebagai instrumen pemerataan kesejahteraan (*social asset*). Pergeseran paradigma tersebut menimbulkan sejumlah implikasi terhadap keadilan penguasaan tanah, antara lain meningkatnya potensi konsentrasi penguasaan tanah pada kelompok tertentu, berkurangnya ruang redistribusi tanah serta potensi meningkatnya konflik agraria (Arnowo, 2021).

3.2.1. Konsentrasi Penguasaan Tanah

Implikasi pertama adalah meningkatnya potensi konsentrasi penguasaan tanah pada kelompok tertentu, terutama badan usaha dan korporasi berskala besar. UU Cipta Kerja memberikan berbagai kemudahan bagi investor melalui penyederhanaan prosedur pemberian HGU, HGB, dan Hak Pakai, termasuk pemberian jangka waktu hak yang lebih panjang dan mekanisme perpanjangan yang lebih sederhana. Pasal 138 UU Cipta Kerja, pemerintah mengubah beberapa ketentuan dalam UUPA, yaitu Pasal 22 UUPA mengenai HGU, Pasal 35 UUPA mengenai HGB dan Pasal 41 UUPA mengenai Hak Pakai. Perubahan tersebut menegaskan bahwa HGU, HGB, dan Hak Pakai dapat diberikan, diperpanjang, dan diperbarui sepanjang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dari perspektif efisiensi investasi, kebijakan tersebut memang dapat meningkatkan kepastian hukum bagi pelaku usaha, namun, dari perspektif keadilan agraria, kebijakan tersebut berpotensi memperbesar akumulasi penguasaan tanah dalam jumlah yang sangat luas oleh segelintir pelaku ekonomi.

Kondisi tersebut berpotensi memperkuat ketimpangan struktur agraria yang selama ini menjadi persoalan mendasar di Indonesia. Penguasaan tanah yang terkonsentrasi pada korporasi mengurangi kesempatan masyarakat, khususnya petani kecil, masyarakat adat, nelayan, dan masyarakat miskin pedesaan, untuk memperoleh akses terhadap tanah sebagai sumber penghidupan. Dalam jangka panjang, ketimpangan tersebut dapat memperlebar kesenjangan ekonomi, meningkatkan kemiskinan struktural, serta melemahkan fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA, dimana dalam perspektif hukum agraria modern, fungsi sosial tanah merupakan perwujudan keseimbangan antara hak individual dan tanggung jawab sosial, dimana bahwa setiap hak atas tanah digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 (Yuniati, 2025). Selain itu, semakin luasnya tanah yang berada dalam penguasaan badan usaha juga mempersempit ruang pelaksanaan reforma agraria. Tanah yang seharusnya dapat menjadi objek redistribusi kepada masyarakat tidak bertanah menjadi semakin terbatas karena sebagian besar telah dialokasikan untuk kepentingan investasi, kawasan industri, perkebunan skala besar, maupun proyek pembangunan lainnya. Akibatnya, tujuan reforma agraria untuk menciptakan struktur penguasaan tanah yang lebih adil menjadi semakin sulit diwujudkan (Arnowo, 2021).

3.2.2. Berkurangnya Ruang Redistribusi Tanah

Implikasi kedua berkaitan dengan semakin terbatasnya ruang redistribusi tanah bagi kelompok masyarakat yang menjadi subjek utama reforma agraria. Secara normatif, pembentukan Bank Tanah dimaksudkan sebagai instrumen negara untuk menjamin ketersediaan tanah bagi berbagai kepentingan publik, pemerataan ekonomi, pembangunan nasional, konsolidasi tanah, reforma agraria, serta proyek strategis nasional. Dalam konsep idealnya, Bank Tanah dapat menjadi sarana negara untuk mengelola cadangan tanah secara lebih efektif dan berkelanjutan. Namun demikian, dalam implementasinya muncul kekhawatiran bahwa prioritas penggunaan tanah yang dikelola Bank Tanah lebih banyak diarahkan pada kebutuhan investasi, pembangunan kawasan industri, pembangunan infrastruktur, serta Proyek Strategis Nasional dibandingkan dengan redistribusi tanah kepada masyarakat (Ridha Wahyuni, Sylvana Murni Deborah Hutabarat, dan Dwi Desi Yayi Tarina, 2025).

