NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN UNDANG-UNDANG

TENTANG

PENGATURAN REFORMA AGRARIA

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

REPUBLIK INDONESIA

2026

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta sumber daya agraria merupakan persoalan mendasar yang berkaitan langsung dengan keadilan sosial, kesejahteraan rakyat, keberlanjutan lingkungan, dan pembangunan nasional. 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) serta arah kebijakan pembaruan agraria sesuai TAP MPR IX/2021 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), negara telah meletakkan dasar politik hukum agraria nasional untuk mengakhiri sistem agraria kolonial dan menempatkan bumi, air, serta kekayaan alam sebagai instrumen untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Namun, setelah lebih dari enam dasawarsa UUPA berlaku, reforma agraria belum terlaksana secara optimal. Masih banyak permasalahan yang dihadapi di sektor pertanahan, seperti ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah, konflik dan sengketa tanah, tanah terlantar atau tanah tidak bertuan, serta lemahnya perlindungan hukum bagi masyarakat adat dan petani.[1]

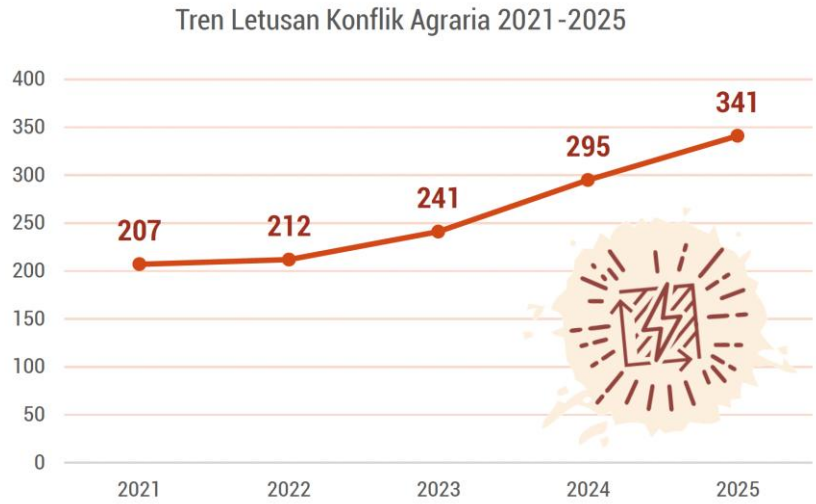
Persoalan agraria masih menunjukkan karakter yang struktural dan lintas sektor. Berdasarkan pemantauan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), tren konflik agraria mengalami kenaikan sepanjang 2025. Sedikitnya terjadi 341 letusan konflik agraria, seluas 914.574,963 hektare, yang berdampak pada 123.612 keluarga di 428 desa di Indonesia. Angka ini tercatat naik sebesar 15 persen dibanding tahun 2024.[2] Jumlah

---

[1]Agus Sekarmadji. (2024, 22 November). "Analisis Kritis Terkait Reforma Agraria Indonesia", diakses 28 Agustus 2026 dari https://unair.ac.id/analisis-kritis-terkait-reforma-agraria-indonesia/.

[2]Konsorsium Pembaruan Agraria. C*atatan Akhir Tahun 2025 Konsorsium Pembaruan Agraria*, h. 12.

konflik tersebut meningkat dibanding tahun sebelumnya dan sebagian besar berkaitan dengan perkebunan, properti, pertambangan, infrastruktur, kehutanan, serta wilayah pesisir. Data tersebut menunjukkan bahwa reforma agraria belum cukup dipahami semata sebagai persoalan administrasi atau sertifikasi tanah, tetapi harus diarahkan pada penyelesaian ketimpangan struktur agraria dan konflik agraria secara menyeluruh.



Gambar 1. Tren Letusan Konflik Agraria 2021-2025[3]

Reforma agraria perlu ditempatkan kembali pada pengertian *genuine agrarian reform*, yaitu penataan ulang struktur pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria untuk kepentingan rakyat, terutama petani kecil, buruh tani, masyarakat tanpa tanah, masyarakat adat, nelayan, perempuan, dan kelompok marginal lainnya. Reforma agraria paling tidak mencakup tiga agenda utama, yaitu redistribusi tanah untuk mengurangi ketimpangan, penyelesaian konflik agraria, dan pemberdayaan ekonomi setelah redistribusi tanah. Pelaksanaannya perlu disertai pula dengan penataan akses berupa dukungan permodalan, pasar, teknologi, infrastruktur, pengetahuan, dan pengembangan ekonomi produktif bagi subjek reforma agraria.[4]

[3] *Ibid.*, h. 14.

[4] Konsorsium Pembaruan Agraria. (2024, 10 November). "RUU Reforma Agraria Upaya Negara Menyelesaikan Konflik Agraria, Mengurai Ketimpangan dan Memerdekakan

Pelaksanaan reforma agraria selama ini lebih banyak bertumpu pada kebijakan eksekutif. Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, sebagaimana tercantum dalam bahan yang diunggah, kini telah dicabut dan digantikan oleh Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Perpres 62 Tahun 2023 mengatur strategi legalisasi aset, redistribusi tanah, pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria, kelembagaan reforma agraria, serta partisipasi masyarakat.

Pengaturan reforma agraria melalui Peraturan Presiden tersebut belum mampu menjawab konflik penyelesaian sengketa. Akar persoalan tersebut salah satunya berasal dari disharmoni regulasi sumber daya alam (SDA) dan lingkungan hidup. Berbagai sektor, mulai dari hutan, tanah, air hingga pesisir, memiliki prinsip pengelolaan yang sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), tetapi justru diatur melalui regulasi sektoral yang berpotensi tumpang tindih. Persoalan ketidakkonsistenan dan tumpang tindih regulasi SDA ini juga telah lama menjadi perhatian dalam pembahasan TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (TAP MPR No. IX/MPR/2001.[5]

Atas dasar itu, penyusunan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria diperlukan untuk membangun suatu sistem reforma agraria nasional yang utuh, mulai dari pendataan struktur penguasaan dan pemilikan sumber daya agraria, penetapan subjek dan objek reforma agraria, penyelesaian konflik agraria, redistribusi tanah dan sumber daya agraria lainnya, penguatan serta perlindungan hak, sampai dengan pemberdayaan ekonomi masyarakat penerima reforma agraria.

Rakyat", diakses 28 Agustus 2026 dari https://www.kpa.or.id/2024/11/ruu-reforma-agraria-usaha-negara-meluruskan-reforma-agraria-memerdekakan-rakyat/.

[5]HukumOnline.com. (2026, 11 Agustus). "Reforma Agraria Mandek, Regulasi SDA Tumpang Tindih hingga Masyarakat Adat Terdesak", diakses 28 Agustus 2026 dari https://www.hukumonline.com/berita/a/reforma-agraria-mandek--regulasi-sda-tumpang-tindih-hingga-masyarakat-adat-terdesak-lt6a7ad66b11c40/?page=2.

Pembentukan undang-undang juga diperlukan karena persoalan agraria tidak berada dalam kewenangan satu kementerian atau sektor tertentu. Kehutanan, perkebunan, pertambangan, pesisir dan kelautan, infrastruktur, pertanahan, serta pemerintahan daerah memiliki rezim regulasi dan kelembagaan masing-masing. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ego sektoral, tumpang tindih kebijakan, serta kebuntuan penyelesaian konflik. TAP MPR IX/MPR/2001 sendiri telah mengamanatkan sinkronisasi regulasi dan penguatan kelembagaan serta kewenangan pelaksana pembaruan agraria. Karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria penting pula untuk memberikan dasar hukum yang lebih kuat bagi kelembagaan reforma agraria yang memiliki kewenangan lintas sektor, mekanisme koordinasi pusat dan daerah, partisipasi masyarakat, penyelesaian konflik, serta sistem monitoring dan pertanggungjawaban pelaksanaan reforma agraria.

Dengan demikian, Rancangan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria dibutuhkan bukan sekadar untuk menaikkan materi Peraturan Presiden menjadi Undang-Undang, tetapi untuk melakukan konsolidasi dan transformasi politik hukum agraria nasional.

B. Identifikasi Masalah

Dalam rangka memberikan landasan ilmiah dan teori yang kuat dalam menyusun NA dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria, dapat dirumuskan identifikasi permasalahan yang meliputi:

1. Bagaimana teori dan praktik penyelenggaraan Reforma Agraria yang berkembang saat ini?
2. Bagaimana pengaturan mengenai penyelenggaraan Reforma Agraria saat ini?
3. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan NA dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan di dalam NA dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria?

C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan penyusunan NA dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui teori dan praktik penyelenggaraan Reforma Agraria yang berkembang saat ini.
2. Untuk mengetahui pengaturan mengenai Reforma Agraria pada saat ini.
3. Untuk mengetahui apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan NA dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria.
4. Untuk mengetahui sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan di dalam NA dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria.

Adapun kegunaan dari penyusunan NA dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria.

D. Metode Penyusunan

1. Metode Konsultasi Publik

Metode yang digunakan dalam penyusunan NA dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria ini adalah metode yuridis normatif, dengan cara melakukan analisis data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara dan diskusi dengan beberapa *stakeholder,* pakar, akademisi, maupun organisasi kepentingan, serta dengan melakukan konsultasi publik ke Provinsi Banten dan Provinsi Sulawesi Tengah. Sedangkan data sekunder dilakukan dengan studi pustaka yang menelaah peraturan perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Data primer dan sekunder selanjutnya diolah menggunakan statistik deskriptif untuk kemudian disusun, dikaji, dan dirumuskan sesuai tahapan dalam penyusunan NA dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria.

2. Subyek Konsultasi Publik

Subyek konsultasi publik adalah pihak-pihak terkait yang dianggap tepat untuk menjadi *stakeholder* bagi kegiatan pengumpulan data dan uji konsep dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria, di antaranya dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Kehutanan, serta akademisi dari Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Fakultas Hukum Universitas Jember, Akademisi dari Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, akademisi dari Pusat Studi Agraria Institut Pertanian Bogor.

BAB II
TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIS

1. Konsep Agraria dan Reforma Agraria

a. Konsep Agraria

Istilah *agraria* berasal dari bahasa Latin *ager* yang berarti tanah atau sebidang tanah. Dalam perkembangannya, istilah agraria tidak hanya merujuk pada tanah dalam arti sempit, tetapi mencakup berbagai persoalan yang berkaitan dengan tanah, sumber daya alam, serta hubungan manusia dengan sumber daya tersebut. Dalam konteks Indonesia, pengertian agraria mempunyai cakupan yang luas sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

UUPA menggunakan pengertian agraria yang tidak terbatas pada tanah, tetapi mencakup bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pasal 1 UUPA menegaskan bahwa seluruh wilayah Indonesia merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, sedangkan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan kekayaan nasional yang mempunyai hubungan erat dengan bangsa Indonesia. Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA secara eksplisit menempatkan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam konsepsi agraria nasional. Hal ini juga terkait dengan pembentukan UUPA yang dimaksudkan untuk menggantikan hukum agraria kolonial dan membangun hukum agraria nasional.

Konsepsi tersebut menunjukkan bahwa agraria dalam hukum nasional tidak dapat disamakan begitu saja dengan pertanahan. Pertanahan merupakan salah satu bagian dari persoalan agraria, sedangkan agraria mempunyai cakupan yang lebih luas karena meliputi berbagai sumber daya dan hubungan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Boedi Harsono menjelaskan hukum agraria

dalam pengertian yang luas sebagai keseluruhan kaidah hukum yang mengatur bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sedangkan dalam pengertian sempit terutama berkaitan dengan hukum tanah.[6]

Pandangan tersebut penting bagi konstruksi pengaturan reforma agraria karena objek reforma agraria tidak seharusnya semata-mata dipahami sebagai tanah. Persoalan agraria pada dasarnya berkaitan dengan hubungan penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pengelolaan sumber daya agraria, termasuk hubungan antara negara, masyarakat, individu, badan usaha, dan masyarakat hukum adat.

UUPA sendiri menempatkan hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa sebagai hubungan yang bersifat abadi, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUPA. Konsepsi tersebut mengandung dimensi kebangsaan dan antargenerasi, karena sumber daya agraria tidak hanya merupakan sumber kesejahteraan bagi generasi sekarang, tetapi juga merupakan kekayaan yang harus dipelihara dan dimanfaatkan untuk kepentingan generasi yang akan datang.

Hakikat reforma agraria adalah penataan kembali atau pembaruan struktur pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/wilayah yang diarahkan terutama untuk kepentingan petani kecil, penyakap[7], dan

[6]Harsono, B., 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

[7]Penyakap adalah orang yang menggarap tanah (sawah atau ladang) milik orang lain dengan sistem bagi hasil. Dalam sistem penyakap, pemilik lahan menyediakan tanah atau sawah yang siap diolah. Penyakap, atau yang sering kali disebut sebagai petani penggarap, mengeluarkan tenaga, waktu, dan terkadang modal (seperti benih atau pupuk) untuk mengelola lahan tersebut hingga panen. Setelah panen, keuntungan atau hasil produksinya akan dibagi antara pemilik lahan dan penyakap berdasarkan kesepakatan bersama.

buruh tani[8] tidak bertanah.[9] Dengan demikian dalam kerangka tersebut, agraria dapat dipahami sebagai keseluruhan hubungan hukum, sosial, ekonomi, politik, budaya, dan ekologis antara negara, masyarakat, individu, kelompok masyarakat, dan badan usaha dengan bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuk penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, pengelolaan, dan pelindungannya.

Konsep agraria tidak dapat dipisahkan dari persoalan struktur penguasaan, pemilikan, dan peruntukan sumber-sumber agraria. Menurut Gunawan Wiradi, struktur agraria terbentuk dari tata hubungan mengenai pemilikan, penguasaan, dan peruntukan tanah yang telah berkembang dan menjadi mapan dalam masyarakat. Dalam masyarakat agraris, persoalan pemilikan dan penguasaan tanah tidak hanya menyangkut hubungan teknis antara manusia dan tanah, tetapi terutama menyangkut hubungan sosial antarmanusia. Hubungan tersebut antara lain tercermin dalam hubungan antara pemilik tanah dan penggarap, petani pemilik dan buruh tani, pemilik modal dan petani, serta hubungan petani dengan penguasa.[10] Dengan demikian, struktur agraria pada dasarnya tidak hanya menggambarkan distribusi atau sebaran penguasaan tanah, tetapi juga berkaitan dengan struktur hubungan sosial dan ekonomi yang terbentuk dari pola penguasaan dan pemanfaatan sumber agraria.

Lebih lanjut, Gunawan Wiradi menempatkan persoalan struktur penguasaan tanah sebagai salah satu inti dari masalah agraria.

---

[8] Buruh tani adalah pekerja lepas yang murni menjual tenaga kasarnya (seperti mencangkul, menanam padi, atau memanen). Bahkan, seorang penyakap yang menggarap lahan besar sering kali menyewa buruh tani untuk membantu pekerjaannya.

[9]Wiradi, G., 2009, *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, dalam *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Konsorsium Pembaruan Agraria, Sajogyo Institute dan AKATIGA, Jakarta Selatan, h. 94.

[10]Wiradi, G., 2009, *Konsep, Teori, dan Perdebatan dalam Studi Agraria*, dalam *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*, Sajogyo Institute, Bogor, h. 109–110.

Menurutnya, reforma agraria diperlukan karena persoalan agraria tidak hanya menyangkut hubungan manusia dengan tanah, tetapi juga menyangkut struktur sosial yang terbentuk dari hubungan penguasaan atas sumber-sumber agraria.[11] Dalam perspektif ini, ketimpangan penguasaan tanah dapat melahirkan ketimpangan ekonomi, ketergantungan, marginalisasi, dan konflik sosial. Pemikiran tersebut relevan dengan kondisi Indonesia karena struktur agraria yang timpang dapat menyebabkan sebagian masyarakat memiliki akses yang sangat terbatas terhadap tanah produktif, sementara penguasaan tanah dan sumber daya agraria terkonsentrasi pada kelompok atau badan tertentu. Karena itu, persoalan agraria pada hakikatnya juga merupakan persoalan distribusi kekuasaan dan kesempatan ekonomi. Gunawan Wiradi bahkan menempatkan akses terhadap sumber-sumber produktif, terutama tanah, sebagai salah satu faktor penting dalam memahami proses pemiskinan dan marginalisasi masyarakat pedesaan.[12] Dengan demikian, kebijakan agraria perlu diarahkan tidak hanya untuk memberikan kepastian hukum atas hak, tetapi juga memastikan bahwa struktur penguasaan sumber daya agraria memberikan kesempatan yang adil bagi masyarakat untuk memperoleh manfaat ekonomi dan sosial.

Dalam konteks kesejahteraan, tanah mempunyai kedudukan yang khas dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Tanah tidak hanya mempunyai nilai ekonomi sebagai komoditas, tetapi juga mempunyai fungsi sosial, budaya, ekologis, dan politik.[13] Bagi petani dan masyarakat pedesaan, tanah merupakan tempat tinggal sekaligus

[11]Wiradi, G., 2009, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Konsorsium Pembaruan Agraria, Sajogyo Institute, dan AKATIGA, Jakarta Selatan.

[12]Wiradi, G., 2001, "Reforma Agraria: Tuntutan bagi Pemenuhan Hak-Hak Asasi Manusia", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 6, no. 2.

[13]Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2021, *Land Tenure and Sustainable Agri-Food Systems*, FAO, Rome, yang menjelaskan bahwa tanah di kawasan pedesaan merupakan sumber utama pendapatan, ketahanan pangan, identitas budaya, dan tempat tinggal, sekaligus aset penting bagi pemberdayaan ekonomi masyarakat miskin dan jaring pengaman pada masa kesulitan. Lihat juga FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (Rome: FAO, 2012), yang menempatkan tata kelola tenure dalam kaitannya dengan ketahanan pangan, pengentasan kemiskinan, penghidupan berkelanjutan, stabilitas sosial, keamanan tempat tinggal, pembangunan pedesaan, dan perlindungan lingkungan.

sumber kehidupan, sumber pangan, dan sumber produksi yang menopang penghidupan rumah tangga.[14] Oleh karena itu, persoalan agraria mempunyai hubungan erat dengan persoalan kesejahteraan, khususnya bagi masyarakat yang kehidupannya bergantung pada sumber daya agraria.[15] Ketika masyarakat kehilangan akses terhadap tanah atau sumber daya produktif, kemampuan mereka untuk mempertahankan kehidupan, memenuhi kebutuhan pangan, memperoleh pendapatan, dan meningkatkan kesejahteraan dapat berkurang, bahkan dapat meningkatkan kerentanan terhadap kemiskinan.[16]

Maria S.W. Sumardjono menekankan bahwa pengelolaan sumber daya agraria harus dikaitkan dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu pemanfaatannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ukuran kemakmuran tersebut tidak cukup hanya dilihat dari pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dari pemerataan manfaat, partisipasi masyarakat, dan penghormatan terhadap hak masyarakat.[17] Dengan demikian, konsep agraria dalam RUU Pengaturan Reforma Agraria perlu ditempatkan dalam paradigma bahwa sumber daya agraria merupakan sumber kehidupan, sumber produksi, modal sosial, dan bagian dari lingkungan hidup yang pemanfaatannya harus dilakukan secara adil dan berkelanjutan.

---

[14]FAO, *Land Tenure and Rural Development*, FAO Land Tenure Studies No. 3 (Rome: FAO, 2002), bagian 1.1, yang menyatakan bahwa akses terhadap tanah sangat penting bagi rumah tangga rentan untuk memperoleh penghidupan pedesaan yang berkelanjutan; tanah dan sumber daya terkait juga menjadi dasar ketahanan pangan dan peluang penghidupan.

[15]World Bank. (2014, 31 Maret). "*Land and Food Security*", diakses 28 Agustus 2026 dari https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/land-and-food-security1, yang menegaskan bahwa akses terhadap tanah sangat penting bagi masyarakat miskin; keamanan hak atas tanah berperan dalam mempertahankan penghidupan, stabilitas sosial, memberikan insentif investasi, dan mendorong penggunaan tanah yang produktif dan berkelanjutan. Dalam konteks Indonesia, Bank Dunia juga mencatat bahwa sekitar 2,5 miliar penduduk dunia bergantung pada lahan, sumber daya alam, dan ekosistemnya untuk memperoleh penghidupan dan kesejahteraan.

[16]FAO, *Land Tenure and Rural Development*, *Op.Cit.*, bagian 1.1, yang menyatakan bahwa ketidakcukupan atau ketidakamanan akses terhadap tanah dapat menyebabkan kemiskinan yang terus-menerus, menghambat pembangunan pedesaan, dan memperburuk ketahanan pangan; sebaliknya, akses yang lebih baik terhadap tanah dapat meningkatkan konsumsi pangan rumah tangga, pendapatan, serta akses terhadap kredit.

[17]Sumardjono, M.S.W., "Implementasi Reforma Agraria dalam Kebijakan Pembangunan Pertanian", dalam *Hukum yang Berkeadilan dan Menyejahterakan,* 2014, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, h. 81-83.

b. Konsep Reforma Agraria

Reforma agraria merupakan konsep yang lebih luas daripada *land reform*. *Land reform* pada umumnya berorientasi pada perubahan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, terutama melalui redistribusi tanah. Sementara itu, reforma agraria mencakup perubahan yang lebih luas terhadap struktur agraria beserta kelembagaan, hubungan sosial, dan dukungan ekonomi yang diperlukan agar masyarakat memperoleh manfaat yang nyata dari perubahan tersebut. Gunawan Wiradi merupakan salah satu pemikir Indonesia yang secara konsisten mengembangkan gagasan tersebut. Dalam *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, reforma agraria ditempatkan sebagai agenda untuk melakukan perubahan struktur agraria dan sekaligus sebagai dasar transformasi sosial.[18]

Dengan demikian, reforma agraria tidak cukup dipahami sebagai pembagian tanah kepada masyarakat. Reforma agraria harus dipahami sebagai perubahan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta sumber daya agraria yang disertai dengan perubahan kelembagaan dan penyediaan akses ekonomi agar perubahan struktur tersebut menghasilkan keadilan dan kesejahteraan.

Konsep tersebut juga tercermin dalam kebijakan nasional. Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria yang menempatkan reforma agraria sebagai upaya untuk mempercepat pemenuhan target penyediaan tanah objek reforma agraria, redistribusi tanah, legalisasi aset, penyelesaian konflik agraria, dan pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria. Peraturan Presiden tersebut secara eksplisit menetapkan strategi berupa legalisasi aset, redistribusi tanah, pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria, kelembagaan reforma

[18]Wiradi, G., *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, *Op. Cit.*

agraria, dan partisipasi masyarakat.[19] Dengan demikian, secara konseptual reforma agraria dapat dirumuskan sebagai proses penataan kembali secara sistematis, terencana, berkeadilan, partisipatif, dan berkelanjutan terhadap struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, yang disertai dengan penataan akses, penyelesaian konflik agraria, penguatan kelembagaan, pemberdayaan masyarakat, serta perlindungan lingkungan untuk mewujudkan keadilan agraria, kepastian hukum, dan kesejahteraan masyarakat.

Reforma agraria mempunyai dasar yang kuat dalam hukum agraria nasional. UUPA lahir antara lain karena adanya kebutuhan untuk menggantikan hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan tidak sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia. Dalam konsideran UUPA dinyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku sebelumnya sebagian disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintahan jajahan dan mempunyai sifat dualisme. UUPA kemudian membangun hukum agraria nasional berdasarkan prinsip bahwa bumi, air, dan ruang angkasa merupakan kekayaan nasional dan harus digunakan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Tujuan tersebut secara eksplisit tercermin dalam konsiderans dan ketentuan-ketentuan UUPA. Dalam konteks ini, reforma agraria bukanlah gagasan yang berada di luar sistem hukum agraria nasional, melainkan bagian dari agenda pembaruan hukum agraria yang telah menjadi semangat UUPA.

Boedi Harsono menempatkan UUPA sebagai dasar pembentukan hukum tanah nasional yang bersifat nasional, berdasarkan konsepsi hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.[20] Dengan demikian, reforma agraria dapat ditempatkan sebagai upaya mewujudkan tujuan sosial UUPA melalui penataan struktur agraria agar hubungan antara

[19]Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Perpres ini berlaku sejak 3 Oktober 2023 dan mencabut Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

[20]Harsono, B., *Loc. Cit.*

masyarakat dengan sumber daya agraria berlangsung secara adil dan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Salah satu perkembangan penting dalam konsepsi reforma agraria adalah pembedaan antara penataan aset dan penataan akses. Penataan aset pada dasarnya berkaitan dengan penataan kembali struktur penguasaan dan pemilikan tanah, termasuk redistribusi tanah dan pemberian kepastian hukum atas penguasaan tanah. Penataan akses berkaitan dengan upaya memastikan bahwa masyarakat yang memperoleh atau mendapatkan kepastian hak atas tanah mempunyai kemampuan untuk memanfaatkan tanah tersebut secara produktif. Pembedaan tersebut penting karena redistribusi tanah tanpa dukungan ekonomi berpotensi tidak menghasilkan perubahan kesejahteraan yang berkelanjutan. Tanah yang telah diberikan kepada masyarakat dapat kembali terkonsentrasi apabila penerima tidak mempunyai akses terhadap modal, teknologi, infrastruktur, pasar, informasi, dan pendampingan.

Gunawan Wiradi menunjukkan bahwa reforma agraria harus dipandang sebagai agenda yang lebih luas daripada sekadar redistribusi tanah. Dalam kajiannya mengenai reforma agraria, *land reform* ditempatkan sebagai bagian dari agenda perubahan struktur agraria yang berkaitan dengan pembangunan dan transformasi sosial.[21] Dalam konteks hukum positif Indonesia, Perpres Nomor 62 Tahun 2023 juga menunjukkan pergeseran tersebut dengan memasukkan pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria sebagai salah satu strategi pelaksanaan reforma agraria.

Berkaitan dengan peran reforma agraria dalam mengoreksi ketimpangan struktur agraria, Secara teoritis, reforma agraria diperlukan karena adanya persoalan ketimpangan struktur agraria. Ketimpangan dapat terjadi dalam bentuk konsentrasi penguasaan tanah, keterbatasan akses masyarakat terhadap tanah produktif, ketimpangan antara pemilik dan penggarap, ketidakjelasan status

[21]Wiradi, G., 2009, *Reforma Agraria: dari Desa ke Agenda Bangsa: Dari Ngandagan, Jawa Tengah, sampai Porto Alegre, Brazil*, IPB Press, Bogor.

penguasaan, maupun ketidaksetaraan posisi tawar antara masyarakat dengan negara atau badan usaha.

Dalam konteks Indonesia, ketimpangan penguasaan tanah sebagai salah satu persoalan utama yang mendasari perlunya reforma agraria.[22] Kajian mengenai enam dekade ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia juga menunjukkan bahwa persoalan distribusi penguasaan tanah merupakan persoalan struktural yang mempunyai dimensi ekonomi dan sosial.[23] Karena itu, reforma agraria dapat dipandang sebagai instrumen koreksi struktural terhadap berbagai persoalan yang timbul dalam struktur agraria. Koreksi tersebut setidaknya mencakup: (1) ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah; (2) ketimpangan akses terhadap sumber daya agraria; (3) ketidakseimbangan hubungan agraria antara para pihak yang menguasai, memiliki, mengusahakan, dan memanfaatkan tanah; (4) ketidakpastian hukum dan tumpang tindih penguasaan; (5) konflik agraria; (6) kebijakan pemanfaatan sumber daya agraria yang belum sepenuhnya berkeadilan; dan (7) pola pemanfaatan sumber daya agraria yang tidak menjamin keberlanjutan.[24] Dengan demikian, reforma agraria bukan dimaksudkan untuk menghapus hak atas tanah yang sah, melainkan menata kembali struktur dan hubungan agraria agar pelaksanaan hak atas tanah sejalan dengan fungsi sosial, kepentingan umum, keadilan, dan keberlanjutan.

---

[22]Wiradi, G. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, *Op. Cit.*

[23]Bachriadi, D. dan Wiradi, G., 2011, *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Agrarian Resource Centre, Bina Desa, dan Konsorsium Pembaruan Agraria, Bandung.

[24]Wiradi, G., "Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria," dalam *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, yang mengidentifikasi ketimpangan struktur penguasaan sumber-sumber agraria sebagai masalah agraria yang menonjol dan menjelaskan struktur penguasaan sebagai susunan sebaran atau distribusi pemilikan, penguasaan efektif, serta alokasi/peruntukan sumber-sumber agraria; lihat juga Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, Pasal 1 angka 1–4 dan Pasal 2, yang menempatkan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, penataan aset, penataan akses, penyelesaian konflik agraria, serta pemberdayaan ekonomi sebagai bagian dari reforma agraria; serta TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang mengidentifikasi ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, penurunan kualitas lingkungan, dan konflik sebagai persoalan yang perlu ditangani melalui pembaruan agraria.

Reforma agraria pada akhirnya berkaitan erat dengan persoalan keadilan agraria, karena tujuan reforma agraria bukan hanya melakukan penataan kembali struktur penguasaan dan pemilikan tanah, tetapi juga memastikan agar masyarakat memperoleh akses dan manfaat yang adil dari sumber daya agraria.[25] Keadilan agraria dengan demikian tidak hanya berarti memberikan tanah kepada masyarakat yang tidak mempunyai tanah, tetapi juga mencakup keadilan dalam memperoleh akses terhadap sumber daya agraria, memperoleh manfaat dari pemanfaatannya, serta berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan sumber daya tersebut.[26] Keadilan agraria tidak hanya berarti memberikan tanah kepada mereka yang tidak mempunyai tanah, tetapi juga mencakup keadilan dalam memperoleh akses, memanfaatkan, menikmati hasil, serta berpartisipasi dalam pengambilan keputusan mengenai sumber daya agraria. Dalam perspektif tersebut, keadilan agraria setidaknya mempunyai empat dimensi, yaitu: pertama, keadilan distributif, yaitu distribusi penguasaan dan pemilikan sumber daya agraria secara lebih adil. Kedua, keadilan akses, yaitu kesempatan yang setara bagi masyarakat untuk memperoleh manfaat dari sumber daya agraria. Ketiga, keadilan prosedural, yaitu adanya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang memengaruhi tanah dan sumber daya agraria yang menjadi tempat hidup mereka. Keempat, keadilan ekologis, yaitu pemanfaatan sumber daya agraria dengan memperhatikan daya dukung lingkungan dan kepentingan generasi mendatang.

