



**REFORMA AGRARIA DAN TEMBOK EGO SEKTORAL: MERUMUSKAN  
ALTERNATIF PENYELESAIAN**  
*AGRARIAN REFORM AND SECTORAL EGO WALLS: FORMULATING ALTERNATIVE  
SOLUTIONS*

**Aditya Nurahmani<sup>a</sup>**

**Abstrak**

Tembok ego sektoral adalah persoalan utama terhambatnya pelaksanaan Program Reforma Agraria. Hal ini dibuktikan dengan rendahnya capaian Reforma Agraria pada program yang beririsan dengan kewenangan lintas sektor yaitu kegiatan penataan aset berupa legalisasi aset pada kegiatan penyelesaian tanah transmigrasi dan redistribusi tanah yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan termasuk kegiatan penataan akses melalui pemberdayaan tanah masyarakat yang belum optimal. Terdapat 2 (dua) persoalan pokok yang hendak dijawab, pertama terkait evaluasi pelaksanaan Program Strategis Nasional Reforma Agraria, kedua upaya yang dapat dilakukan dalam rangka menghancurkan tembok ego sektoral yang selama ini menghambat pelaksanaan Reforma Agraria. Dengan metode yuridis normatif dan jenis penelitian deskriptif analisis, menyimpulkan bahwa, pertama pelaksanaan Reforma Agraria belum berjalan sebagaimana target yang ditentukan karena persoalan ego sektoral antar instansi, kedua dalam rangka revitalisasi kebijakan Reforma Agraria perlu dilakukan pembaharuan secara komprehensif mulai dari pembaharuan peraturan perundang-undangan (aspek hukum), pembaharuan kelembagaan serta dukungan budaya hukum masyarakat.

**Kata kunci:** ego sektoral; reforma agraria; tanah.

**Abstract**

*The main issue hindering the implementation of the Agrarian Reform Program is the presence of sectoral ego walls. This is evidenced by the modest achievements in cross-sectoral authority areas, namely asset reform activities in the form of asset legalization in transmigration land settlement activities and land redistribution from newly released forest areas including access reform through community land empowerment which are not yet optimal. There are two primary questions to be answered: first, an evaluation of the National Strategic Program for Agrarian Reform's implementation, and second, the measures that can be taken to dismantle the sectoral ego barriers that have been obstructing the program's progress. Employing normative juridical methods and descriptive analytical research, concludes that the Agrarian Reform's execution has not met its targets due to inter-agency sectoral egos. To revitalize Agrarian Reform policies, comprehensive reforms are necessary, beginning with the updating of statutory regulations (legal aspects), institutional renewal, and fostering a supportive legal culture within the community.*

**Keywords:** agrarian reform; land; sectoral ego.

---

<sup>a</sup> Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jl. Prof. Mr. Djokosoetono, Kampus Universitas Indonesia Depok, Indonesia, 16424, email: [aditya.nurahmani@ui.ac.id](mailto:aditya.nurahmani@ui.ac.id).

## PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber penghidupan bagi manusia. Sebagian masyarakat berpandangan bahwa persoalan tanah bukan persoalan biasa bahkan keberadaannya lebih dari harga diri. Tanah yang diharapkan dapat dikelola dengan sebaik-baiknya untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Namun faktanya, persoalan terkait ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah masih persoalan serius yang harus segera diatasi. Pada tahun 2023 indeks gini ketimpangan pemilikan tanah mencapai angka 0,4796 atau dengan kata lain, 1 % pemilik tanah menguasai 47,96 % jumlah bidang tanah pada lahan pertanian.<sup>1</sup> Ketimpangan agraria ini cermin dari ketimpangan ekonomi yang nyata di masyarakat khususnya bagi masyarakat golongan menengah kebawah. Hadirnya hukum seharusnya ditunjukkan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya tidak dibenarkan muncul hukum-hukum yang mendorong atau membiarkan terjadinya jurang sosial-ekonomi karena eksploitasi oleh golongan yang kuat terhadap golongan yang lemah. Sudah seharusnya negara hadir dalam rangka melindungi rakyat yang lemah, diantaranya melalui pelaksanaan Reforma Agraria.<sup>2</sup>

Reforma Agraria merupakan Program Strategis Nasional dalam rangka menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat.<sup>3</sup> Kebijakan Reforma Agraria idealnya dirancang untuk menyelesaikan kegawatan permasalahan agraria berupa ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, *inaccessibility* (kesulitan memperoleh akses) tanah di dalam kawasan hutan, dan lain-lain.<sup>4</sup>

Di berbagai negara seperti Jepang, Korea, Inggris, India, Jerman, Amerika dan Prancis, Program Reforma Agraria diciptakan secara terencana dan tersistematis, di hampir semua negara maju, reforma agraria dijalankan secara sadar akan urgensinya bagi perkembangan serta kemajuan negara tersebut. Hasilnya di negara-negara tersebut, bisa ditemukan kualitas kesejahteraan rakyatnya dengan basis keadilan agraria.<sup>5</sup> Dalam konteks Indonesia, sebetulnya para *founding father* telah berupaya merumuskan landasan keadilan agraria. Reforma Agraria merujuk kepada dasar-dasar filosofis pengelolaan sumber daya alam berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), arah kebijakan pembaruan agraria sesuai TAP MPR IX/2021 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, serta prinsip-prinsip Reforma Agraria sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

---

<sup>1</sup> Data Direktorat Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Februari 2024.

<sup>2</sup> Usep Setiawan, *Berangkat dari Agraria: Dinamika Agraria Nasional dan Dampak serta Respon Politik, Hukum, Ekonomi, Pertanian, Perdesaan, Kehutanan, Ekologi, Ideologi, Pandemi dan Kebudayaan*, (Yogyakarta: STPN Press, 2023), 361

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

<sup>4</sup> M Nazir Salim, *Reforma Agraria: Kelembagaan dan Praktik Kebijakan*, (Yogyakarta: STPN Press, 2020), 1

<sup>5</sup> Usep Setiawan, *Kembali ke Agraria*, (Yogyakarta: STPN Press, 2010), 60.

Dasar Pokok-Pokok Agraria. Landasan tersebut kemudian di konkretkan ke dalam RPJMN tahun 2015-2019 dan RPJMN tahun 2020-2024 serta dituangkan ke dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria yang selanjutnya di ubah ke dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

Reforma Agraria sendiri terdiri dari penataan aset dan penataan akses. Penataan aset terdiri atas program redistribusi tanah dan legalisasi aset. Redistribusi tanah berasal dari 2 (dua) sumber yaitu: 4,1 juta Ha dari pelepasan Kawasan hutan dan 0,4 juta tanah yang berasal dari eks HGU, tanah terlantar dan tanah negara lainnya. Sementara itu legalisasi aset memiliki target 3,9 juta Ha untuk Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan 0,6 juta Ha untuk tanah transmigrasi yang belum bersertipkat.<sup>6</sup>

Pada debat Calon Wakil Presiden 21 Januari 2024, persoalan reforma agraria khususnya redistribusi tanah menjadi isu yang hangat diperbincangkan para kandidat. Bahkan salah satu kandidat menyebutkan capaian redistribusi tanah masih nihil. Program redistribusi tanah sebetulnya sudah berjalan, namun pelaksanaannya belum optimal. Menjelang berakhirnya RPJMN 2020-2024, realisasi capaian Program Reforma Agraria masih jauh dari target yang ditentukan khususnya untuk penataan aset. Terdapat pekerjaan rumah besar sehingga Program Reforma Agraria dinilai belum optimal, baik dari segi capaian (angka), maupun dari tujuan yang hendak dicapai untuk mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan. Hal yang menarik adalah capaian Reforma Agraria pada status tanah Areal Penggunaan Lain (APL) yang berada pada kewenangan penuh Kementerian ATR/BPN sudah melampaui dari target yang ditentukan. Diantaranya legalisasi aset terhadap tanah-tanah masyarakat yang belum bersertipikat melalui Program PTSL sudah mencapai 10.194.625 Ha (261,40%), begitupun halnya untuk Redistribusi tanah yang bersumber dari Eks HGU, tanah terlantar dan tanah negara lainnya sudah mencapai 1.433.523,84 Ha (358,38%).

Angka di atas begitu timpang dengan capaian Reforma Agraria yang beririsan dengan kewenangan lintas sektor yang dapat dijabarkan sebagai berikut:<sup>7</sup>

Bentuk	Jenis Kegiatan	Target (Ha)	Capaian (Ha)	Persentasi (%)	K/L terkait
Legalisasi Aset	Penyelesaian Tanah Transmigrasi	0,6 Juta	148.621 Ha	24,77%	Kemendes PDTT Kementerian ATR/BPN, Pemda

<sup>6</sup> Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 dan Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

<sup>7</sup> Data Direktorat Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Capaian Pelaksanaan Reforma Agraria Per Januari 2024" diakses pada 15 Januari 2024.