Orientasi tersebut terlihat dari besarnya perhatian pemerintah terhadap penyediaan tanah guna mendukung iklim investasi nasional. Padahal, filosofi dasar UUPA menempatkan tanah sebagai instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, terutama kelompok masyarakat yang secara historis mengalami ketimpangan penguasaan tanah. Oleh karena itu, semangat reforma agraria menghendaki agar tanah negara maupun tanah yang diperoleh negara diprioritaskan bagi petani kecil, masyarakat adat, nelayan tradisional, masyarakat miskin perkotaan, dan kelompok masyarakat yang tidak memiliki tanah. Apabila prioritas tersebut bergeser menjadi lebih dominan untuk kepentingan investasi, maka fungsi redistributif negara dalam mewujudkan keadilan sosial menjadi semakin berkurang. Dalam perspektif negara kesejahteraan (*welfare state*), negara tidak hanya bertindak sebagai fasilitator investasi, tetapi juga memiliki kewajiban konstitusional untuk melakukan koreksi terhadap ketimpangan distribusi sumber daya agraria. Oleh karena itu, apabila cadangan tanah negara lebih banyak dimanfaatkan untuk mendukung investasi dibandingkan redistribusi kepada masyarakat, maka tujuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan prinsip keadilan sosial dalam UUPA berpotensi tidak tercapai secara optimal (Rachman, 2017).

3.2.3. Potensi Meningkatnya Konflik Agraria

Implikasi berikutnya adalah meningkatnya potensi konflik agraria sebagai konsekuensi dari semakin luasnya pembangunan berbasis pengadaan tanah. Kebijakan percepatan investasi, pembangunan infrastruktur, dan Proyek Strategis Nasional membutuhkan penyediaan tanah dalam jumlah besar. Kondisi tersebut sering kali bersinggungan dengan tanah yang telah lama dikuasai atau dimanfaatkan oleh masyarakat, baik berdasarkan hak yang terdaftar maupun berdasarkan penguasaan adat dan penguasaan turun-temurun. Misalnya, dalam pengadaan tanah untuk PSN di Merauke, Papua Selatan, terjadi konflik antara negara dengan masyarakat adat karena sebagian wilayah yang ditetapkan sebagai lokasi proyek merupakan tanah ulayat yang telah dikuasai secara turun-temurun oleh masyarakat adat. Meskipun masyarakat memiliki hubungan historis dan komunal dengan tanah tersebut, status hukum formal atas tanah belum seluruhnya terdokumentasi dalam sistem pendaftaran tanah sehingga menimbulkan sengketa mengenai penguasaan dan pemberian hak atas tanah (Pusparini, 2025). Konflik serupa juga terjadi pada sengketa PTPN II di Desa Launch, Kecamatan Pancur Batu, Kabupaten Langkat, Sumatera Utara. Masyarakat mengklaim bahwa lahan yang dikuasai perusahaan merupakan tanah adat yang telah mereka kelola secara turun-temurun jauh sebelum diterbitkannya HGU. Perbedaan antara penguasaan adat secara faktual dengan status hak yang diberikan negara menjadi penyebab utama konflik agraria yang berlangsung berkepanjangan. (Muhammad Ridho, 2023). Dalam praktik, konflik agraria dapat muncul dalam berbagai bentuk, antara lain sengketa antara masyarakat dengan korporasi mengenai batas dan status hak atas tanah, konflik antara masyarakat adat dengan pemerintah akibat tumpang tindih kawasan, sengketa terkait pemberian izin usaha di atas wilayah adat, maupun konflik akibat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tidak jarang, konflik tersebut juga dipicu oleh lemahnya pengakuan terhadap hak ulayat, kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, serta ketidakseimbangan posisi tawar antara masyarakat dengan pemegang modal (Andi Saiful Haq, Azhari Azis Samudra, Evi Satispi, dan Andriansyah, 2025).