---

[25]Lihat Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, Pasal 1 angka 1, yang mendefinisikan reforma agraria sebagai penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses. Lihat juga Maria S.W. Sumardjono, "Tanah, Ketahanan Pangan, dan Keadilan Agraria," Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 11 Februari 2026, yang menempatkan keadilan agraria dalam kerangka akses yang adil dan manfaat yang berkeadilan dari sumber daya alam.

[26]Sumardjono, M.S.W., Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, (2026, 11 Februari), "Tanah, Ketahanan Pangan, dan Keadilan Agraria," diakses 28 Agustus 2026 dari https://law.ugm.ac.id/en/tanah-ketahanan-pangan-dan-keadilan-agraria/.

Dalam kaitan ini penting adanya keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam kebijakan pertanahan.[27] Karena itu, reforma agraria harus menghindari pendekatan yang hanya menitikberatkan pada legalisasi hak secara formal tanpa memperhatikan apakah struktur penguasaan dan pemanfaatannya telah mencerminkan keadilan substantif.

Berdasarkan berbagai konsepsi tersebut, reforma agraria tidak tepat diposisikan sebagai satu program tunggal. Reforma agraria merupakan proses yang terintegrasi dan sekurang-kurangnya mencakup: (1) penataan struktur penguasaan dan pemilikan tanah; (2) redistribusi tanah; (3) legalisasi dan penguatan kepastian hak; (4) penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah; (5) penataan akses ekonomi; (6) pemberdayaan masyarakat dan subjek reforma agraria; (7) penyelesaian konflik agraria; (8) penguatan kelembagaan reforma agraria; (9) perlindungan masyarakat hukum adat dan kelompok rentan; (10) partisipasi masyarakat; dan (11) perlindungan serta keberlanjutan lingkungan hidup.

Konstruksi tersebut mempunyai relevansi langsung dengan perkembangan hukum positif Indonesia. Perpres Nomor 62 Tahun 2023 secara eksplisit menempatkan legalisasi aset, redistribusi tanah, pemberdayaan ekonomi, kelembagaan, dan partisipasi masyarakat sebagai strategi reforma agraria. Dengan demikian, reforma agraria tidak boleh hanya dipahami sebagai redistribusi tanah, tetapi harus dipahami sebagai pembaruan struktur agraria secara menyeluruh.

2. Teori Penguasaan Negara atas Agraria

Teori penguasaan negara atas agraria dalam sistem hukum Indonesia dituangkan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menentukan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam

[27]Sumardjono, M.S.W., 2007, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.

yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut meletakkan dua unsur yang saling berkaitan, yaitu "penguasaan negara" sebagai instrumen dan "sebesar-besar kemakmuran rakyat" sebagai tujuan dari penguasaan tersebut. Dalam konstruksi ini, penguasaan negara tidak hanya melahirkan kewenangan terhadap sumber daya agraria, tetapi sekaligus kewajiban untuk mengarahkan penggunaan kewenangan tersebut bagi kesejahteraan rakyat. Hak Menguasai Negara (HMN) merupakan hubungan hukum antara negara sebagai subjek dengan sumber daya agraria sebagai objek yang melahirkan hak untuk menguasai sekaligus kewajiban bagi negara untuk menggunakan sumber daya tersebut bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.[28]

Secara teoretis, dasar penguasaan negara atas sumber daya agraria dapat dijelaskan melalui teori kedaulatan dan teori kontrak sosial. Berdasarkan teori kedaulatan, negara memiliki kewenangan untuk mengatur wilayah yang berada di bawah kedaulatannya beserta sumber daya yang terdapat di dalamnya. Sementara itu, teori kontrak sosial memandang kewenangan negara sebagai kekuasaan yang bersumber dari masyarakat dan diserahkan kepada negara untuk mengatur pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya bagi kepentingan bersama. Kekuasaan tersebut tidak bersifat tanpa batas karena pelaksanaannya tetap terikat pada konstitusi dan hukum yang menjadi sumber legitimasi kewenangan negara.[29]

Dalam konteks Indonesia, konsepsi tersebut juga berkaitan dengan pemikiran mengenai negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pemikiran negara integralistik yang berkembang dalam proses pembentukan negara menempatkan negara dan rakyat sebagai suatu kesatuan, sehingga negara menjalankan kewenangan untuk menjamin kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Pemikiran negara

[28]Sembiring, J., 2016, "Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Agraria," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 2, no. 2, h. 121–22.

[29]*Ibid.*, h. 120–21.

integralistik memandang negara tidak dibentuk untuk menjamin kepentingan orang atau golongan tertentu, melainkan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam bidang agraria, konsepsi ini memberikan dasar bagi negara untuk mengatur sumber daya agraria sebagai bagian dari kepentingan bersama.[30]

Konsepsi HMN juga berkembang dalam kerangka negara hukum kesejahteraan. Negara tidak semata-mata berfungsi menjaga keamanan dan ketertiban, melainkan mempunyai tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, keterlibatan negara dalam penguasaan dan pengaturan sumber daya agraria memperoleh pembenaran sepanjang dilakukan berdasarkan hukum dan ditujukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Pemikiran tersebut sekaligus membedakan konsepsi HMN dari pemilikan negara terhadap sumber daya agraria dalam pengertian keperdataan.

Perbedaan antara penguasaan dan pemilikan merupakan unsur penting dalam memahami HMN. Hubungan negara dengan sumber daya agraria lebih tepat dipahami dalam pengertian *imperium* dan *dominium*. *Imperium* menunjuk pada kewenangan publik untuk mengatur dan mengurus, sedangkan *dominium* menunjuk pada penguasaan suatu benda sebagai hak milik dalam hubungan hukum privat. Berdasarkan konsepsi tersebut, frasa "dikuasai oleh negara" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan hak milik kepada negara atas seluruh tanah dan sumber daya agraria. Negara berkedudukan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang menjalankan kewenangan publik untuk mengatur penguasaan dan pemanfaatannya.[31] HMN tidak dapat dimaknai sebagai *eigensdaad* atau tindakan pemilikan karena HMN pada hakikatnya merupakan kewajiban publik negara untuk mengatur, mengurus, memelihara, dan mengawasi sumber daya agraria.

---

[30]Pratama, R.A., 2013, "Penerapan Hak Menguasai Negara dalam Pembaharuan Agraria di Indonesia," *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 1, no. 1, h. 142–144.

[31]Sembiring J., *Loc.Cit.*

Pemaknaan tersebut menunjukkan pergeseran mendasar dari sistem penguasaan agraria kolonial yang mengenal asas *Domein Verklaring*. Asas *Domein Verklaring* dirumuskan dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit*, Staatsblad 1870 Nomor 118, sebagai peraturan pelaksanaan *Agrarische Wet* 1870. Dalam konsepsi tersebut, tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai hak *eigendom* seseorang dinyatakan sebagai *domein* negara. Konstruksi demikian memberikan dasar bagi pemerintah kolonial untuk memperlakukan tanah sebagai milik negara, termasuk tanah yang secara faktual telah dikuasai dan dimanfaatkan berdasarkan hukum adat tetapi tidak didukung bukti kepemilikan sebagaimana yang dipersyaratkan dalam hukum Barat.[32]

UUPA dibentuk dengan paradigma yang berbeda. Salah satu dasar pembentukannya adalah penilaian bahwa hukum agraria kolonial disusun berdasarkan tujuan dan sendi pemerintahan jajahan, bersifat dualistis, dan tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat Indonesia. UUPA selanjutnya menempatkan bumi, air, dan ruang angkasa pada tingkatan tertinggi sebagai sesuatu yang dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, bukan sebagai objek hak milik negara. Salah satu problem dalam praktik pertanahan adalah bertahannya cara pandang yang memaknai HMN sebagai pemilikan negara terhadap seluruh tanah. Konsep yang dibangun UUPA justru menempatkan negara sebagai pihak yang mengatur dan mengelola tanah, bukan sebagai pemilik seluruh tanah.[33]

Penjabaran secara konstitusional HMN terdapat dalam Pasal 2 UUPA. Pasal 2 ayat (1) UUPA menentukan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Selanjutnya, Pasal 2 ayat (2) memberikan kewenangan

---

[32]Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015, *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, Ketua Tim Rachmat Trijono, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, h. 3–4 dan 7, diakses 28 Agustus 2026 dari https://bphn.go.id/data/documents/tim-penelitian-hak-menguasai-negara-di-bidang-pertanahan.pdf.

[33]Susanti, B., Tempo.co, (2023, 17 September), "Problem Hak Menguasai oleh Negara," diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.jentera.ac.id/publikasi/problem-hak-menguasai-oleh-negara.

kepada negara untuk: pertama, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; kedua, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan ketiga, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang serta perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kewenangan tersebut memberikan dasar bagi negara antara lain untuk menetapkan kebijakan mengenai peruntukan dan penggunaan tanah, mengatur pemberian dan pengakuan hak atas tanah, melakukan pendaftaran tanah, mengatur peralihan dan pembebanan hak, serta menata struktur penguasaan dan pemilikan tanah. Dengan demikian, HMN mempunyai karakter aktif. Sembiring membedakan antara konsep "dikuasai oleh negara" dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA dan tindakan "menguasai" melalui kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Penguasaan tersebut tetap dibatasi oleh Pasal 2 ayat (3) UUPA yang mengharuskan kewenangan negara digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.[34]

HMN juga harus ditempatkan dalam tata jenjang hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional. Dalam konstruksi yang dikemukakan Boedi Harsono, Hak Bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan tertinggi yang mempunyai aspek publik dan perdata; HMN semata-mata mempunyai aspek publik; hak ulayat masyarakat hukum adat mempunyai aspek publik dan perdata; sedangkan hak-hak perorangan mempunyai aspek perdata. Unsur publik dari Hak Bangsa kemudian dilaksanakan oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.[35] Konstruksi tersebut memperlihatkan bahwa HMN tidak menghapus keberadaan hak perseorangan maupun hak ulayat,

[34]Sembiring, J., *Loc. Cit.*
[35]*Ibid.,* h. 124.

tetapi menjadi dasar bagi negara untuk mengatur hubungan di antara berbagai bentuk penguasaan tersebut.

Perkembangan penting dalam teori HMN selanjutnya terdapat dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah memaknai penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 sebagai mandat yang bersumber dari kedaulatan rakyat dan dilaksanakan melalui lima fungsi, yaitu mengadakan kebijakan (*beleid*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).[36] Kelima fungsi tersebut menunjukkan bahwa HMN mempunyai ruang lingkup yang lebih luas daripada fungsi regulasi semata. Fungsi pengurusan, misalnya, dapat diwujudkan melalui pemberian dan pencabutan perizinan, lisensi, dan konsesi, sedangkan fungsi pengawasan ditujukan untuk memastikan agar pelaksanaan penguasaan negara tetap mengarah pada sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi kemudian menegaskan bahwa apabila kelima fungsi penguasaan tersebut tidak dilaksanakan sebagai satu kesatuan, bentuk penguasaan negara harus dinilai berdasarkan efektivitasnya dalam mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun, penempatan pengelolaan langsung oleh negara sebagai bentuk penguasaan yang paling utama dalam putusan tersebut dibangun secara khusus dalam konteks pengelolaan minyak dan gas bumi. Oleh karena itu, pemeringkatan tersebut tidak tepat dimaknai bahwa negara harus menjadi pemilik atau pengelola langsung atas seluruh tanah. Dalam hukum agraria, HMN tetap harus ditempatkan sebagai kewenangan publik yang dijalankan sesuai karakter sumber daya dan hubungan hukum yang menjadi objek pengaturannya.[37]

---

[36]Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tanggal 15 Desember 2004. Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012, h. 97–98.

[37]Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-X/2012, h. 99–100.

Frasa “sebesar-besar kemakmuran rakyat” merupakan batas sekaligus ukuran konstitusional pelaksanaan HMN. Dalam Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi menetapkan empat tolok ukur untuk menilai pemenuhan tujuan tersebut, yaitu: kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat; tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat; tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; serta penghormatan terhadap hak rakyat secara turun-temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.[38] Keempat tolok ukur tersebut menunjukkan bahwa kemakmuran rakyat tidak semata-mata dapat diukur berdasarkan nilai ekonomi yang dihasilkan dari pemanfaatan sumber daya agraria, melainkan juga berdasarkan pemerataan, partisipasi, serta penghormatan terhadap hubungan masyarakat dengan sumber daya agraria.

HMN dengan demikian merupakan kewenangan yang terikat pada tujuan. Kewenangan negara tidak dapat dilepaskan dari tujuan yang menjadi dasar pemberiannya. Dalam doktrin hukum agraria, pelaksanaan HMN setidaknya dibatasi oleh tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat, hak atas tanah yang dimiliki perseorangan atau badan hukum, serta hak ulayat masyarakat hukum adat yang secara faktual masih ada.[39] Kekuasaan negara terhadap tanah yang telah dilekati suatu hak karena itu dibatasi oleh isi hak tersebut, sedangkan kewenangan terhadap tanah yang tidak dilekati hak dapat lebih luas tetapi tetap terikat pada tujuan HMN.

Dalam kaitannya dengan reforma agraria, HMN mempunyai kedudukan strategis karena memberikan dasar kewenangan kepada negara untuk melakukan penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria. Kewenangan negara untuk menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah memungkinkan dilakukannya koreksi terhadap

[38] *Ibid.*

[39] Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 3/PUU-VIII/2010 tanggal 16 Juni 2011, h. 161.

struktur penguasaan dan pemilikan yang timpang, sedangkan kewenangan menentukan peruntukan dan penggunaan sumber daya agraria memungkinkan negara mengarahkannya untuk kepentingan sosial dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Reforma agraria dalam konteks tersebut merupakan salah satu bentuk pelaksanaan HMN untuk mewujudkan tujuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Namun, penggunaan HMN juga mengandung risiko apabila kewenangan tersebut lebih diarahkan untuk memfasilitasi konsentrasi penguasaan sumber daya agraria daripada melakukan koreksi terhadap ketimpangan. Pada perkembangan politik hukum agraria, HMN pada periode tertentu lebih banyak digunakan untuk mendukung industrialisasi, investasi, pertambangan, kehutanan, dan kegiatan yang membutuhkan penguasaan tanah dalam skala besar daripada untuk melaksanakan pembaruan agraria. Kondisi tersebut dapat mendorong konsentrasi penguasaan sumber daya agraria sekaligus melahirkan konflik agraria.[40]

Oleh karena itu, dalam konteks RUU tentang Reforma Agraria, HMN perlu ditempatkan sebagai dasar kewenangan sekaligus dasar pembatasan tindakan negara. Negara mempunyai kewenangan untuk menata struktur agraria, tetapi kewenangan tersebut harus digunakan untuk memperluas akses yang adil terhadap sumber daya agraria, mengoreksi ketimpangan penguasaan dan pemilikan, melindungi hak perseorangan dan hak masyarakat hukum adat, serta menyelesaikan konflik agraria. Dalam relasi agraria yang tidak seimbang, negara tidak semata-mata berfungsi sebagai pemberi hak atau perizinan, melainkan mengelola hubungan hukum agar penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria tetap sesuai dengan tujuan keadilan sosial. Pandangan ini sejalan dengan pemikiran bahwa negara dalam HMN seharusnya dipahami sebagai pengelola hubungan hak yang tidak

[40]Pratama, R.A. *Loc. Cit.*, h. 148–151.

seimbang, bukan sebagai pemilik yang secara bebas membagikan tanah.

3. Teori Keadilan Agraria

Konstruksi keadilan agraria dalam hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari Pancasila, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Ketiganya menempatkan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria sebagai sarana untuk mewujudkan kemakmuran dan keadilan bagi rakyat. Orientasi tersebut secara tegas tercermin dalam UUPA. Konsiderans UUPA menempatkan bumi, air, dan ruang angkasa sebagai sumber daya yang mempunyai fungsi penting dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur, sedangkan Penjelasan Umumnya menegaskan bahwa hukum agraria nasional diarahkan untuk mewujudkan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani. Orientasi keadilan sosial tersebut selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (3) mengenai penggunaan kewenangan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, Pasal 6 mengenai fungsi sosial hak atas tanah, Pasal 7 mengenai larangan pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas, serta Pasal 17 mengenai batas maksimum dan minimum luas tanah. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pengaturan agraria tidak semata-mata berorientasi pada kebebasan pemilikan individual, tetapi juga pada terciptanya struktur penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang berkeadilan.

Salah satu pendekatan yang dapat digunakan untuk menjelaskan orientasi keadilan dalam UUPA adalah teori utilitarianisme. Rizqiaranti Salsabila, Lego Karjoko, dan Rahayu Subekti berpandangan bahwa tujuan UUPA untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat memiliki kedekatan dengan gagasan utilitarian mengenai *the greatest*

happiness for the greatest number.[41] Berdasarkan pendekatan ini, pengelolaan sumber daya agraria dapat dinilai adil apabila mampu memberikan manfaat dan kesejahteraan kepada sebanyak mungkin anggota masyarakat. Gagasan tersebut mempunyai titik temu dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 2 ayat (3) UUPA yang menempatkan kemakmuran rakyat sebagai tujuan penguasaan negara atas sumber daya agraria. Dalam kerangka yang sama, pengelolaan agraria perlu dinilai dari kemampuan negara memastikan bahwa manfaat yang dihasilkan dari sumber daya agraria benar-benar dapat dinikmati oleh masyarakat.

Meskipun demikian, utilitarianisme tidak sepenuhnya memadai apabila digunakan sebagai satu-satunya dasar untuk menjelaskan keadilan agraria. Orientasi pada manfaat terbesar bagi sebanyak mungkin orang dapat membuka kemungkinan pengorbanan terhadap hak atau kepentingan kelompok tertentu sepanjang dianggap menghasilkan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat secara keseluruhan. Persoalan tersebut menjadi penting dalam hubungan agraria karena pihak yang menanggung pengorbanan sering kali justru merupakan kelompok yang mempunyai posisi ekonomi, sosial, dan politik lebih lemah.

Keterbatasan tersebut dapat dilengkapi melalui teori justice as fairness yang dikembangkan John Rawls. Rawls menempatkan keadilan sebagai kebajikan utama institusi sosial dan menolak anggapan bahwa berkurangnya kebebasan atau hak sebagian orang dapat dibenarkan semata-mata untuk menghasilkan keuntungan yang lebih besar bagi orang lain.[42] Dalam pemikiran Rawls, ketidaksetaraan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan apabila memberikan manfaat bagi semua orang dan terutama memperbaiki kedudukan mereka yang paling tidak beruntung (*the least advantaged*). Prinsip ini

[41]Salsabila, R., Karjoko, L., dan Subekti, R., 2025, "Konsep Keadilan Agraria dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam," *Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum UMS 2025*, h. 208–212.

[42]Rawls, J., 1999, *A Theory of Justice*, MA: Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, h. 3–4 dan 52–73. Bibliografi dan edisi buku terverifikasi melalui JSTOR/Harvard University Press.

dikenal sebagai *difference principle.* Dalam konteks pertanahan, pemikiran tersebut memberikan dasar bahwa ketimpangan dalam kekayaan atau penguasaan sumber daya hanya dapat diterima apabila pengaturannya juga memberikan manfaat bagi kelompok masyarakat yang berada dalam posisi paling tidak beruntung.[43]

Teori Rawls juga membantu membedakan antara "perlakuan yang sama" dan "keadilan substantif" dalam penguasaan sumber daya agraria. Pemberian kesempatan yang secara formal sama kepada setiap subjek hukum belum tentu menghasilkan keadaan yang adil apabila kemampuan ekonomi dan posisi tawar masing-masing pihak berbeda secara nyata. Petani kecil, masyarakat hukum adat, masyarakat tanpa tanah, dan kelompok rentan lainnya tidak berada dalam posisi yang sama dengan korporasi yang memiliki modal, akses informasi, dan kemampuan kelembagaan yang lebih kuat. Kesamaan perlakuan terhadap pihak-pihak yang sejak awal tidak berada dalam posisi yang setara justru dapat mempertahankan ketimpangan yang ada. Dalam keadaan demikian, perlakuan yang berbeda dapat dibenarkan sepanjang diarahkan untuk memperbaiki posisi kelompok yang paling tidak beruntung. Salsabila, Karjoko, dan Subekti menghubungkan hal tersebut dengan prinsip maximum minimorum, yaitu pengaturan ketidaksamaan sedemikian rupa sehingga memberikan manfaat sebesar mungkin bagi kelompok masyarakat yang paling lemah.[44]

Pemikiran tersebut relevan dengan reforma agraria karena ketidakadilan agraria tidak hanya lahir dari hubungan atau transaksi individual, tetapi juga dari struktur penguasaan sumber daya agraria yang timpang. Gagasan reforma agraria di Indonesia sejak awal diarahkan untuk mengoreksi struktur agraria yang terbentuk dari sistem feodal dan kolonial serta menempatkan sebagian masyarakat dalam posisi yang tidak menguntungkan. Reforma agraria karena itu

[43]Situmorang, S.F.B., Siregar, R.J., Simamora, S.F.T., dan Gultom, M.H., 2023, "Teori Keadilan Sebagai Fairness Karya John Rawls Dikaitkan dengan Bank Tanah di Indonesia," *Innovative: Journal of Social Science Research*, Vol. 3, no. 2, h. 1571–1572, https://doi.org/10.31004/innovative.v3i2.362.

[44]Salsabila, R., Karjoko, L., dan Subekti, R., *Op.Cit.*, h. 210–212.

ditujukan untuk memperkuat kedudukan kelompok masyarakat yang berada pada lapisan bawah sekaligus membatasi dominasi penguasaan sumber daya oleh kelompok yang mempunyai posisi lebih kuat.[45] Dengan demikian, keadilan agraria tidak cukup diwujudkan melalui pemberian perlakuan yang sama, tetapi juga memerlukan tindakan untuk memperbaiki ketimpangan struktural dalam penguasaan dan pemilikan sumber daya agraria.

Dalam kerangka tersebut, keadilan agraria memiliki karakter distributif, yaitu memastikan agar penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan manfaat ekonomi sumber daya agraria tidak terkonsentrasi pada kelompok tertentu. Keadilan distributif tidak berarti setiap orang harus memperoleh tanah dalam jumlah yang sama, tetapi menghendaki suatu struktur penguasaan yang tidak menghilangkan akses masyarakat terhadap sumber kehidupannya. Prinsip tersebut tercermin dalam Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA serta dipertegas dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 yang menempatkan pembaruan agraria sebagai proses penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria untuk mencapai keadilan dan kemakmuran. Atas dasar itu, keadilan agraria tidak cukup diwujudkan melalui legalisasi aset, tetapi juga memerlukan koreksi terhadap ketimpangan penguasaan, perluasan akses terhadap sumber daya agraria, dan pemberdayaan ekonomi melalui keterpaduan *asset reform* dan *access reform*.46

Selain bersifat distributif, keadilan agraria juga memiliki dimensi prosedural serta pengakuan dan perlindungan hak. Pelaksanaan reforma agraria harus dilakukan secara transparan, partisipatif, dan akuntabel dengan memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam identifikasi dan pemetaan penguasaan tanah, penentuan subjek dan objek reforma agraria, pengambilan keputusan, serta penyelesaian

[45]Aprianto, T.C., 2014, "Reforma Agraria: Momentum Keadilan dan Kesejahteraan," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 1, no. 39, h. 357, https://doi.org/10.31292/jb.v1i39.177.

[46]Martalina, R. dan Sari, A.O.V.P., 2024, "Accelerating the Implementation of Agrarian Reform in Indonesia Based on the Theory of Dignified Justice," *Constitutional Law Society*, Vol. 3, no. 1, h. 73–84, https://doi.org/10.36448/cls.v3i1.

konflik. Prinsip tersebut sejalan dengan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 dan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023. Pada saat yang sama, sistem agraria yang berkeadilan perlu mengakui keragaman hubungan hukum dan penguasaan masyarakat terhadap sumber daya agraria, termasuk hak perseorangan, hak komunal, hak masyarakat hukum adat, serta bentuk penguasaan lain yang sah. Pendekatan serupa juga terdapat dalam *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (VGGT) yang menekankan perlindungan hak tenurial dan akses yang setara terhadap sumber daya agraria.[47]

Keadilan agraria juga mengandung dimensi korektif, terutama terhadap ketidakadilan yang lahir dari penghilangan hak, pengambilalihan tanah, atau ketimpangan penguasaan yang berlangsung dalam jangka waktu yang panjang. Reforma agraria dalam konteks ini tidak hanya diarahkan pada penataan distribusi sumber daya agraria untuk masa mendatang, tetapi juga pada penyelesaian ketidakadilan yang telah terjadi melalui mekanisme pemulihan yang sesuai, termasuk restitusi, kompensasi yang adil, dan redistribusi untuk memulihkan akses masyarakat terhadap sumber daya agraria.[48]

Dalam sistem hukum Indonesia, keseluruhan dimensi tersebut pada akhirnya harus ditempatkan dalam kerangka keadilan sosial berdasarkan Pancasila. Pancasila tidak hanya berkedudukan sebagai dasar negara, tetapi juga sebagai Rechtsidee yang memberikan arah bagi cita hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dari sudut pandang ini, reforma agraria merupakan bagian dari upaya membangun struktur agraria yang meninggalkan warisan ketimpangan kolonial dan feodal menuju terwujudnya "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Pendekatan keadilan bermartabat juga menempatkan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar dalam menilai pelaksanaan reforma

[47]FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, *Loc.Cit.*

[48]*Ibid.*

agraria, termasuk tuntutan agar pelaksanaannya berlangsung secara berkeadilan, berkelanjutan, partisipatif, transparan, dan akuntabel.

4. Fungsi Sosial Tanah

Tanah memiliki Tanah mempunyai kedudukan yang khas dalam kehidupan manusia karena tidak hanya merupakan objek hak dan sumber nilai ekonomi, tetapi juga merupakan ruang tempat manusia hidup, melakukan kegiatan sosial dan ekonomi, serta membangun kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, hubungan hukum seseorang dengan tanah tidak dapat dipahami semata-mata sebagai hubungan kepemilikan yang memberikan kebebasan tanpa batas kepada pemegang hak. Hak atas tanah selalu berada dalam konteks kehidupan masyarakat dan harus memperhatikan kepentingan sosial yang lebih luas.

Konsep tersebut mempunyai akar pemikiran yang kuat dalam teori fungsi sosial hak milik (*social function of property*), terutama melalui pemikiran ahli hukum Prancis Léon Duguit. Duguit mengkritik pandangan klasik yang menempatkan hak milik sebagai hak subjektif individual yang bersifat absolut. Menurut Duguit, pemilikan mempunyai dimensi sosial karena pemilik mempunyai tanggung jawab untuk menggunakan kekayaannya dengan cara yang memberikan manfaat bagi masyarakat. Dengan demikian, hak milik tidak hanya merupakan sumber kekuasaan bagi pemilik, tetapi juga mengandung kewajiban sosial.[49] Teori Duguit penting bagi kajian reforma agraria karena memberikan dasar konseptual bahwa hak milik tidak dapat dipisahkan dari kewajiban sosial. Dalam pandangan tersebut, kepemilikan tidak semata-mata memberikan hak kepada seseorang untuk menguasai dan menggunakan suatu benda menurut kehendaknya sendiri. Pemilik juga mempunyai tanggung jawab sosial

[49]Duguit, L., 1921, *Law in the Modern State*, *trans. Frida and Harold Laski*, George Allen & Unwin, London. Lihat juga Babie, P. and Wilksch, J.V., 2019, *Léon Duguit and the Social Obligation Norm of Property: A Translation and Global Exploration*, Springer, Singapore.

untuk memastikan bahwa penggunaan kekayaannya tidak bertentangan dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks hukum agraria Indonesia, teori tersebut memperoleh bentuk normatif melalui Pasal 6 UUPA, yang menyatakan bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial." Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa UUPA tidak menempatkan hak atas tanah sebagai hak individual yang bersifat mutlak, tetapi sebagai hak yang pelaksanaannya harus mempertimbangkan kepentingan masyarakat. Triana Rejekiningsih menegaskan bahwa asas fungsi sosial hak atas tanah pada dasarnya merupakan pengakuan terhadap tiga kepentingan, yaitu kepentingan individual, kepentingan sosial, dan kepentingan umum. Karena itu, fungsi sosial tidak berarti menghilangkan hak individual atas tanah, tetapi menciptakan keseimbangan antara hak pemegang tanah dengan kepentingan masyarakat.

Perspektif tersebut juga ditemukan dalam literatur internasional. Antônio José de Souza Lima dan koleganya dalam kajian mengenai Brasil menunjukkan bahwa prinsip *social function of property* menempatkan kepemilikan tanah sebagai hak yang sekaligus mengandung kewajiban untuk menggunakan tanah dengan cara yang memberikan manfaat bagi masyarakat secara keseluruhan. Dalam konteks ketimpangan penguasaan tanah, prinsip tersebut dapat menjadi instrumen untuk mendorong keadilan sosial dan pengurangan kemiskinan.[50]

Asas fungsi sosial tersebut menunjukkan bahwa hak atas tanah mempunyai dimensi individual sekaligus dimensi sosial. Secara teoritis asas fungsi sosial hak atas tanah merupakan pengakuan terhadap adanya kepentingan perseorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah. Dengan demikian, fungsi sosial bukan berarti menghapus atau meniadakan hak individual atas tanah,

[50]Rejekiningsih, T., 2016, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)," *Yustisia*, Vol. 5, no. 2.

melainkan menempatkan hak tersebut dalam hubungan yang seimbang dengan kepentingan masyarakat dan kepentingan umum.[51]

Fungsi sosial hak atas tanah pada dasarnya merupakan prinsip untuk menjaga keseimbangan antara hak individual pemegang hak dan kepentingan masyarakat. Pemegang hak tetap mempunyai kewenangan untuk menggunakan, memanfaatkan, dan mengambil manfaat dari tanah yang dikuasainya, tetapi kewenangan tersebut tidak bersifat absolut. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat, tata ruang, lingkungan hidup, serta kepentingan umum yang lebih luas.