Redistribusi Tanah	Pelepasan Kawasan Hutan	4.1 Juta	379.621,85 Ha	9,26%	Kementerian LHK Kementerian ATR/BPN, dll
--------------------	-------------------------	----------	---------------	-------	---

Data di atas menunjukkan bahwa Program Reforma Agraria masih jauh dari harapan. Capaian Reforma Agraria khususnya yang berkaitan dengan kewenangan lintas sektor yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) sulit untuk mencapai target yang ditentukan. Kondisi tersebut menimbulkan hipotesis bahwa ego sektoral adalah penyebab utama rendahnya capaian Program Reforma Agraria, sehingga perlu dipikirkan strategi terbaik khususnya dari aspek regulasi, kelembagaan, hingga pelaksanaan, sehingga Program Reforma Agraria yang diharapkan sejak puluhan tahun oleh para *founding father* dapat menyentuh dan dirasakan secara langsung dampaknya oleh masyarakat.

Berangkat dari latar belakang di atas, perlu dikaji secara komprehensif 2 (dua) hal sebagai berikut:

1. Bagaimana evaluasi pelaksanaan Program Strategis Nasional Reforma Agraria?
2. Bagaimana upaya untuk menghancurkan tembok ego sektoral yang selama ini menghambat pelaksanaan Program Reforma Agraria?

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif<sup>8</sup> penelitian yang diguna kan termasuk ke dalam penelitian deskriptif analitis.<sup>9</sup> Adapun teknik analisis data penelitian hukum normatif melalui cara yang diperoleh selanjutnya di analisis secara deskriptif kualitatif atau analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Hasil analisa bahan hukum tersebut selanjutnya diinterpretasikan dengan menggunakan metode interpretasi. Hasil dari interpretasi tadi selanjutnya dituangkan ke dalam bentuk uraian logis dan sistematis.<sup>10</sup> Selain itu dilakukan pendekatan *comparative approach* yang berupaya menemukan praktik di negara-negara lain yang dianggap relevan.

## PEMBAHASAN

### Evaluasi Pelaksanaan Reforma Agraria

#### A. Politik Hukum Reforma Agraria

**B**erbicara Politik hukum adalah suatu kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, atau isi hukum yang akan dibentuk.<sup>11</sup> Menurut Mahfud MD politik hukum adalah

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), 133.

<sup>9</sup> B. Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Huku*, (Bandung: PT Rafika Aditama, 2003), 56-57.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), 13.

<sup>11</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), Cet II, 160.

sebagai *legal policy* atau merupakan garis kebijakan resmi tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>12</sup> Produk hukum dalam politik hukum adalah hukum positif atau *ius constituendum* yang dibuat dengan memperhatikan gejala-gejala sosial lainnya khususnya gejala politik yang mempengaruhinya.<sup>13</sup>

Berbicara Politik Hukum Reforma Agraria, tidak dapat dipisahkan dari semangat Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian akan disebut UUPA. UUPA perlu dilahirkan dalam rangka pembaharuan hukum agraria, hal ini dikarenakan hukum agraria yang berlaku hingga tahun 1960 merupakan hukum agraria warisan kolonial.<sup>14</sup> Sesuai judulnya, UUPA dimaksudkan berlaku terhadap Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada awal penyusunannya UUPA dicita-citakan sebagai *lex generalis* atas pengaturan sumber daya alam, namun kemudian menjadi *lex specialis* yang mayoritas hanya mengatur soal pertanahan.<sup>15</sup> Kekuranglengkapan UUPA ini seharusnya dilengkapi pada tahun-tahun berikutnya. Namun yang terjadi, pada tahun 1970-an terbit berbagai UU Sektoral baik itu sektor kehutanan, pertambangan, minyak dan gas bumi, pengairan dan lain-lain.

Undang-undang sektoral yang disusun sesuai visi, misi, dan orientasi masing-masing sektor itu ternyata berdasarkan hasil kajian mengungkapkan 12 undang-undang sektoral saling tumpang tindih. Akibatnya, keadilan dan kepastian hukum di bidang SDA menjadi hal yang dipertaruhkan. Dampak disharmoni itu dapat dilihat pada sulitnya melakukan koordinasi, degradasi SDA, ketimpangan struktur penguasaan dan pemanfaatan SDA, dan berbagai konflik yang berkepanjangan.<sup>16</sup> Disharmonisasi itulah yang juga berakibat terhadap pelaksanaan Program Reforma Agraria, terlebih berjalannya Program Reforma Agraria sangat ditentukan oleh sinergi antar Kementerian/Lembaga terkait, terlebih instansi yang mengurus tanah tersebar pada kewenangan berbagai Kementerian/Lembaga.

Pada rezim Orde Lama, politik hukum pertanahan sudah mengarah pada upaya mewujudkan pemetaan kemakmuran bagi seluruh rakyat salah satunya melalui program landreform yang diatur dalam Perpu Nomor 56 Tahun 1960. Perombakan struktur penguasaan tanah yang timpang sudah dimulai dengan melakukan pengambilalihan terhadap tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum dan tanah-tanah absentee, yang selanjutnya didistribusikan oleh pemerintah kepada kelompok masyarakat yang tidak

---

<sup>12</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), 1.

<sup>13</sup>Isharyanto, *Politik Hukum*, (Surakarta: CV Kekata Group, 2016), 16.

<sup>14</sup>Fauzi Janu Amarrohman dan Onang Fadjar Witjaksono, *Buku Ajar Hukum Agraria*, (Semarang: Undip Press: 2021), 42-43.

<sup>15</sup>Retno Sulistyarningsih, "Reforma Agraria di Indonesia" *Jurnal Perspektif*, 26, No. 1, (2021): 58.

<sup>16</sup>Maria SW Sumardjono, *Regulasi Pertanahan dan Semangat Keadilan Agraria*, (Yogyakarta: STPN Press, 2018), 2-3.

mempunyai tanah. Tanah-tanah yang dikuasai langsung negara ditetapkan sebagai objek landreform. Presiden Soekarno dalam pidatonya tahun 1960 menyampaikan bahwa,

*“revolusi tanpa landreform sama saja dengan gedung tanpa alas, pohon tanpa batang dan sama saja dengan omong besar tanpa isi. Tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan, tanah untuk tani, tanah untuk mereka yang betul-betul menggarap tanah”.*

Melalui program landreform yang digalakan kala itu harapannya masyarakat miskin yang tidak memiliki tanah dapat sejahtera karena dapat memanfaatkan lahan tersebut. Walaupun pada perkembangannya program tersebut menemui kegagalan salah satunya karena persoalan politik kala itu yang memanas. Terlebih pada masa Orde Baru, terjadi perubahan ideologi pembangunan dari sosialisme ala Indonesia ke arah kapitalisme beserta liberalisasi dan swastinasi penguasaan serta pemanfaatan tanah. Program landreform seolah mati suri karena tidak lagi dijalankan dan bahkan dikait-kaitkan landreform dengan PKI.<sup>17</sup>

Pasca reformasi, semangat Reforma Agraria kembali menggelora dengan lahirnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 yang menetapkan arah kebijakan dan prinsip-prinsip pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.<sup>18</sup> TAP MPR tersebut sebagai pengingat agar pemerintah benar-benar melakukan pembaharuan agraria melalui penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria.<sup>19</sup> TAP MPR tersebut merupakan konsensus politik nasional di era reformasi yang menjadi tonggak politik hukum agraria nasional bagi pelaksanaan Reforma Agraria. Semangat untuk mengkonkretkan pelaksanaan Reforma Agraria baru muncul 17 tahun kemudian setelah TAP MPR tersebut dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria yang selanjutnya diperbaharui melalui Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

Reforma Agraria ditetapkan sebagai Program Strategis Nasional dan termaktub di dalam RPJMN 2015-2019 dan 2020-2024. Konsekuensi Reforma Agraria sebagai Program Strategis Nasional (PSN) adalah semua Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, dan masyarakat harus serius dan bahu membahu menyukseskannya. Hal ini dikarenakan PSN memiliki sifat strategis untuk peningkatan dan pemerataan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat.

## B. Implementasi Program Reforma Agraria

Program Reforma Agraria yang tertuang di dalam RPJMN mendefinisikan Reforma Agraria dalam arti yang luas yaitu meliputi legalisasi aset dan redistribusi tanah.

---

<sup>17</sup>Nurhasan Ismail, “Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat”, *Jurnal Rechtsvinding*, 1, No. 1, (2012): 39-49

<sup>18</sup>Lihat bagian menimbang TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

<sup>19</sup>Audik Imam Ashari, “Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan”. Skripsi, Universitas Lampung (2017), 2.