Meningkatnya konflik agraria menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi belum sepenuhnya berjalan selaras dengan prinsip keadilan agraria. Pertumbuhan investasi memang penting untuk mendorong pembangunan nasional, namun investasi yang mengabaikan pemerataan akses terhadap tanah justru dapat menciptakan biaya sosial yang tinggi berupa konflik berkepanjangan, ketidakpastian hukum, hilangnya mata pencaharian masyarakat, hingga menurunnya kepercayaan publik terhadap kebijakan negara. Lebih jauh lagi, konflik agraria tidak hanya berdampak pada aspek hukum pertanahan, tetapi juga memengaruhi stabilitas sosial, perlindungan hak asasi manusia, keberlanjutan lingkungan hidup, serta efektivitas pembangunan itu sendiri. Oleh sebab itu, penyelesaian konflik agraria memerlukan pendekatan yang tidak hanya menitikberatkan pada legalitas formal pemberian hak atas tanah, tetapi juga mempertimbangkan aspek keadilan substantif, pengakuan terhadap hak masyarakat adat, perlindungan kelompok rentan, dan pelaksanaan prinsip *free, prior and informed consent* (FPIC) dalam setiap kebijakan yang menyangkut pemanfaatan tanah masyarakat (Budiono, 2024).

Secara keseluruhan, ketiga implikasi tersebut menunjukkan bahwa pergeseran politik hukum agraria pasca UU Cipta Kerja telah mengubah keseimbangan antara fungsi ekonomi dan fungsi sosial tanah. Jika UUPA lebih menekankan pemerataan struktur penguasaan tanah sebagai instrumen keadilan sosial, maka kebijakan agraria kontemporer cenderung mengedepankan optimalisasi tanah sebagai faktor produksi untuk mendorong investasi dan pertumbuhan ekonomi. Pergeseran tersebut tidak selalu bertentangan dengan tujuan pembangunan nasional, namun berpotensi mengurangi efektivitas pelaksanaan reforma agraria apabila tidak diimbangi dengan kebijakan redistribusi tanah, perlindungan hak masyarakat adat, pembatasan konsentrasi penguasaan tanah, serta penguatan fungsi sosial tanah. Oleh karena itu, agar amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tetap terwujud, pembangunan ekonomi perlu diintegrasikan dengan prinsip keadilan agraria sehingga pertumbuhan ekonomi dan pemerataan kesejahteraan dapat berjalan secara seimbang (Fath, 2024).

3.2.4. Implikasi Pergeseran Politik Hukum Agraria Terhadap Keadilan Penguasaan Tanah Berdasarkan Teori Keadilan

Untuk menilai implikasi pergeseran politik hukum agraria pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja terhadap keadilan penguasaan tanah, diperlukan analisis yang tidak hanya berorientasi pada aspek normatif, tetapi juga pada dimensi filosofis mengenai tujuan hukum. Dalam konteks ini, teori tujuan hukum Gustav Radbruch, teori keadilan John Rawls, dan teori hukum progresif Satjipto Rahardjo menjadi landasan konseptual yang relevan untuk mengukur sejauh mana kebijakan agraria mampu mewujudkan keseimbangan antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 serta UUPA (Fath, 2024).