Dalam konteks ini, fungsi sosial tidak seharusnya ditafsirkan hanya sebagai legitimasi bagi negara untuk mengambil atau membatasi hak atas tanah. Sebaliknya, fungsi sosial juga mengandung dimensi perlindungan terhadap pemegang hak, karena pembatasan atau pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum harus dilakukan berdasarkan hukum, melalui prosedur yang adil, dan disertai pemberian ganti kerugian yang layak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kajian mengenai penerapan fungsi sosial hak atas tanah juga menunjukkan adanya kebutuhan untuk menjaga titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan individual.[52] Dengan demikian, fungsi sosial tanah dapat dipahami sebagai asas keseimbangan, yaitu keseimbangan antara kepentingan pemegang hak untuk menggunakan dan menikmati tanah dengan kewajiban untuk memperhatikan kepentingan masyarakat dan kepentingan umum.

Konsekuensi penting dari fungsi sosial adalah bahwa hak atas tanah tidak hanya memberikan kewenangan, tetapi juga mengandung

---

[51]Deininger, K. dan Feder, G., 2009, "Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy", *The World Bank Research Observer,* Vol. 24, no. 2, serta kajian mengenai implementasi prinsip fungsi sosial properti dalam konteks ketimpangan kepemilikan tanah di Brasil dalam Ondetti, G., 2016, "The Social Function of Property, Land Rights and Social Welfare in Brazil", *Land Use Policy*, Vol. 50, h. 29–37.

[52]Herefa, D.F., 2020, "Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah dalam Menunjang Pembangunan di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria," *Lex Administratum*, Vol. 8, no. 3.

kewajiban. Pemegang hak tidak dapat menggunakan tanah semata-mata berdasarkan kepentingan pribadinya apabila penggunaan tersebut bertentangan dengan kepentingan masyarakat atau menimbulkan kerugian bagi lingkungan dan pihak lain. Dengan perspektif tersebut, kepemilikan atau penguasaan tanah seharusnya diikuti dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah secara bertanggung jawab. Tanah tidak semestinya dibiarkan terlantar, digunakan secara eksploitatif, atau dimanfaatkan dengan cara yang menghilangkan akses masyarakat terhadap kepentingan sosial yang sah. Fungsi sosial dengan demikian mengandung gagasan bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sekaligus tanggung jawab sosial.

Kajian mengenai fungsi sosial hak atas tanah dalam hukum agraria Indonesia menunjukkan bahwa asas tersebut dapat diwujudkan melalui berbagai instrumen hukum, antara lain landreform, konsolidasi tanah, redistribusi tanah, pengendalian tanah terlantar, dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.[53] Dalam perspektif reforma agraria, fungsi sosial tanah memiliki arti yang lebih luas daripada sekadar kewajiban pemegang hak untuk memperhatikan kepentingan umum. Fungsi sosial juga menjadi dasar bagi negara untuk melakukan koreksi terhadap ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah apabila struktur tersebut menghambat tercapainya keadilan sosial. Apabila tanah merupakan sumber kehidupan dan sumber produksi yang penting, maka struktur penguasaan tanah yang sangat timpang dapat berimplikasi terhadap kesempatan masyarakat untuk memperoleh penghidupan. Karena itu, prinsip bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dapat menjadi salah satu landasan normatif bagi kebijakan yang diarahkan pada pemerataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

Dalam hal ini, reforma agraria dapat dipandang sebagai salah satu bentuk pelembagaan fungsi sosial tanah pada tingkat struktur agraria.

[53] *Ibid.*

Jika fungsi sosial pada tingkat individual menuntut agar pemegang hak menggunakan tanah dengan memperhatikan kepentingan masyarakat, maka reforma agraria pada tingkat struktural diarahkan untuk memastikan agar struktur penguasaan dan pemilikan tanah secara keseluruhan lebih berkeadilan.

Hubungan antara fungsi sosial tanah dan reforma agraria menjadi semakin jelas apabila reforma agraria dipahami bukan sekadar sebagai redistribusi tanah, tetapi sebagai penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria mendefinisikan reforma agraria sebagai penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses. Dengan demikian, kebijakan reforma agraria secara normatif mempunyai hubungan langsung dengan prinsip fungsi sosial tanah karena keduanya sama-sama menempatkan penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kerangka keadilan dan kemakmuran rakyat. Dari perspektif ini, fungsi sosial tanah memberikan dasar bahwa hak individual atas tanah harus dihormati, tetapi pelaksanaannya harus ditempatkan dalam kerangka kepentingan sosial, keadilan agraria, keberlanjutan lingkungan, dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

5. Konflik Agraria dan Penyelesaian Konflik

Konflik agraria pada dasarnya tidak dapat dipahami hanya sebagai perselisihan mengenai siapa yang memiliki atau berhak menggunakan sebidang tanah. Tanah merupakan sumber daya yang mempunyai nilai ekonomi, sosial, politik, dan budaya sekaligus. Karena itu, perebutan penguasaan dan pemanfaatan tanah sering kali mempertemukan kepentingan yang berbeda antara masyarakat, negara (pemerintah pusat dan pemerintah daerah), dan badan usaha (swasta). Dalam situasi tertentu, konflik bahkan memperlihatkan ketidakseimbangan kekuasaan antara pihak yang memiliki akses terhadap modal,

kewenangan administratif, informasi, dan instrumen hukum dengan masyarakat yang bergantung pada tanah sebagai sumber penghidupan. Perspektif tersebut menunjukkan bahwa konflik agraria perlu dipahami sebagai fenomena sosial yang mempunyai dimensi struktural, bukan semata-mata sebagai pelanggaran atau perselisihan hukum individual.

Ada beberapa teori konflik yang dapat digunakan untuk memahami konflik agraria. *Pertama*, teori konflik Karl Marx. Pemikiran Karl Marx memberikan salah satu fondasi penting dalam memahami konflik sebagai konsekuensi dari ketimpangan penguasaan sumber daya dan hubungan produksi. Dalam perspektif Marx, struktur masyarakat dibentuk oleh hubungan produksi yang menempatkan individu dan kelompok ke dalam posisi-posisi yang berbeda dalam proses produksi. Posisi tersebut ditentukan terutama oleh hubungan mereka dengan alat produksi, sehingga melahirkan kelas-kelas sosial dengan kepentingan yang saling bertentangan, terutama antara pemilik alat produksi (*bourgeoisie*) dan pekerja (*proletariat*).[54] Dengan demikian, konflik bukan merupakan penyimpangan yang berada di luar struktur sosial, melainkan dapat muncul dari struktur hubungan sosial itu sendiri.

Dalam *Capital*, Marx menunjukkan bahwa tanah mempunyai kedudukan khusus dalam hubungan produksi karena kepemilikan atas tanah memungkinkan pemiliknya memperoleh *ground rent*. Menurut Marx, *landed property* merupakan bentuk monopoli atas bagian tertentu dari bumi yang memungkinkan pemilik tanah memperoleh bagian dari nilai lebih yang dihasilkan dalam proses produksi. Dalam masyarakat kapitalis, hubungan antara pekerja,

[54]Marx, K. dan Engels, F. (1848). "*Manifesto of the community party*", diakses 30 Agustus 2026 dari https://equalspublishing.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/05/print-ep_marx-engels_1848_manifesto-3.pdf. Lihat juga Marx, K., 1867, "*Capital: A Critique of political economy*", Vol. 1, h. 50 dan 58, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-I.pdf

kapitalis, dan pemilik tanah membentuk hubungan yang berbeda sekaligus saling bertentangan dalam distribusi hasil produksi.[55]

Perspektif tersebut relevan untuk memahami konflik agraria karena penguasaan tanah tidak hanya menentukan siapa yang dapat menggunakan suatu ruang, tetapi juga menentukan siapa yang memperoleh manfaat ekonomi dari ruang tersebut. Ketika tanah yang sebelumnya menjadi sumber penghidupan masyarakat dialihkan untuk kegiatan perkebunan, pertambangan, pembangunan kawasan, atau kegiatan ekonomi berskala besar, perubahan tersebut dapat mengubah struktur hubungan sosial dan distribusi manfaat di antara kelompok masyarakat yang terlibat. Dalam kerangka Marx, persoalan tersebut dapat dipahami sebagai konflik kepentingan yang berakar pada perbedaan posisi dalam struktur penguasaan sumber daya.

Pemikiran Marx mengenai hubungan antara tanah, kepemilikan, dan produksi juga menunjukkan bahwa konflik agraria tidak selalu dapat diselesaikan hanya dengan memberikan kepastian formal mengenai status hak. Kepastian mengenai siapa pemegang hak memang penting, tetapi belum tentu menjawab persoalan yang lebih mendasar mengenai bagaimana tanah dikuasai, untuk siapa tanah dimanfaatkan, siapa yang memperoleh manfaat, dan siapa yang menanggung akibat dari perubahan penggunaan tanah. Marx bahkan menunjukkan bahwa perkembangan kapitalisme dalam pertanian berkaitan dengan proses pemisahan produsen langsung dari tanah sebagai salah satu kondisi pembentukan produksi kapitalis.[56]

Dalam konteks Indonesia, teori Marx tidak harus diterapkan secara dogmatis untuk menyatakan bahwa seluruh konflik agraria merupakan konflik antara kelas kapitalis dan masyarakat. Teori Marx

---

[55]Marx, K., 1848, "*Capital Vol. III Part VI: Transformation of surplus-profit into ground-rent". Chapter 37*, Introduction, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.marxists.org/archive/marx/works/1894-c3/ch37.htm.

[56]Marx, K., 1867. "*Capital Vol. I: Chapter 27: Expropriation of the agricultural population from the land*", diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/ch27.htm.

digunakan untuk membantu mengidentifikasi dimensi distribusi dan ketimpangan penguasaan sumber daya dalam suatu konflik. Dengan perspektif tersebut, konflik antara masyarakat dan perusahaan, misalnya, tidak hanya dilihat sebagai perbedaan klaim atas bidang tanah, tetapi juga sebagai persoalan mengenai distribusi manfaat ekonomi, akses terhadap sumber daya, dan posisi tawar para pihak.

Kedua, teori konflik Ralf Dahrendorf. Pemikiran Ralf Dahrendorf memperluas teori konflik dengan menggeser pemikiran Karl Marx dari semata-mata hubungan kepemilikan alat produksi menuju distribusi kewenangan dalam struktur sosial. Dalam *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Dahrendorf memberikan kerangka untuk memahami konflik sosial dengan menempatkan kekuasaan sebagai unsur penting dalam pembentukan kelompok sosial dan munculnya konflik. Berbeda dengan pendekatan yang mengidentifikasi kelas terutama berdasarkan kepemilikan alat produksi, Dahrendorf melihat bahwa posisi seseorang atau kelompok dalam struktur kekuasaan turut menentukan kedudukannya dalam masyarakat. Dalam struktur sosial terdapat kelompok yang memiliki kekuasaan (*superordinate groups*) dan kelompok yang berada dalam posisi didominasi (*subordinate groups*). Perbedaan posisi tersebut kemudian menghasilkan kepentingan yang berbeda dan dapat berkembang menjadi konflik ketika kepentingan antarkelompok bersifat antagonistik.[57]

Dalam perspektif tersebut, terdapat tiga konsep penting yang dapat digunakan untuk memahami konflik, yaitu kekuasaan, kepentingan, dan kelompok sosial. Kekuasaan menunjukkan kemampuan suatu kelompok untuk memengaruhi atau menentukan tindakan dan keputusan dalam suatu struktur sosial. Perbedaan posisi kekuasaan menghasilkan perbedaan kepentingan antara kelompok yang memiliki kewenangan dan kelompok yang berada dalam posisi subordinat. Ketika perbedaan kepentingan tersebut berkembang menjadi

[57]Dahrendorf, R., 1959, "*Class and class conflict in industrial society*", CA: Stanford University Press, Stanford, h. 241–248, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.d.umn.edu/cla/faculty/jhamlin/4111/Class%20and%20Class%20Conflict%20in%20Industrial%20Society_files/DahredorfReading1.html?utm.

kepentingan yang antagonistic, terbentuk kelompok konflik potensial maupun kelompok konflik aktual.[58] Karena itu, konflik tidak hanya dapat dilihat sebagai pertentangan kepentingan yang bersifat material, tetapi juga sebagai pertentangan mengenai legitimasi hubungan kekuasaan.

Dalam konflik agraria, perspektif Dahrendorf memungkinkan konflik dipahami bukan semata sebagai perselisihan mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, tetapi sebagai pertentangan antara kelompok-kelompok yang memiliki posisi dan kewenangan yang berbeda dalam menentukan akses, penguasaan, pemanfaatan, dan distribusi sumber daya agraria. Konflik menjadi makin tajam ketika kepentingan kelompok yang memiliki otoritas berhadapan dengan kepentingan masyarakat yang terdampak, terutama ketika keputusan mengenai tanah tidak memperoleh legitimasi sosial atau tidak disertai kompensasi yang dianggap adil.[59] Dengan demikian, konflik dapat terbentuk karena ketimpangan kewenangan dan posisi dalam proses pengambilan keputusan, meskipun para pihak tidak dapat secara sederhana dikategorikan sebagai kelas pemilik modal dan kelas pekerja.

Teori Dahrendorf juga membantu menjelaskan mengapa konflik dapat tetap terjadi sekalipun telah terdapat aturan hukum yang secara formal mengatur hak dan kewajiban para pihak. Keberadaan aturan tidak dengan sendirinya menghilangkan konflik apabila terdapat perbedaan kemampuan untuk memengaruhi proses pembentukan, penafsiran, atau pelaksanaan keputusan. Dalam konteks agraria, pihak yang memiliki kewenangan administratif, sumber daya ekonomi, dan akses terhadap institusi dapat mempunyai posisi tawar yang berbeda dari masyarakat yang secara langsung bergantung pada tanah.

[58] *Ibid.*

[59] Riyadi, B.S., 2017, "Sociology of law: An agrarian dispute settlement", *International Journal of Law,* Vol 3, no. 3, h. 52–58.

Dengan demikian, perspektif Dahrendorf mengarahkan perhatian pada relasi kewenangan dalam penyelesaian konflik agraria. Penyelesaian yang efektif tidak cukup hanya menentukan hak secara formal, tetapi juga perlu memastikan adanya kesetaraan prosedural, akses terhadap informasi, kesempatan menyampaikan kepentingan, serta mekanisme pengambilan keputusan yang emmungkinkan pihak yang secara struktural lebih lemah tetap mempunyai posisi yang bermakna dalam proses penyelesaian.

Ketiga, teori konflik Johan Galtung. Jika Karl Marx memberikan penekanan pada ketimpangan penguasaan sumber daya dan Ralf Dahrendorf pada distribusi kewenangan, Johan Galtung memperluas pemahaman konflik dengan memperkenalkan konsep kekerasan struktural. Dalam artikelnya yang berpengaruh berjudul "*Violence, Peace, and Peace Research*", Galtung membedakan kekerasan langsung dari kekerasan yang tertanam dalam struktur sosial. Kekerasan struktural terjadi ketika struktur sosial menghasilkan kondisi yang menyebabkan sebagian kelompok memiliki kesempatan yang lebih kecil untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dibandingkan kelompok lain.[60]

Konsep tersebut penting karena konflik agraria tidak selalu tampil dalam bentuk kekerasan fisik. Konflik dapat berlangsung melalui mekanisme administratif, ketimpangan akses terhadap informasi, penggusuran, pembatasan akses terhadap sumber penghidupan, kriminalisasi, atau ketidaksetaraan dalam memperoleh perlindungan hukum. Dalam kondisi demikian, tidak adanya kekerasan fisik tidak berarti tidak terdapat persoalan ketidakadilan. Struktur hukum, kebijakan, dan kelembagaan dapat menghasilkan konsekuensi yang berbeda bagi kelompok yang berbeda.

Galtung juga membantu memperluas cara melihat penyelesaian konflik. Konflik tidak cukup diakhiri dengan menghentikan tindakan kekerasan atau mencapai kesepakatan sementara. Jika struktur yang

[60]Galtung, J., 1969, "Violence, Piece, and Peace Research". *Journal of Research,* Vol. 6, no. 3, h. 167–191, https://doi.org/10.1177/002234336900600301.

menghasilkan ketidakadilan tetap dipertahankan, konflik dapat muncul kembali dalam bentuk yang berbeda. Oleh karena itu, penyelesaian perlu diarahkan pada perubahan kondisi struktural yang menjadi sumber konflik.

Perspektif tersebut sangat relevan dalam konflik agraria yang melibatkan masyarakat dengan negara atau badan usaha. Misalnya, apabila konflik muncul karena ketidaksesuaian antara penguasaan masyarakat secara turun-temurun dengan keputusan administratif mengenai status atau penggunaan suatu wilayah, penyelesaian yang hanya memerintahkan masyarakat untuk meninggalkan tanah tidak menyelesaikan akar konflik. Sebaliknya, diperlukan pemeriksaan mengenai sejarah penguasaan, proses pengambilan keputusan, status hukum tanah, kepentingan masyarakat, serta dampak sosial dan ekonominya.

Dengan demikian, teori Galtung memberikan dasar untuk melihat konflik agraria sebagai persoalan yang dapat mempunyai dimensi langsung, relasional, dan struktural. Penyelesaian konflik harus diarahkan tidak hanya pada penghentian perselisihan, tetapi juga pada perbaikan struktur dan hubungan yang memungkinkan konflik tersebut terjadi.

Ketiga teori tersebut memberikan perspektif yang berbeda tetapi saling melengkapai. Marx membantu menjelaskan konflik sebagai akibat ketimpangan penguasaan dan distribusi sumber daya. Dahrendorf menjelaskan konflik sebagai konsekuensi distribusi kewenangan yang tidak seimbang, sedangkan Galtung menjelaskan bagaimana struktur sosial, kebijakan, dan institusi dapat menghasilkan ketidakadilan yang mempertahankan konflik.

Ketiganya dapat digunakan untuk membangun kerangka analisis konflik agraria sebagai berikut.

Tabel 1. Relevansi Teori Konflik Karl Marx, Ralf Dahrendorf, dan Johan Galtung terhadap Konflik Agraria.

Perspektif	Fokus konflik	Relevansi dalam konflik agraria

Karl Marx	Penguasaan sumber daya dan hubungan produksi	Ketimpangan penguasaan tanah, konsentrasi tanah, distribusi manfaat ekonomi
Rahl Dahrendorf	Distribusi kewenangan	Ketimpangan posisi antara masyarakat, pemerintah, dan badan usaha
Johan Galtung	Struktur yang menghasilkan ketidakadilan	Kebijakan, institusi, dan tata kelola yang menyebabkan atau mempertahankan ketimpangan

Dari ketiga perspektif tersebut dapat dirumuskan bahwa konflik agraria merupakan konflik yang tidak hanya berkaitan dengan objek tanah, tetapi juga dengan distribusi sumber daya, kewenangan, manfaat, dan pengaruh dalam menentukan penggunaan serta pemanfaatan sumber daya agraria. Konflik menjadi makin kompleks ketika ketimpangan tersebut diperkuat oleh struktur hukum dan kelembagaan yang terfragmentasi.

Penelitian Afrizal dan Ward Berenschot[61] menunjukkan bahwa konflik yang berkaitan dengan perubahan penggunaan lahan, khususnya dalam ekspansi perkebunan kelapa sawit dan pertambangan, sering mempertemukan masyarakat pedesaan dengan perusahaan yang memperoleh konsesi atas wilayah yang diklaim masyarakat. Kajian mereka terhadap sejumlah konflik menunjukkan bahwa mekanisme informal sering lebih banyak digunakan dibandingkan pengadilan, sementara mekanisme penyelesaian yang tersedia pada banyak kasus belum mampu menghasilkan penyelesaian yang efektif dan berkelanjutan.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa konflik agraria tidak cukup dipahami sebagai *dispute over title*, yaitu perselisihan mengenai siapa yang mempunyai bukti hak paling kuat. Konflik agraria juga

[61]Afrizal dan Berenschot, W, 2020, "Resolving land conflicts in Indonesia". *Bijdragen tot de taal-, land- en volkenkunde/Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia,* Vol. 176, no. 4, h. 561–574.

merupakan persoalan mengenai sejarah penguasaan, perubahan penggunaan tanah, akses terhadap sumber daya, relasi kekuasaan, dan legitimasi keputusan yang memengaruhi ruang hidup masyarakat. Oleh sebab itu, pendekatan penyelesaiannya perlu mampu menggabungkan dimensi hukum dengan dimensi sosial dan struktural.

Pemahaman mengenai akar konflik menentukan pendekatan yang digunakan untuk menyelesaikannya. Apabila konflik hanya dipahami sebagai perselisihan mengenai hak, penyelesaiannya cenderung diarahkan pada penentuan pihak yang benar dan pihak yang salah. Pendekatan tersebut dapat diperlukan dalam sengketa tertentu, tetapi belum tentu memadai untuk konflik agraria yang melibatkan ketimpangan struktural, hubungan sosial yang telah lama memburuk, serta lebih dari dua kepentingan. Karena itu, penyelesaian konflik perlu dibedakan dari sekadar mengakhiri perselisihan. Penyelesaian konflik harus diarahkan pada terciptanya kondisi yang memungkinkan para pihak menerima hasil penyelesaian, melaksanakan kesepakatan atau keputusan, dan mencegah konflik yang sama berulang.

Ada beberapa bentuk penyelesaian konflik. *Pertama*, penyelesaian konflik melalui negosiasi dan mediasi. Negosiasi merupakan bentuk penyelesaian konflik yang memberikan ruang kepada para pihak untuk merumuskan sendiri penyelesaian berdasarkan kepentingan masing-masing. Dalam konflik agraria, negosiasi dapat digunakan apabila para pihak mempunyai kapasitas yang relatif seimbang dan terdapat ruang untuk mencapai kesepakatan. Mediasi menambahkan pihak ketiga yang netral untuk membantu para pihak mengidentifikasi kepentingan, memperjelas persoalan, dan merumuskan kesepakatan. Pendekatan mediasi menjadi penting karena konflik agraria sering melibatkan hubungan sosial yang akan tetap berlangsung setelah sengketa formal berakhir. Penelitian mengenai konflik perubahan penggunaan lahan di Indonesia menunjukkan bahwa masyarakat sering menggunakan negosiasi dan mediasi sebagai alternatif terhadap proses peradilan formal. Namun, efektivitas mekanisme tersebut

sangat dipengaruhi oleh ketimpangan posisi tawar, representasi masyarakat, serta kepercayaan terhadap lembaga yang memfasilitasi penyelesaian.[62]

Temuan tersebut mengandung implikasi penting bagi pembentukan hukum. Mediasi tidak boleh dipahami sekadar sebagai prosedur untuk mempercepat penyelesaian perkara. Dalam konflik dengan ketimpangan kekuasaan yang besar, proses mediasi justru dapat menghasilkan kesepakatan yang tidak adil apabila tidak disertai jaminan kesetaraan prosedural, informasi yang memadai, pendampingan, dan mediator yang independen.

Kedua, penyelesaian konflik melalui pendekatan transformatif. Pendekatan transformatif memberikan perhatian lebih besar terhadap perubahan hubungan para pihak daripada sekadar tercapainya kesepakatan. Bush dan Folger menjelaskan bahwa mediasi transformatif diarahkan pada penguatan kapasitas para pihak (*empowerment*) dan pengakuan terhadap pihak lain (*recognition*). Dengan pendekatan tersebut, mediasi tidak hanya bertujuan menghasilkan penyelesaian substantif, tetapi juga memperbaiki kualitas interaksi dan hubungan para pihak.[63] Pendekatan tersebut relevan untuk konflik agraria karena banyak konflik berlangsung dalam hubungan sosial yang panjang. Masyarakat dapat tetap hidup berdampingan dengan perusahaan atau pemerintah daerah setelah suatu sengketa diselesaikan. Oleh sebab itu, penyelesaian yang hanya menghasilkan keputusan mengenai penguasaan tanah tanpa memperbaiki hubungan sosial berpotensi meninggalkan ketidakpercayaan dan memunculkan konflik baru.

Ketiga, penyelesaian melalui transformasi konflik**.** John Paul Lederach mengembangkan pendekatan *conflict transformation* yang

---

[62]*Ibid*.

[63]Folger, J.P. dan Bush, R.A.B, 2005, "The promise of mediation: The transformative approach to conflict". *Jossey-Bass*, Nova Iorque.

melihat konflik sebagai bagian dari hubungan sosial yang lebih luas. Transformasi konflik tidak berhenti pada penyelesaian persoalan yang tampak, tetapi diarahkan pada perubahan pola hubungan, struktur, dan kondisi yang melahirkan konflik. Lederach menekankan pentingnya pendekatan yang berakar pada konteks budaya, pembangunan hubungan, dialog, dan pemberdayaan para pihak.[64] Pendekatan ini sangat relevan untuk konflik agraria yang mempunyai dimensi struktural. Jika konflik disebabkan oleh ketimpangan penguasaan tanah, lemahnya pengakuan hak masyarakat, tumpang tindih kewenangan, atau ketidaksesuaian data, maka kesepakatan antara dua pihak tidak cukup. Penyelesaian harus disertai tindakan untuk memperbaiki kondisi yang menyebabkan konflik.

Dalam konteks tersebut, penyelesaian konflik agraria perlu mencakup setidaknya empat dimensi, yaitu:

a. penyelesaian substansi, berupa penentuan dan pemulihan hak atau kepentingan para pihak;
b. penyelesaian prosedural, berupa proses yang adil, transparan, dan memberikan kesempatan yang seimbang;
c. pemulihan hubungan, berupa perbaikan relasi sosial dan kepercayaan antarpihak; dan
d. perubahan struktural, berupa koreksi terhadap kebijakan, data, kelembagaan, atau tata kelola yang menjadi sumber konflik.

Pendekatan penyelesaian konflik yang demikian menempatkan keadilan sebagai unsur yang tidak dapat dipisahkan dari efektivitas penyelesaian. Kesepakatan yang dicapai dengan mengabaikan ketimpangan posisi para pihak belum tentu merupakan penyelesaian yang adil. Sebaliknya, keputusan yang secara formal benar tetapi tidak dapat dilaksanakan atau tidak menyelesaikan akar persoalan juga belum tentu menghasilkan perdamaian yang berkelanjutan.

[64]Lederach, J.P., 1995, *Preparing For Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse University Press, New York.

Dalam konteks Indonesia, penelitian Ikhsan Lubis, Duma Indah Sari Lubis, dan Andi Hakim Lubis[65] menunjukkan bahwa mekanisme formal menghadapi persoalan kompleksitas prosedur, tumpang tindih kewenangan, keterbatasan akses terhadap keadilan, dan pluralitas hukum. Karena itu, integrasi antara hukum positif, mediasi, serta nilai dan mekanisme hukum adat menjadi salah satu pendekatan yang dapat dipertimbangkan untuk membangun mekanisme penyelesaian yang lebih responsif terhadap karakter konflik agraria.

Kajian mengenai penyelesaian konflik agraria pada lahan perkebunan di Indonesia juga menunjukkan relevansi pendekatan *restorative justice*. Pendekatan tersebut menempatkan pemulihan hubungan dan kepentingan pihak yang terdampak sebagai bagian dari penyelesaian konflik, sehingga penyelesaian tidak semata-mata berorientasi pada penetapan pihak yang menang atau kalah.[66]

Dengan demikian, teori penyelesaian konflik memberikan dasar bahwa penyelesaian konflik agraria harus dirancang sebagai proses bertahap dan terpadu, bukan sebagai satu mekanisme tunggal. Mekanisme tersebut dapat dimulai dari pengaduan dan verifikasi, dilanjutkan dengan klarifikasi dan pemetaan kepentingan, negosiasi atau mediasi, serta, apabila diperlukan, mekanisme pengambilan keputusan yang mempunyai kekuatan hukum. Hasil penyelesaian selanjutnya harus dapat dilaksanakan dan diawasi, termasuk melalui pemulihan hak, koreksi data atau keputusan administratif, serta tindakan lain yang diperlukan untuk mencegah konflik berulang.

Ketiga teori tersebut memberikan landasan konseptual yang penting bagi pembentukan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria. Perspektif Marx menunjukkan bahwa pembaruan agraria perlu memperhatikan ketimpangan penguasaan dan distribusi manfaat sumber daya agraria. Perspektif Dahrendorf menunjukkan pentingnya

---

[65]Lubis, I., Lubis, D.I.S., dan Lubis, A.H., 2025, "Integration of customary legal values and modern mediation in the framework of land dispute resolution". *Jurnal Ilmu Hukum Prima,* Vol. *8,* no. 1, h. 62–80, https://doi.org/10.34012/jihp.v8i1.5781.

[66]Artaji, Sulistiani, L., Rajamanicam, R., dan Fakhriah, E. L. (2024). Resolution of Agrarian Conflicts on Plantation Land through Restorative Justice in Indonesia. *Lex Scientia Law Review*, Vol. *8*, no. 1, h. 109-138, https://doi.org/10.15294/lslr.v8i1.14060

memperbaiki ketimpangan kewenangan dan posisi tawar dalam proses pengambilan keputusan mengenai tanah dan sumber daya agraria. Sementara itu, perspektif Galtung menunjukkan bahwa pembaruan agraria harus mampu mengoreksi struktur, kebijakan, dan kelembagaan yang menghasilkan atau mempertahankan ketidakadilan agraria.

Dalam perspektif tersebut, konflik agraria dalam RUU tidak seharusnya diposisikan hanya sebagai perkara yang muncul setelah terdapat perselisihan mengenai tanah. Konflik perlu dipahami sebagai indikator adanya persoalan dalam struktur penguasaan, distribusi manfaat, kewenangan, informasi, atau tata kelola agraria. Konsekuensinya, penyelesaian konflik tidak cukup dilakukan melalui mekanisme hukum yang menentukan pihak yang menang dan kalah, tetapi perlu disertai verifikasi terhadap akar persoalan dan pemulihan terhadap kondisi yang menyebabkan konflik.