## 1) Legalisasi Aset

Merujuk kepada RPJMN 2015-2019 dan RPJMN 2020-2024, legalisasi aset memiliki target 4,5 Juta Ha, adapun capaiannya sebagai berikut:<sup>20</sup>

Sumber	Target	Realisasi
Pendaftaran Tanah (PTSL)	3.9 Juta Ha	10.194.625 Ha <b>(261,40%)</b>
Penyelesaian Tanah Transmigrasi	600.000 Ha	148.621 Ha <b>24,77%)</b>

Berdasarkan data di atas, terdapat ketimpangan capaian target antara capaian pendaftaran tanah melalui PTSL dan penyelesaian tanah transmigrasi. Penyelesaian tanah transmigrasi baru mencapai 24,77 %. Beberapa persoalan yang sering dijumpai di antaranya: ketidaksesuaian subjek/objek di lapangan, kurang lengkapnya dokumen yuridis permohonan Sertipikat Hak Milik (SHM), objek transmigrasi masuk dalam kawasan hutan, tumpang tindih dengan izin Hak Guna Usaha (HGU), ketidaksinkronan data antar instansi hingga persoalan ketersediaan anggaran.<sup>21</sup> Dalam rangka mendorong realisasi target tanah transmigrasi yang belum bersertipikat, dibutuhkan kerjasama yang kuat antara Kementerian ATR/BPN dan Kemendes PDTT.

Sementara itu untuk realisasi pendaftaran tanah melalui Program PTSL capaiannya jauh lebih baik yaitu mencapai 261,40 % dari target RPJMN 3.9 Juta Ha. Melalui pendaftaran tanah ini selain memberikan kepastian hukum, meminimalisir potensi sengketa dan konflik pertanahan serta dapat menutup ruang gerak oknum mafia tanah yang selama ini meresahkan. Kendati demikian, terdapat tantangan program PTSL diantaranya: ketidakmampuan masyarakat membayar BPHTB, pemilik tanah berada diluar kota atau tidak diketahui keberadaanya, terbatasnya bukti kepemilikan (alas hak), dan lain-lain.

Lebih lanjut UUPA mengamanatkan agar seluruh wilayah Republik Indonesia wajib dilakukan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum tanpa membedakan dalam kawasan hutan maupun areal penggunaan lain (APL). Objek tanah yang dapat diberikan sertipikat hak atas tanah adalah permukaan bumi, tubuh bumi termasuk yang tertutup dengan air (Single Land Administration).<sup>22</sup> Namun pada praktiknya kewenangan terkait tanah tersebar kewenangannya di setiap sektor yaitu: Kementerian ATR/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan,

<sup>20</sup>Data Direktorat Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Capaian Program Reforma Agraria*, 15 Januari 2024.

<sup>21</sup>*Executive Brief* Koordinator Pelaksana Gugus Tugas Reforma Agraria Nasional, "Percepatan Penyelesaian Tanah Transmigrasi", 2020.

<sup>22</sup>Lihat Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Kelautan dan Perikanan, dan lain-lain.

Salah satu contoh persoalan legalisasi aset yang dihadapi rakyat dan berkaitan dengan kewenangan lintas sektor adalah masyarakat permukiman di atas air. Masyarakat Suku Bajo (Bajau), Suku Laut (Orang Laut), Masyarakat Kampung Engros adalah contoh konkret masyarakat adat, tradisional dan lokal yang menjalankan tradisi bermukim di atas air dan wilayah pesisir secara turun-temurun bahkan jauh sebelum NKRI berdiri. Masyarakat permukiman di atas air yang tersebar di ±23 Provinsi masih diterpa berbagai persoalan diantaranya: persoalan kepastian hukum permukiman mereka, adanya ancaman pengusiran, dan diskriminasi serta keterbatasan akses. Untuk menjamin perlindungan hukum bagi permukiman masyarakat di atas air, perlu kepastian tanda bukti hak yang kemudian kita kenal dengan sertipikat.<sup>23</sup> Namun selama ini keinginan tersebut terkendala oleh irisan kewenangan sektor lain yaitu Kementerian Kelautan dan Perikanan.

## 2) Redistribusi Tanah

Reforma Agraria dalam arti yang sebenar-benarnya adalah redistribusi tanah. Dalam RPJMN, redistribusi tanah memiliki target 4,5 juta Ha, adapun capaiannya sebagai berikut:

Sumber	Target	Realisasi
Pelepasan Kawasan Hutan	4.1 Juta Ha	379.621,85 Ha (9,26%)
Eks HGU, Tanah Terlantar dan Tanah Negara Lain	400.000 Ha	1.433.523 Ha (358,38 %)

Redistribusi tanah memiliki peranan yang sangat penting bahkan disebut sebagai mahkota dari Reforma Agraria, hal ini dikarenakan redistribusi tanah sebagai kunci pengikis ketimpangan sebagai problem pokok agraria Indonesia. Ketimpangan adalah musuh utama arah kebijakan ekonomi berkeadilan berbasis pemerataan.<sup>24</sup>

Persoalan utama rendahnya capaian redistribusi tanah dari pelepasan Kawasan hutan karena sumber TORA dari pelepasan Kawasan hutan beririsan dengan kewenangan lintas sektor khususnya dengan Kementerian LHK. Kementerian ATR/BPN baru akan menindaklanjuti sertipikat redistribusi tanah apabila status kawasan hutan sudah dilepaskan serta lahannya benar-benar sudah clear and clean. Berbeda halnya untuk sumber redistribusi tanah dari Eks HGU, Tanah Terlantar dan

<sup>23</sup>Wawancara Penulis Bersama Abdul Manan, *Presiden Suku Bajo Indonesia* (Pengajar di Universitas Halu Uleo) 2022.

<sup>24</sup>Usep Setiawan, *Op, Cit*, 139.

Tanah Negara Lain yang berstatus Areal Penggunaan Lain (APL) sehingga tanahnya relatif sudah clear and clean dan mudah untuk ditindaklanjuti menjadi sertipikat.

Lebih lanjut, persoalan rendahnya capaian redistribusi tanah dari pelepasan Kawasan hutan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:<sup>25</sup>

- i. data lokasi hasil pelepasan kawasan hutan yang diberikan tidak seluruhnya dapat di eksekusi, mengingat terdapat lokasi yang terdapat di areal curam dan tidak dapat diusahakan.
- ii. tanda batas (patok) sulit ditemukan sehingga dibutuhkan Berita Acara Tata Batas.
- iii. kesepakatan dan perencanaan pemanfaatan/penataan lokasi TORA belum dilakukan bersama-sama sehingga anggaran penataan aset maupun akses belum tepat guna ataupun tepat sasaran.

Persoalan lain, saat ini terdapat 21.385 desa yang masuk dalam kawasan hutan. Sampai dengan tahun 2018, terdapat 9,2 juta rumah tangga atau 37,2 juta orang yang bermukim di sekitar kawasan hutan.<sup>26</sup> Hal inipun disoroti oleh Tania Murray Li dalam bukunya *The Will to Improve* yang mengungkapkan kondisi masyarakat disekitar Kawasan hutan pada areal Taman Nasional Lore Lindu dimana masyarakat sudah berada di dalam Kawasan hutan sebanyak 2.000 keluarga di 60 desa, bahkan hasil penelitian menunjukkan bahwa 97 % masyarakat tergolong miskin.<sup>27</sup> Hal tersebut membuat akses masyarakat untuk memperoleh permodalan serta kepastian hukum sulit dicapai, hal ini dikarenakan lahan yang mereka duduki selama puluhan tahun dari berbagai generasi masuk dalam kawasan hutan. Padahal disatu sisi, penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan, tetapi negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah kawasan hutan, dan lain-lain.<sup>28</sup> Artinya perubahan batas kawasan hutan khususnya untuk hutan produksi memungkinkan saja untuk dilakukan sesuai perundang-undangan, namun di satu sisi *political will* atau kehendak politik menjadi aspek yang sangat krusial. Presiden sudah menyampaikan agar rakyat yang telah menempati kawasan di dalam hutan maupun di pinggir hutan selama puluhan tahun, agar dapat dilepaskan untuk rakyat. Perintah tersebut memang perlu segera

---

<sup>25</sup>Rapat Koordinasi Gugus Tugas Reforma Agraria "Percepatan Redistribusi Tanah dari Pelepasan Kawasan Hutan" 2020.

<sup>26</sup>Data Badan Pusat Statistik (BPS) Republik Indonesia Tahun 2019.

<sup>27</sup>Tania Murray Li, *The Will to Improve: Governmentality, Development, and The Practice of Politics* Duke (Amerika Serikat: University Press, 2012), 232.