Menurut teori Gustav Radbruch, hukum memiliki tiga nilai fundamental (*die drei Grundwerte des Rechts*), yaitu keadilan (*gerechtigkeit*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*) (Radbruch, 1973). Ketiga nilai tersebut harus berjalan secara seimbang karena hukum yang hanya menitikberatkan pada salah satu nilai akan kehilangan fungsi idealnya sebagai sarana mewujudkan ketertiban sekaligus keadilan dalam masyarakat. Radbruch menempatkan keadilan sebagai tujuan utama hukum, sedangkan kepastian hukum dan kemanfaatan merupakan instrumen yang mendukung tercapainya tujuan tersebut (Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, trans. Kurt Wilk and Stanley L. Paulson, 1950). Apabila teori Radbruch diterapkan dalam menilai politik hukum agraria pasca Undang-Undang Cipta Kerja, terlihat bahwa pembentuk undang-undang lebih memberikan penekanan pada aspek kepastian hukum dan kemanfaatan ekonomi dibandingkan aspek keadilan distributif. Hal tersebut tercermin dari berbagai kebijakan yang menyederhanakan proses perizinan yaitu pada UU Cipta Kerja, Bab III tentang Peningkatan Ekosistem Investasi dan Kegiatan Berusaha yang menerapkan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, diatur lebih lanjut dalam PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan kini diatur dalam PP No.28 Tahun 2025, memperpanjang jangka waktu HGU), Hak HGB, dan Hak Pakai diatur pada Pasal 138 UU Cipta Kerja, ketentuan teknis diatur dalam PP No. 18 Tahun 2021, khususnya Pasal 22-25 (HGU), Pasal 37-40 (HGB), dan Pasal 52-55 (Hak Pakai), memperkuat kelembagaan Bank Tanah diatur pada Pasal 125-135 UU Cipta Kerja; pelaksanaannya diatur dalam PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan Perpres No. 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Bank Tanah, serta mempercepat pengadaan tanah bagi proyek investasi dan PSN diatur pada UU Pengadaan Tanah sebagaimana diubah oleh UU Cipta Kerja, serta PP No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan PP No.39 Tahun 2023. Seluruh kebijakan tersebut bertujuan menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif melalui penyederhanaan regulasi dan peningkatan kepastian hukum bagi pelaku usaha (Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, trans. Kurt Wilk and Stanley L. Paulson, 1950).

Dari sudut pandang ekonomi, kebijakan tersebut memang memberikan manfaat berupa meningkatnya kepastian investasi, efisiensi birokrasi, percepatan pembangunan infrastruktur, dan potensi peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional. Namun demikian, keberhasilan dalam mewujudkan kepastian hukum bagi investor belum secara otomatis mencerminkan terwujudnya keadilan agraria. Justru muncul persoalan baru berupa semakin terkonsentrasinya penguasaan tanah pada badan usaha besar, terbatasnya akses masyarakat terhadap tanah, serta meningkatnya potensi konflik agraria akibat tumpang tindih kepentingan antara negara, korporasi, dan masyarakat (Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft* 3th ed. , 1961).

Dengan demikian, berdasarkan teori Gustav Radbruch, dapat dikatakan bahwa politik hukum agraria pasca UU Cipta Kerja relatif berhasil memenuhi dimensi kepastian hukum dan kemanfaatan ekonomi, tetapi belum sepenuhnya memenuhi dimensi keadilan. Padahal, menurut Radbruch, ketika terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, maka hukum tidak boleh mengabaikan nilai keadilan karena keadilan merupakan legitimasi moral dari keberlakuan hukum itu sendiri. Dalam konteks agraria, kepastian hukum bagi investasi seharusnya berjalan beriringan dengan kepastian perlindungan hak masyarakat, khususnya petani, masyarakat adat, dan kelompok rentan lainnya (Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft* 3th ed. , 1961).

Teori keadilan John Rawls memberikan perspektif yang lebih menekankan pada distribusi manfaat sosial dan ekonomi secara adil. Dalam a *Theory of Justice*, Rawls mengemukakan dua prinsip keadilan, yaitu *principle of equal liberty* dan *difference principle*. Khusus dalam konteks kebijakan agraria, *difference principle* menjadi sangat relevan karena menyatakan bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan apabila ketimpangan tersebut memberikan manfaat terbesar bagi kelompok masyarakat yang paling kurang beruntung (*the least advantaged members of society*) (Rawls, 1999).