Kerangka tersebut juga memberikan dasar bagi RUU untuk mengembangkan mekanisme penyelesaian yang menggabungkan kepastian hukum dengan keadilan substantif. Penyelesaian perlu memberikan ruang bagi negosiasi dan mediasi, tetapi sekaliogus menyediakan mekanisme pengambilan keputusan ketika kesepakatan tidak tercapai. Dalam konflik yang melibatkan masyarakat hukum adat, nilai dan mekanisme penyelesaian berbasis hukum adat perlu memperoleh tempat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia dan hukum nasional. Sementara itu, dalam konflik lintas sektor, diperlukan mekanisme yang memungkinkan koordinasi antarinstansi sehingga masyarakat tidak dipaksa menyelesaikan satu konflik melalui berbagai prosedur sektoral yang terpisah.

Berdasarkan perspektif tersebut, RUU perlu membangun sistem penyelesaian konflik yang tidak hanya berorientasi pada penyelesaian perkara, tetapi juga pada koreksi dan pemulihan struktur agraria. Sistem tersebut setidaknya perlu didukung empat komponen:

a. Data dan informasi agraria yang akurat dan terintegrasi;
b. Mekanisme identifikasi dan verifikasi konflik;

c. Mekanisme penyelesaian yang adil, partisipatif, dan sesuai karakter konflik, serta
d. Mekanisme pelaksanaan, pemulihan, dan pengawasan hasil penyelesaian.

Dengan demikian, teori konflik dan teori penyelesaian konflik memberikan dasar bahwa pembaruan agraria tidak cukup dilakukan dengan memperbaiki administrasi pertanahan atau meningkatkan jumlah legalisasi aset. Pembaruan agraria harus mampu mengubah kondisi yang menghasilkan ketimpangan, memperbaiki hubungan antara negara, masyarakat, dan pelaku usaha, serta memastikan bahwa penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria berlangsung secara adil, memberikan kepastian hukum, dan berkelanjutan. Dalam kerangka tersebut, penyelesaian konflik agraria bukan sekadar salah satu materi dalam RUU, melainkan salah satu instrumen untuk memastikan bahwa tujuan pembaruan agraria dapat diwujudkan secara nyata.

6. Tata Kelola dan Kelembagaan

Tata kelola reforma agraria berkaitan dengan cara negara mengatur proses pengambilan keputusan, pelaksanaan kebijakan, pembagian kewenangan, penyelesaian konflik, dan pertanggungjawaban dalam penataan sumber daya agraria. Konsep ini lebih luas daripada administrasi pertanahan karena tidak hanya berkenaan dengan pencatatan atau pemberian hak atas tanah, tetapi juga menyangkut penentuan pihak yang memperoleh akses terhadap sumber daya agraria, cara sumber daya tersebut digunakan dan dimanfaatkan, serta mekanisme penyelesaian ketika terdapat kepentingan yang saling bertentangan. *Land Governance Assessment Framework* (LGAF) menempatkan proses pengambilan keputusan, implementasi

kebijakan, pengelolaan hak, dan penyelesaian konflik sebagai unsur penting tata kelola pertanahan.[67]

Pemahaman tersebut relevan dengan reforma agraria karena objek kebijakannya bukan sekadar tanah sebagai benda, melainkan hubungan antara negara, masyarakat, dan berbagai pihak dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan sumber daya agraria. Oleh karena itu, tata kelola reforma agraria harus mampu menjamin pengakuan dan perlindungan hak, distribusi dan akses yang adil terhadap sumber daya agraria, keterbukaan dalam pengambilan keputusan, partisipasi masyarakat, serta mekanisme penyelesaian konflik yang efektif. Pendekatan serupa terdapat dalam *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (VGGT) yang menempatkan perlindungan hak tenurial yang sah, akses yang setara, transparansi, akuntabilitas, dan perhatian terhadap kelompok rentan sebagai unsur tata kelola sumber daya agraria.[68]

Karakter reforma agraria juga menuntut tata kelola lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan. Penataan sumber daya agraria dapat berkaitan dengan pertanahan, kehutanan, pertanian, perkebunan, transmigrasi, tata ruang, aset negara, pembangunan desa, serta kewenangan pemerintah daerah. Penataan aset juga tidak dapat dipisahkan dari penataan akses karena pemanfaatan tanah setelah redistribusi membutuhkan dukungan permodalan, sarana produksi, pemasaran, kelembagaan ekonomi, dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, keberhasilan reforma agraria membutuhkan keterhubungan antara berbagai kewenangan yang secara administratif berada pada instansi yang berbeda.

---

[67]Deininger, K., Selod, H., dan Burns, A., 2011, *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*, World Bank Publication, Washington.

[68]Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, *Loc.Cit.*

Kebutuhan tersebut dapat dijelaskan melalui konsep *collaborative governance***.** Ansell dan Gash mendefinisikannya sebagai bentuk tata kelola yang melibatkan badan publik dan pemangku kepentingan nonnegara secara langsung dalam proses pengambilan keputusan bersama untuk mengelola kebijakan atau program publik.[69] Emerson, Nabatchi, dan Balogh memperluas konsep tersebut dengan menempatkan *collaborative governance* sebagai proses dan struktur pengambilan keputusan yang melintasi batas antarlembaga, tingkat pemerintahan, serta ranah publik dan nonpublik untuk menyelesaikan persoalan yang tidak dapat ditangani secara efektif oleh satu aktor secara sendiri-sendiri.[70] Dalam reforma agraria, pendekatan ini relevan karena penyelesaian persoalan agraria membutuhkan keterlibatan pemerintah pusat, pemerintah daerah, kementerian/lembaga sektoral, masyarakat, serta pemangku kepentingan lainnya.

Meskipun demikian, koordinasi antarlembaga saja belum cukup. Reforma agraria juga membutuhkan kejelasan otoritas dan pertanggungjawaban. Banyaknya pihak yang dilibatkan tanpa pembagian kewenangan yang jelas dapat menimbulkan *diffused responsibility*, yaitu keadaan ketika tanggung jawab tersebar pada banyak institusi sehingga sulit menentukan pihak yang bertanggung jawab atas keberhasilan atau kegagalan kebijakan. Dalam kebijakan yang bersifat lintas sektor, tata kelola karena itu memerlukan kejelasan mengenai siapa yang menetapkan kebijakan, siapa yang melaksanakan, siapa yang berwenang menyelesaikan kebuntuan antarsektor, serta bagaimana keputusan tersebut dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan.

Tata kelola reforma agraria selanjutnya harus mengintegrasikan penataan aset dan penataan akses. Penataan aset berkaitan dengan koreksi terhadap struktur penguasaan dan pemilikan sumber daya agraria, sedangkan penataan akses berkaitan dengan kemampuan

---

[69] *Ibid.*

[70] Emerson, K., Nabatchi, T., dan Balogh, S., 2012, "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, no. 1, h. 1–29, https://doi.org/10.1093/jopart/mur011.

penerima reforma agraria mempertahankan dan memanfaatkan sumber daya tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan. Pemisahan keduanya dapat mengakibatkan redistribusi tanah berhenti pada pemberian hak secara administratif tanpa menghasilkan perbaikan kondisi sosial dan ekonomi penerimanya. Karena itu, kelembagaan reforma agraria harus mampu menghubungkan fungsi redistribusi dengan pemberdayaan ekonomi secara berkelanjutan.

Selain itu, tata kelola reforma agraria memerlukan partisipasi masyarakat. Partisipasi diperlukan tidak hanya pada tahap pelaksanaan, tetapi sejak identifikasi subjek dan objek, pemetaan, penyusunan rencana, penentuan pola penyelesaian konflik, sampai pemantauan hasil kebijakan. Keterlibatan masyarakat penting karena informasi mengenai penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria sering kali tidak seluruhnya tersedia dalam data administratif pemerintah. Partisipasi juga berfungsi sebagai mekanisme untuk memastikan bahwa reforma agraria tidak semata-mata ditentukan melalui pendekatan administratif dari atas, tetapi mempertimbangkan kondisi dan hubungan agraria yang berkembang pada tingkat masyarakat.

Douglass C. North membedakan *institutions* sebagai aturan yang membentuk dan membatasi interaksi manusia dengan *organizations* sebagai aktor atau organisasi yang bekerja dalam kerangka aturan tersebut.[71] Dalam reforma agraria, konsep kelembagaan karena itu mencakup tidak hanya keberadaan suatu badan, tetapi juga pembagian kewenangan, prosedur pengambilan keputusan, hubungan antarlembaga, mekanisme pelaksanaan keputusan, sumber daya, pendanaan, serta sistem pertanggungjawaban.

Kelembagaan reforma agraria yang efektif dengan demikian perlu memenuhi beberapa unsur. Pertama, terdapat mandat yang jelas mengenai tujuan dan lingkup reforma agraria. Kedua, terdapat pembagian kewenangan yang mampu mencegah tumpang tindih

[71] *Ibid.*

maupun kekosongan tanggung jawab. Ketiga, terdapat mekanisme koordinasi dan penyelesaian kebuntuan lintas sektor. Keempat, kelembagaan memiliki dukungan organisasi, sumber daya manusia, data, dan pendanaan yang memadai. Kelima, terdapat hubungan yang jelas antara kelembagaan tingkat nasional dan daerah. Keenam, tersedia mekanisme partisipasi, pengawasan, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Dengan kerangka tersebut, kelembagaan reforma agraria dapat dipahami sebagai keseluruhan aturan, organisasi, hubungan kewenangan, dan mekanisme kerja yang menjamin keterpaduan pelaksanaan penataan aset, penataan akses, dan penyelesaian konflik agraria dari tingkat pusat sampai daerah**.** Kualitas kelembagaan karena itu tidak hanya diukur dari keberadaan suatu badan atau tim, tetapi dari kemampuan kelembagaan tersebut mengambil keputusan, menyelesaikan persoalan lintas sektor, memastikan keputusan dilaksanakan, serta mempertanggungjawabkan hasil kebijakan reforma agraria.

B. Kajian terhadap Asas atau Prinsip Berkenaan dengan Penyusunan Norma

Penyusunan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Asas tersebut meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, serta keterbukaan. Selain itu, materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan antara lain asas pengayoman, kemanusiaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga membuka kemungkinan bagi undang-undang tertentu untuk memuat asas lain sesuai dengan karakter bidang hukum yang diatur.

Dalam konteks pembaruan agraria, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut perlu diterjemahkan ke dalam prinsip substantif yang mencerminkan karakter persoalan agraria. Hal ini penting karena agraria tidak hanya berkaitan dengan hubungan hukum antara subjek dan tanah, tetapi juga menyangkut struktur penguasaan dan pemilikan tanah, distribusi manfaat sumber daya agraria, hubungan masyarakat dengan negara dan badan usaha, perlindungan masyarakat hukum adat, konflik agraria, keberlanjutan lingkungan, serta kepentingan pembangunan. Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu dibangun berdasarkan prinsip yang mampu menyeimbangkan kepastian hukum dengan keadilan sosial, kepentingan individual dengan kepentingan masyarakat, serta kepentingan pembangunan dengan perlindungan hak dan keberlanjutan sumber daya agraria.

1. Asas Keadilan Sosial

Keadilan sosial merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan Reforma Agraria. Tanah mempunyai kedudukan yang berbeda dari barang ekonomi pada umumnya karena tanah merupakan sumber penghidupan, tempat tinggal, faktor produksi, serta ruang berlangsungnya kehidupan sosial dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, pengaturan agraria tidak cukup hanya menjamin kepastian mengenai pemegang hak atas tanah, tetapi juga harus memastikan bahwa struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah tidak menimbulkan ketimpangan yang menghambat masyarakat memperoleh manfaat yang layak dari sumber daya agraria. Naskah Akademik telah menegaskan bahwa hukum agraria nasional diarahkan untuk mewujudkan kemakmuran dan keadilan, yang antara lain tercermin dalam fungsi sosial hak atas tanah, larangan

penguasaan tanah yang melampaui batas, serta pengaturan batas maksimum dan minimum penguasaan tanah.

Asas keadilan sosial mengandung makna bahwa Reforma Agraria harus menjadi instrumen untuk mengoreksi ketimpangan struktur agraria. Koreksi tersebut tidak hanya diarahkan pada distribusi penguasaan dan pemilikan tanah, tetapi juga pada perluasan akses masyarakat terhadap sumber daya agraria dan manfaat yang dihasilkan dari penggunaannya. Dalam perspektif ini, keadilan agraria tidak hanya mempunyai dimensi distributif, tetapi juga mencakup keadilan akses, keadilan prosedural, serta keadilan ekologis.

Penerapan asas keadilan sosial dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu diwujudkan melalui penataan aset, redistribusi tanah, pengendalian konsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah, penyelesaian konflik agraria, serta penataan akses terhadap sumber daya produktif. Dengan demikian, keadilan sosial tidak hanya dipahami sebagai kesamaan formal di hadapan hukum, tetapi juga sebagai upaya memperbaiki ketimpangan struktural yang menyebabkan sebagian masyarakat mempunyai akses yang lebih terbatas terhadap tanah dan sumber daya agraria.

2. Asas Kemanusiaan

Asas kemanusiaan mengandung makna bahwa penyelenggaraan Reforma Agraria harus menghormati harkat dan martabat manusia serta menjamin penghormatan, pelindungan, dan pemenuhan hak setiap orang yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya agraria. Tanah bagi masyarakat tidak hanya mempunyai nilai ekonomi, tetapi juga dapat menjadi tempat tinggal, sumber penghidupan, ruang sosial, serta bagian dari identitas budaya. Oleh karena itu, kebijakan Reforma Agraria harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan keberlangsungan hidup dan kondisi sosial masyarakat yang terdampak.

Asas kemanusiaan memiliki arti penting dalam penyelesaian konflik agraria. Penyelesaian konflik tidak boleh mengabaikan

keselamatan dan hak para pihak, khususnya masyarakat yang berada dalam posisi rentan. Naskah Akademik sebelumnya telah menegaskan perlunya jaminan keamanan dan keselamatan bagi pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Reforma Agraria, terutama dalam penyelesaian konflik agraria, termasuk pelindungan dari intimidasi, ancaman, dan kekerasan.

Oleh karena itu, asas kemanusiaan menghendaki agar penyelesaian konflik agraria mengutamakan pendekatan yang menghormati hak asasi manusia, menghindari penggunaan kekerasan, membuka ruang dialog, dan memberikan pelindungan terhadap pihak yang terdampak. Asas ini sekaligus menjadi landasan agar setiap tindakan negara dalam pelaksanaan Reforma Agraria tidak menghilangkan atau merendahkan martabat masyarakat yang kehidupannya bergantung pada tanah dan sumber daya agraria.

3. Asas Kesejahteraan

Asas kesejahteraan mengandung makna bahwa penyelenggaraan Reforma Agraria harus memberikan manfaat nyata bagi peningkatan taraf hidup masyarakat. Reforma Agraria tidak boleh berhenti pada perubahan status hukum atau penguasaan tanah. Kepastian hak atas tanah tidak dengan sendirinya menghasilkan kesejahteraan apabila masyarakat tidak mempunyai kemampuan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut secara produktif.

Oleh karena itu, Reforma Agraria perlu mengintegrasikan penataan aset dengan penataan akses. Penataan aset berkaitan dengan penataan struktur penguasaan dan pemilikan tanah serta pemberian kepastian hukum, sedangkan penataan akses diperlukan agar subjek Reforma Agraria memperoleh dukungan ekonomi yang memungkinkan tanah dimanfaatkan secara produktif dan berkelanjutan. Dukungan tersebut dapat berupa akses terhadap pembiayaan, sarana produksi, teknologi, pasar,

infrastruktur, informasi, dan pendampingan. Naskah Akademik juga menegaskan bahwa redistribusi tanah tanpa dukungan ekonomi berpotensi tidak menghasilkan perubahan kesejahteraan yang berkelanjutan dan bahkan dapat menyebabkan tanah kembali terkonsentrasi apabila penerima tidak mempunyai akses terhadap modal, teknologi, pasar, dan pendampingan.

Dengan demikian, keberhasilan Reforma Agraria tidak cukup diukur berdasarkan jumlah bidang tanah yang didistribusikan atau dilegalisasi. Keberhasilan perlu dilihat dari berkurangnya ketimpangan penguasaan tanah, meningkatnya akses masyarakat terhadap sumber daya produktif, berkurangnya konflik agraria, meningkatnya kepastian hukum, serta meningkatnya produktivitas dan kesejahteraan subjek Reforma Agraria.

4. Asas Kesetaraan

Asas kesetaraan mengandung makna bahwa setiap orang mempunyai kesempatan yang setara untuk memperoleh akses, pelindungan, dan manfaat dalam penyelenggaraan Reforma Agraria tanpa diskriminasi. Namun, kesetaraan tidak selalu berarti memberikan perlakuan yang sama terhadap semua pihak dalam kondisi yang berbeda. Struktur hubungan agraria dapat menempatkan masyarakat, petani kecil, buruh tani, masyarakat hukum adat, perempuan, dan kelompok rentan pada posisi yang tidak seimbang apabila berhadapan dengan badan usaha atau lembaga pemerintah.

Perbedaan posisi tersebut antara lain dapat terlihat dari kemampuan ekonomi, penguasaan informasi, akses terhadap tenaga ahli, kepemilikan dokumen, serta kemampuan menggunakan mekanisme hukum. Naskah Akademik telah mengidentifikasi adanya perbedaan posisi antara masyarakat dengan badan usaha atau lembaga pemerintah dalam aspek modal, informasi, akses terhadap ahli, serta kemampuan menggunakan mekanisme hukum.

Atas dasar itu, asas kesetaraan menghendaki adanya perlakuan yang proporsional untuk menciptakan kesetaraan substantif. Penerapannya dapat diwujudkan melalui penyediaan informasi yang mudah diakses, pendampingan, bantuan hukum, partisipasi dalam pengambilan keputusan, mekanisme pengaduan yang mudah dijangkau, serta bentuk afirmasi lainnya bagi kelompok yang berada dalam posisi yang lebih lemah. Dengan pendekatan tersebut, kesetaraan dalam Reforma Agraria tidak hanya diwujudkan secara formal, tetapi juga melalui penciptaan kondisi yang memungkinkan setiap pihak memperoleh kesempatan yang adil untuk mempertahankan hak dan memperoleh manfaat dari sumber daya agraria.

5. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum mengandung makna bahwa penyelenggaraan Reforma Agraria harus menjamin kejelasan mengenai subjek, objek, status, batas, riwayat penguasaan, hak, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Kepastian hukum mempunyai kedudukan penting karena hubungan hukum atas tanah dapat berlangsung dalam jangka panjang serta beririsan dengan berbagai kepentingan dan rezim pengaturan.

Dalam penyelenggaraan Reforma Agraria, kepastian hukum tidak hanya bertumpu pada keberadaan bukti formal atas tanah. Kepastian hukum juga membutuhkan administrasi pertanahan dan data agraria yang akurat, mutakhir, terintegrasi, dan dapat dipertanggungjawabkan. Data mengenai bidang tanah perlu memiliki keterkaitan dengan informasi mengenai kawasan hutan, tata ruang, wilayah adat, perizinan, konsesi, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Kepastian hukum juga berfungsi untuk mencegah konflik yang timbul akibat tumpang tindih klaim, hak, izin, batas, dan data. Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu memberikan dasar bagi mekanisme verifikasi dan pemutakhiran data, koreksi terhadap data yang tidak sesuai

dengan kondisi faktual, kejelasan prosedur penetapan subjek dan objek Reforma Agraria, serta kepastian pelaksanaan hasil penyelesaian konflik agraria.

6. Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan mengandung makna bahwa penyelenggaraan Reforma Agraria harus memberikan akses yang memadai kepada masyarakat untuk memperoleh informasi mengenai kebijakan, proses, dan hasil pelaksanaan Reforma Agraria sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keterbukaan diperlukan karena penetapan subjek dan objek Reforma Agraria, redistribusi tanah, penyelesaian konflik agraria, serta penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah berkaitan langsung dengan hak dan kepentingan masyarakat.

Informasi mengenai objek Reforma Agraria, dasar penetapan objek, penerima manfaat, status penyelesaian konflik, proses redistribusi, dan hasil pelaksanaan perlu tersedia secara jelas agar dapat diketahui serta diawasi oleh masyarakat. Keterbukaan terhadap informasi tersebut juga berfungsi sebagai instrumen untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan Reforma Agraria. Naskah Akademik sebelumnya menempatkan keterbukaan informasi mengenai objek Reforma Agraria, penerima manfaat, status penyelesaian konflik, dan hasil redistribusi sebagai unsur yang dapat memperkuat pengawasan publik.

Keterbukaan juga memiliki keterkaitan erat dengan partisipasi masyarakat. Informasi yang memadai memungkinkan masyarakat melakukan verifikasi sosial, menyampaikan keberatan, memberikan masukan, dan mengawasi kebijakan yang berkaitan dengan tanah serta sumber daya agraria. Dengan demikian, asas keterbukaan tidak semata-mata dimaknai sebagai penyediaan informasi, tetapi juga sebagai prasyarat bagi penyelenggaraan Reforma Agraria yang partisipatif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan.

7. Asas Fungsi Sosial Tanah

Asas fungsi sosial tanah merupakan prinsip fundamental dalam hukum agraria nasional. Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Prinsip tersebut menunjukkan bahwa hak atas tanah tidak hanya mengandung dimensi individual, tetapi juga memiliki dimensi sosial. Pemegang hak mempunyai kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah, tetapi pelaksanaan hak tersebut harus tetap memperhatikan kepentingan masyarakat dan kepentingan umum.

Fungsi sosial tanah bukan berarti menghapus atau meniadakan hak individual. Sebaliknya, fungsi sosial menempatkan hak individual dalam hubungan yang seimbang dengan kepentingan sosial dan kepentingan umum. Naskah Akademik juga telah menegaskan bahwa fungsi sosial hak atas tanah menjadi salah satu landasan normatif untuk melakukan koreksi terhadap ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah.

Dalam konteks Reforma Agraria, asas fungsi sosial tanah menjadi dasar untuk mencegah penguasaan dan pemilikan tanah secara berlebihan, mengoptimalkan penggunaan tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian hak, serta mengarahkan pemanfaatan tanah agar memberikan manfaat bagi masyarakat. Asas ini sekaligus memberikan landasan bagi negara untuk menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah apabila struktur yang terbentuk tidak sejalan dengan tujuan keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran rakyat

8. Asas Keberpihakan kepada Korban Konflik Agraria

Asas keberpihakan kepada korban konflik agraria mengandung makna bahwa penyelenggaraan Reforma Agraria harus memberikan perhatian dan pelindungan khusus kepada orang atau kelompok masyarakat yang mengalami kehilangan hak,

akses terhadap tanah, tempat tinggal, sumber penghidupan, atau kerugian lainnya akibat konflik agraria.

Asas ini diperlukan karena konflik agraria pada umumnya berlangsung dalam hubungan yang tidak selalu seimbang. Masyarakat dapat berada pada posisi yang lebih lemah dalam hal penguasaan dokumen, akses terhadap informasi, sumber daya ekonomi, serta kemampuan menggunakan mekanisme hukum. Oleh karena itu, perlakuan yang sama secara formal belum tentu mampu menghasilkan keadilan yang substantif.

Namun, keberpihakan kepada korban konflik agraria tidak dimaknai sebagai penetapan secara apriori bahwa salah satu pihak selalu benar. Keberpihakan harus ditempatkan sebagai kewajiban negara untuk menjamin proses penyelesaian yang adil, memberikan pelindungan kepada pihak yang rentan, serta melakukan pemulihan apabila terdapat hak yang terbukti dilanggar atau dirugikan. Pendekatan tersebut sejalan dengan kajian dalam Naskah Akademik yang menempatkan penyelesaian konflik tidak hanya untuk menentukan pihak yang berhak, tetapi juga mempertimbangkan kerugian yang telah terjadi, pemulihan hak, koreksi terhadap keputusan administratif yang keliru, dan pemulihan hubungan sosial apabila diperlukan.

9. Asas Keberlanjutan

Asas keberlanjutan mengandung makna bahwa penyelenggaraan Reforma Agraria harus menjamin agar manfaat dari penataan struktur agraria dapat dipertahankan dalam jangka panjang. Reforma Agraria tidak boleh dipahami sebagai kegiatan administratif yang berakhir setelah redistribusi tanah atau penerbitan hak atas tanah selesai dilakukan.

Redistribusi tanah dapat kehilangan makna apabila tanah yang telah diberikan kepada subjek Reforma Agraria kemudian beralih atau kembali terkonsentrasi kepada pihak lain. Oleh karena itu, penataan aset perlu diikuti dengan penataan akses,

pemberdayaan, pendampingan, serta pengawasan setelah redistribusi dilakukan. Dengan pendekatan tersebut, Reforma Agraria diarahkan tidak hanya untuk menciptakan perubahan sesaat dalam struktur penguasaan tanah, tetapi juga mempertahankan perubahan tersebut secara berkelanjutan.

Asas keberlanjutan juga menghendaki agar penyelenggaraan Reforma Agraria dilakukan melalui perencanaan jangka panjang, penetapan sasaran dan indikator, pemantauan, evaluasi, serta tindakan korektif secara berkala. Keberlanjutan penguasaan tanah oleh penerima, kemampuan memanfaatkan tanah secara produktif, peningkatan kesejahteraan, serta pencegahan kembalinya konsentrasi penguasaan tanah perlu menjadi bagian dari ukuran keberhasilan Reforma Agraria.

10. Asas Kelestarian Lingkungan

Asas kelestarian lingkungan mengandung makna bahwa penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dalam penyelenggaraan Reforma Agraria harus dilakukan dengan tetap menjaga fungsi lingkungan hidup, daya dukung dan daya tampung lingkungan, keberlanjutan ekosistem, serta kemampuan sumber daya alam untuk menopang kehidupan generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Tanah dan sumber daya agraria merupakan sumber daya yang mempunyai keterbatasan. Oleh karena itu, redistribusi tanah atau pemberian akses terhadap tanah tidak hanya harus mempertimbangkan status hukum dan ketersediaan tanah, tetapi juga kesesuaian penggunaan tanah, karakter ekologis wilayah, fungsi kawasan, serta risiko kerusakan lingkungan.

Asas kelestarian lingkungan dengan demikian menghendaki agar Reforma Agraria tidak menghasilkan pola penggunaan tanah yang justru memperburuk degradasi lingkungan. Tanah harus tetap dipertahankan fungsi produktif, sosial, dan ekologisnya. Oleh karena itu, penyelenggaraan Reforma Agraria harus mengintegrasikan dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan

sehingga tujuan pemerataan penguasaan dan pemanfaatan tanah dapat dicapai tanpa mengurangi kemampuan lingkungan untuk menopang kehidupan secara berkelanjutan.

Keseluruhan asas tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan dalam penyelenggaraan Reforma Agraria. Asas keadilan sosial memberikan orientasi bagi koreksi terhadap ketimpangan struktur agraria; asas kemanusiaan dan kesetaraan menjamin penghormatan terhadap martabat manusia serta perlakuan yang proporsional terhadap pihak yang mempunyai posisi berbeda; asas kesejahteraan mengarahkan Reforma Agraria pada peningkatan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat; sedangkan asas kepastian hukum dan keterbukaan menjamin agar proses Reforma Agraria berlangsung berdasarkan aturan yang jelas, dapat diketahui, dan dapat diawasi.

Pada saat yang sama, asas fungsi sosial tanah memberikan keseimbangan antara hak individual dan kepentingan masyarakat; asas keberpihakan kepada korban konflik agraria memberikan dimensi korektif terhadap ketidakadilan yang telah terjadi; sedangkan asas keberlanjutan dan kelestarian lingkungan memastikan bahwa hasil Reforma Agraria dapat dipertahankan dalam jangka panjang tanpa mengorbankan keberlangsungan fungsi sumber daya agraria dan lingkungan hidup. Dengan demikian, kesepuluh asas tersebut menjadi landasan dalam perumusan, penafsiran, dan pelaksanaan seluruh norma dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria, mulai dari penataan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, penetapan subjek dan objek Reforma Agraria, penyelesaian konflik agraria, redistribusi tanah, penataan akses, sampai dengan pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan Reforma Agraria.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada dan Permasalahan yang dihadapi Masyarakat serta Perbandingan dengan Negara Lain

1. Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada dan Permasalahan yang dihadapi Masyarakat

   a. Struktur Penguasaan dan Pemilikan Tanah

      Tanah mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan pembangunan nasional. Bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang kehidupannya bergantung pada sektor pertanian dan sumber daya alam, tanah tidak hanya merupakan faktor produksi, tetapi juga merupakan sumber penghidupan, tempat tinggal, basis kegiatan sosial dan budaya, serta aset yang dapat diwariskan antargenerasi. Oleh karena itu, struktur penguasaan dan pemilikan tanah mempunyai keterkaitan erat dengan kesejahteraan masyarakat, kemiskinan, ketimpangan ekonomi, produktivitas pertanian, dan konflik agraria.[72]

      Di Indonesia, persoalan agraria tidak semata-mata berkaitan dengan ketersediaan tanah, tetapi juga dengan bagaimana tanah didistribusikan, siapa yang menguasai dan memiliki tanah, bagaimana tanah digunakan dan dimanfaatkan, serta siapa yang memperoleh manfaat dari penguasaan tersebut. Persoalan tersebut menjadi semakin kompleks karena struktur agraria Indonesia memperlihatkan keberadaan berbagai bentuk hubungan dengan tanah, baik pemilikan individual, penguasaan dan pemanfaatan melalui sewa atau bagi hasil, penguasaan komunal masyarakat hukum adat, penguasaan negara, maupun pengusahaan tanah dalam skala besar oleh badan usaha.

      Secara empiris, salah satu indikator penting mengenai struktur penguasaan tanah pertanian dapat dilihat dari

[72]Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Land Tenure and Rural Development, Op.Cit.*, h. 7–10. Lihat juga Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, *Op.Cit.*, h. 1–5.