<sup>28</sup>Budi Riyanto, *Reformasi Kebijakan Penggunaan Kawasan Hutan Menuju Sinergitas Kegiatan Sektor Pertambangan dan Kehutanan*, (Bogor: Lembaga Pengkajian Hukum Kehutanan dan Lingkungan, 2011), 1-2.

dieksekusi di level teknis, sehingga arahan Presiden benar-benar bisa terlaksana pada tatanan praktik, bukan hanya sekedar perintah.<sup>29</sup>

### 3) Penataan Akses (Pemberdayaan Tanah Masyarakat)

Selain penataan aset melalui legalisasi aset dan redistribusi tanah, hal yang sering dilupakan dari Reforma Agraria adalah penataan akses berupa pemberdayaan tanah masyarakat. Pada tahun 2023, penataan akses Reforma Agraria telah diberikan kepada 108.220 KK (94,19%).<sup>30</sup>

Harapannya selain memiliki lahan berikut kepastian hukum hak atas tanah, masyarakat dapat benar-benar memanfaatkan tanah tersebut secara produktif. Dengan reforma agraria yang menyeluruh akan tersedia fondasi yang kokoh untuk membebaskan rakyat dari jerat kemiskinan struktural di pedesaan. Pada 2023, jumlah penduduk miskin di desa mencapai 11,74 juta.<sup>31</sup> Salah satu penyebab utama kemiskinan di pedesaan disebabkan adanya keterbatasan akses terhadap lahan pertanian.<sup>32</sup>

Data menyebutkan bahwa terjadi peningkatan pendapatan per kapita sebesar 16 % terhadap 22.304 penerima manfaat dari reforma agraria pada tahun 2021. Begitupun halnya rasio gini kepemilikan lahan terus ditekan demi pemerataan pembangunan. Terbukti terjadi penurunan indeks gini ketimpangan pemilikan tanah tahun 2022 yang semula 0,54-0,67 menjadi 0,48 pada tahun 2020. Selanjutnya luas panen tahun 2021 yang mencapai 10,41 Juta Ha menjadi 10,45 Juta Ha pada tahun 2022, atau terjadi peningkatan 0,39 % / 0,04 juta Ha.<sup>33</sup>

Selain memberikan kepastian hukum hak atas tanah, Reforma Agraria telah memberikan hak perekonomian kepada rakyat. Sertipikat yang dimiliki masyarakat dapat menjadi jaminan masyarakat untuk mengagunkan ke perbankan. Namun pengagungan sertipikat harus dilakukan secara bijaksana. Apabila di agunkan namun tanpa hitung-hitungan yang matang, masyarakat justru bisa 'kehilangan asetnya' karena tidak mampu membayar modal pinjaman ke lembaga keuangan formal seperti halnya perbankan. Selanjutnya perlu pendampingan terhadap masyarakat penerima hak yang 'menyekolahkan' sertipikatnya, sehingga masyarakat bisa benar-benar dapat memanfaatkan modal untuk hal-hal yang produktif.

---

<sup>29</sup>Disampaikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional pada kick off meeting Pertemuan Puncak Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA Summit 2023), 11 April 2023.

<sup>30</sup>Data Direktorat Pemberdayaan Tanah Masyarakat, Direktorat Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, per Januari 2024.

<sup>31</sup>Data Badan Pusat Statistik, Tingkat Kemiskinan Perkotaan dan Pedesaan, 2023.

<sup>32</sup>Gusti Grehenson, *Kemiskinan Masih Melanda Masyarakat Desa di Sekitar Perkebunan Sawit*, <https://ugm.ac.id/id/berita/23375-kemiskinan-masih-melanda-masyarakat-desa-di-sekitar-perkebunan-sawit/> diakses 27 Januari 2023.

<sup>33</sup>Data Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian pada Rapat Kerja Nasional Reforma Agraria 31 Oktober 2023.

Selama ini pelaksanaan penataan akses belum benar-benar terintegrasi, terlebih anggaran penataan akses sebetulnya terbesar di berbagai Satker. Sudah seharusnya terdapat orkestrator yang dapat memaduserasikan program K/L dan Pemerintah Daerah yang terintegrasi dengan Program Reforma Agraria. Diharapkan dampak ekonomi khususnya bagi masyarakat dapat lebih meningkat pesat apabila berbagai persoalan Reforma Agraria khususnya yang berkaitan dengan ego sektoral mampu di reduksi. Sehingga petani gurem, buruh tani, nelayan tradisional bisa benar-benar tersenyum manis dengan kehadiran negara melalui Reforma Agraria.

### C. Evaluasi Aspek Regulasi

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 dinilai tidak terlalu relevan lagi sehingga butuh pembaharuan. Setelah proses revisi dilakukan dengan alot, akhirnya Presiden menandatangani Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria pada 3 Oktober 2023. Pembaharuan regulasi melalui Perpres Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Reforma Agraria membawa semangat baru diantaranya:

- 1) Melakukan langkah-langkah dalam rangka mengakselerasi capaian Reforma Agraria yang masih jauh dari target yang ditentukan khususnya redistribusi tanah yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan.  
Di dalam Perpres terbaru, perusahaan perkebunan pemegang keputusan persetujuan pelepasan Kawasan Hutan wajib mengalokasikan 20% dari total luas persetujuan pelepasan Kawasan Hutan untuk perkebunan yang dapat diusahakan untuk penyediaan TORA dari Kawasan Hutan. Kementerian ATR/BPN melakukan audit pemenuhan kewajiban alokasi 20% tersebut. Selanjutnya terdapat sanksi apabila kewajiban tersebut tidak dapat dipenuhi.<sup>34</sup> Di dalam Perpres terbaru ini didorong skema survei bersama pada kegiatan inventarisasi dan verifikasi dalam rangka penyelesaian penguasaan tanah dalam rangka penataan Kawasan Hutan.<sup>35</sup>
- 2) Memperkuat materi pengaturan untuk mempercepat penyelesaian konflik-konflik agraria khususnya yang terkait dengan kewenangan lintas sektor seperti konflik dalam kawasan hutan, non kawasan hutan, tanah transmigrasi serta tanah-tanah aset negara.<sup>36</sup>
- 3) Mengintegrasikan aspek pemberdayaan dan akses untuk masyarakat.

---

<sup>34</sup>Pasal 9 dan Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

<sup>35</sup>Pasal 32 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

<sup>36</sup>Pasal 45 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

Percepatan penataan aset dan penataan akses dilakukan melalui penyusunan rencana aksi Reforma Agraria terutama terkait legalisasi aset tanah transmigrasi, redistribusi tanah dari pelepasan kawasan hutan, dan pemberdayaan subjek reforma agraria.<sup>37</sup>

Selanjutnya Perpres tersebut mengamankan beberapa Peraturan turunan yang harus segera disusun sebagai landasan operasional Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, diantaranya:

- 1) Redistribusi Tanah dan Penyelenggaraan Audit Pemenuhan Kewajiban 20%;
- 2) Pengalihan Hak atau Pengalihfungsian Tanah Objek Reforma Agraria;
- 3) Pemindahtanganan Sertipikat Hak Atas Tanah Transmigrasi;
- 4) Penataan Akses.

Secara singkat berikut perbandingan antara Perpres Nomor 86 Tahun 2018 dengan Perpres Nomor 63 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

Aspek Pengaturan	Perpres Nomor 86 Tahun 2018	Perpres Nomor 63 Tahun 2023
Subjek Reforma Agraria	Orang perseorangan, kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama dan badan hukum.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menambahkan masyarakat hukum adat sebagai subjek Reforma Agraria.</li> <li>• Terkait subjek badan hukum menambahkan badan hukum <b>untuk kepentingan keagamaan</b>.</li> </ul>
Sumber TORA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat 11 (sebelas) jenis TORA sebagaimana Pasal 7 misalnya Eks HGU, pelepasan kawasan hutan, tanah terlantar, tanah timbul, dll.</li> </ul>	Menyederhanakan kedalam 3 (tiga) TORA: <ul style="list-style-type: none"> <li>• TORA dari Kawasan Hutan;</li> <li>• TORA dari non-Kawasan Hutan;</li> <li>• TORA dari hasil penyelesaian konflik agraria.</li> </ul>
Penyelesaian Konflik Agraria	Hanya menjelaskan konflik yang melibatkan antara orang perorangan, perorangan/kelompok dengan badan hukum, perorangan/kelompok dengan lembaga, badan hukum dengan badan hukum, badan hukum dengan lembaga dan lembaga dengan lembaga. Namun tidak dielaborasi secara mendetail.	Pengaturan penyelesaian Konflik Agraria di Kawasan Hutan; Non-Kawasan Hutan; Lahan Transmigrasi; Konflik Agraria pada aset tanah BUMN, dan Konflik Agraria pada aset tanah BMN/BMD. Dalam Perpres terbaru dijelaskan skema penyelesaian konflik berikut kriteria dan tahapan-tahapannya.
Strategi penyediaan	Belum terdapat tools survei bersama antara Kementerian	Terdapat tools survei bersama antara Kementerian ATR/BPN dan Kementerian