Dalam perspektif Rawls, keberhasilan suatu kebijakan tidak diukur semata-mata dari meningkatnya investasi atau pertumbuhan ekonomi nasional, tetapi dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu memperbaiki kesejahteraan kelompok masyarakat yang paling rentan. Oleh karena itu, pertanyaan mendasar yang harus diajukan terhadap politik hukum agraria pasca UU Cipta Kerja adalah apakah kemudahan pemberian HGU, HGB, dan Hak Pakai kepada investor benar-benar meningkatkan kesejahteraan petani kecil? Apakah masyarakat adat memperoleh pengakuan dan perlindungan hak atas wilayah adat secara lebih kuat setelah adanya perubahan regulasi? Apakah masyarakat yang tidak memiliki tanah memperoleh akses yang lebih besar terhadap redistribusi tanah? Apakah manfaat ekonomi dari investasi didistribusikan secara

adil kepada masyarakat di sekitar lokasi pembangunan? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi parameter penting dalam menilai apakah kebijakan agraria telah memenuhi prinsip keadilan distributif menurut Rawls (Rawls, 1999). Dalam praktiknya, berbagai data menunjukkan bahwa konflik agraria masih meningkat, ketimpangan penguasaan tanah belum mengalami perbaikan yang signifikan, serta pelaksanaan reforma agraria belum mampu mengimbangi percepatan penyediaan tanah bagi investasi. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa manfaat pembangunan belum sepenuhnya dirasakan oleh kelompok masyarakat yang secara ekonomi dan sosial berada pada posisi paling lemah (Konsorsium, 2023).

Dari perspektif *difference principle*, kebijakan yang memberikan berbagai insentif kepada investor dapat dibenarkan sepanjang manfaat akhirnya benar-benar meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin, petani kecil, masyarakat adat, nelayan tradisional, dan kelompok tidak bertanah. Akan tetapi, apabila manfaat tersebut lebih banyak dinikmati oleh kelompok yang telah memiliki modal dan akses ekonomi, sedangkan kelompok rentan justru kehilangan akses terhadap tanah, maka kebijakan tersebut belum memenuhi prinsip keadilan distributif sebagaimana dikemukakan oleh Rawls. Dengan demikian, teori Rawls memberikan kritik bahwa pertumbuhan ekonomi bukanlah tujuan akhir dari kebijakan publik. Pertumbuhan ekonomi harus diikuti oleh pemerataan manfaat sehingga kelompok masyarakat yang paling lemah memperoleh keuntungan yang lebih besar daripada kelompok yang telah memiliki kekuatan ekonomi (Rawls, 1999).

Perspektif lain yang sangat relevan dalam menganalisis politik hukum agraria adalah teori Hukum Progresif yang dikembangkan oleh Satjipto Rahardjo. Menurut Satjipto, hukum tidak boleh dipandang hanya sebagai kumpulan peraturan yang bersifat formal dan kaku, tetapi harus dipahami sebagai instrumen yang mengabdikan kepada manusia. Filosofi dasar hukum progresif dirumuskan dalam adagium "hukum adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum" (Rahardjo, 2009).

Dalam konteks agraria, paradigma hukum progresif menuntut agar setiap kebijakan pertanahan tidak hanya mengejar legalitas administratif atau efisiensi ekonomi, tetapi juga memperhatikan dampaknya terhadap kehidupan masyarakat. Tanah bukan sekadar objek ekonomi yang dapat diperdagangkan, melainkan memiliki dimensi sosial, budaya, historis, bahkan spiritual bagi masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat hukum adat. Apabila politik hukum agraria lebih menitikberatkan pada kemudahan investasi tanpa diimbangi perlindungan terhadap hak-hak masyarakat, maka hukum kehilangan fungsi kemanusiaannya. Kebijakan yang hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi berpotensi mengorbankan kelompok masyarakat yang secara sosial dan ekonomi memiliki posisi tawar yang lebih lemah. Dalam perspektif hukum progresif, negara seharusnya hadir sebagai pelindung masyarakat, bukan sekadar sebagai fasilitator investasi (Rizqi Abdulharis, 2022).