Sensus Pertanian 2023. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat terdapat 27.802.434 petani pengguna lahan pertanian, sedangkan jumlah petani gurem mencapai 17.251.432 petani. Petani gurem dalam Sensus Pertanian 2023 didefinisikan sebagai perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan usaha pertanian dengan penguasaan lahan pertanian kurang dari 0,5 hektare.[73] Dengan demikian, sekitar 62,05 persen petani pengguna lahan pertanian termasuk dalam kategori petani gurem. Angka tersebut menunjukkan bahwa penguasaan lahan pertanian dalam skala kecil merupakan karakter penting dalam struktur agraria Indonesia.[74]

Namun demikian, data tersebut harus dibaca secara hati-hati. Petani gurem bukan berarti petani yang tidak mempunyai tanah. Kategori tersebut didasarkan pada luas lahan pertanian yang dikuasai untuk kegiatan pertanian, bukan semata-mata berdasarkan status hak kepemilikan atas tanah. Oleh karena itu, data petani gurem lebih tepat digunakan untuk menggambarkan struktur penguasaan lahan pertanian, dan tidak dapat secara langsung digunakan sebagai ukuran tunggal ketimpangan kepemilikan seluruh tanah di Indonesia.[75] Pembedaan tersebut penting karena pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah merupakan konsep yang berbeda meskipun saling berkaitan. Seseorang dapat mempunyai hak atas tanah tetapi tidak mengusahakannya

[73]Badan Pusat Statistik, 2023, *Sensus Pertanian 2023: Jumlah Petani Pengguna Lahan Pertanian dan Petani Gurem Menurut Wilayah, Indonesia, Tahun 2023*, BPS, Jakarta.

[74]Perhitungan berdasarkan data BPS: 17.251.432 ÷ 27.802.434 × 100 = sekitar **62,05 persen**. Lihat Badan Pusat Statistik, *Sensus Pertanian 2023*, data jumlah petani pengguna lahan pertanian dan petani gurem menurut wilayah. (Sensus BPS)

[75]Badan Pusat Statistik, 2023, *Metadata Sensus Pertanian 2023 – Indikator Kegiatan*, BPS, Jakarta, menjelaskan bahwa jumlah petani gurem merupakan jumlah petani yang menguasai lahan pertanian kurang dari 0,5 hektare. Dengan demikian, indikator tersebut merupakan indikator penguasaan lahan pertanian dan bukan klasifikasi status hak kepemilikan tanah. (Sensus BPS)

sendiri, sementara pihak lain dapat menguasai atau mengusahakan tanah berdasarkan hubungan sewa, bagi hasil, atau bentuk hubungan penguasaan lainnya.

Dari 27,8 juta petani pengguna lahan pertanian, sebanyak 17,25 juta merupakan petani gurem.[76] Kondisi ini memperlihatkan bahwa sebagian besar petani Indonesia mengusahakan tanah dalam skala yang relatif kecil. Persoalan tersebut juga mempunyai dimensi kewilayahan. Data BPS menunjukkan bahwa jumlah petani gurem sangat besar di sejumlah provinsi di Pulau Jawa. Jawa Timur, misalnya, memiliki 4.479.526 petani gurem, Jawa Tengah 3.466.042, dan Jawa Barat 2.551.419.[77] Besarnya jumlah petani gurem di wilayah-wilayah tersebut menunjukkan kuatnya tekanan terhadap tanah pertanian pada daerah dengan kepadatan penduduk yang relatif tinggi.

Struktur penguasaan lahan yang kecil dan terfragmentasi mempunyai implikasi terhadap kemampuan petani mencapai skala usaha yang ekonomis. Fragmentasi tanah dapat terjadi melalui berbagai proses, antara lain pembagian tanah melalui pewarisan, transaksi tanah dalam skala kecil, perubahan penggunaan tanah, dan tekanan perkembangan kawasan perkotaan.[78] Dalam perspektif reforma agraria, fenomena tersebut menunjukkan adanya persoalan yang bersifat ganda. Pada satu sisi terdapat kebutuhan untuk memperluas dan memperkuat penguasaan tanah oleh petani kecil, sementara pada sisi lain diperlukan kebijakan untuk mencegah fragmentasi lebih

[76]Badan Pusat Statistik, 2023, *Hasil Pencacahan Lengkap Sensus Pertanian 2023 – Tahap I*, BPS, Jakarta.

[77]Badan Pusat Statistik, 2023, *Jumlah Petani Pengguna Lahan Pertanian dan Petani Gurem Menurut Wilayah, Indonesia, Tahun 2023*, BPS, Jakarta.

[78]World Bank, *Land Administration and Management Project: Indonesia Land Governance Assessment*, World Bank, Washington. Lihat pula Deininger, K., 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, World Bank Policy Research Report and Oxford University Press, Washington.

lanjut yang dapat menyebabkan tanah pertanian semakin kecil dan tidak ekonomis.

Struktur agraria Indonesia juga memperlihatkan adanya perbedaan antara status kepemilikan formal dengan penguasaan dan pengusahaan tanah secara faktual. Dalam masyarakat pedesaan, hubungan seseorang dengan tanah tidak selalu didasarkan pada kepemilikan individual. Tanah dapat diusahakan melalui hubungan sewa, bagi hasil, gadai, hubungan keluarga, atau bentuk penguasaan lainnya. Penelitian mengenai struktur penguasaan tanah di pedesaan Jawa menunjukkan bahwa akses petani terhadap tanah dapat berlangsung melalui berbagai bentuk hubungan, termasuk kepemilikan, sewa, dan bagi hasil. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pihak yang mengusahakan tanah tidak selalu merupakan pemegang hak atas tanah.[79] Fenomena tersebut mempunyai konsekuensi penting bagi reforma agraria. Apabila kebijakan hanya mengukur struktur agraria berdasarkan siapa yang tercatat sebagai pemegang hak, maka sebagian persoalan penguasaan tanah secara faktual dapat tidak teridentifikasi.

Karena itu, perlu pendekatan kebijakan yang membedakan antara pemilikan (*ownership*), penguasaan (*control/tenure*), penggunaan (*use*), dan pemanfaatan (*utilization*). Pendekatan tersebut memungkinkan negara mengidentifikasi bukan hanya pemilik tanah secara formal, tetapi juga pihak yang secara faktual menguasai, mengusahakan, dan memperoleh manfaat dari tanah. Dalam konteks tersebut, konsep *land tenure* menjadi relevan. FAO menjelaskan *land tenure* sebagai hubungan,

[79]Wiradi, G., 2000, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Insist Press, Yogyakarta, yang membahas struktur penguasaan tanah dan berbagai bentuk hubungan agraria di Indonesia; Tjondronegoro, S.M.P. dan Wiradi, G., 2008, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

baik yang didefinisikan secara hukum maupun secara adat, antara manusia dengan tanah. Hubungan tersebut menentukan siapa yang dapat menggunakan tanah, untuk berapa lama, dengan hak dan kewajiban apa, serta bagaimana hak tersebut dapat dialihkan atau diwariskan.[80]

Di samping persoalan fragmentasi penguasaan tanah pada tingkat petani kecil, struktur agraria Indonesia juga ditandai oleh adanya pengusahaan tanah dalam skala besar, antara lain untuk kegiatan perkebunan, kehutanan, pertambangan, pembangunan kawasan, dan kegiatan ekonomi lainnya. World Bank dalam kajiannya mengenai tata kelola pertanahan di Indonesia mengidentifikasi bahwa persoalan pertanahan Indonesia berkaitan dengan kepastian hak, administrasi pertanahan, konflik penggunaan tanah, serta hubungan antara hak masyarakat dan investasi berbasis tanah.[81]

Penguasaan tanah dalam skala besar pada dasarnya tidak selalu bertentangan dengan prinsip reforma agraria. Pengusahaan dalam skala tertentu dapat dibutuhkan untuk mencapai efisiensi ekonomi dan mendukung pembangunan. Namun, persoalan muncul apabila penguasaan tersebut menimbulkan konsentrasi penguasaan tanah yang berlebihan, membatasi akses masyarakat terhadap tanah, mengabaikan hak masyarakat lokal, atau menyebabkan ketidakseimbangan dalam memperoleh manfaat ekonomi dari tanah. Karena itu, perlu mencari titik keseimbangan antara efisiensi ekonomi dan keadilan distribusi. Tanah perlu dapat dimanfaatkan untuk kegiatan ekonomi yang produktif, tetapi pengusahaan tanah juga harus tunduk

[80]FAO, *Land Tenure and Rural Development*, *Loc.Cit.*, h. 7–9

[81]World Bank, *Indonesia: Land Administration and Management Project* dan berbagai kajian World Bank mengenai tata kelola pertanahan Indonesia. Untuk kerangka umum hubungan antara tata kelola tanah, kepastian hak, investasi, dan pembangunan. Lihat juga Deininger, K., *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, *Loc.Cit.*

pada prinsip keadilan sosial, fungsi sosial hak atas tanah, keberlanjutan lingkungan, dan perlindungan terhadap kelompok yang memiliki posisi tawar lebih lemah.

Persoalan struktur agraria juga berkaitan dengan tingkat kepastian hukum atas tanah. Penguasaan tanah yang tidak didukung bukti hak atau pengakuan hukum yang memadai dapat menimbulkan kerentanan bagi masyarakat. Kondisi tersebut dapat mempersulit transaksi, menghambat akses terhadap pembiayaan, menimbulkan sengketa batas dan kepemilikan, serta meningkatkan risiko kehilangan tanah. World Bank dalam kajiannya mengenai pembiayaan pertanian di Indonesia menunjukkan bahwa kepastian *land tenure* merupakan salah satu persoalan penting dalam meningkatkan akses petani terhadap pembiayaan. Kepastian hak atas tanah dapat meningkatkan kemampuan tanah untuk digunakan sebagai aset ekonomi, termasuk sebagai salah satu dasar untuk memperoleh pembiayaan.[82] Namun, dari perspektif reforma agraria, legalisasi aset tidak boleh dipahami sebagai tujuan akhir. Sertifikasi tanah memang penting untuk memberikan kepastian hukum, tetapi sertifikasi tidak dengan sendirinya mengubah struktur penguasaan tanah menjadi lebih adil.

Dengan demikian, perlu dibedakan antara legalisasi aset dan reforma agraria. Legalisasi aset memberikan kepastian terhadap hak yang telah ada, sedangkan reforma agraria mempunyai dimensi yang lebih luas, yaitu penataan struktur penguasaan dan pemilikan tanah serta hubungan antara tanah dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejalan dengan arah kebijakan nasional dalam Perpres Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria yang menempatkan reforma agraria tidak hanya

[82]World Bank, *An Exploratory Overview of Agriculture Finance in Indonesia: Background Paper 1 – Agro Value Chain Assessment*, *Loc.Cit.*

dalam bentuk legalisasi aset, tetapi juga mencakup redistribusi tanah, pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria, kelembagaan reforma agraria, dan partisipasi masyarakat.

Struktur agraria Indonesia juga bersifat plural karena terdapat tanah yang dikuasai berdasarkan sistem hukum adat dan hubungan komunal masyarakat hukum adat. Keberadaan hak masyarakat hukum adat memperoleh dasar konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 juga menegaskan pentingnya membedakan hutan negara dengan hutan adat, sehingga keberadaan hak masyarakat hukum adat memperoleh pengakuan konstitusional yang lebih kuat.

Dalam konteks reforma agraria, tanah masyarakat hukum adat tidak dapat semata-mata dipandang sebagai objek yang harus disertifikasi secara individual. Sistem penguasaan tanah masyarakat hukum adat dapat memiliki dimensi komunal, sosial, budaya, dan ekologis. Karena itu, kebijakan reforma agraria harus mampu mengakomodasi keragaman bentuk penguasaan tanah, termasuk hak individual dan hak komunal. Hal tersebut juga sejalan dengan pendekatan internasional mengenai *land tenure*. FAO menekankan pentingnya pengakuan terhadap berbagai bentuk hak atas tanah, termasuk hak individual, hak komunal, hak adat, dan hak penggunaan tanah.[83]

[83]FAO, 2012, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, *Loc.Cit.,* khususnya Part 3 mengenai *Legal Recognition and Allocation of Tenure Rights* dan Part 5 mengenai *Legal Recognition and Allocation of Tenure Rights*.

Struktur penguasaan tanah juga mempunyai dimensi gender. Ketimpangan akses terhadap tanah dapat memengaruhi kemampuan perempuan memperoleh pendapatan, mengakses pembiayaan, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, dan memperoleh manfaat dari aset keluarga. World Bank mencatat bahwa perempuan memainkan peranan penting dalam sektor pertanian Indonesia, tetapi menghadapi keterbatasan dalam akses terhadap sumber daya produktif, termasuk tanah.[84] Oleh karena itu, kebijakan reforma agraria perlu memastikan bahwa perempuan tidak hanya menjadi penerima manfaat secara tidak langsung, tetapi memperoleh akses, kontrol, dan manfaat yang setara terhadap tanah. Pendekatan tersebut sejalan dengan *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* yang dikeluarkan FAO. Pedoman tersebut menekankan pentingnya kesetaraan gender dalam tata kelola hak penguasaan tanah dan perlunya memastikan bahwa kebijakan pertanahan tidak mendiskriminasi perempuan.[85]

Besarnya jumlah petani gurem menunjukkan bahwa persoalan penguasaan tanah mempunyai implikasi langsung terhadap kesejahteraan petani. Tanah yang sangat terbatas dapat membatasi kapasitas produksi rumah tangga pertanian dan membuat rumah tangga petani lebih bergantung pada sumber pendapatan di luar pertanian. Persoalan tersebut menjadi lebih kompleks apabila petani juga menghadapi keterbatasan modal, teknologi,

[84]World Bank, (2022, 9 September), *The World Bank Supports Indonesia Agriculture Sector to Become More Resilient and Inclusive*, diakses 28 Agustus 2026 dari https://moderndiplomacy.eu/2022/09/10/world-bank-supports-indonesias-agriculture-sector-to-become-more-resilient/.

[85]FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, *Loc.Cit.,* para. 3.6 dan 5.4 mengenai kesetaraan gender dan perlindungan hak tenurial.

infrastruktur, akses pasar, serta kelembagaan ekonomi. Dengan demikian, tanah merupakan prasyarat penting, tetapi bukan satu-satunya faktor untuk meningkatkan kesejahteraan penerima reforma agraria.

FAO menempatkan akses yang aman dan adil terhadap tanah sebagai salah satu unsur penting bagi pembangunan pedesaan, ketahanan pangan, dan pengentasan kemiskinan.[86] Atas dasar itu, reforma agraria perlu menghubungkan penataan aset dengan penataan akses. Penerima tanah perlu memperoleh dukungan agar tanah tersebut dapat digunakan secara produktif dan berkelanjutan. Pendekatan tersebut secara eksplisit tercermin dalam Perpres Nomor 62 Tahun 2023 yang menempatkan redistribusi tanah dan pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria sebagai bagian dari strategi percepatan reforma agraria.

Pemerintah telah mengembangkan kebijakan reforma agraria sebagai instrumen untuk memperbaiki struktur penguasaan dan pemilikan tanah. Perpres Nomor 62 Tahun 2023 menetapkan strategi percepatan reforma agraria yang mencakup legalisasi aset, redistribusi tanah, pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria, kelembagaan reforma agraria, dan partisipasi masyarakat. Pengaturan tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan reforma agraria Indonesia secara normatif telah bergerak dari pendekatan yang semata-mata berorientasi pada sertifikasi menuju pendekatan yang menggabungkan penataan aset dan penataan akses. Meskipun demikian, fakta empiris mengenai masih besarnya jumlah petani gurem menunjukkan bahwa persoalan struktur penguasaan tanah

[86]FAO, *Land Tenure and Rural Development*, *Loc.Cit.*, h. 1–10.

belum sepenuhnya terselesaikan.[87] Oleh karena itu, diperlukan kerangka hukum yang lebih komprehensif untuk memastikan bahwa reforma agraria tidak berhenti pada pelaksanaan program sektoral, tetapi menjadi kebijakan nasional yang terintegrasi dan berkelanjutan.

Secara empiris, struktur penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia masih memperlihatkan persoalan fragmentasi penguasaan tanah, dominasi penguasaan lahan dalam skala kecil, kesenjangan antara pemilikan formal dan penguasaan faktual, konsentrasi penguasaan tanah dalam skala tertentu, ketidakpastian hak, serta pluralitas sistem tenurial. Data Sensus Pertanian 2023 memperlihatkan bahwa dari 27.802.434 petani pengguna lahan pertanian, sebanyak 17.251.432 merupakan petani gurem, yaitu petani yang menguasai lahan pertanian kurang dari 0,5 hektare.[88] Fakta tersebut merupakan indikator penting bahwa persoalan penguasaan tanah dalam skala kecil masih menjadi persoalan struktural dalam pembangunan pertanian Indonesia. Pada saat yang sama, data tersebut tidak boleh ditafsirkan sebagai ukuran tunggal ketimpangan kepemilikan tanah nasional karena indikator petani gurem mengukur penguasaan lahan pertanian, bukan keseluruhan kepemilikan tanah.[89]

b. Pelaksanaan Reforma Agraria

Reforma agraria pada dasarnya bukan merupakan kebijakan yang baru diperkenalkan dalam beberapa tahun terakhir. Gagasan mengenai penataan kembali struktur

[87]Badan Pusat Statistik, *Sensus Pertanian 2023*. Jumlah petani gurem tercatat 17.251.432 dari 27.802.434 petani pengguna lahan pertanian, https://sensus.bps.go.id/main/index/st2023

[88]Badan Pusat Statistik, *Sensus Pertanian 2023*, data jumlah petani pengguna lahan pertanian dan petani gurem

[89]Badan Pusat Statistik, *Metadata Sensus Pertanian 2023*, definisi dan metodologi indikator petani gurem.

penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah telah menjadi bagian penting dari kebijakan agraria nasional sejak berlakunya UUPA. Dalam perkembangannya, reforma agraria ditempatkan sebagai instrumen untuk mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menyelesaikan konflik agraria, dan memberikan kepastian hukum terhadap hubungan masyarakat dengan tanah.

Dalam kerangka kebijakan pembangunan nasional, reforma agraria kemudian memperoleh bentuk kelembagaan yang lebih jelas melalui kebijakan pemerintah, antara lain melalui Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Perpres tersebut kemudian dicabut dan digantikan oleh Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Perpres Nomor 62 Tahun 2023 menegaskan bahwa reforma agraria merupakan program strategis nasional yang diarahkan untuk pemerataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta penyelesaian konflik agraria.

Perpres Nomor 62 Tahun 2023 memperluas pendekatan pelaksanaan reforma agraria dengan menetapkan lima strategi utama, yaitu: (1) legalisasi aset; (2) redistribusi tanah; (3) pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria; (4) penguatan kelembagaan reforma agraria; dan (5) partisipasi masyarakat. Dengan demikian, secara normatif reforma agraria tidak lagi dipahami semata-mata sebagai kegiatan redistribusi tanah, melainkan sebagai rangkaian kebijakan yang menghubungkan penataan aset dengan akses ekonomi, kelembagaan, dan partisipasi masyarakat.

Pelaksanaan reforma agraria dalam praktik menunjukkan adanya perkembangan yang cukup

signifikan, terutama melalui program redistribusi tanah, legalisasi aset, penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan, legalisasi tanah transmigrasi, dan pemberdayaan masyarakat penerima reforma agraria. Dalam kebijakan pembangunan nasional, pemerintah sebelumnya menetapkan target pengelolaan aset reforma agraria sebesar 9 juta hektare, yang terdiri atas sekitar 4,5 juta hektare redistribusi tanah dan 4,5 juta hektare legalisasi aset. Target redistribusi tersebut antara lain berasal dari tanah kawasan hutan yang dilepaskan, tanah hak termasuk tanah HGU yang akan berakhir, tanah terlantar, dan tanah negara lainnya.[90] Sampai dengan Oktober 2023, Data Kementerian ATR/BPN menunjukan bahwa redistribusi tanah telah mencapai sekitar 3,9 juta hektare. Capaian tersebut terdiri atas sekitar 1,3 juta hektare yang berasal dari tanah terlantar dan sekitar 2,6 juta hektare yang berasal dari pelepasan kawasan hutan.[91]

Data tersebut menunjukkan bahwa dari sisi output administratif, pemerintah telah melaksanakan redistribusi tanah dalam skala yang cukup besar. Namun, capaian luas tanah yang diredistribusikan belum dengan sendirinya menunjukkan bahwa ketimpangan struktur penguasaan tanah telah berkurang secara signifikan. Hal ini karena keberhasilan reforma agraria tidak hanya ditentukan oleh jumlah hektare yang didistribusikan, tetapi juga oleh siapa yang menerima tanah, luas tanah yang diterima, status dan kualitas tanah, keberlanjutan penguasaan penerima, produktivitas tanah, peningkatan pendapatan, dan perubahan struktur penguasaan tanah setelah redistribusi.

[90]Pemerintah Republik Indonesia, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019*.

[91]Antara News, (2023, 31 Oktober), "Kementerian ATR-BPN realisasikan redistribusi tanah 39 juta ha", diakses 28 Agustus 2026 dari https://www.antaranews.com/berita/3800655/kementerian-atr-bpn-realisasikan-redistribusi-tanah-39-juta-ha.

Dengan demikian, secara empiris terdapat perbedaan antara output reforma agraria dan outcome reforma agraria. Output dapat berupa jumlah hektare, bidang tanah, atau sertipikat yang diterbitkan, sedangkan outcome seharusnya mencerminkan perubahan struktur agraria dan peningkatan kesejahteraan masyarakat penerima.

Redistribusi tanah merupakan salah satu instrumen utama reforma agraria karena secara langsung berkaitan dengan upaya memperbaiki struktur penguasaan dan pemilikan tanah. Secara empiris, pelaksanaan redistribusi tanah telah memberikan manfaat bagi sebagian penerima. Penelitian Soetarto, Sihaloho, dan P. mengenai redistribusi lahan di Jawa Timur menunjukkan bahwa redistribusi tanah dapat memberikan manfaat bagi peningkatan kesejahteraan penerima, meskipun hasil tersebut sangat dipengaruhi oleh kemampuan penerima dalam mengelola tanah dan dukungan terhadap usaha produktif.[92] Temuan tersebut sejalan dengan penelitian yang menunjukkan bahwa redistribusi tanah tidak dapat berdiri sendiri. Petani penerima tanah membutuhkan akses terhadap modal, teknologi, sarana produksi, pasar, kapasitas kelembagaan, dan pendampingan agar tanah yang diperoleh dapat menjadi basis peningkatan kesejahteraan.[93]

Studi mengenai redistribusi tanah di Bogor menunjukkan bahwa transfer hak atas tanah tidak secara otomatis menghasilkan ekspansi ekonomi yang berkelanjutan. Penerima redistribusi dapat tetap menjalankan strategi penghidupan yang beragam (*rural pluriactivity*) karena keterbatasan modal, pekerjaan, dan

[92]Soetarto, E., Sihaloho, M., dan Heru P., 2007, "Land Reform by Leverage: Kasus Redistribusi Lahan di Jawa Timur," *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, Vol. 1, no. 2.

[93]Monsaputra, Munibah, K., dan Panuju, D.R., 2023, "Faktor penentu pemanfaatan sertifikat redistribusi tanah untuk mengakses modal: Studi kasus Kabupaten Pasaman Barat", *Journal of Regional and Rural Development Planning*, Vol. 6, no. 1, h. 65-73.

peluang usaha.[94] Hal tersebut memperkuat argumentasi bahwa RUU Pengaturan Reforma Agraria perlu menempatkan reforma aset dan reforma akses sebagai satu kesatuan kebijakan.

Salah satu persoalan penting dalam pelaksanaan reforma agraria adalah adanya kecenderungan bahwa indikator keberhasilan lebih mudah diukur melalui legalisasi dan redistribusi aset, sedangkan dampak pemberdayaan ekonomi penerima reforma agraria lebih sulit diukur. Padahal, Perpres Nomor 62 Tahun 2023 sendiri telah memasukkan pemberdayaan ekonomi Subjek Reforma Agraria sebagai salah satu strategi reforma agraria. Pemberdayaan tersebut diperlukan karena tanah hanya merupakan salah satu faktor produksi. Tanpa modal, teknologi, infrastruktur, kelembagaan ekonomi, akses pasar, dan kemampuan pengelolaan usaha, redistribusi tanah tidak selalu menghasilkan peningkatan kesejahteraan yang berkelanjutan. Penelitian mengenai reforma agraria dan pemberdayaan ekonomi masyarakat juga menunjukkan pentingnya integrasi antara redistribusi tanah dengan program pemberdayaan ekonomi.[95]

Dalam penyusunan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria, Perpres Nomor 62 Tahun 2023 tetap penting sebagai rujukan operasional. Namun pada tingkat undang-undang, Reforma Agraria sebaiknya ditegaskan sebagai kebijakan untuk mengoreksi ketimpangan struktur agraria. Konsekuensinya, pengaturannya perlu menghubungkan penataan penguasaan dan pemilikan dengan penyelesaian konflik, redistribusi atau penataan aset, penguatan akses dan pemberdayaan, perlindungan masyarakat hukum adat

[94]Nisa, T.R.C. dan Shohibuddin, M., 2026, "Land Redistribution and the Paradox of Rural Pluriactivity: The Case of Dukuh Kaung Hamlet in Bogor Regency," *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*.

[95]Monsaputra, Munibah, K., dan Panuju, D.R., *Op. Cit.*

dan kelompok rentan, serta upaya agar ketimpangan yang telah dikoreksi tidak terbentuk kembali.[96]

Selanjutnya, persoalan penyediaan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) merupakan salah satu tantangan paling penting dalam pelaksanaan reforma agraria. Sumber TORA antara lain berasal dari: (1) tanah negara; (2) tanah bekas hak; (3) tanah terlantar; (4) tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan; (5) tanah transmigrasi; (6) tanah yang memenuhi kriteria tertentu untuk redistribusi; dan (7) sumber lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada praktiknya, sumber TORA terbesar selama periode pelaksanaan sebelumnya berasal dari pelepasan kawasan hutan. Sampai Oktober 2019, misalnya, capaian TORA dari kawasan hutan dilaporkan sekitar 2,6 juta hektare atau sekitar 63 persen dari target 4,1 juta hektare.[97] Penelitian Nurrochmat menunjukkan bahwa karena sebagian besar sumber TORA berasal dari kawasan hutan, keberhasilan reforma agraria sangat tergantung pada sinergi antara Kementerian ATR/BPN dengan kementerian yang membidangi kehutanan.[98] Persoalan tersebut menunjukkan bahwa penyediaan TORA bukan semata-mata persoalan administrasi pertanahan, tetapi melibatkan perbedaan status kawasan, kewenangan sektoral, tata ruang, kepentingan masyarakat, dan kepentingan pembangunan. Karena itu, RUU Pengaturan Reforma Agraria perlu mengatur mekanisme penyediaan TORA yang lebih pasti, transparan, terukur, dan lintas sektor.

---

[96]Achmad Jaelani, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam Konsultasi Publik RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria pada tanggal 3 September 2026.

[97]Nurrochmat, D.R., 2020, "Menakar Efektivitas Program Tanah Objek Reforma Agraria," *Policy Brief Pertanian, Kelautan, dan Biosains Tropika*, Vol. 2, No. 1, h. 49–56.

[98]*Ibd.*

Ketersediaan data merupakan salah satu persoalan penting dalam pelaksanaan reforma agraria. Penelitian Barus, Panuju, dan Shiddiq menunjukkan bahwa identifikasi lahan yang tersedia untuk reforma agraria memerlukan integrasi data mengenai status kawasan, kesesuaian fisik, status penguasaan, penggunaan lahan, dan aksesibilitas. Penelitian tersebut juga menunjukkan bahwa pada saat penelitian dilakukan, lahan yang sesuai dan tersedia untuk alokasi reforma agraria belum teridentifikasi secara optimal.[99] Temuan tersebut tetap relevan dalam konteks kebijakan saat ini. Reforma agraria membutuhkan basis data yang mampu menjawab paling sedikit pertanyaan: siapa yang menguasai tanah; siapa pemegang haknya; bagaimana status hukumnya; untuk apa tanah digunakan; apakah tanah digunakan secara efektif; apakah tanah berada dalam kawasan hutan; apakah terdapat izin atau konsesi; apakah terdapat konflik; dan apakah tanah memenuhi kriteria sebagai TORA. Dengan demikian, persoalan pelaksanaan reforma agraria tidak semata-mata berkaitan dengan ketersediaan tanah, tetapi juga ketersediaan data agraria yang akurat dan terintegrasi.

Tanah terlantar merupakan salah satu sumber penting TORA karena secara prinsip terdapat tanah yang telah diberikan hak atau dasar penguasaan tertentu tetapi tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya. Pada 2024, ATR/BPN menyampaikan bahwa terdapat 99.099,27 hektare tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar di 23 provinsi.[100] Pada Juli 2025, Menteri Agraria dan Tata

[99]Barus, B., Panuju, D.R., dan Shiddiq, D., 2011, "Identifikasi Lahan Tersedia dengan Teknologi Informasi Spasial untuk Mendukung Reforma Agraria: Studi Kasus Provinsi Riau dan Jawa Barat," *Jurnal Ilmu Tanah dan Lingkungan*, Vol. 13, no. 1, h. 25–34.

[100]Nushratu, H., detikNews, (2024, 26 November), "Kementerian ATR/BPN Catat Ada 99 Ribu Hektare Tanah Terlantar", diakses 28 Agustus 2026 dari https://news.detik.com/berita/d-7658095/kementerian-atr-bpn-catat-ada-99-ribu-hektare-tanah-terlantar.

Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Nusron Wahid menyampaikan bahwa dari sekitar 55,9 juta hektare bidang tanah yang telah bersertifikat, terdapat sekitar 1,4 juta hektare yang belum terpetakan atau belum dimanfaatkan secara produktif.[101] Angka tersebut merupakan tanah/lahan yang terindikasi tidak dimanfaatkan secara produktif dan tidak dapat disamakan dengan tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar menurut ketentuan hukum.

Perbedaan tersebut menunjukkan adanya rantai proses yang perlu diperjelas, dari mulai tanah terindikasi terlantar, identifikasi/inventarisasi, penetapan tanah terlantar, penguasaan negara, penetapan sebagai TORA, redistribusi, pemberdayaan penerima. Dalam praktik, semakin panjang dan kompleks proses tersebut, semakin besar kemungkinan terjadi kesenjangan antara potensi tanah yang tersedia dan tanah yang benar-benar dapat diredistribusikan.