<sup>37</sup>Lampiran Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

TORA dari Kawasan Hutan	ATR/BPN dan LHK.	Kementerian LHK. Survei bersama dilaksanakan pada kegiatan Inver PPTKH, sinkronisasi data subjek dan objek TORA, sinkronisasi data subjek dan objek TORA.
Kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tim Reforma Agraria Nasional</li> <li>• GTRA Pusat;</li> <li>• GTRA Provinsi;</li> <li>• GTRA Kab/Kota.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional</li> <li>• Tim Pelaksana Percepatan Reforma Agraria</li> <li>• GTRA Provinsi</li> <li>• GTRA Kabupaten/Kota</li> </ul> <p>Dibentuk sekretariat tim pelaksana percepatan Reforma Agraria dan dapat didukung oleh Tenaga Ahli.</p>
Percepatan Pelaksanaan Penataan Aset dan Penataan Akses	Tidak terdapat rencana aksi yang mendetailkan target dan jangka waktu penataan aset dan penataan akses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat rencana aksi Reforma Agraria terutama terkait Legalisasi Aset Tanah Transmigrasi, Redistribusi Tanah dari Pelepasan Kawasan Hutan, dan Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria yang memuat kegiatan, instansi pelaksana, instansi terkait, <i>output</i>, pendanaan dan <i>time line</i>. Renaksi tersebut termaktub dalam lampiran sebagai satu kesatuan bagian tidak terpisah dalam Perpres.</li> <li>• Selanjutnya terdapat kewajiban daerah untuk menganggarkan kegiatan Reforma Agraria sebagai salah satu indikator kinerja daerah.</li> </ul>

Kendati terdapat banyak terobosan-terobosan di dalam Perpres Reforma Agraria terbaru, namun dari aspek pengaturan belum menyentuh akar persoalan yang paling fundamen yang menyebabkan persoalan agraria menjadi sebuah diskursus tanpa akhir yaitu adanya tembok ego sektoral.

Persoalannya bukan dalam level Perpres, tetapi dalam level undang-undang sektoral. Selama ini pengaturan terkait agraria tersebar dalam berbagai undang-undang sektoral bukan hanya UUPA, misalnya UU yang terkait dengan Kehutanan, UU yang terkait dengan sektor pertambangan, UU yang terkait sektor pesisir, UU yang terkait dengan aset negara dan lain-lain. Setiap Kementerian/Lembaga menjadikan UU sektoralnya sebagai payung hukum dalam bertugas. Oleh karena itu reformulasi peraturan perundang-undangan khususnya pada level undang-undang perlu menjadi refleksi bersama khususnya bagi DPR dan Presiden yang termuat lebih lanjut pada bagian selanjutnya.

#### D. Tembok Ego Sektoral dan Rendahnya Capaian Reforma Agraria: Evaluasi Kelembagaan

Sebelum ditetapkan Perpres Nomor 62 Tahun 2023, telah dibentuk Tim Reforma Agraria Nasional dan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) dari tingkat pusat, provinsi hingga kabupaten/kota. Keberadaan GTRA diharapkan dapat menjadi wadah bagi Kementerian/Lembaga serta stakeholders lainnya untuk menjawab persoalan yang menghambat pelaksanaan Reforma Agraria.<sup>38</sup> Namun secara praktik terdapat beberapa persoalan yang membuat forum GTRA belum berjalan maksimal, diantaranya: GTRA hanya berupa forum koordinasi, namun pada praktiknya belum dapat memutuskan hal-hal yang bersifat strategis dan berdampak luas. Selanjutnya anggaran GTRA cenderung tersebar di setiap satuan kerja (satker), sehingga belum cukup fleksibel untuk dapat mengeksekusi program secara maksimal, belum lagi Ketua GTRA merupakan Kementerian Sektoral, sehingga masih ada anggapan setiap K/L memiliki kedudukan yang setara.

Selama ego sektoral antar Kementerian/Lembaga masih ada, maka Reforma Agraria tidak akan berjalan secara optimal. Melalui Perpres Nomor 62 Tahun 2023, terdapat beberapa penguatan kelembagaan diantaranya sebagai berikut:

- 1) Pembentukan Manajemen Pelaksana (PMO);
- 2) Diharapkan melalui pembentukan PMO ini dapat berfokus terhadap percepatan pelaksanaan Reforma Agraria.
- 3) Dibentuk Tim Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria yang dipimpin langsung oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.
- 4) Tim Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria tersebut menggantikan GTRA Pusat yang sebelumnya diketuai oleh Menteri ATR/Kepala BPN. Diharapkan dengan dimbil alih oleh Menteri Koordinator (bukan oleh Kementerian Sektoral) lebih memiliki kekuatan sehingga diharapkan akan memudahkan berkoordinasi dengan Kementerian/Lembaga lain karena kedudukan Menteri Koordinator secara struktural lebih tinggi.
- 5) Percepatan pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Daerah
- 6) Faktanya belum semua daerah memiliki komitmen untuk melaksanakan Reforma Agraria secara konsekuen. Dari 514 Kabupaten/Kota, terdapat ±181 Kabupaten/Kota yang belum membentuk GTRA.<sup>39</sup> Oleh sebab itu, Pasal 75 Perpres Nomor 62 Tahun 2023 mengamanatkan agar Provinsi dan Kabupaten/Kota yang belum membentuk gugus tugas Reforma Agraria, pembentukan dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak ditetapkannya Peraturan Presiden ini.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Arahan Presiden Republik Indonesia pada Pembukaan Pertemuan Puncak Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA Summit) Tahun 2022 di Kabupaten Wakatobi, Provinsi Sulawesi Tenggara.

<sup>39</sup> Data Direktorat Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Februari 2024.

<sup>40</sup> Pasal 75 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

Kendati terdapat upaya perbaikan, namun masih ditemukan sejumlah kelemahan-kelemahan dari Perpres Nomor 62 Tahun 2023. Keberadaan Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional maupun Gugus Tugas Reforma Agraria secara kelembagaan hanya bersifat ad hoc atau sementara untuk kepentingan atau target tertentu. Seperti halnya Gugus Tugas Penanganan COVID yang berakhir ketika pandemic berakhir.<sup>41</sup> Begitupun halnya terkait kekuatan eksekusi, Gugus Tugas hanya forum atau wadah koordinasi bagi K/L terkait, namun kekuatan eksekusinya atau kewenangan untuk memerintahkan sangat lemah. Lebih lanjut secara struktural Gugus Tugas diisi oleh pejabat di setiap Kementerian/Lembaga. Artinya bukan pejabat definitif atau struktural tersendiri seperti halnya Kementerian/Lembaga. Selain sumber daya manusia, sumber penganggaran pun pada hakikatnya tersebar di setiap Satker yang dipaduserasikan melalui Tim Percepatan atau GTRA daerah.

Artinya walau terdapat terobosan dengan menjadikan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sebagai Ketua, namun keberadaan Tim Percepatan/GTRA akan kembali dibenturkan dengan persoalan ego sektoral. Terlebih kewenangan terkait tanah tersebar di berbagai Kementerian/Lembaga dengan dasar hukumnya masing-masing yaitu undang-undang. Bahkan 2 (dua) Kementerian yang mengurus urusan tanah yaitu Kementerian ATR/BPN dan Kementerian LHK saat ini berada pada Menteri Koordinator yang berbeda. Kementerian ATR/BPN dibawah Kemenko Perekonomian dan Kementerian LHK di bawah Kemenko Marves. Hal ini berkonsekuensi pada pertanggungjawaban dari setiap kementerian sektoral tersebut berbeda secara struktur organisasi, padahal sama-sama mengurus persoalan agraria/pertanahan.

Sehingga secara organ pelaksana, akar persoalannya bukan kepada siapa yang memimpin, tetapi harus menyentuh persoalan mendasar terkait kewenangan pengelolaan sumber-sumber agraria itu sendiri yang bisa berupa tanah, lahan pertanian, hutan, kebun, tambang, laut, pesisir, pantai, lembah, bukit, danau, sungai, dan sebagainya. Kewenangan setiap pengelolaan sumber agraria tersebut tersebar di berbagai instansi (Kementerian/Lembaga) dengan dasar hukum yaitu undang-undangnya tersendiri. Oleh karena itu evaluasi kelembagaan secara menyeluruh menjadi penting seiring dengan momentum pergantian rezim pemerintahan yang dapat menjadi awal lembaran baru bagi penataan kelembagaan di bidang agraria, sehingga Program Reforma Agraria yang benar-benar dinantikan rakyat dapat berjalan secara optimal.

---

<sup>41</sup>Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

## Revitalisasi Kebijakan Reforma Agraria Secara Menyeluruh: Ikhtiar Menghancurkan Tembok Ego Sektoral

Dalam mengakselerasi pelaksanaan Program Reforma Agraria, perlunya melakukan revitalisasi secara komprehensif bukan hanya aspek hilir, tetapi juga termasuk aspek hulu. Perbaikan sistemik tersebut dapat dikaji dari sistem hukum (*legal system*) menurut Lawrence M. Friedman sebagai satu kesatuan hukum yang terdiri dari 3 unsur yakni struktur hukum (*legal structure*) yang merujuk kepada lembaga-lembaga/institusi, substansi hukum (*legal substance*) yang berkaitan dengan asas, norma dan aturan hukum serta budaya hukum (*legal culture*) seperti nilai-nilai, ide-ide harapan dan kepercayaan yang terwujud dalam perilaku masyarakat dalam mempersepsikan hukum.<sup>42</sup> Apabila dikorelasikan dengan pendapat Friedman, Revitalisasi kebijakan Reforma Agraria secara komprehensif perlu dilakukan dari aspek regulasi, kelembagaan serta partisipasi masyarakat itu sendiri.