Pendekatan Satjipto Rahardjo juga menekankan pentingnya keberanian melakukan terobosan hukum (*rule-breaking*) ketika penerapan hukum secara formal justru menghasilkan ketidakadilan. Dalam konteks agraria, hal tersebut dapat diwujudkan melalui kebijakan yang memberikan perlindungan lebih kuat terhadap hak ulayat masyarakat adat, mempercepat redistribusi tanah bagi petani kecil, memperkuat penyelesaian konflik agraria berbasis keadilan restoratif, serta memastikan partisipasi masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah. Dengan demikian, hukum agraria yang progresif bukan hanya menjamin kepastian hukum mengenai siapa yang memperoleh hak atas tanah, tetapi juga memastikan bahwa tanah benar-benar dapat dimanfaatkan sebagai sumber kehidupan, peningkatan kesejahteraan, dan pengurangan ketimpangan sosial. Keberhasilan pembangunan ekonomi tidak semata-mata diukur dari besarnya investasi yang masuk, melainkan dari sejauh mana masyarakat memperoleh akses yang adil terhadap sumber-sumber agraria dan menikmati manfaat pembangunan tersebut (Rahardjo, Ilmu Hukum, 2014).

4. Kesimpulan

Pergeseran politik hukum agraria pasca UU Cipta Kerja menunjukkan perubahan orientasi dari konsep Hak Menguasai Negara sebagaimana dikonsepsikan dalam UUPA menuju praktik yang semakin menyerupai Hak Memiliki Negara (*state ownership*). Meskipun secara normatif negara tidak menjadi pemilik tanah, penguatan HPL, pembentukan Bank Tanah, serta perluasan mekanisme pengadaan tanah untuk PSN memperluas kewenangan negara dalam menguasai, mengelola, dan mendistribusikan tanah. Kondisi tersebut menunjukkan transformasi fungsi negara dari regulator yang menjalankan kewenangan publik menjadi aktor yang memiliki kendali langsung terhadap tanah melalui berbagai instrumen hukum.

Pergeseran tersebut berimplikasi terhadap keadilan penguasaan tanah dan pelaksanaan reforma agraria. Penguatan HPL, Bank Tanah, dan penyediaan tanah bagi investasi berpotensi meningkatkan konsentrasi penguasaan tanah, mempersempit ruang redistribusi tanah, serta meningkatkan potensi konflik agraria akibat benturan kepentingan antara negara, korporasi, dan masyarakat. Dari perspektif teori, politik hukum agraria pasca UU Cipta Kerja memang memperkuat kepastian hukum dan kemanfaatan ekonomi, namun demikian, dimensi keadilan, khususnya keadilan distributif sebagaimana dikemukakan John Rawls belum sepenuhnya terwujud karena distribusi manfaat penguasaan tanah belum memberikan keuntungan yang proporsional bagi kelompok masyarakat yang paling membutuhkan akses terhadap tanah. Oleh karena itu, implementasi politik hukum agraria pasca UU Cipta Kerja perlu direorientasikan agar tetap menempatkan Hak Menguasai Negara sebagai kewenangan publik yang dibatasi oleh fungsi konstitusional untuk melindungi hak-hak masyarakat, menjamin pemerataan penguasaan dan pemanfaatan tanah, memperkuat pelaksanaan reforma agraria, serta mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan UUPA.