Pelaksanaan reforma agraria juga berhadapan dengan persoalan penguasaan tanah dalam skala besar, khususnya pada sektor perkebunan. Salah satu persoalan yang diungkap ATR/BPN adalah keberadaan perusahaan perkebunan kelapa sawit yang beroperasi tanpa HGU. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menyampaikan bahwa berdasarkan data tahun 2016 sampai dengan Oktober 2024 terdapat 537 perusahaan kelapa sawit yang memiliki Izin Usaha Perkebunan (IUP), tetapi belum memiliki Hak Guna Usaha (HGU). Apabila dihitung berdasarkan luas yang tercantum dalam IUP, keseluruhan arealnya mencapai sekitar 2,5 juta

[101]Ramadhanty, N., Tirto.id, (2025, 13 Juli), "Menteri ATR: 1,4 Juta Hektare Lahan Terindikasi Terlantar," diakses 30 Agustus 2026 dari https://tirto.id/menteri-atr-14-juta-hektare-lahan-terindikasi-terlantar-hee9.

hektare. Pemerintah kemudian melakukan penertiban dan evaluasi terhadap perusahaan-perusahaan tersebut.[102] Data tersebut penting karena menunjukkan bahwa persoalan agraria tidak hanya berupa kekurangan tanah di kalangan petani, tetapi juga menyangkut legalitas dan tata kelola penguasaan tanah dalam skala besar. Namun, secara hukum perlu dibedakan antara: kepemilikan tanah; penguasaan tanah; hak atas tanah; izin usaha; dan pengusahaan tanah. Misalnya, izin usaha pertambangan tidak dapat dipersamakan dengan hak kepemilikan tanah. Demikian pula luas areal perkebunan tidak otomatis sama dengan luas HGU. Oleh sebab itu, perlu dibangun sistem pengawasan yang dapat menghubungkan subjek penguasaan, luas tanah, status hak, penggunaan tanah, izin sektoral, dan pemanfaatan tanah.

Salah satu indikator penting untuk menilai pelaksanaan reforma agraria adalah kemampuan negara menyelesaikan konflik agraria. Menurut data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), pada 2023 terdapat 241 konflik agraria yang melibatkan sekitar 638.188 hektare lahan dan berdampak pada sekitar 135.608 keluarga. Sektor perkebunan merupakan salah satu sektor dengan konflik terbanyak, yaitu 108 konflik.[103] Pada 2024, KPA mencatat 295 konflik agraria, meningkat sekitar 21 persen dibandingkan 2023. Konflik tersebut berlangsung di atas sekitar 1,11 juta hektare dan berdampak pada 67.436 keluarga. Sektor perkebunan kembali menjadi sektor

[102]Kementerian ATR/BPN, (2024, 30 Oktober), "537 Perusahaan Kelapa Sawit Beroperasi Tanpa HGU," diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.atrbpn.go.id/berita/537%20perusahaan%20kelapa%20sawit.

[103]Konsorsium Pembaruan Agraria, 2023, "Catatan Akhir Tahun 2023: Dekade Krisis Agraria: Warisan Konflik Agraria, Konflik dan Kekerasan yang Terus Berulang" diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.kpa.or.id/image/2024/01/catahu-2023-kpa.pdf.

dengan konflik terbanyak, yaitu 111 konflik.[104] Pada 2025, KPA mencatat 341 konflik agraria yang tersebar di 33 provinsi, mencakup sekitar 914.575 hektare dan berdampak terhadap 123.612 keluarga di 428 desa.[105]

Salah satu kompleksitas terbesar reforma agraria adalah adanya masyarakat yang secara faktual telah menguasai atau menggunakan tanah yang secara administratif berada dalam kawasan hutan. Kondisi tersebut melahirkan persoalan karena terdapat perbedaan antara penguasaan faktual masyarakat dan status kawasan menurut administrasi kehutanan. Perpres Nomor 62 Tahun 2023 menggantikan Perpres Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan dan memasukkan penyelesaian persoalan tersebut ke dalam kerangka percepatan reforma agraria. Penelitian mengenai TORA dari kawasan hutan menunjukkan bahwa penyediaan tanah untuk reforma agraria memerlukan koordinasi lintas kementerian, terutama karena sumber TORA yang berasal dari kawasan hutan memiliki prosedur dan persyaratan tersendiri.[106]

c. Konflik Agraria

Konflik agraria merupakan salah satu persoalan yang menunjukkan belum tuntasnya penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta sumber daya agraria di Indonesia. Konflik agraria tidak hanya berupa perselisihan mengenai batas atau kepemilikan suatu bidang tanah, tetapi dapat berkembang menjadi konflik yang melibatkan masyarakat, pemerintah,

[104]Konsorsium Pembaruan Agraria, 2025, "Catatan Akhir Tahun 2024", diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.kpa.or.id/2025/01/kpa-konflik-agraria-naik-21/

[105]Konsorsium Pembaruan Agraria, 2026, "Catatan Akhir Tahun 2025", diakses 30 Agustus 2026 dari https://id.scribd.com/document/1011787152/Catahu-2025-Kpa-Tancap-Di-Jalus-Yang-Salah.

[106]Nurrochmat, D.R., *Op.Cit.*

badan usaha, dan berbagai institusi negara dalam memperebutkan akses, penguasaan, dan manfaat atas sumber daya agraria. Karakter tersebut menyebabkan konflik agraria memiliki dimensi hukum, ekonomi, sosial, politik, dan kelembagaan secara bersamaan. Dalam praktiknya, suatu konflik dapat bermula dari perbedaan klaim atas tanah, tetapi kemudian berkembang karena adanya pemberian izin, perubahan penggunaan tanah, penetapan kawasan, pembangunan infrastruktur, atau ekspansi kegiatan usaha yang mengubah penguasaan dan pemanfaatan ruang.

Penelitian mengenai konflik lahan di Indonesia menunjukkan bahwa konflik tersebut memiliki karakter yang panjang dan kompleks karena mempertemukan berbagai dasar legitimasi penguasaan tanah. Berenschot dan Saraswati [107] melalui kajian terhadap pemberitaan konflik lahan di empat provinsi di Indonesia menemukan bahwa masyarakat pedesaan yang berkonflik dengan perusahaan perkebunan kelapa sawit dan pemerintah lebih banyak mendasarkan klaimnya pada norma sosial, sejarah penguasaan, dan tradisi adat dibandingkan menggunakan bahasa hukum formal. Temuan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara legitimasi sosial atas tanah dan legitimasi hukum formal. Bagi masyarakat, penguasaan tanah yang telah berlangsung secara turun-temurun dapat menjadi dasar yang kuat untuk mempertahankan tanah, sementara dalam sistem hukum formal klaim tersebut belum tentu memperoleh pengakuan yang setara apabila tidak didukung oleh dokumen atau status hak yang diakui negara.

[107]Berenschot, W. dan Saraswati, N. (2024). “Discourses of Land Conflicts in Indonesia”. *Development and Change*, Vol. 55, no. 6, h. 1182-1205. https://doi.org/10.1111/dech.12865.

Kondisi tersebut menjadi makin kompleks ketika tanah masyarakat berhadapan dengan kegiatan usaha berskala besar. Kajian Afrizal, Eka Vidya Putra, dan Linda Elida[108] mengenai konflik di wilayah sentra kelapa sawit di Riau menunjukkan bahwa ketidakamanan hak atas tanah dapat menjadi salah satu faktor penting yang memicu konflik penggunaan tanah. Penelitian terhadap empat desa menunjukkan bahwa masyarakat banyak menggunakan Surat Keterangan Tanah (SKT) sebagai bukti penguasaan tanah di tingkat lokal, tetapi dokumen tersebut tidak memberikan tingkat perlindungan hukum yang sama dengan sertifikat hak atas tanah. Dalam konteks ekspansi perkebunan kelapa sawit, kelemahan posisi hukum tersebut dapat dimanfaatkan dalam proses perolehan tanah. Penelitian tersebut juga menunjukkan bahwa keterbatasan akses masyarakat terhadap mekanisme penyelesaian konflik menghambat kemampuan pemegang SKT untuk mempertahankan haknya.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa konflik agraria tidak selalu disebabkan oleh ketiadaan aturan mengenai hak atas tanah. Persoalannya dapat muncul karena perbedaan tingkat perlindungan antara berbagai bentuk penguasaan tanah, ketidaklengkapan administrasi, keterbatasan akses terhadap pendaftaran tanah, serta ketidakseimbangan posisi para pihak dalam mempertahankan haknya. Dengan demikian, pemberian kepastian hukum melalui pendaftaran tanah merupakan hal penting, tetapi tidak dengan sendirinya menyelesaikan seluruh persoalan agraria. Kepastian hukum harus dibangun bersamaan dengan pengakuan terhadap sejarah

[108]Afrizal, Putra, E.V., dan Elida, L. (2024). "Palm Oil Expansion, Insecure Land Rights, and Land-use Conflict: A Case of Palm Oil Centre of Riau, Indonesia", *Land Use Policy 146*, 107325. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107325.

penguasaan tanah, kondisi sosial masyarakat, dan keterjangkauan masyarakat terhadap sistem administrasi pertanahan.

Permasalahan tersebut juga terlihat dalam konflik antara masyarakat hukum adat dan perusahaan perkebunan atau pertambangan. Penelitian mengenai konflik lahan berkepanjangan di Indonesia menunjukkan bahwa klaim masyarakat adat sering berhadapan dengan sistem hukum yang memberikan pengakuan terhadap hak adat dengan persyaratan tertentu, sementara pada saat yang sama perusahaan memiliki dasar hukum berupa konsesi atau izin untuk menguasai dan memanfaatkan wilayah yang diklaim masyarakat. Dalam kondisi demikian, ketidakjelasan atau lemahnya pengakuan terhadap hak adat dapat menghasilkan rasa ketidakadilan yang kemudian memperpanjang konflik.[109] Kajian Bakker menunjukkan bahwa komunitas yang mempertahankan klaim atas tanah adat di Kalimantan berhadapan dengan strategi penguasaan lahan oleh perusahaan perkebunan dan keterbatasan pengakuan hukum terhadap klaim adat. Kondisi tersebut bahkan dapat mendorong penggunaan tekanan sosial dan bentuk-bentuk perlawanan yang berpotensi meningkatkan eskalasi konflik.[110]

Persoalan konflik agraria juga berkaitan erat dengan cara negara dan badan usaha memperoleh serta mempertahankan penguasaan atas tanah. Penelitian Berenschot dan Dhiaulhaq terhadap 150 konflik antara masyarakat pedesaan dan perusahaan kelapa sawit menunjukkan bahwa proses pelepasan atau pengambilalihan tanah dapat menghasilkan kondisi yang

[109]Bakker, L., (2022). "Custom and Violence in Indonesia's Protracted Land Conflict", *Social Sciences & Humanities Open,* Vol. 8, *no.* 1, 100624. https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2023.100624.

[110]*Ibid.*

disebut sebagai *rightlessness*, yaitu keadaan ketika hak masyarakat secara formal mungkin masih tersedia, tetapi menjadi tidak efektif dalam praktik. Penelitian tersebut mengidentifikasi tiga faktor yang berkontribusi terhadap kondisi tersebut, yaitu terbatasnya perlindungan hak atas tanah, adanya praktik yang menghindari atau melemahkan perlindungan hukum, serta hubungan kolusif antara pelaku usaha dan pemegang kekuasaan yang memungkinkan pelanggaran aturan tidak ditindak secara efektif.[111] Dengan demikian, persoalan konflik bukan hanya terletak pada isi aturan, tetapi juga pada pelaksanaan dan kemampuan institusi memastikan agar hak yang telah diberikan oleh hukum benar-benar dapat dinikmati masyarakat.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa terdapat perbedaan antara kepastian hukum secara normatif dan efektivitas perlindungan hukum secara faktual. Masyarakat dapat memiliki dasar hukum untuk mempertahankan tanah, tetapi menghadapi hambatan ketika harus berhadapan dengan pihak yang mempunyai sumber daya ekonomi, akses politik, informasi, dan kemampuan hukum yang lebih besar. Karena itu, keberadaan aturan formal belum cukup untuk menjamin terwujudnya keadilan agraria apabila tidak didukung oleh mekanisme kelembagaan yang mampu menjamin kesetaraan posisi para pihak.

Konflik agraria juga memiliki karakter lintas sektor. Konflik tidak hanya terjadi dalam hubungan antara masyarakat dan pemegang hak atas tanah, tetapi dapat berkaitan dengan perkebunan, pertambangan, kehutanan, infrastruktur, properti, serta kebijakan tata ruang. Secara umum, konflik agraria di Indonesia terkonsentrasi pada lima

[111]Berenschot, W. dan Dhiaulhaq, A., 2025, "The production of rightlessness: palm oil companies and land dispossession in Indonesia". *Globalizations*, Vol. 22, no. 8, h. 1377–1395. https://doi.org/10.1080/14747731.2023.2253657.

sektor utama, yaitu perkebunan, infrastruktur, kehutanan, pertambangan dan pesisir, serta properti dan perumahan. Masing-masing sektor memiliki karakteristik yang berbeda, namun pada dasarnya berakar pada tumpang tindih penguasaan, pemanfaatan, dan penguasaan hak atas tanah serta sumber daya alam. Sebagai contoh pada sektor perkebunan, konflik terutama dipicu oleh tumpang tindih antara HGU dan tanah adat atau tanah yang dikuasai masyarakat.[112]

Penelitian Petrus Atong menunjukkan bahwa konflik agraria di Indonesia berkembang pada berbagai sektor dan dipengaruhi oleh tumpang tindih kebijakan, penguasaan tanah oleh korporasi, maladministrasi, serta eksploitasi sumber daya yang mengabaikan hak masyarakat lokal. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa penyelesaian konflik tidak dapat hanya mengandalkan pendekatan pertanahan apabila sumber konflik berada pada pertemuan antara hukum pertanahan dengan rezim hukum sektoral lainnya.[113]

Dalam praktiknya, fragmentasi tersebut dapat menyebabkan masyarakat harus berhadapan dengan lebih dari satu lembaga dan mekanisme hukum. Suatu konflik yang berkaitan dengan perkebunan, misalnya, dapat sekaligus menyangkut status hak atas tanah, izin usaha perkebunan, tata ruang, lingkungan hidup, dan dalam keadaan tertentu kawasan hutan. Apabila setiap aspek ditangani secara terpisah oleh instansi yang berbeda, penyelesaian dapat kehilangan gambaran utuh mengenai

[112]Lia Riesta Dewi, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam Konsultasi Publik RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria pada tanggal 3 September 2026.

[113]Atong, P. 2025, "Dinamika konflik agraria di Indonesia: Faktor penyebab dan dampaknya". *FOKUS: Publikasi Ilmiah untuk Mahasiswa, Staf Pengajar dan Alumni Universitas Kapuas Sintang*, Vol. 23, no. 1, h. 247–258, https://doi.org/10.51826/fokus.v23i1.1446.

akar konflik. Akibatnya, penyelesaian terhadap satu aspek belum tentu menghilangkan konflik pada aspek lainnya.

Persoalan tersebut diperkuat oleh kenyataan bahwa konflik agraria sering kali berlangsung dalam waktu yang panjang. Penelitian mengenai konflik agraria di Desa Alastlogo, Kabupaten Pasuruan, misalnya, menunjukkan bahwa konflik antara masyarakat petani dan TNI Angkatan Laut telah berlangsung sejak 1960 dan belum sepenuhnya terselesaikan hingga 2024.[114] Konflik yang berlangsung selama puluhan tahun menunjukkan bahwa konflik agraria dapat diwariskan antargenerasi dan membentuk ingatan kolektif masyarakat mengenai ketidakadilan penguasaan tanah. Dalam kondisi demikian, penyelesaian konflik tidak cukup hanya mengacu pada keadaan hukum pada saat konflik ditangani, tetapi juga perlu mempertimbangkan sejarah penguasaan, perubahan kebijakan, serta proses administrasi yang berlangsung selama konflik.

Dari sisi penyelenggaraan penyelesaian konflik, penelitian juga menunjukkan bahwa mekanisme yang tersedia belum selalu mampu memberikan akses keadilan yang efektif bagi masyarakat. Dalam konteks perkebunan, penelitian Berenschot dkk[115] menemukan bahwa dalam sebagian besar konflik yang diteliti, masyarakat tidak berhasil menyampaikan atau menyelesaikan keluhannya melalui mekanisme yang tersedia. Penelitian tersebut juga menunjukkan adanya hubungan antara konflik agraria, aktivitas protes masyarakat, dan praktik kolusi antara pemegang kekuasaan dengan perusahaan. Temuan ini

[114]Fitriyah, L., 2025, "Dinamika Konflik Agraria di Desa Alastlogo Kabupaten Pasuruan 1960-2024", *Jurnal Sejarah Indonesia*, Vol.8, no.2, h. 99-111. https://doi.org/10.62924/jsi.v8i2.42393

[115]Berenschot, W., Dhiaulhaq, A., Hospes, O., Adriana, R., dan Poetry, E. 2022, "Anti-Corporate Activism and Collusion: The Contentious Politics of Palm Oil Expansion in Indonesia". *Geoforum*, Vol. 131, h. 39-49. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2022.03.002.

menunjukkan bahwa efektivitas penyelesaian konflik sangat dipengaruhi oleh kualitas institusi, independensi proses, serta keseimbangan posisi tawar antara para pihak.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian konflik agraria tidak dapat hanya mengandalkan pendekatan yang bersifat administratif atau litigasi. Mekanisme penyelesaian harus mampu menyesuaikan diri dengan karakter konflik, termasuk konflik yang mempunyai dimensi sejarah, sosial, ekonomi, dan adat. Penelitian Artaji dkk[116] menunjukkan bahwa pendekatan *restorative justice* dapat dipertimbangkan dalam penyelesaian konflik agraria di kawasan perkebunan karena memberikan perhatian tidak hanya terhadap penentuan hak, tetapi juga terhadap pemulihan hubungan dan kepentingan masyarakat yang terdampak.

Permasalahan lain adalah bahwa penyelesaian konflik sering kali belum menyentuh akar struktural konflik. Apabila konflik disebabkan oleh ketidakjelasan status tanah, tumpang tindih data, kelemahan pengakuan hak masyarakat, ketidaksesuaian antara izin dan penguasaan tanah, atau ketimpangan kewenangan, maka penyelesaian yang hanya menghasilkan kesepakatan antara dua pihak tidak selalu mampu mencegah konflik yang sama muncul kembali. Penelitian Afrizal dkk[117] menunjukkan, misalnya, bahwa keterbatasan akses terhadap mekanisme penyelesaian konflik membuat masyarakat sulit mempertahankan hak atas tanah meskipun mereka mempunyai bukti penguasaan di tingkat lokal. Hal tersebut memperlihatkan bahwa penyelesaian konflik harus disertai dengan perbaikan administrasi, koreksi data, penguatan kelembagaan, dan peningkatan akses masyarakat terhadap

[116]Artaji, Sulistiani, L., Rajamanicam, R. Dan Fakhriah, E.L., *Op.Cit*.
[117]Afrizal, Putra, E.V., dan Elida L., *Op.Cit.*

keadilan. Ukuran keberhasilan penyelesaian konflik agraria bukan sekadar berkurangnya jumlah perkara, tetapi pulihnya hak, pulihnya akses terhadap sumber penghidupan, dan pulihnya keadilan dalam hubungan agraria.[118]

Berdasarkan berbagai penelitian tersebut, dapat diidentifikasi setidaknya lima persoalan utama dalam penyelenggaraan penyelesaian konflik agraria. Pertama, masih terdapat kesenjangan antara penguasaan tanah secara sosial dan pengakuan secara hukum formal. Kedua, terdapat ketimpangan posisi tawar antara masyarakat dengan badan usaha atau institusi yang mempunyai sumber daya dan kewenangan lebih besar. Ketiga, pengaturan agraria yang tersebar dalam berbagai sektor dapat menghasilkan tumpang tindih kebijakan, data, dan kewenangan. Keempat, mekanisme penyelesaian konflik belum selalu memberikan akses yang efektif kepada masyarakat, terutama ketika berhadapan dengan pihak yang mempunyai kekuatan ekonomi dan politik lebih besar. Kelima, penyelesaian yang dilakukan belum selalu menyentuh akar struktural konflik sehingga konflik dapat berlangsung lama atau muncul kembali.

Dengan demikian, persoalan konflik agraria tidak dapat dipandang hanya sebagai persoalan sengketa kepemilikan tanah. Konflik agraria merupakan manifestasi dari persoalan yang lebih luas mengenai struktur penguasaan sumber daya agraria, pengakuan hak, distribusi manfaat, relasi kewenangan, kualitas administrasi pertanahan, serta efektivitas kelembagaan. Oleh karena itu, penyelesaian konflik memerlukan pendekatan yang

[118]Achmad Jaelani, *Op.Cit.*

mengintegrasikan aspek hukum, sosial, ekonomi, kelembagaan, dan tata ruang.

Dalam konteks penyusunan RUU, kondisi tersebut menunjukkan perlunya membangun mekanisme penyelesaian konflik yang lebih komprehensif. RUU tidak cukup hanya memberikan pilihan penyelesaian melalui mediasi atau musyawarah, tetapi perlu mengatur identifikasi dan pendataan konflik, verifikasi subjek dan objek, penelusuran sejarah penguasaan tanah, pemetaan para pihak dan kepentingannya, koordinasi lintas sektor, mekanisme penyelesaian yang berjenjang, pemulihan hak, serta pengawasan terhadap pelaksanaan hasil penyelesaian. Mekanisme tersebut perlu disertai jaminan partisipasi masyarakat, keterbukaan informasi, kesetaraan posisi para pihak, dan perlindungan terhadap masyarakat yang berada dalam posisi rentan.

Lebih jauh, penyelesaian konflik perlu ditempatkan sebagai bagian dari sistem pembaruan agraria, bukan sebagai mekanisme yang bekerja setelah konflik terjadi. Data mengenai konflik harus dapat digunakan untuk mengidentifikasi pola ketimpangan dan mencegah konflik baru. Hasil penyelesaian juga perlu terhubung dengan administrasi pertanahan dan kebijakan sektoral sehingga koreksi terhadap suatu konflik dapat diikuti dengan koreksi data, status hak, kebijakan, atau keputusan administratif yang menjadi sumber konflik. Dengan pendekatan demikian, pembaruan agraria tidak hanya berfungsi menyelesaikan konflik yang telah terjadi, tetapi juga membangun tata kelola yang mampu mencegah reproduksi konflik agraria.

Pada akhirnya, kebutuhan pengaturan pembaruan agraria berangkat dari kenyataan bahwa konflik agraria merupakan persoalan struktural yang tidak dapat

diselesaikan hanya melalui mekanisme penyelesaian sengketa konvensional. Diperlukan kerangka hukum yang mampu menghubungkan penataan struktur penguasaan tanah, kepastian dan integrasi data agraria, perlindungan hak masyarakat, penguatan kelembagaan, penyelesaian konflik, serta pemulihan hak dan hubungan sosial. Dengan demikian, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria diharapkan tidak hanya memberikan kepastian mengenai siapa yang berhak atas tanah, tetapi juga memastikan bahwa proses penataan dan pemanfaatan sumber daya agraria berlangsung secara adil, transparan, partisipatif, berkelanjutan, dan mampu memberikan perlindungan yang efektif kepada masyarakat. RUU Pengaturan Reforma Agraria sebaiknya tidak mengambil alih seluruh mekanisme penyelesaian sengketa yang telah tersedia. Fungsi RUU Pengaturan Reforma Agraria diperlukan ketika konflik mempunyai dimensi reforma agraria yakni konflik struktural, lintas sektor, yang memerlukan koreksi penguasaan sumber agraria, atau yang membutuhkan koordinasi lebih dari satu institusi. Penyelesaian konflik agraria struktural memerlukan mekanisme khusus dengan kelembagaan yang mampu bekerja lintas sektor dan memastikan hasil penyelesaian efektif serta dapat dilaksanakan.[119]

d. Pendataan Agraria

Pendataan agraria merupakan salah satu fondasi penting dalam penyelenggaraan pembaruan agraria. Penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah tidak dapat ditata secara efektif apabila pemerintah tidak memiliki informasi yang akurat mengenai siapa yang

[119] *Ibid.*

menguasai atau memiliki tanah, di mana letak dan batasnya, bagaimana status hukumnya, untuk apa tanah digunakan, bagaimana tanah tersebut dimanfaatkan, serta apakah terdapat hak, pembatasan, izin, atau kepentingan lain yang melekat pada bidang tanah tersebut. Dengan demikian, pendataan agraria tidak seharusnya dipahami hanya sebagai kegiatan administratif untuk menghasilkan sertipikat tanah, tetapi sebagai sistem informasi yang menyediakan dasar bagi pengambilan keputusan dalam pengelolaan dan pembaruan agraria.

Dalam praktik penyelenggaraan pertanahan, pendataan tersebut terutama dilakukan melalui kegiatan pendaftaran tanah dan pembangunan sistem kadaster. Pemerintah juga telah mempercepat pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diarahkan untuk mendaftarkan bidang-bidang tanah secara sistematis dan menghasilkan data pertanahan yang lengkap. Kebijakan tersebut merupakan langkah penting karena kepastian mengenai subjek dan objek hak atas tanah merupakan salah satu prasyarat bagi kepastian hukum. Namun, penelitian mengenai pelaksanaan sistem kadaster di Indonesia menunjukkan bahwa peningkatan jumlah bidang yang terdaftar belum secara otomatis menghasilkan sistem informasi pertanahan yang lengkap, akurat, dan seragam.

Penelitian Jonahar dkk[120] terhadap penyelenggaraan sistem kadaster di berbagai wilayah Indonesia, dengan melibatkan 428 pejabat pada berbagai tingkatan di

[120]Jonahar, Winoto, J., Siregar, H., dan Lantara, I.W.N., 2024, "Dynamics of the Cadastre System: An Analysis of Challenges and Evaluation of Cadastre Implementation in Various Regions of Indonesia". *Jurnal Aplikasi Bisnis dan Manajemen*, Vol. 10, no. 3, h. 955.

lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), mengidentifikasi sedikitnya lima persoalan utama, yaitu sertipikat tanah yang tumpang tindih, data pertanahan yang tidak mutakhir dan tidak akurat, pendaftaran tanah yang belum lengkap, pemetaan batas bidang yang belum presisi, serta ketidakkonsistenan pengukuran koordinat. Penelitian tersebut juga menemukan adanya kesenjangan antardaerah, terutama antara wilayah barat dan tengah Indonesia dengan wilayah timur, baik dari sisi tingkat pendaftaran tanah maupun pemanfaatan teknologi dalam sistem kadaster.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan pendataan agraria tidak semata-mata berkaitan dengan jumlah bidang tanah yang telah terdaftar, tetapi juga menyangkut kualitas data yang dihasilkan. Data yang tidak akurat, tidak mutakhir, atau tidak lengkap dapat menimbulkan persoalan baru ketika digunakan sebagai dasar penerbitan hak, perencanaan tata ruang, pemberian izin, pengadaan tanah, atau penyelesaian konflik. Dalam konteks pembaruan agraria, kondisi tersebut menjadi penting karena kebijakan yang menyangkut redistribusi tanah atau penataan penguasaan tanah membutuhkan informasi yang dapat dipercaya mengenai subjek dan objek yang akan ditata.

Persoalan kualitas data juga terlihat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis. Penelitian Martono dkk[121] menunjukkan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis di Indonesia masih menghadapi persoalan dalam pengumpulan data spasial

[121]Martono, D.B., Aditya, T., Subaryono, dan Nugroho, P., 2020, "The Legal Element of Fixing the Boundary for Indonesian Complete Cadastre". *Land* Vol. 10, no. 1, h. 49. https://doi.org/10.3390/land10010049.

dan yuridis. Penelitian tersebut mencatat bahwa proses menuju kadaster yang lengkap masih menghadapi tantangan karena sebagian data bidang tanah belum terpetakan secara memadai dan terdapat persoalan dalam penetapan batas bidang tanah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa percepatan pendaftaran tanah harus berjalan bersama dengan peningkatan kualitas data, terutama melalui pembenahan informasi spasial dan kepastian batas bidang tanah.

Permasalahan tersebut menjadi semakin penting karena data agraria pada dasarnya mempunyai dua dimensi yang tidak dapat dipisahkan, yaitu data spasial dan data yuridis. Data spasial memberikan informasi mengenai lokasi, bentuk, luas, dan batas bidang tanah, sedangkan data yuridis memberikan informasi mengenai subjek, jenis hak, dasar perolehan, serta hubungan hukum dengan tanah. Apabila kedua jenis data tersebut tidak terintegrasi secara baik, pendaftaran tanah dapat menghasilkan data yang secara administratif tersedia tetapi belum sepenuhnya mampu menggambarkan kondisi penguasaan tanah di lapangan.

Dalam praktik di tingkat lokal, persoalan tersebut dapat menghasilkan tumpang tindih bidang tanah. Penelitian mengenai pelaksanaan PTSL di Desa Sedayu, Kabupaten Batang, menemukan bahwa tumpang tindih sertipikat antara lain berkaitan dengan kualitas data pertanahan yang belum dipetakan secara digital, persoalan komunikasi masyarakat mengenai prosedur PTSL, serta administrasi Buku C desa yang belum tertata dengan baik. Penelitian tersebut merekomendasikan pemetaan ulang, validasi data, pembaruan dan digitalisasi administrasi desa, serta integrasi data dengan sistem ATR/BPN sebagai bagian

dari upaya mencegah dan menyelesaikan persoalan tumpang tindih bidang tanah.[122]

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa pendataan agraria merupakan proses yang melibatkan lebih dari satu institusi dan sumber informasi. Data mengenai tanah tidak hanya berada pada kantor pertanahan, tetapi juga dapat terdapat pada pemerintah desa, pemerintah daerah, kementerian/lembaga sektoral, dan masyarakat. Masing-masing sumber data dapat dibangun berdasarkan tujuan dan prosedur yang berbeda. Ketika data tersebut tidak terhubung, perbedaan informasi mengenai subjek, objek, batas, penggunaan, atau status tanah dapat muncul dan pada akhirnya menjadi salah satu sumber ketidakpastian hukum dan konflik.