### A. Aspek Peraturan Perundang-Undangan (Aspek Hukum)

Terkait dengan substansi hukum (*legal substance*), Friedman menyatakan bahwa:

*“the substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave. Structure and substance are real components of a legal system, but they are at best a blueprint or design, not a working machine.”*<sup>43</sup>

Merujuk kepada pandangan Friedman tersebut, ketika hendak melakukan evaluasi terhadap substansi hukum maka meliputi seluruh aturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis termasuk asas dan norma. Apabila dikontekstualisasikan, dalam rangka mewujudkan Program Reforma Agraria yang berkelanjutan, perlu pembaharuan regulasi yang secara komprehensif dapat mengakselerasi target Reforma Agraria dan tujuannya yaitu untuk kesejahteraan rakyat. Lebih lanjut seiring dengan fakta bahwa penguasaan tanah di negara-negara agraris utamanya Indonesia perlu diatur, karena faktanya sengketa-sengketa tanah telah banyak menimbulkan korban bagi manusia, baik itu lahan pertanian maupun non pertanian.<sup>44</sup>

Persoalan utama terjadinya tembok ego sektoral adalah karena banyaknya undang-undang sektoral di bidang Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang saling berkorelasi satu sama lain. Selama ini belum adanya komitmen untuk konsisten melaksanakan TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. TAP MPR tersebut menugaskan kepada DPR RI bersama Presiden untuk segera mengatur lebih lanjut tentang pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Selanjutnya semua peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>42</sup>Lawrence M Friedman, *American Law*, (New York: W.W. Norton & Company, 1984), 7.

<sup>43</sup>*Ibid*, hlm 15.

<sup>44</sup>M Nazir Salim, *Op. Cit*, 1.

tidak sejalan dengan ketetapan ini harus **segera dicabut, diubah dan atau/diganti**.<sup>45</sup> Artinya TAP MPR ini menghendaki dibentuk suatu undang-undang yang merangkum pengaturan terkait pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam untuk menjawab banyak terjadinya tumpang tindih UU sektoral yang telah menyimpangi semangat Reforma Agraria sendiri. Sebagian substansi sudah diatur di dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Kendati demikian, diperlukan suatu Omnibus Law tersendiri yang mengatur terkait pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Omnibus Law tersebut mensinkronisasikan UU sektoral terkait agraria yaitu: pertanahan, kehutanan, pertambangan, sektor aset (BMN/BUMN/BMD) bahkan sektor pesisir. Selain memiliki kementerian tersendiri, setiap sektor di atas memiliki UU tersendiri, sehingga setiap instansi seolah berjalan sendiri-sendiri atau terdapat 'silo-silo'.

Aspek penting dalam menghancurkan tembok ego sektoral yang selama ini menghambat pelaksanaan Reforma Agraria adalah dengan mengimplementasikan Kebijakan Satu Peta (*one map policy*). Kebijakan Satu Peta krusial bagi Program Reforma Agraria. Hal ini dikarenakan mimpi untuk mewujudkan reforma agraria yang berkepastian hukum dan berkeadilan hanya dapat dilakukan dengan menyamakan peta antar Kementerian/Lembaga dan menyelesaikan tumpang tindih pemanfaatan lahan. Saat ini Badan Informasi Geospasial (BIG) telah menyelesaikan 97 % dari 158 peta tematik.<sup>46</sup> Kebijakan Satu Peta (*One Map Policy*) krusial untuk dilaksanakan. Peta yang telah dibagipakaikan kepada seluruh Kementerian/Lembaga termasuk Pemerintah Daerah harus dipastikan benar-benar menjadi *single reference* (referensi tunggal), oleh karena, peranan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian menjadi krusial untuk memastikan setiap K/L mengacu kepada peta tersebut. Dalam rangka percepatan implementasi kebijakan satu peta, diperlukan suatu rencana aksi yang disepakati bersama antar Kementerian/Lembaga untuk menyelesaikan seluruh hal yang terkait dengan tumpang tindih lahan. Hal ini menjadi komitmen bersama K/L, agar pemutakhiran data geospasial menjadi bagian penyelesaian ketidaksesuaian dan pemanfaatan ruang dalam Kebijakan Satu Peta. Selain itu perlu dipertimbangkan untuk menerapkan sanksi bagi K/L atau Pemerintah Daerah yang tidak melaksanakan kebijakan satu peta.

Selain aspek regulasi, perlu dipikirkan proses bisnis (*business process*) Reforma Agraria yang komprehensif. Tata pemerintahan yang baik dan pembangunan berkelanjutan dapat dicapai dengan adanya administrasi pertanahan yang baik atau secara lebih luas pengelolaan agraria yang baik. Oleh karenanya dalam melaksanakan sebuah Reforma Agraria dapat dilaksanakan secara berkelanjutan yang terdiri dari kegiatan penataan aset, penataan penggunaan tanah, dan penataan akses. Sistem Penataan Agraria

---

<sup>45</sup>TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

<sup>46</sup>Data Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian pada Rapat Kerja Nasional Kebijakan Satu Peta, 4 Oktober 2022.

Berkelanjutan (SPAB) dalam pelaksanaannya dapat mewujudkan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan, karena SPAB memastikan semua pemanfaatan sumber daya agraria dilakukan sesuai rencana tata ruang dan tata guna tanah/kemampuan tanah (lereng, ketinggian, drainase, tekstur tanah dan kedalaman tanah dan lain-lain).<sup>47</sup> Melalui SPAB ini, diharapkan Reforma Agraria bukan hanya sekedar memberikan aset (tanah) kepada masyarakat bagaimana tanah tersebut benar-benar produktif dan mendatangkan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Hal ini didukung melalui konsep penatagunaan tanah serta penataan akses (pemberdayaan tanah masyarakat) sehingga tujuan mulia reforma agraria yaitu mengurangi ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bisa benar-benar terwujud.

### B. Aspek Kelembagaan

Kedua, harus diakui bahwa, saat ini capaian reforma agraria khususnya untuk program redistribusi tanah dari pelepasan kawasan hutan seluas 4,1 juta Ha masih jauh dari target yang ditentukan. Persoalan tersebut dikarenakan adanya irisan kewenangan antara dua kementerian yang mengurus persoalan tanah yaitu Kementerian ATR/BPN dan Kementerian LHK. Kedua instansi tersebut praktiknya sama-sama mengurus tanah, bedanya, Kementerian ATR/BPN mengatur tanah pada Areal Penggunaan Lain (APL), sementara itu, Kementerian LHK mengatur lahan yang berada dalam Kawasan hutan. Persoalannya, tanah-tanah yang hendak di redistribusikan mayoritas bersumber dari pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi tidak produktif (HPKv). Berbagai upaya sudah dilakukan, namun belum ada langkah-langkah yang secara konkret mampu menyelesaikan persoalan tersebut.

Secara regulasi, Pasal 19 UUPA menghendaki agar seluruh wilayah Republik Indonesia wajib dilakukan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum tanpa membedakan dalam kawasan hutan maupun areal penggunaan lain (APL).<sup>48</sup> Objek tanah yang dapat diberikan sertipikat atas tanah adalah permukaan bumi, tubuh bumi termasuk yang tertutup dengan air. Artinya para *founding father* sebetulnya menghendaki terciptanya *single land administration*, atau satu pengaturan administrasi pertanahan.

Sehingga, langkah revolusioner sebagai *ius constituendum* yang bisa dilakukan melalui integrasi Kementerian pemerintahan yang mengurus agraria/pertanahan, tata ruang, planologi dan perencanaan kehutanan serta informasi geo-spasial. Penggabungan struktur ini diikuti dengan uraian tugas dan fungsi kelembagaan Kementerian Agraria yang sejatinya amanat UU Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960, sesuai semangat pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Kementerian Agraria hendaknya mengkoordinasikan perencanaan

---

<sup>47</sup> Andi Tenrisau, "Landasan Pengelolaan Pertanahan dalam Sistem Penataan Agraria Berkelanjutan", *Jurnal Pertanahan*, II, no 2, (2021): 111.

<sup>48</sup> Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

pemilikan, penguasaan, pengusahaan dan pemanfaatan atas seluruh tanah tanpa terkotak-kotak menjadi kawasan hutan dan non-hutan secara nasional, hingga detail tata ruang dan melakukan pencegahan perusakan rencana tata guna tanah, dan melakukan administrasi pendaftaran dan hak atas tanah seperti halnya yang selama ini dilakukan BPN.<sup>49</sup>

Harapannya persoalan ego sektoral yang selama puluhan tahun menjadi benang kusut dengan hadirnya berbagai persoalan di Agraria/Pertanahan dapat mulai terurai dengan integrasi kelembagaan. Karena nantinya hanya ada satu Undang-Undang, satu instansi, dan satu Menteri/Kepala, sehingga diharapkan tidak terjadi lagi *overlapping* (tumpang tindih) kewenangan.