References

- Andi Saiful Haq, Azhari Azis Samudra, Evi Satispi, dan Andriansyah. (2025). Implementasi Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Ibu Kota Negara Nusantara). *Sospol: Jurnal Sosial Politik* 11, no. 2, 157-165.
- Anggono, B. D. (2022). Meaningful Participation sebagai Prinsip Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, no. 2, 673-697.
- Arisaputra, M. I. (2013). Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria Di Indonesia. *Jurnal Yuridika* 28 No.2, 188-203.
- Arisaputra, M. I. (2021). Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Perspektif Keadilan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia. *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 1, 231-247.
- Arnowo, H. (2021). Pengelolaan Aset Bank Tanah Untuk Mewujudkan Ekonomi Berkeadilan. *Jurnal Pertanahan* 11, no. 2, 129–146.
- Arnowo, H. (2022). Kajian Teoritis Pengelolaan Bank Tanah Dalam Rangka Perwujudan Reforma Agraria. *Jurnal Pertanahan* 12, no. 1, 451-477.
- Budiono, I. (2024). Keterasingan Masyarakat Hukum Adat dalam Konflik Agraria Struktural. *Fenomena Jurnal* 19, no. 2, 87-99.
- Devita, S. M. (2021). Perkembangan Hak Pengelolaan atas Tanah Sebelum dan Sesudah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. *Jurnal Hukum Lex Generalis* 2, no. 9, 275-279.
- Fath, A. C. (2024). Implementasi Reforma Agraria dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Batavia* 2, no. 1, 63-82.
- Gustav Radbruch, Legal Philosophy, trans. Kurt Wilk and Stanley L. Paulson. (1950). in *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*. Cambridge: Harvard University Press.
- Harsono, B. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Idham. (2019). *Postulat dan Konstruksi Paradigma Politik Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Guna Mewujudkan Negara Berkesejahteraan*. Bandung: Alumnus.
- Imran, S. d. (2022). Analisis Fungsi Perolehan Tanah oleh Bank Tanah Ditinjau dari Hak Menguasai Negara. *Jurnal Pertanahan* 12, no. 2, 164–177.
- Indiraharti, Rahmawan. (2026). Land Registration Dualism in Indonesia: Normative Legal Analysis and Policy Framework. *Vifada Assumption Journal of Law*, 78-93.
- Irwansyah, P. (2022). *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan*. Yogyakarta: PT.Mirra Media Buana.
- Isnaeni, D. A. (2024). Land Banking Policy (Critical Evaluation of The Economic and Social Rights of Indigenous Peoples),. *Journal of Indonesian Legal Studies (JILS)* 9, no. 2, 113-121.
- Jurdi, F. (2023). Konstitusionalitas Undang-Undang Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi: Antara Kepastian Hukum dan Partisipasi Publik. *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2, 125-137.
- Kafrawi, K. d. (2022). Kajian Yuridis Badan Bank Tanah dalam Hukum Agraria Indonesia. *Perspektif Hukum* 22, no. 1, 109–138.
- Konsorsium Pembaruan Agraria, C. A. (2025). *Adakah Reforma Agraria di Bawah Komando Prabowo?* Jakarta: KPA.