Persoalan integrasi data menjadi lebih kompleks ketika data pertanahan harus dihubungkan dengan data tata ruang. Tanah tidak berada dalam ruang yang terpisah dari kebijakan pemanfaatan ruang. Status hak atas tanah perlu dibaca bersama dengan peruntukan ruang, kawasan lindung, kawasan budi daya, kawasan hutan, kawasan pertanian, kawasan industri, dan berbagai bentuk penggunaan ruang lainnya. Penelitian Tribawa dkk[123] menunjukkan bahwa di Indonesia informasi mengenai rights, restrictions, and responsibilities (RRR) dalam administrasi pertanahan dan informasi tata ruang masih dikelola oleh institusi yang berbeda sehingga menghasilkan

[122]Putri, L.M. dan Kamal, U., 2026, "Resolution of overlapping land certificate dispute in the complete systematic land registration (PTSL) in Sedayu Village, Batang Regency". *Indonesian Journal of Agrarian Law,* Vol. 3, *no.* 3, h. 1863–1896. https://doi.org/10.15294/jal.v3i3.47106

[123]Triwibawa, G., Aditya, T., dan Sutanta, H., 2025, "Deriving RRR Elements from the Integration of Land Registration and Spatial Planning". *Land*, Vol. 14, no. 10, h. 2084. https://doi.org/10.3390/land14102084

informasi yang terfragmentasi. Fragmentasi tersebut dapat menyebabkan informasi yang digunakan dalam pengambilan keputusan tidak selalu konsisten antarsistem.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pendataan agraria tidak dapat dibatasi pada pertanyaan "siapa pemegang hak atas tanah?". Sistem pendataan yang dibutuhkan untuk pembaruan agraria harus mampu menjawab pertanyaan yang lebih luas, yaitu apa status tanah tersebut, bagaimana penguasaannya, apa penggunaan dan pemanfaatannya, pembatasan apa yang berlaku, kepentingan publik apa yang melekat, apakah terdapat klaim pihak lain, dan bagaimana hubungan bidang tanah tersebut dengan tata ruang serta kebijakan sektoral. Dengan kata lain, data agraria harus berkembang dari sistem administrasi hak menuju sistem informasi agraria yang dapat mendukung pengambilan keputusan secara terpadu.

Hal tersebut juga menjadi bagian dari agenda modernisasi administrasi pertanahan di Indonesia. Penelitian mengenai modernisasi sistem administrasi pertanahan Indonesia menunjukkan bahwa transformasi digital merupakan kebutuhan penting untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan keamanan layanan pertanahan. Namun, penelitian tersebut juga menemukan adanya kesenjangan regulasi, persoalan efisiensi pendaftaran, masalah validasi data, serta keterbatasan sumber daya yang masih menghambat modernisasi administrasi pertanahan.[124] Dengan demikian, digitalisasi tidak dapat dipandang sebagai tujuan akhir, melainkan harus menjadi instrumen untuk menghasilkan data agraria yang lebih

[124]Chehrehbarg, F.J., Rajabifard, A., Atazadeh, B., dan Steudler, D., *Op.Cit.*

akurat, terintegrasi, mudah diperbarui, dan dapat digunakan lintas sektor.

Persoalan pendataan juga berkaitan dengan perbedaan tingkat kapasitas antardaerah. Jonahar dkk[125] menunjukkan bahwa wilayah timur Indonesia menghadapi tingkat pendaftaran tanah dan adopsi teknologi yang lebih rendah dibandingkan wilayah barat dan tengah. Ketimpangan tersebut penting diperhatikan dalam pembaruan agraria karena pendekatan pendataan yang seragam secara nasional belum tentu dapat diterapkan dengan efektivitas yang sama di setiap wilayah. Kondisi geografis, ketersediaan sumber daya manusia, akses teknologi, kapasitas kelembagaan, dan karakteristik penguasaan tanah masyarakat berbeda antardaerah. Oleh karena itu, sistem pendataan agraria perlu mempunyai standar nasional, tetapi pelaksanaannya harus cukup adaptif terhadap kondisi lokal.

Diperlukan suatu instansi yang berperan sebagai pengampu dan pengelola data dalam satu pusat data terpadu (data center) pada tingkat kementerian koordinator guna menjamin keselarasan, validitas, dan pemanfaatan data secara lintas sektor. Selain itu, perlu dilakukan integrasi berbagai kegiatan penataan akses yang difokuskan pada lokasi prioritas sehingga program dan kegiatan kementerian/lembaga yang berkaitan dengan penataan akses dapat disinergikan dan dilaksanakan secara terpadu pada lokasi prioritas tersebut.[126]

Selain persoalan teknis, pendataan agraria juga mempunyai dimensi sosial. Data pertanahan tidak hanya dihasilkan melalui pengukuran dan pemeriksaan dokumen,

[125]Jonahar, Winoto, J., Siregar, H., dan Lantara, I.W.N., *Op.Cit.*

[126] Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Banten dalam Konsultasi Publik RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria pada tanggal 3 September 2026.

tetapi juga membutuhkan keterlibatan masyarakat dalam memberikan informasi mengenai sejarah penguasaan, batas tanah, hubungan antarbidang, serta kondisi faktual penggunaan tanah. Penelitian mengenai modernisasi kadaster di Indonesia menunjukkan bahwa keterlibatan pemilik tanah dan validasi data menjadi salah satu tantangan dalam meningkatkan kualitas sistem pertanahan. Dengan demikian, kualitas pendataan tidak hanya bergantung pada teknologi, tetapi juga pada partisipasi masyarakat, kapasitas aparatur, mekanisme verifikasi, dan kualitas kelembagaan.[127]

Keterbatasan kualitas dan integrasi data tersebut mempunyai konsekuensi langsung terhadap konflik agraria. Ketika suatu bidang tanah memiliki lebih dari satu klaim, batas yang tidak jelas, data yang tidak mutakhir, atau terdapat perbedaan antara kondisi faktual dengan data administrasi, masyarakat dapat menghadapi ketidakpastian mengenai hak yang dimilikinya. Dalam kasus tertentu, persoalan tersebut dapat berkembang menjadi tumpang tindih sertipikat. Penelitian mengenai tumpang tindih sertipikat menunjukkan bahwa persoalan tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian status kepemilikan dan memerlukan penyelesaian melalui mekanisme administratif maupun peradilan. Studi tersebut juga menekankan pentingnya digitalisasi administrasi, penguatan prosedur verifikasi, dan peningkatan kapasitas kelembagaan pertanahan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih.[128]

Dalam konteks pembaruan agraria, persoalan pendataan bahkan menjadi lebih kompleks karena objek pembaruan tidak hanya berupa tanah yang telah

[127]Chehrehbarg, F.J., Rajabifard, A., Atazadeh, B., dan Steudler, D., *Op.Cit.*

[128]Fahmi, M.W.A., dan Latifiani, D., 2026, "Overlapping land ownership certificates". *Indonesian Journal of Agrarian Law,* Vol. 4, no. 1, h. 121–154. https://doi.org/10.15294/jal.v4i1.57821

mempunyai sertipikat. Reforma agraria dapat menyangkut tanah yang dikuasai masyarakat secara turun temurun, tanah negara, tanah yang berasal dari pelepasan kawasan, tanah telantar, tanah yang menjadi objek redistribusi, serta tanah yang berada dalam kawasan atau konsesi tertentu. Oleh karena itu, sistem pendataan yang hanya berorientasi pada bidang tanah yang telah terdaftar belum cukup untuk memberikan gambaran mengenai struktur penguasaan dan pemilihan tanah secara keseluruhan.

Pendataan agraria juga perlu mampu mengidentifikasi hubungan antara data formal dan kondisi faktual. Sebagai contoh, suatu bidang tanah dapat tercatat sebagai tanah dengan status tertentu, tetapi secara faktual dikuasai dan dimanfaatkan oleh pihak lain. Demikian pula, suatu wilayah dapat tercatat dalam suatu basis data sektoral sebagai kawasan atau konsesi, tetapi pada saat yang sama terdapat klaim penguasaan masyarakat atau hak masyarakat hukum adat. Apabila informasi semacam itu tidak dicatat dalam satu sistem yang dapat saling terhubung, potensi konflik akan tetap ada meskipun sebagian bidang tanah telah didaftarkan.

Oleh karena itu, permasalahan pendataan agraria pada dasarnya tidak hanya terletak pada belum lengkapnya data, tetapi juga pada fragmentasi data, kualitas dan validitas data, ketidakterbaruan informasi, perbedaan standar, keterbatasan interoperabilitas, dan belum optimalnya keterhubungan antara data pertanahan dengan data sektoral. Persoalan tersebut menyebabkan data belum sepenuhnya dapat berfungsi sebagai instrumen pencegahan konflik dan dasar pengambilan keputusan pembaruan agraria.

Berdasarkan kondisi tersebut, terdapat setidaknya enam permasalahan utama dalam penyelenggaraan

pendataan agraria. Pertama, masih terdapat bidang tanah yang belum terdaftar atau belum terpetakan secara memadai. Kedua, kualitas data yang telah tersedia belum selalu memenuhi standar akurasi, kelengkapan, dan kemutakhiran. Ketiga, masih terdapat persoalan tumpang tindih, celah, dan ketidaksesuaian dalam data spasial. Keempat, data pertanahan belum sepenuhnya terintegrasi dengan data tata ruang dan data sektoral lainnya. Kelima, kapasitas teknologi, sumber daya manusia, dan kelembagaan belum merata di seluruh wilayah Indonesia. Keenam, partisipasi masyarakat dalam proses pengumpulan dan validasi data belum sepenuhnya menjadi bagian integral dari sistem pendataan.

Persoalan data agraria tidak berhenti pada perbedaan format antarkementerian atau lembaga. Di lapangan, perbedaan dapat menyangkut objek yang dipetakan, status hak dan izin, batas wilayah, kewenangan, maupun waktu pemutakhiran data. Kondisi ini menjadi lebih serius ketika data yang berbeda digunakan sebagai dasar untuk mengambil keputusan atas ruang atau bidang tanah yang sama.[129]

Persoalan tersebut menunjukkan bahwa pembaruan agraria memerlukan pergeseran paradigma dari pendaftaran tanah menuju sistem pendataan agraria yang komprehensif. Pendaftaran tanah tetap menjadi instrumen penting untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, tetapi pembaruan agraria membutuhkan data yang lebih luas daripada sekadar data hak. Sistem tersebut perlu mengintegrasikan data mengenai subjek, objek, hak, penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan,

[129]Achmad Jaelani, *Op.Cit.*

pembatasan, tanggung jawab, tata ruang, kawasan, perizinan, wilayah adat, dan konflik agraria.

Dalam konteks penyusunan RUU, kondisi tersebut menunjukkan perlunya pengaturan yang memberikan dasar hukum bagi Sistem Informasi Agraria Nasional yang terintegrasi. Sistem tersebut perlu dibangun dengan standar data nasional, menggunakan referensi spasial yang sama, memungkinkan interoperabilitas antarkementerian/ lembaga dan pemerintah daerah, serta mempunyai mekanisme pembaruan dan verifikasi secara berkala. Data yang bersumber dari masyarakat juga perlu mendapatkan ruang dalam proses validasi, terutama untuk merekam penguasaan faktual, sejarah penguasaan, dan informasi sosial yang tidak selalu tersedia dalam dokumen administrasi.

Pendataan agraria juga perlu ditempatkan sebagai instrumen pencegahan dan penyelesaian konflik, bukan sekadar instrumen pelayanan administrasi. Setiap informasi mengenai klaim yang tumpang tindih, sengketa, konflik, ketidaksesuaian data, atau perubahan penggunaan tanah perlu dapat direkam dan ditautkan dengan bidang tanah yang bersangkutan. Dengan demikian, pemerintah dapat mengidentifikasi potensi konflik sejak awal, melakukan verifikasi sebelum memberikan hak atau izin, serta menggunakan data yang sama ketika menyelesaikan konflik yang telah terjadi.

Pada akhirnya, pendataan agraria yang akurat dan terintegrasi merupakan prasyarat bagi pelaksanaan pembaruan agraria yang efektif. Redistribusi tanah tanpa data yang akurat berisiko salah sasaran; penyelesaian konflik tanpa data yang terintegrasi berisiko tidak menyentuh akar persoalan; dan perencanaan pembangunan tanpa informasi agraria yang mutakhir berisiko

menghasilkan tumpang tindih penguasaan dan pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu menempatkan pendataan agraria sebagai salah satu pilar utama reforma agraria, yang menghubungkan kepastian hukum, penataan struktur agraria, pencegahan konflik, penyelesaian konflik, dan pengambilan kebijakan berbasis data.

e. Kelembagaan

Secara historis, kelembagaan reforma agraria di Indonesia mengalami perubahan mengikuti perkembangan politik dan orientasi kebijakan pemerintah. Pada periode awal pelaksanaan *land-reform*, pemerintah membentuk perangkat kelembagaan khusus melalui Keputusan Presiden Nomor 131 Tahun 1961 tentang Organisasi Penyelenggaraan *Land-reform*. Pembentukan kelembagaan tersebut berjalan bersama dengan instrumen redistribusi tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Dengan demikian, pada periode awal, pelaksanaan *landreform* didukung oleh perangkat hukum dan kelembagaan yang secara khusus ditujukan untuk melaksanakan penataan penguasaan dan pemilikan tanah.

Dalam perkembangannya, penyelenggaraan reforma agraria tidak lagi berada dalam satu struktur kelembagaan khusus, tetapi tersebar pada berbagai kementerian dan lembaga sesuai dengan kewenangan sektoralnya. Ahmad Nashih Luthfi menggambarkan kondisi tersebut sebagai sektoralisasi kelembagaan, yaitu keadaan ketika kebijakan reforma agraria harus dilaksanakan melalui kementerian/lembaga yang mempunyai dasar hukum,

kewenangan, dan kultur birokrasi masing-masing. Dalam bidang pertanahan dan kehutanan, misalnya, kebijakan reforma agraria berjalan melalui dua sektor dengan rezim pengaturan dan kelembagaan yang berbeda.[130]

Saat ini, kelembagaan reforma agraria terutama diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria yang masih berstatus berlaku dan telah mencabut Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria serta Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 membentuk Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Tim tersebut bertugas menetapkan kebijakan pelaksanaan percepatan reforma agraria, melakukan pengendalian dan pengawasan, menyelesaikan kendala pelaksanaan, mengoordinasikan percepatan penyelesaian konflik agraria, serta memberikan arahan strategis kepada Tim Pelaksana Percepatan Reforma Agraria.

Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional dibantu oleh Tim Pelaksana Percepatan Reforma Agraria. Tim Pelaksana mempunyai tugas mengoordinasikan penyediaan TORA dan penetapan objek redistribusi tanah, mengoordinasikan penataan akses, mengintegrasikan penataan aset dan penataan akses, menerima dan menganalisis laporan konflik agraria, serta melakukan pemantauan dan penyelesaian hambatan pelaksanaan reforma agraria. Pada tingkat daerah, gubernur serta bupati/wali kota membentuk Gugus Tugas Reforma Agraria

[130]Luthfi, A.N., 2018, "Reforma Kelembagaan dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 4, no. 2, h. 153–155, https://doi.org/10.31292/jb.v4i2.276.

(GTRA) provinsi dan kabupaten/kota. GTRA menjalankan fungsi koordinasi penyediaan TORA, penataan aset dan akses, pemberian usulan objek reforma agraria, serta penyelesaian konflik agraria sesuai dengan tingkat kewenangannya.

Struktur tersebut menunjukkan bahwa kelembagaan reforma agraria telah dirancang sebagai kelembagaan lintas sektor dan berjenjang dari tingkat pusat sampai daerah. Pemerintah daerah juga diwajibkan mengintegrasikan kegiatan reforma agraria ke dalam perencanaan pembangunan daerah dan mengalokasikan anggaran untuk mendukung pelaksanaannya.[131] Konstruksi tersebut dimaksudkan untuk menghubungkan kewenangan berbagai kementerian/lembaga dan pemerintah daerah yang berkaitan dengan penataan aset, penataan akses, serta penyelesaian konflik agraria.

Namun, pelaksanaan model kelembagaan tersebut masih menghadapi persoalan koordinasi dan kewenangan. Luthfi menunjukkan bahwa kelembagaan lintas sektor yang dibangun belum sepenuhnya dapat melepaskan diri dari sektoralisasi kementerian/lembaga yang menjadi anggotanya.[132] Penelitian Audi Navira dan Tamsil Rahman juga menunjukkan bahwa GTRA pada praktiknya lebih banyak berfungsi sebagai forum koordinasi, sedangkan kewenangan substantif tetap berada pada masing-masing kementerian/lembaga. Kondisi tersebut menjadi lebih kompleks ketika pelaksanaan reforma agraria membutuhkan tindakan yang melibatkan lebih dari satu rezim kewenangan.[133]

---

[131] *Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023*, Pasal 64–70.

[132] Luthfi, "Reforma Kelembagaan," 153–163.

[133] Navira, A. dan Rahman, T., 2022, "Analisis Dampak Pengaturan Kelembagaan Reforma Agraria dalam Pelaksanaan TORA di Kawasan Hutan," *NOVUM: Jurnal Hukum*, Vol. 9, no. 2, h. 497–507, https://doi.org/10.2674/novum.v0i0.63441.

Permasalahan koordinasi terlihat antara lain pada penyediaan TORA yang berasal dari kawasan hutan. Proses tersebut memerlukan keterlibatan sektor pertanahan dan kehutanan sejak identifikasi, inventarisasi dan verifikasi, pelepasan kawasan, sampai redistribusi tanah. Perbedaan prosedur serta penafsiran regulasi antarinstansi dapat memperpanjang proses penyediaan TORA.[134] Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan kelembagaan tidak hanya berkaitan dengan keberadaan forum koordinasi, tetapi juga dengan pembagian dan hubungan kewenangan yang bersumber dari peraturan sektoral.

Terkait dengan penyelesaian konflik agraria, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 telah memberikan kewenangan kepada Tim Pelaksana Percepatan Reforma Agraria untuk menerima laporan, melakukan verifikasi dan analisis data, serta menerbitkan rekomendasi penyelesaian. Kementerian/lembaga kemudian wajib menindaklanjuti rekomendasi tersebut sesuai dengan kewenangannya, sedangkan Tim Pelaksana melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan penyelesaian konflik.[135] Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa meskipun telah tersedia mekanisme koordinasi penyelesaian konflik, tindakan hukum yang diperlukan dalam penyelesaiannya pada dasarnya masih bergantung pada kewenangan masing-masing kementerian/lembaga.

Kondisi kelembagaan tersebut menjadi salah satu latar belakang munculnya gagasan penguatan kelembagaan reforma agraria. Pada Oktober 2025, Pansus Penyelesaian Reforma Agraria DPR RI mendorong Pemerintah membentuk Badan Nasional Penyelesaian Reforma Agraria sebagai salah satu upaya mempercepat penyelesaian konflik agraria dan

[134] *Ibid.*
[135] Pasal 49–53 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023.

mengatasi persoalan tumpang tindih data dan kewenangan.[136] Sejalan dengan itu, Koalisi Nasional Reforma Agraria mengusulkan pembentukan Badan Nasional Reforma Agraria yang bersifat lebih permanen, mempunyai sumber daya tersendiri, serta memiliki kemampuan yang lebih kuat dalam mengintegrasikan pelaksanaan reforma agraria lintas sektor.[137]

Keterbatasan kelembagaan reforma agraria yang masih bertumpu pada koordinasi antarkementerian/lembaga mendorong munculnya usulan pembentukan Badan Nasional Reforma Agraria (BNRA). Koalisi Nasional Reforma Agraria menilai bahwa belum terpadunya kewenangan antara sektor pertanahan, kehutanan, perkebunan, dan sektor lainnya menyebabkan masing-masing sektor cenderung bekerja berdasarkan kewenangan dan target sektoralnya, sehingga proses redistribusi tanah, penyelesaian konflik agraria, dan pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria tidak selalu berjalan dalam satu kerangka kebijakan yang terpadu.[138]

Koalisi Nasional Reforma Agraria mengusulkan BNRA sebagai lembaga nonstruktural yang berada langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, dengan kepala lembaga setara menteri dan tidak bersifat *ad hoc*. Kedudukan tersebut dimaksudkan agar BNRA memiliki posisi yang relatif independen dari kementerian sektoral dan mampu mengoordinasikan pelaksanaan reforma agraria secara lebih konsisten dalam jangka panjang. Fungsi BNRA tidak hanya berupa koordinasi, tetapi juga mencakup

[136]Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2025, 3 Oktober), "Pansus DPR RI Dorong Pembentukan Badan Nasional Penyelesaian Reforma Agraria," *Parlementaria*, diakses 30 Agustus 2026) dari https://emedia.dpr.go.id/news/2025/10/03/pansus-dpr-ri-dorong-pembentukan-badan-nasional-penyelesaian-reforma-agraria.

[137]Koalisi Nasional Reforma Agraria, 2025, *Urgensi Badan Nasional Reforma Agraria: Lembaga Non-Struktural di bawah Presiden*, bahan usulan kelembagaan, h. 5–6.

[138]*Ibid.,* h. 6.

perumusan kebijakan dan rencana reforma agraria, inventarisasi dan validasi TORA, penetapan subjek reforma agraria, redistribusi tanah dan legalisasi aset, fasilitasi penyelesaian konflik agraria, pemberdayaan ekonomi, harmonisasi kebijakan sektoral, partisipasi masyarakat, serta monitoring dan evaluasi. Dalam penyelesaian konflik, BNRA diusulkan dapat memfasilitasi mediasi lintas sektor dan memberikan rekomendasi terhadap hak atau izin yang menjadi sumber konflik, sekaligus memastikan agar redistribusi tanah diikuti dengan dukungan ekonomi, akses pasar, dan infrastruktur.

Usulan tersebut juga menempatkan BNRA sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap harmonisasi kebijakan dan pengelolaan data agraria secara terpadu, termasuk integrasi peta pertanahan, kehutanan, data konflik, dan capaian redistribusi. Secara organisasi, BNRA diusulkan memiliki badan pelaksana nasional, sekretariat, deputi teknis, dan unit di daerah yang menangani penataan aset, redistribusi dan pengelolaan sumber agraria, penyelesaian konflik, pemberdayaan ekonomi, serta hukum dan hubungan kelembagaan. Selain itu, dimungkinkan pembentukan *task force* lintas instansi untuk kebutuhan operasional tertentu dan forum partisipasi masyarakat untuk melibatkan organisasi tani serta masyarakat sipil.

Menurut Aminuddin Kasim, kelembagaan diperlukan untuk mengatasi konflik agraria. Salah satu problema mendasar yang mengkondisikan (biang kerok) kegagalan Reforma Agraria adalah faktor ego sektoral di masing-masing kelembagaan negara maka idealnya dibentuk Badan Penyelesaian Reforma Agraria Nasional (BPRAN). Kehadiran BPRAN diposisikan sebagai lembaga negara/lembaga pemerintah non-kementerian yang bersifat independen, profesional, koordinatif, dan memiliki kewenangan

penyelesaian konflik agraria secara terpadu, sehingga tidak berada di bawah dominasi sektoral kementerian atau lembaga yang menjadi pihak dalam konflik. BPRAN bertanggung jawab langsung kepada Presiden, tetapi memiliki independensi dalam menjalankan fungsi penyelesaian sengketa dan konflik agraria. BPRAN tidak hanya menerima dan memutus sengketa, tetapi juga melakukan identifikasi dan pemetaan konflik, verifikasi subjek dan objek Reforma Agraria, mediasi dan konsiliasi, adjudikasi terhadap konflik tertentu, memberikan rekomendasi redistribusi dan legalisasi tanah, mengawasi pelaksanaan hasil penyelesaian, serta melakukan koordinasi lintas kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Keanggotaan BPRAN idealnya bersifat multidisipliner dan mencerminkan prinsip *checks and balance*s, terdiri atas unsur pemerintah, ahli hukum agraria dan pertanahan, akademisi (jika dipandang perlu), tokoh masyarakat/adat, serta perwakilan masyarakat/petani, dengan tetap menghindari dominasi unsur pemerintah atau korporasi. Untuk menjaga legitimasi dan *access to justice*, RUU juga perlu menetapkan secara tegas kewenangan, yurisdiksi, prosedur pemeriksaan, standar pembuktian, hubungan BPRAN dengan lembaga peradilan, mekanisme keberatan dan/atau banding, serta kekuatan hukum keputusan BPRAN, sehingga badan tersebut tidak menjadi lembaga birokrasi baru yang justru menambah tumpang tindih kewenangan, melainkan menjadi institusi penyelesaian konflik agraria yang cepat, sederhana, independen, partisipatif. Belajar dari beberapa kasus mengenai konflik agraria di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah, salah satu penyebabnya adalah ketidak-tertiban

administrasi pertanahan dan ketidakjelasan status tanah adat.[139]

Ahmad Sururi[140] berpandangan bahwa kelembagaan badan reforma agraria perlu dibentuk sebagai lembaga yang independen, bertanggung jawab langsung kepada Presiden, serta berada di luar struktur kementerian teknis guna mencegah terjadinya konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugasnya. Keputusan yang dihasilkan oleh badan tersebut bersifat final dan mengikat secara administratif dalam lingkup birokrasi pemerintahan. Adapun tugas dan fungsi badan reforma agraria mencakup fungsi keilmuan yang berkaitan dengan pertanahan dan pemetaan, penyelesaian sengketa melalui mediasi, serta pelaksanaan ajudikasi. Keanggotaan badan ini bersifat multidisipliner yang terdiri atas unsur pemerintah, ahli di bidang sains, sosial, dan hukum, serta perwakilan masyarakat. Sementara itu, komisioner badan reforma agraria dipilih melalui mekanisme yang independen dengan masa jabatan yang dibatasi, misalnya paling lama dua periode, dengan setiap periode berlangsung selama empat tahun.

Badan reforma agraria nasional perlu dibentuk sebagai lembaga yang independen karena kewenangannya bersifat lintas kementerian/lembaga dan lintas pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan pelaksanaan reforma agraria mencakup pengaturan wilayah, perizinan, legalitas lingkungan, serta pengelolaan ruang darat, laut, udara, dan kawasan perbatasan negara yang berkaitan

[139]Berdasarkan hasil Focus Group Discussion Peningkatan Partisipasi Publik yang Bermakna Dalam Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria, Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu, Sulawesi Tengah, 3-5 September 2026.

[140] Ahmad Sururi, Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam Konsultasi Publik RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria pada tanggal 3 September 2026.

dengan pemanfaatan sumber daya alam dan ekosistem. Tugas dan fungsi badan ini meliputi perumusan kebijakan reforma agraria secara komprehensif; integrasi berbagai kewenangan yang tumpang tindih, khususnya dalam penguasaan kawasan hutan, pemanfaatan sumber daya alam, dan pemanfaatan tanah oleh korporasi; penataan aset agraria yang mencakup tanah negara, tanah masyarakat, tanah ulayat masyarakat hukum adat, serta tanah yang dikuasai korporasi; dan penataan akses untuk memperluas kesempatan masyarakat, terutama kelompok yang termarginalkan, dalam memperoleh hak atas tanah dan pemanfaatan ruang.[141]

Selain itu, badan ini perlu diberi kewenangan untuk mengintegrasikan penyelesaian sengketa dan konflik agraria. Saat ini, sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui berbagai jalur, yaitu peradilan pidana, peradilan perdata, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, maupun melalui mediasi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Keragaman mekanisme tersebut berpotensi menimbulkan tumpang tindih proses dan klaim hukum yang saling bertentangan, terutama pada sengketa hak atas tanah yang berkaitan dengan hukum kewarisan. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang mampu mengoordinasikan penyelesaian sengketa secara terpadu guna mewujudkan kepastian hukum dan keadilan.[142]

2. **Persepsi dan Aspirasi Masyarakat terhadap Pengaturan Reforma Agraria**

[141] Nurikah, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam Konsultasi Publik RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria pada tanggal 3 September 2026
[142] *Ibid*.

Sebagai bagian dari upaya memperoleh gambaran empiris mengenai persepsi dan kebutuhan masyarakat terhadap pengaturan reforma agraria, Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI pada 2026 melakukan telesurvei partisipasi publik yang dipadukan dengan analisis sentimen percakapan publik di media sosial. Telesurvei melibatkan 1.518 responden, sedangkan analisis sentimen dilakukan terhadap percakapan mengenai reforma agraria, redistribusi tanah, dan konflik agraria pada platform X dan Threads.[143] Pendekatan tersebut digunakan untuk menangkap persepsi, pengalaman, kebutuhan, dan harapan masyarakat yang dapat menjadi salah satu masukan empiris dalam penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria.

Hasil analisis sentimen terhadap 23.323 data percakapan menunjukkan bahwa sentimen negatif mencapai 55,79 persen, sentimen netral 39,01 persen, dan sentimen positif 5,20 persen. Dominasi sentimen negatif tersebut tidak serta-merta menunjukkan penolakan masyarakat terhadap reforma agraria. Sentimen negatif justru banyak berkaitan dengan kekhawatiran atas berbagai persoalan agraria yang selama ini terjadi, antara lain kekerasan dalam penanganan konflik agraria, keterlibatan organisasi kemasyarakatan dalam konflik lahan, pengakuan hak ulayat dan masyarakat hukum adat, penguasaan oleh oligarki, serta persoalan hak asasi manusia. Sebaliknya, sentimen positif antara lain muncul dalam bentuk apresiasi terhadap perbaikan pelayanan administrasi, inisiatif DPR RI dan pemerintah membahas RUU Pengaturan Reforma Agraria, serta komitmen pemerintah melakukan redistribusi tanah.

[143]Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI, 2026, *Laporan Telesurvei Partisipasi Publik RUU Reforma Agraria,* Jakarta: Badan Keahlian DPR RI.

Percakapan di media sosial tersebut memperlihatkan sedikitnya tiga harapan masyarakat terhadap pengaturan reforma agraria. Pertama, konflik agraria diharapkan dapat diselesaikan tanpa kekerasan melalui mekanisme yang mengedepankan dialog, kepastian prosedur, dan pelindungan terhadap pihak yang terdampak. Kedua, masyarakat mengharapkan kemudahan birokrasi yang disertai dengan pelindungan terhadap hak masyarakat adat. Ketiga, proses redistribusi tanah diharapkan dilaksanakan secara transparan dan akuntabel, terutama berkaitan dengan penentuan tanah yang menjadi objek reforma agraria, pihak yang berhak menerima, proses penetapan penerima, serta jaminan agar tanah yang telah diberikan benar-benar memberikan manfaat kepada penerimanya.