Beberapa Kementerian di beberapa negara telah mengintegrasikan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, kehutanan dan pengelolaan sumber daya alam dalam satu institusi walaupun dengan nomenklatur dan cakupan kewenangan yang berbeda-beda:

<b>Amerika Serikat</b>	<i>United States Department of Agriculture (USDA)</i> <sup>50</sup>	Membidangi Urusan: Kehutanan, Pengelolaan Sumber Daya Alam, Konservasi, Pertanian dan Pedesaan.
<b>Utah (Negara Bagian Amerika)</b>	<i>Division of Forestry, Fire and State Land.</i> <sup>51</sup>	Urusan terkait kehutanan dan tanah (negara) dalam satu instansi.
<b>Republik Ghana</b>	<i>Ministry for Lands and Natural Resources</i> <sup>52</sup>	Membidangi urusan tanah dan pengelolaan sumber daya alam.
<b>Afrika Selatan dan Kamboja</b>	<i>Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries</i> <sup>53</sup>	Membidangi urusan pertanian, kehutanan dan perikanan.
<b>Filipina</b>	<i>Departement of Agrarian Reform</i> <sup>54</sup>	Terdapat departemen tersendiri yang secara khusus melaksanakan kebijakan Reforma Agraria.

Opsi kedua dengan membentuk 1 (satu) Kementerian Koordinator di bidang Agraria/Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) sebagai pelaksanaan TAP MPR

<sup>49</sup> Usep Setiawan, *Op. Cit.*, 53.

<sup>50</sup> United States Department of Agriculture <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-organization-chart.pdf>, diakses 29 November 2023

<sup>51</sup> Chapter 1, Forestry, Fire and State Lands, [https://le.utah.gov/xcode/Title65A/C65A\\_1800010118000101.pdf](https://le.utah.gov/xcode/Title65A/C65A_1800010118000101.pdf), diakses pada 29 November 2023.

<sup>52</sup> The Minister Republic of Ghana, <https://mlnr.gov.gh/index.php/the-minister/> diakses pada 29 November 2023.

<sup>53</sup> Parliament of The Republic of South Africa <https://www.parliament.gov.za/deputy-ministers>, diakses pada 29 November 2023.

<sup>54</sup> Departement of Agraria Reform, <https://www.dar.gov.ph/> diakses 29 November 2023.

IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Kementerian Koordinator tersebut setidaknya-tidaknya akan membawahi Kementerian ATR/BPN, Kementerian LHK, KKP, Kementerian ESDM, Kementerian Pertanian, dan Kementerian terkait yang membidangi urusan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.<sup>55</sup> Namun langkah ini dibutuhkan keputusan politik dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945.<sup>56</sup> Dikarenakan Presiden berhak membentuk Kementerian termasuk mengangkat siapa yang menjadi pembantunya.<sup>57</sup>

### Budaya Hukum Masyarakat

Menurut Friedman, sistem hukum tidaklah tersekat dan terisolasi, tetapi sangat tergantung masukan dari luar. Kekuatan sosial yang berkelanjutan merobak tatanan hukum, memperbaharui dan memilah bagian hukum mana yang akan diterapkan.<sup>58</sup> Budaya hukum berkaitan dengan pemahaman, kesadaran serta penerimaan masyarakat terhadap hukum yang diberlakukan pada mereka. Dalam konteks Program Reforma Agraria, tujuan mulianya untuk menjawab ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, namun di lapangan ditemukan banyak masyarakat penerima redistribusi tanah justru memperjualbelikan tanah tersebut kepada pihak lain. Tindakan tersebut salah satunya karena adanya penumpang gelap yang menumpang pelaksanaan Reforma Agraria. Pihak yang disebut 'bandar' tersebut kemudian mengkondisikan para petani penerima manfaat redistribusi tanah untuk selanjutnya dijual kepada bandar tersebut.<sup>59</sup> Selain itu di lapangan banyak subjek Reforma Agraria yang ditetapkan oleh Pemda namun sebetulnya tidak memenuhi kriteria subjek penerima, hal tersebut tidak dilepaskan dari aspek politik dalam penentuan subjek. Sehingga tindakan-tindakan tersebut menyimpangi tujuan pelaksanaan Reforma Agraria. Hal ini disebabkan kesadaran masyarakat akan hukum di Indonesia masih sangat rendah.

Sebelumnya larangan peralihan hak atas tanah hasil redistribusi ditetapkan dalam Pasal 14 ayat (4) PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.<sup>60</sup> Selain itu larangan peralihan juga dinyatakan dalam Petunjuk Pelaksanaan Redistribusi Tanah Obyek Landreform (TOL) yaitu dalam SK Pemberian Hak Milik yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan, wajib mencantumkan catatan adanya izin peralihan hak atas tanah dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun, baik sebagian

---

<sup>55</sup> Aditya Nurahmani, "Revitalisasi Kebijakan Reforma Agraria Dalam Rangka Penguatan Hak Perekonomian Rakyat" *Jurnal Majalah Hukum Nasional*, 53, no. 2, (2023) :313.

<sup>56</sup> Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>57</sup> Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>58</sup> Farida Sekti Pahlevi, "Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Perspektif Legal System Lawrence M. Friedman", *Jurnal El-Dusturie*, 1 No. 1, (2022): 33.

<sup>59</sup> Disampaikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional pada acara Rapat Kerja Teknis Direktorat Jenderal Penataan Agraria, 19 Juni 2023.

<sup>60</sup> Pasal 14 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

atau seluruhnya yang selanjutnya ditegaskan dalam buku tanah dan sertipikat hak atas tanah hasil redistribusi.<sup>61</sup> Peningkatan kesadaran masyarakat dapat dilakukan melalui sosialisasi pra kegiatan redistribusi tanah. Masyarakat perlu diberikan pemahaman terkait dengan esensi Reforma Agraria dan dampaknya terhadap perekonomian masyarakat apabila dapat dimanfaatkan secara optimal sampai penataan akses berupa pemberdayaan tanah masyarakat.

Pendekatan *bottom up* yang partisipatif menjadi krusial dilakukan dalam menyukseskan Program Reforma Agraria.

*"In addition, all would agree that good quality community participation in the policymaking process will improve the quality of the policies or regulations as the output of the process".<sup>62</sup>*

Partisipasi masyarakat yang berkualitas akan berdampak terhadap kualitas kebijakan atau peraturan yang dihasilkan. Pemerintah harus melibatkan masyarakat dalam pelaksanaan Reforma Agraria. Hal ini sejalan dengan strategi Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria salah satunya adalah partisipasi masyarakat.<sup>63</sup> Lebih lanjut mengutip putusan pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Mahkamah mempertimbangkan bagaimana aspek partisipasi masyarakat sangatlah krusial dipertimbangkan yang selanjutnya disebut sebagai partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau dari suatu aturan/kebijakan. <sup>64</sup> Dalam kaitan mengenai Program Reforma Agraria, pemerintah harus melibatkan masyarakat. Adapun masyarakat yang terkait dengan pelaksanaan Reforma Agraria merujuk kepada subjek reforma agraria itu sendiri yaitu petani gurem, petani penggarap, buruh tani, nelayan tradisional, petambak garak kecil, dan lain-lain.<sup>65</sup>

Salah satu program partisipasi masyarakat yang dapat dijadikan pembelajaran ialah Program Saemaul Undong yang berada di Korea Selatan dimana program ini merupakan gerakan pembangunan yang digerakkan oleh masyarakat untuk mengatasi kesenjangan di wilayah desa dan perkotaan di Korea Selatan. Keberhasilan program ini dibuktikan dengan terjadinya peningkatan rata-rata pendapatan rumah tangga di Korea Selatan secara drastis dari USD 825 menjadi USD 4.602 dalam kurun waktu 10 tahun.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Redistribusi Tanah Obyek Landreform (TOL), Direktorat Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

<sup>62</sup> Wisnu Hendrianto, "Improving the Effectiveness of Community Participation in Village Fund Program", *Ministry of National Development Planning, Indonesia*, no. 2, (2019): 217.

<sup>63</sup> Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

<sup>64</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, 393.

<sup>65</sup> Pasal 19 ayat (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

<sup>66</sup> Marian Nadira Putri, "Saemaul Udong: Pemberdayaan Masyarakat Desa melalui Revolusi Spiritual di Korea Selatan", <https://lontar.ui.ac.id/detail?id=20460384&lokasi=lokal> (2017), 1-5.