- Konsorsium, P. A. (2023). *Catatan Akhir Tahun 2023: Dekade Krisis Agraria: Warisan Nawacita dan Masa Depan Reforma Agraria Pasca Perubahan Politik 2024*. Jakarta: KPA.
- Kurnia, T. A. (2023). Rekonstruksi Kedudukan Hak Pengelolaan Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 12, no. 2, 371-395.
- Limbong, B. (2014). *Politik Pertanahan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Luthfi, A. N. (2018). Reforma Agraria dan Keadilan Agraria di Indonesia. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 1, 1–18.
- Luthfi, A. N. (2022). Bank Tanah, Reforma Agraria, dan Tantangan Keadilan Penguasaan Tanah di Indonesia. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 97-113.
- Mahfud, M. (2020). *Politik Hukum di Indonesia*. Depok: Rajawali Press.
- Muhammad Ridho, A. B. (2023). Penyelesaian Konflik Agraria antara Masyarakat dengan PTPN II Ditinjau dari Perspektif Kepastian Hukum. *Jurnal Kajian Reformasi Hukum dan Keadilan*, 55–69.
- Njatrijani, R. (2022). Hak Pengelolaan dalam Perspektif Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. *urnal Media Iuris* 5 No.3, 395–414.
- Nurtjahjo., H. (2022). Politik Hukum Pembentukan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, no. 1, 1–18.
- Parlindungan, A. (1983). *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*. Bandung: Alumnus.
- Puspa, D. R. (2026). *Hukum Hak Tanggungan dan Peralihan Hak atas Tanah Di Indonesia*. Jogjakarta: Karya Bakti Makmur (KBM) Indonesia.
- Pusparini, N. (2025). Perlindungan Hak Masyarakat Adat dalam Pengadaan Tanah untuk Proyek Strategis Nasional di Merauke. *Judge: Jurnal Hukum*, 215–231.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, No. 001-021-022/PUU-I/2003 (The Supreme Court 5 de June de 2003).
- Rachman, N. F. (2017). *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press.
- Radbruch, G. (1961). *Einführung in die Rechtswissenschaft 3th ed.*. Stuttgart: K.F. Koehler Verlag.
- Radbruch, G. (1973). *Rechtsphilosophie, 8th ed.* Stuttgart: K.F.Koehler Verlag.
- Rahardjo, S. (2009). *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rahardjo, S. (2014). *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Rahma Winati, Y. H. (2022). Eksistensi dan Prospek Penyelenggaraan Bank Tanah. *Jurnal Magister Ilmu Hukum: Hukum dan Kesejahteraan* 7, no. 1, 157-171.
- Ramadhani, R. (2023). *Hukum Agraria Indonesia: Dinamika Pengaturan Hak Atas Tanah*. Medan: Pustaka Prima.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice, Revised Edition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ridha Wahyuni, Sylvana Murni Deborah Hutabarat, dan Dwi Desi Yayi Tarina. (2025). Mengarusutamakan Peran Badan Bank Tanah di dalam Kerangka Reforma Agraria Nasional: Peluang dan Tantangannya. *Jurnal Yuridis* 12, no. 2, 267–292.
- Rizqi Abdulharis, I. N. (2022). State Land Management for Orderly Administration of Land in Regencies/Cities. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 8, no. 1, 41–52.
- Santoso, U. (2017). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.
- Santoso, U. (2021). *Pengadaan Tanah Bagi Pembagunan: Perspektif Hukum Agraria*. Jakarta: Kencana.
- Santoso, U. (2021). *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan: Perspektif Hukum Agraria*. Jakarta: Kencana.
- Smith, T. W. (2017). *Property: Principles and Policies, 3rd ed.* New York: Foundation Press.
- Soddik, M. B. (2024). Peletakan Hak Atas Tanah terhadap Hak Pengelolaan Berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2021. *Jurnal Hukum Lex Generalis* 5, no. 9, 107-115.
- Sumardjono, M. S. (2008). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas.
- Sunggono, B. (2022). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo.
- Sutedi, A. (2020). *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Yamin, P. (2024). *Hukum Agraria Nasional*. Medan: USU Press.
- Yamin, P. (2024). *Hukum Tanah dalam Lingkaran Hukum Agraria Nasional*. Bandung: Mandar Maju.
- Yamin, P. (2025). *Logika Agraria Dalam Menyelesaikan Permasalahan Tanah Secara Tuntas dan Tepat*. Bandung: Mandar Maju.
- Yuniati, A. e. (2025). "Strengthening Social Function of Land Rights to Achieve Justice and Community Welfare". *Unifikasi: Jurnal Ilmu Hukum* Vol.12 No.2, 37-52.