Kaitan dengan pelaksanaan Reforma Agraria, masyarakat dapat berpartisipasi dalam pengusulan TORA, penerima TORA, dan jenis penataan akses, penyampaian masukan dalam penanganan sengketa dan konflik agraria, penyampaian laporan/aduan konflik agraria kepada Tim Percepatan Reforma Agraria. Selanjutnya keberadaan Gugus Tugas Reforma Agraria di daerah harus memasukan unsur masyarakat sebagaimana Pasal 68 Perpres Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.<sup>67</sup> Keberadaan unsur masyarakat dalam GTRA tujuannya untuk memastikan hak-hak masyarakat dalam Program Reforma Agraria dapat terpenuhi secara tepat sasaran. Selama ini peran serta masyarakat melalui Civil Society Organization (CSO) terlaksana melalui Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA). Keterlibatan masyarakat melalui CSO telah secara konkret telah mampu mempercepat penyelesaian berbagai konflik agraria melalui tools Reforma Agraria salah satunya LPRA di Warung Kiara (Kabupaten Sukabumi), Bandungan (Kabupaten Semarang), Sumbermanjing Wetan (Kabupaten Malang), Cipaku (Kabupaten Ciamis), Gandungsari (Kabupaten Blitar), Sikasur (Kabupaten Pematang Jaya), Cimarga (Kabupaten Lebak), dan lain-lain.<sup>68</sup> Kedepan partisipasi masyarakat model ini harus terus ditingkatkan secara konsisten, sehingga dapat terwujud model partisipasi masyarakat yang substansial bukan hanya seremonial.

## Penutup

Pelaksanaan Reforma Agraria belum berjalan dengan optimal sebagaimana target yang ditentukan baik untuk penataan aset yang tercermin dari rendahnya capaian legalisasi aset khususnya untuk tanah transmigrasi yang belum bersertipikat dan redistribusi tanah yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan. Begitupun halnya penataan akses berupa pemberdayaan tanah masyarakat belum terintegrasi secara optimal antara Kementerian/Lembaga. Kehadiran Perpres Nomor 62 Tahun 2023 merupakan *tools* untuk mempercepat pelaksanaan Reforma Agraria namun belum menyentuh akar persoalan yang paling mendasar untuk menghancurkan tembok ego sektoral antar Kementerian/Lembaga yang disebabkan kuatnya undang-undang sektoral, tersebarinya kewenangan pengelolaan agraria pada kementerian/lembaga serta masih rendahnya budaya hukum masyarakat.

Dalam rangka revitalisasi kebijakan Reforma Agraria, Pertama dari aspek perundang-undangan perlunya pembaharuan regulasi melalui pembentukan undang-undang (model *omnibus law*) sebagai pelaksana dari TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Selanjutnya perlu optimalisasi kebijakan satu peta serta melaksanakan bisnis proses reforma agraria dengan Sistem Penataan Agraria yang berkelanjutan (SPAB). Kedua, perlu penguatan kelembagaan melalui optimalisasi Tim

---

<sup>67</sup>Pasal 68 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

<sup>68</sup>Data Direktorat Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, November 2023.

Percepatan Reforma Agraria Nasional dan optimalisasi Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di tingkat daerah, serta sebagai langka revolusioner (*ius constituendum*) melalui integrasi kelembagaan Kementerian yang membidangi agraria/pertanahan, tata ruang, planologi dan perencanaan kehutanan serta informasi geo-spasial. Opsi kedua dengan membentuk 1 (satu) Kementerian Koordinator di bidang Agraria/Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketiga, dari aspek budaya hukum masyarakat, perlunya peningkatan kesadaran agar sertipikat redistribusi tanah yang sudah diberikan tidak diperjual belikan kepada 'bandar', serta dalam rangka optimalisasi pelaksanaan Reforma Agraria, pemerintah perlu meningkatkan partisipasi masyarakat sebagaimana konsep *meaningful participation*. Selanjutnya Reforma Agraria harus menjadi program yang berkesinambungan, tidak hanya berakhir dalam suatu periodisasi rezim pemerintahan. Selama ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah masih ada, disanalah negara harus hadir melalui Program Reforma Agraria.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Amarrohman, Fauzi Janu dan Onang Fadjar Witjaksono. *Buku Ajar Hukum Agraria*, Semarang: Undip Press, 2021.
- Friedman, Lawrence M. *American Law*, New York: W.W. Norton & Company, 1984.
- Harsono. *Sejarah Pembentukan Hukum Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I. Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Jambatan, Cetakan VIII, 1999.
- Hanitjo, Ronny. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Bandung: Balai Aksara Yudhistira, 1990.
- Isharyanto. *Politik Hukum*, Surakarta: CV Kekata Group, 2016.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Prenada Media Group, 2005.
- MD, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Murray Li, Tania. *The Will To Improve: Governmentality, Development, and The Practice of Politics*, Amerika Serikat: Duke University Press, 2012.
- Riyanto, Budi. *Reformasi Kebijakan Penggunaan Kawasan Hutan Menuju Sinergitas Kegiatan Sektor Pertambangan dan Kehutanan*, Bogor: Lembaga Pengkajian Hukum Kehutanan dan Lingkungan, 2011.
- Salim, M Nazir. *Reforma Agraria: Kelembagaan dan Praktik Kebijakan*, Yogyakarta: STPN Press, 2020.
- Setiawan, Usep. *Kembali ke Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2010.
- Setiawan, Usep. *Berangkat dari Agraria: Dinamika Agraria Nasional dan Dampak serta Respon Politik, Hukum, Ekonomi, Pertanian, Perdesaan, Kehutanan, Ekologi, Ideologi, Pandemi dan Kebudayaan*, Yogyakarta: STPN Press, 2023.

Sidharta, B. Arief (Penerjemah). *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Rafika Aditama, 2003.

SW Sumardjono, Maria. *Regulasi Pertanahan dan Semangat Keadilan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2018.

Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

### **Jurnal**

Hendrianto, Wisnu. "Improving the Effectiveness of Community Participation in Village Fund Program", *Ministry of National Development Planning*, Indonesia, no. 2. (2019): 217.

Marian Nadira Putri. "Saemaul Udong: Pemberdayaan Masyarakat Desa melalui Revolusi Spiritual di Korea Selatan", <https://lontar.ui.ac.id/detail?id=20460384&lokasi=lokal> (2017): 1-5.

Nurahmani, Aditya. "Revitalisasi Kebijakan Reforma Agraria dalam Rangka Penguatan Hak Perekonomian Rakyat" *Jurnal Majalah Hukum Nasional*, 53, no. 2, (2023) :313.

Nurhasan, Ismail. "Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding* 1. no. 1, (2012): 39-49.

Sekti Pahlevi, Farida. "Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Perspektif Legal System Lawrence M. Friedman", *Jurnal El-Dusturie* 1, no. 1, (2022): 33.

Sulistyaningsih, Retno. "Reforma Agraria di Indonesia" *Jurnal Perspektif*, 26, no. 1, (2021): 58.

Tenrisau, Andi. "Landasan Pengelolaan Pertanahan dalam Sistem Penataan Agraria Berkelanjutan", *Jurnal Pertanahan* 2, no. 2 (2021): 111.

### **Peraturan Perundang-Undangan dan Dokumen Hukum**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

### Sumber Lain

Data Direktorat Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Capaian Reforma Agraria Per Januari 2024", Diakses/dimintakan 15 Januari 2024.

Data Direktorat Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Capaian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Per Januari 2024", Diakses/dimintakan 15 Januari 2024.

Departement of Agraria Reform in Republic of Philippines, <https://www.dar.gov.ph/> diakses 29 November 2023.

*Executive Brief* Koordinator Pelaksana Gugus Tugas Reforma Agraria Nasional, "Percepatan Penyelesaian Tanah Transmigrasi", (2020).

Federal Ministry Republic of Austria Agriculture, Forestry, Region and Water Managemet. <https://info.bml.gv.at/en/> diakses pada 29 November 2023.

Forestry, Fire and State Lands, UTAH [https://le.utah.gov/xcode/Title65A/C65A\\_1800010118000101.pdf](https://le.utah.gov/xcode/Title65A/C65A_1800010118000101.pdf). diakses pada 29 November 2023.

The Minister Republic of Ghana, <https://mlnr.gov.gh/index.php/the-minister/> diakses pada 29 November 2023.

United States Departement of Agriculture <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-organization-chart.pdf>, diakses 29 November 2023.

Paparan pada Rapat Koordinasi Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat (GTRA Pusat), Tahun 2021.

Paparan pada Rapat Koordinasi Gugus Tugas Reforma Agraria "Percepatan Redistribusi Tanah dari Pelepasan Kawasan Hutan" 2020.

Parliament of The Republic of South Africa <https://www.parliament.gov.za/deputy-ministers> diakses pada 29 November 2023.

Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Redistribusi Tanah Obyek Landreform (TOL), Direktorat Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, (2023).

Wawancara Penulis Bersama Abdul Manan, *Presiden Suku Bajo Indonesia* (Pengajar di Universitas Halu Uleo) (2022).