Temuan analisis sentimen tersebut sejalan dengan hasil telesurvei. Dalam memahami reforma agraria, responden paling banyak mengaitkannya dengan penyelesaian konflik sebesar 54,20 persen, ketimpangan penguasaan tanah sebesar 43,90 persen, dan kepastian hukum atas tanah sebesar 40,70 persen. Redistribusi tanah berada pada proporsi 32,70 persen. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak semata-mata memahami reforma agraria sebagai program pembagian atau redistribusi tanah, tetapi sebagai instrumen untuk menyelesaikan persoalan struktural agraria, terutama ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, konflik agraria, dan ketidakpastian hukum atas tanah.

Persepsi tersebut berkaitan erat dengan persoalan pertanahan yang dianggap paling banyak terjadi. Sebanyak 55,30 persen responden menyebut tumpang tindih kepemilikan sebagai persoalan utama, diikuti sengketa atau konflik tanah sebesar 52,90 persen dan ketidakjelasan atau ketidakpastian status tanah sebesar 46,70 persen. Selain itu, 38,90 persen responden menilai penguasaan tanah dalam jumlah besar oleh

pihak tertentu sebagai persoalan penting. Temuan tersebut memperlihatkan keterkaitan antara persoalan administrasi dan kepastian hukum pertanahan dengan konflik serta ketimpangan struktur penguasaan tanah.

Ketimpangan penguasaan tanah juga dipersepsikan mempunyai konsekuensi yang lebih luas terhadap kondisi sosial dan ekonomi masyarakat. Dampak yang paling banyak disebut responden adalah konflik atau sengketa lahan sebesar 51,8 persen, kesulitan memperoleh mata pencaharian sebesar 43,9 persen, kemiskinan sebesar 38,3 persen, serta berkurangnya lahan pertanian, perikanan, atau perkebunan sebesar 34,8 persen. Dalam kaitannya dengan kepastian penguasaan tanah, 55,7 persen responden menempatkan sertipikat atau bukti hak atas tanah sebagai kebutuhan utama. Dengan demikian, persoalan reforma agraria tidak hanya berkaitan dengan distribusi sumber daya agraria, tetapi juga menyangkut keberlangsungan sumber penghidupan dan kepastian hukum atas penguasaan tanah.

Kuatnya persepsi terhadap persoalan tersebut berbanding lurus dengan dukungan masyarakat terhadap kebutuhan pengaturan reforma agraria. Sebanyak 66,7 persen responden menyatakan sangat perlu adanya aturan khusus mengenai reforma agraria secara menyeluruh dan 30,6 persen menyatakan perlu. Tujuan pengaturan yang paling banyak dipilih adalah mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah sebesar 61,10 persen, menyelesaikan konflik agraria sebesar 52,50 persen, serta memberikan kepastian hukum bagi masyarakat sebesar 52,40 persen. Dengan demikian, terdapat konsistensi antara persoalan yang dirasakan masyarakat dengan tujuan yang diharapkan dari pembentukan pengaturan reforma agraria.

Reforma agraria juga dipersepsikan sebagai kebijakan yang membutuhkan kesinambungan. Sebanyak 51,71 persen

responden menghendaki reforma agraria dilaksanakan sebagai kebijakan jangka panjang yang berkelanjutan dan 21,81 persen menghendaki pelaksanaannya dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan dan kondisi. Hal tersebut menunjukkan bahwa reforma agraria perlu dirancang sebagai proses yang terencana, memiliki tahapan dan prioritas, menetapkan target yang terukur, serta dilengkapi dengan monitoring dan evaluasi secara berkesinambungan. Pendekatan demikian juga diperlukan karena karakteristik persoalan agraria berbeda antarwilayah.

Dalam menentukan objek reforma agraria, 35,20 persen responden memilih tanah negara yang belum dimanfaatkan, 20,90 persen memilih tanah yang telah ditetapkan sebagai objek, dan 12,60 persen memilih tanah terlantar. Sementara itu, penerima tanah yang diprioritaskan adalah masyarakat yang kehilangan akses terhadap tanah akibat konflik sebesar 55,50 persen, masyarakat yang tidak memiliki tanah sebesar 52,80 persen, buruh tani atau petani penggarap sebesar 51,70 persen, serta petani dengan lahan sangat terbatas sebesar 51,30 persen. Temuan tersebut memperlihatkan orientasi masyarakat agar redistribusi tanah diarahkan terutama kepada kelompok yang kehilangan atau memiliki keterbatasan akses terhadap sumber daya agraria.

Selain redistribusi, pengendalian terhadap konsentrasi penguasaan tanah menjadi perhatian masyarakat. Sebanyak 36,60 persen responden memilih penetapan batas maksimum kepemilikan tanah sebagai instrumen untuk mencegah penguasaan tanah secara berlebihan, sedangkan 32,50 persen memilih penguatan pengawasan. Kecenderungan tersebut menunjukkan bahwa penataan struktur agraria membutuhkan instrumen pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah yang disertai sistem pendataan dan pengawasan yang efektif.

Aspek penyelesaian konflik juga menjadi bagian penting dalam pengaturan reforma agraria. Sebanyak 44,70 persen responden memilih mediasi sebagai mekanisme penyelesaian konflik, 40,00 persen memilih penyelesaian melalui lembaga pemerintah yang berwenang, dan 35,60 persen memilih musyawarah dengan melibatkan tokoh masyarakat atau tokoh adat. Sementara itu, pencegahan konflik berulang terutama diharapkan dilakukan melalui kejelasan status dan batas tanah, data pertanahan yang akurat dan terintegrasi, serta keterbukaan informasi mengenai izin dan hak atas tanah. Temuan tersebut memperlihatkan kecenderungan masyarakat terhadap penyelesaian konflik secara konsensual, tetapi tetap membutuhkan dukungan kelembagaan dan kepastian hukum.

Pengakuan dan pelindungan masyarakat hukum adat juga perlu memperoleh perhatian dalam pengaturan reforma agraria. Sebanyak 37,75 persen responden menghendaki hak masyarakat hukum adat atas tanah diatur secara khusus dan jelas, 29,05 persen menghendaki pengakuan sesuai dengan keberadaan dan ketentuan yang berlaku, sedangkan 26,22 persen menghendaki pengaturan yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing wilayah. Temuan tersebut mengindikasikan perlunya keseimbangan antara kepastian pengaturan secara nasional dan kemampuan pengaturan untuk mengakomodasi keragaman kondisi masyarakat hukum adat di daerah.

Dari aspek kelembagaan, 37,88 persen responden menilai koordinasi reforma agraria sebaiknya menjadi tanggung jawab kementerian/lembaga yang menangani pertanahan, sedangkan 27,54 persen memilih pembentukan lembaga khusus reforma agraria. Meskipun terdapat perbedaan pilihan mengenai bentuk kelembagaan, temuan tersebut menunjukkan kebutuhan terhadap adanya pusat koordinasi yang jelas, pembagian kewenangan yang tegas, serta hubungan kerja yang

efektif antara pemerintah pusat, kementerian/lembaga, dan pemerintah daerah.

Hal penting lainnya adalah bahwa keberhasilan reforma agraria tidak cukup dinilai berdasarkan jumlah atau luas tanah yang berhasil didistribusikan. Manfaat yang paling diharapkan responden adalah terciptanya kepastian tempat tinggal dan sumber penghidupan sebesar 64,80 persen, peningkatan produktivitas pertanian atau perikanan sebesar 51,30 persen, serta pengurangan kemiskinan sebesar 50,00 persen. Dengan demikian, redistribusi tanah perlu diikuti penataan akses agar penerima mampu mempertahankan dan memanfaatkan tanah secara produktif untuk meningkatkan kesejahteraan.

Kebutuhan penataan akses semakin penting apabila dikaitkan dengan kekhawatiran masyarakat setelah redistribusi dilakukan. Sebanyak 51,50 persen responden mengkhawatirkan tanah yang telah diberikan kemudian dialihkan atau diperjualbelikan tidak sesuai ketentuan, 49,90 persen mengkhawatirkan tanah kembali dikuasai pihak lain, dan 37,90 persen mengkhawatirkan tanah digunakan tidak sesuai dengan tujuan pemberiannya. Kondisi tersebut menunjukkan perlunya pengamanan pascaredistribusi melalui pengawasan, pembatasan pengalihan, pendampingan, pemberdayaan, serta dukungan pemanfaatan tanah agar redistribusi tidak pada akhirnya menghasilkan konsentrasi penguasaan tanah baru.

Secara keseluruhan, hasil telesurvei dan analisis sentimen memperlihatkan tiga persoalan utama yang secara konsisten menjadi perhatian masyarakat, yaitu ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, konflik agraria, dan kepastian hukum. Ketiga persoalan tersebut dapat menjadi poros dalam merumuskan arah pengaturan reforma agraria. Penataan struktur penguasaan dan pemilikan tanah diperlukan untuk mengatasi ketimpangan; mekanisme

pencegahan dan penyelesaian konflik diperlukan untuk menangani konflik agraria; sedangkan kejelasan status, hak, batas, data, dan administrasi pertanahan diperlukan untuk memperkuat kepastian hukum. Ketiga poros tersebut perlu ditopang dengan pengaturan mengenai objek dan subjek reforma agraria, masyarakat hukum adat, kelembagaan, integrasi data, pengawasan, pemberdayaan, serta pengamanan pascaredistribusi.

Dengan demikian, secara empiris reforma agraria perlu ditempatkan sebagai penataan struktur agraria secara menyeluruh dan berkelanjutan, bukan sekadar program redistribusi tanah. RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu mengintegrasikan penataan aset dengan penataan akses, sekaligus menyediakan mekanisme pencegahan dan penyelesaian konflik, kepastian hukum, pengakuan hak masyarakat hukum adat, pengendalian konsentrasi penguasaan tanah, penguatan kelembagaan dan data, serta pengawasan dan evaluasi. Keberhasilan reforma agraria pada akhirnya perlu diukur tidak hanya dari keluaran berapa tanah yang didistribusikan, tetapi juga dari berkurangnya ketimpangan dan konflik, meningkatnya kepastian hukum, terjaganya penguasaan tanah oleh penerima, serta meningkatnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat.

3. **Perbandingan dengan Negara Lain**

Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa reforma agraria tidak hanya berkaitan dengan pembagian atau pemberian hak atas tanah, tetapi merupakan penataan struktur penguasaan tanah yang diikuti dengan kebijakan untuk memastikan keberlanjutan penghidupan penerima tanah. Dalam konteks Indonesia, pendekatan tersebut sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria yang mendefinisikan

reforma agraria sebagai penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses untuk kemakmuran rakyat. Penataan akses secara khusus diarahkan pada pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria.

Kebutuhan terhadap penataan struktur tersebut terlihat dari kondisi agraria Indonesia. Sensus Pertanian 2023 mencatat 27.802.434 petani pengguna lahan pertanian, dan 17.251.432 di antaranya merupakan petani gurem yang menggunakan lahan pertanian kurang dari 0,5 hektare.[144] Kondisi ini menguatkan pandangan bahwa persoalan agraria tidak cukup ditangani melalui administrasi pertanahan, tetapi perlu dilihat dalam hubungannya dengan struktur penguasaan sumber daya agraria. Beberapa pakar juga menempatkan konflik agraria di Indonesia sebagai persoalan struktural yang berkaitan dengan ketimpangan penguasaan tanah, sehingga reforma agraria perlu diarahkan pada koreksi terhadap struktur tersebut.[145] Berdasarkan hal tersebut, dibutuhkan perbandingan praktik reforma agraria yang telah dilakukan oleh berbagai negara lain sebagai bahan untuk mengidentifikasi model kebijakan, instrumen hukum, kelembagaan, serta mekanisme redistribusi dan pemberdayaan yang dapat menjadi pembelajaran dalam perumusan kebijakan reforma agraria di Indonesia.

Berdasarkan hasil penelusuran, terdapat beberapa negara yang berhasil melaksanakan reforma agraria dan mengubah struktur penguasaan serta pemilikan tanah secara

---

[144]Badan Pusat Statistik, 2023, "Jumlah Petani Pengguna Lahan Pertanian dan Petani Gurem Menurut Wilayah, Indonesia, Tahun 2023," *Sensus Pertanian 2023*, diakses 30 Agustus 2026 dari https://sensus.bps.go.id/topik/tabular/st2023/215.

[145]Wahanisa, R., Hukumonline, (2025, 29 Desember), "Reforma Agraria Kunci Penyelesaian Ketimpangan Penguasaan Tanah di Indonesia," diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.hukumonline.com/berita/a/reforma-agraria-kunci-penyelesaian-ketimpangan-penguasaan-tanah-di-indonesia-lt6951e347b2a1f/.

signifikan, di antaranya Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan. Pengalaman ketiga negara tersebut menunjukkan bahwa reforma agraria dapat menjadi instrumen untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah, memperkuat kedudukan petani penggarap, dan mendukung transformasi ekonomi. Oleh karena itu, praktik reforma agraria di Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dalam merumuskan kebijakan reforma agraria di Indonesia.

a. **Jepang**

Reforma agraria Jepang pasca-Perang Dunia II dilakukan dalam dua tahap, dengan reformasi kedua pada tahun 1946 menjadi tahap yang paling menentukan. Pemerintah membentuk Owner-Farmer Establishment Special Measures Act dan melakukan perubahan terhadap Agricultural Land Adjustment Act. Berdasarkan pengaturan tersebut, tanah pertanian yang disewakan oleh tuan tanah yang tidak bertempat tinggal di wilayah tanahnya serta bagian tanah milik tuan tanah setempat yang melampaui batas tertentu dibeli secara paksa oleh negara untuk kemudian dijual dengan harga yang terjangkau kepada petani yang secara nyata menggarap tanah tersebut.146

Batas penguasaan merupakan salah satu instrumen penting dalam reforma tersebut. Tuan tanah yang tinggal di wilayah setempat hanya diperbolehkan mempertahankan tanah pertanian sewaan sampai batas rata-rata sekitar satu chō di sebagian besar wilayah Jepang dan empat chō di Hokkaido. Tanah yang melampaui batas dibeli oleh negara dan dialihkan kepada petani penggarap. Dalam pelaksanaannya juga dibentuk

[146]National Archives of Japan, 1946, “The Second Agricultural Land Reform”, diakses 31 Agustus 2026 dari https://www.archives.go.jp/ayumi/kobetsu/s21_1946_05.htm.

komite pertanahan pada tingkat lokal yang melibatkan perwakilan pemilik tanah, petani pemilik, dan petani penggarap.[147]

Reforma tersebut menghasilkan perubahan nyata dalam struktur penguasaan tanah karena sebagian besar petani penggarap beralih menjadi petani pemilik, sementara kekuatan ekonomi dan sosial kelompok tuan tanah berkurang secara signifikan. Toshihiko Kawagoe menempatkan reforma agraria Jepang sebagai salah satu pengalaman reforma agraria yang paling berhasil, meskipun ia juga mengingatkan bahwa keberhasilan tersebut tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa reforma agraria merupakan satu-satunya faktor yang mendorong perkembangan pertanian dan pertumbuhan ekonomi Jepang.[148]

Praktik reforma agraria yang telah dilaksanakan oleh Jepang menunjukkan bahwa perubahan struktur agraria dilakukan melalui kombinasi batas penguasaan tanah, pengambilalihan oleh negara dengan mekanisme kompensasi, pemberian prioritas kepada penggarap aktual, dan kelembagaan pelaksanaan pada tingkat lokal. Dengan demikian, reforma agraria tidak dilakukan semata-mata dengan memberikan legalitas atas penguasaan yang telah ada, tetapi dengan secara langsung mengubah distribusi penguasaan tanah.

b. Korea Selatan

Korea Selatan melaksanakan reforma agraria melalui Land Reform Act 1949. Pasal 1 undang-undang

[147] *Ibid.*

[148] Kawagoe, T., 1999, "*Agricultural Land Reform in Postwar Japan: Experiences and Issues*", *Policy Research Working Paper World Bank*, no. 2111, Washington D.C., https://documents.worldbank.org/curated/en/469971468771280762.

tersebut menempatkan distribusi tanah pertanian kepada petani sebagai instrumen untuk membangun kemandirian ekonomi rumah tangga petani, meningkatkan produktivitas pertanian, memperbaiki kehidupan petani, serta mendukung keseimbangan dan perkembangan ekonomi nasional. Negara memperoleh tanah pertanian milik bukan petani, tanah yang tidak digarap sendiri oleh pemiliknya, serta bagian tanah yang melampaui batas penguasaan untuk didistribusikan kepada petani.[149]

Salah satu ciri utama reforma agraria Korea Selatan adalah pembatasan luas penguasaan tanah pertanian. Pemerintah mewajibkan pemilik untuk melepaskan tanah yang melebihi sekitar tiga hektare, sedangkan tanah yang didistribusikan kepada keluarga petani juga dibatasi sampai sekitar tiga hektare. Reforma tersebut menggunakan prinsip pembelian oleh negara dengan kompensasi kepada pemilik dan pendistribusian dengan pembayaran oleh penerima. Negara memberikan kompensasi kepada pemilik dalam bentuk sertifikat nilai tanah yang dibayar secara bertahap, sekaligus mendorong agar instrumen kompensasi tersebut dapat dialihkan menjadi investasi pada sektor industri.[150]

Aspek yang membedakan Korea Selatan adalah keberlanjutan prinsip land-to-the-tillers setelah program redistribusi selesai. Prinsip tersebut kemudian dipertahankan dalam tatanan konstitusional. Pasal 121 Konstitusi Korea Selatan saat ini menentukan bahwa negara harus berupaya mewujudkan prinsip tanah pertanian untuk penggarap dan pada dasarnya melarang

[149]Republic of Korea, (1949, 21 Juni), "Land Reform Act", no. 31, arts. 1 and 5, National Law Information Center, diakses 31 Agustus 2026 dari https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=976.

[150]National Archives of Korea, "Farmland Reform," *Records of Korea*, diakses 30 Agustus 2026 dari https://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/farmlandReform.do.

sistem penyakapan, dengan pengecualian tertentu terhadap sewa untuk meningkatkan produktivitas atau penggunaan tanah secara rasional.151

Reforma agraria di Korea Selatan memperlihatkan bahwa redistribusi tidak diposisikan sebagai program administratif yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian dari restrukturisasi ekonomi. Pengalihan tanah kepada petani berjalan bersamaan dengan mekanisme kompensasi terhadap pemilik lama dan kebijakan yang membuka kemungkinan pengalihan modal pemilik tanah ke sektor nonpertanian. Pendekatan tersebut mengurangi ketergantungan reforma agraria pada mekanisme pengambilalihan tanpa kompensasi sekaligus membantu proses transformasi dari ekonomi agraris menuju ekonomi industri.

c. Taiwan

Reforma agraria Taiwan dilaksanakan secara bertahap. Tahap awal dilakukan melalui kebijakan pengurangan sewa tanah pertanian pada tahun 1949 yang kemudian memperoleh dasar hukum melalui 37.5% Arable Rent Reduction Act tahun 1951. Pengaturan tersebut membatasi besarnya sewa tanah maksimal sebesar 37,5 persen dari hasil utama pertanian serta memberikan perlindungan yang lebih kuat terhadap hubungan sewa antara pemilik dan petani penggarap. Mahkamah Konstitusi Taiwan kemudian menegaskan bahwa kebijakan tersebut ditujukan untuk menciptakan

[151]Republic of Korea, *Constitution of the Republic of Korea*, art. 121, National Law Information Center, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsInfoR.do?lsiSeq=61603

distribusi sumber daya pertanian yang lebih rasional dan memperbaiki kehidupan petani.152

Tahap selanjutnya dilakukan melalui penjualan tanah pertanian milik publik kepada petani penggarap dan kemudian program Land-to-the-Tiller. Rancangan Land-to-the-Tiller Act disetujui oleh Executive Yuan pada November 1952, disahkan oleh parlemen pada Januari 1953, dan diundangkan pada 26 Januari 1953.153 Program tersebut mengharuskan sebagian tanah pemilik untuk dialihkan kepada petani penggarap, dengan pemberian kompensasi kepada pemilik. Sebagian kompensasi kemudian diarahkan ke investasi sektor nonpertanian, sehingga reforma agraria juga berfungsi sebagai bagian dari transformasi ekonomi.

Data kebijakan pertanian Taiwan menunjukkan bahwa rangkaian reforma tanah antara 1949 dan 1953 mengakibatkan pengalihan sekitar 139.500 hektare dari sekitar 106.000 pemilik tanah kepada 194.823 keluarga petani, dengan sebagian besar penerimanya merupakan bekas petani penggarap.154 Kementerian Pertanian Taiwan juga menilai keberhasilan reforma tersebut tidak hanya berkaitan dengan redistribusi tanah, tetapi dengan pengurangan beban sewa, peningkatan insentif produksi, perbaikan teknologi dan infrastruktur pertanian, serta pengalihan sebagian modal pemilik tanah ke sektor industri.

---

[152]Constitutional Court, Republic of China (Taiwan), 2004, *Interpretation no. 580*, diakses 29 Agustus 2026 dari https://cons.judicial.gov.tw/en/docdata.aspx?fid=100&id=310761.

[153]Executive Yuan, Republic of China (Taiwan), "Historical Records: Land-to-the-Tiller Act", diakses pada 29 Agustus 2026 dari https://history.ey.gov.tw/en/director/?director=13.

[154]Ministry of Agriculture Republic of China (Taiwan), 2008, "A Review and Outlook of Taiwan's Agricultural Land Reform Policies", *Ministry of Agriculture Republic of China Journal*, Issue 193, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=17819.

Praktik yang telah dijalankan oleh Taiwan menunjukkan bahwa reforma agraria dapat dilaksanakan secara bertahap, dimulai dari perbaikan hubungan antara pemilik dan penggarap, dilanjutkan dengan perluasan pemilikan tanah, dan kemudian diikuti dukungan terhadap produktivitas serta transformasi ekonomi. Model ini relevan untuk menunjukkan bahwa reforma agraria tidak selalu harus dimulai dan diakhiri dengan redistribusi kepemilikan tanah, tetapi dapat menggunakan beberapa instrumen yang saling berhubungan untuk mengubah hubungan agraria secara bertahap.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Naskah akademik ini disusun sebagai bagian dari tahap awal perumusan kebijakan reforma agraria, yang hasilnya akan menjadi acuan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengaturan Reforma Agraria. Pembentukan undang-undang ini pada dasarnya merupakan upaya negara untuk menata ulang hubungan antara negara, masyarakat, dan sumber daya agraria demi mewujudkan keadilan sosial. Perubahan yang direkomendasikan dalam kajian ini bukan sekadar penataan administrasi pertanahan, melainkan transformasi menyeluruh terhadap struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di Indonesia. Urgensi transformasi ini semakin nyata mengingat konflik agraria terus meningkat dari tahun ke tahun. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat sedikitnya 341 letusan konflik agraria sepanjang 2025, meningkat 15% dibandingkan 295 kasus pada 2024, dengan luas wilayah terdampak mencapai

914.574,963 hektare yang memengaruhi 123.612 keluarga di 428 desa (KPA, 2026). Penerapan sistem baru yang direkomendasikan dalam kajian ini kelak akan mengubah cara negara menyelesaikan sengketa agraria, mengelola data pertanahan, serta mengoordinasikan pelaksanaan reforma agraria lintas kementerian/lembaga.

Perubahan mendasar ini membawa dampak luas bagi dua dimensi utama tata kelola negara. Pada aspek kehidupan masyarakat, cara warga khususnya petani, masyarakat hukum adat, dan kelompok yang berkonflik atas penguasaan tanah memperoleh keadilan agraria akan mengalami perubahan, dari penyelesaian yang tersebar dan bergantung pada mekanisme sektoral menuju penyelesaian yang terpadu dan berorientasi pemulihan. Sistem baru ini juga menjanjikan basis data pertanahan yang lebih akurat dan dapat diandalkan sebagai rujukan bersama, sehingga masyarakat memperoleh kepastian atas status hak dan objek tanahnya.

Di sisi lain, dari aspek beban keuangan negara, transformasi ini menuntut penataan ulang yang matang atas anggaran negara, terutama untuk investasi awal pembangunan sistem informasi terintegrasi, penguatan kapasitas kelembagaan pelaksana, serta pembiayaan mekanisme penyelesaian konflik yang lebih terstruktur. Kementerian ATR/BPN tercatat memperoleh pagu anggaran Rp9,499 triliun pada 2026, dengan sebagian di antaranya dialokasikan untuk program prioritas pertanahan termasuk reforma agraria (Kementerian ATR/BPN, 2025), dan sempat mengusulkan tambahan pagu Rp3,23 triliun pada 2027 antara lain untuk mendukung percepatan pelaksanaan reforma agraria (Antara, 2026). Sinkronisasi program dan anggaran antarkementerian/lembaga serta antara pusat dan daerah menjadi krusial agar investasi tersebut tidak lagi terfragmentasi dan berulang sebagaimana terjadi pada praktik penyelenggaraan reforma agraria selama ini.

Guna mengatasi akar persoalan secara komprehensif, kajian ini merekomendasikan pembenahan menyeluruh yang bertumpu pada tiga aspek perubahan yang paling berdampak terhadap kehidupan masyarakat dan beban keuangan negara: pertama, penyelesaian konflik dan sengketa agraria secara terpadu; kedua, pembangunan sistem informasi dan pendataan reforma agraria nasional yang terintegrasi; ketiga, penguatan kelembagaan reforma agraria; dan keempat, pembentukan pengadilan agraria.

Perbaikan keempat hal tersebut menjadi krusial untuk diatur pada level undang-undang, mengingat kelembagaan reforma agraria saat ini hanya diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria yang menggantikan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018, sehingga kedudukan dan mandatnya rawan berubah pada setiap pergantian kebijakan pemerintahan dan belum memberikan kepastian hukum serta jaminan anggaran jangka panjang bagi keberlanjutan program reforma agraria lintas periode.

Oleh karena itu, kajian dalam Bab II D ini disusun untuk membedah implikasi penerapan keempat perubahan tersebut secara sistematis, dengan memetakan pihak yang berkaitan (*stakeholder*), menguji dampak permasalahan melalui perbandingan antara mempertahankan kondisi saat ini (Opsi 0) dengan menerapkan perubahan yang direkomendasikan dalam kajian ini (Opsi 1) melalui analisis biaya dan manfaat, hingga merumuskan rekomendasi kebijakan yang paling rasional bagi keuangan negara dan masyarakat luas.

1. Identifikasi Stakeholder

a. Penyelesaian Konflik dan Sengketa Agraria Secara Terpadu

Dalam penerapan sistem penyelesaian konflik dan sengketa agraria yang terpadu, terdapat beberapa pihak utama yang saling berkaitan dan merasakan dampak langsung dari

hulu ke hilir. Pihak pertama adalah masyarakat yang berkonflik, baik perseorangan, kelompok tani, nelayan, maupun masyarakat hukum adat, yang selama ini menjadi pihak paling rentan dalam sengketa agraria; sepanjang 2025 tercatat 123.612 keluarga di 428 desa terdampak konflik agraria, termasuk 404 warga yang mengalami kriminalisasi (KPA, 2026). Melalui mekanisme yang terpadu, kelompok ini direkomendasikan memperoleh jalur pengaduan dan pendampingan yang tidak dapat ditolak semata-mata karena ketiadaan bukti tertulis, pendampingan bagi pihak yang timpang secara prosedural, serta pelindungan dari intimidasi, ancaman, dan kriminalisasi selama proses penyelesaian berlangsung. Pihak kedua adalah Pemerintah dan Pemerintah Daerah, khususnya kementerian/lembaga yang mempunyai kewenangan di bidang agraria seperti Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta instansi sektoral lain seperti perkebunan, pertambangan, dan infrastruktur yang selama ini menyumbang konflik terbanyak, di mana sektor perkebunan dan agribisnis tercatat menyumbang 135 kasus konflik pada 2025 (KPA, 2026). Instansi-instansi ini direkomendasikan bertanggung jawab melakukan pencegahan, identifikasi, dan verifikasi konflik, hingga membentuk tim penyelesaian konflik lintas sektor apabila konflik melibatkan kewenangan lebih dari satu kementerian/lembaga. Pihak ketiga adalah dunia usaha dan pemegang hak, izin, konsesi, atau persetujuan atas tanah yang menjadi pihak berhadapan dengan masyarakat dalam banyak kasus sengketa, yang berkepentingan atas kepastian hukum penyelesaian agar tidak mengganggu keberlangsungan usaha maupun investasi. Pihak keempat adalah aparat penegak hukum dan lembaga peradilan, yang keterlibatannya dalam penanganan konflik agraria diharapkan semakin didukung oleh mekanisme penyelesaian sipil yang mengedepankan musyawarah, mediasi, dan pemulihan.

b. Pembangunan Sistem Informasi dan Pendataan Reforma Agraria Nasional Terintegrasi

Kebijakan pembangunan sistem informasi dan pendataan reforma agraria nasional yang terintegrasi melibatkan beberapa pihak yang saling bergantung pada keandalan data yang sama. Pihak pertama adalah masyarakat, khususnya subjek reforma agraria (penerima TORA) dan masyarakat hukum adat, yang kepastian hak atas tanahnya sangat bergantung pada akurasi data pertanahan; kajian atas implementasi kebijakan satu peta (*one map policy)* menunjukkan bahwa perbedaan data spasial antarkementerian selama ini menjadi salah satu sumber utama tumpang tindih lahan yang merugikan masyarakat (Sitorus, 2018). Pihak kedua adalah Kementerian ATR/BPN yang direkomendasikan berperan sebagai penyelenggara utama Sistem Informasi Reforma Agraria Nasional, dengan tanggung jawab menjamin data yang disajikan bersifat akurat, mutakhir, terpadu, dan mudah diakses. Pihak ketiga adalah kementerian/lembaga dan Pemerintah Daerah pengguna dan penyedia data lain, seperti Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk data kawasan hutan, Badan Informasi Geospasial, serta instansi tata ruang daerah, yang direkomendasikan berkewajiban menyediakan, memperbarui, dan mengintegrasikan datanya sesuai standar data, metadata, dan interoperabilitas yang ditetapkan Pemerintah, sejalan dengan semangat Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2025 tentang standardisasi data geospasial pertanahan dan tata ruang. Pihak keempat adalah organisasi masyarakat sipil dan akademisi yang direkomendasikan dilibatkan dalam proses pendataan untuk menjamin akurasi, transparansi, dan akuntabilitas data reforma agraria.

c. Penguatan Kelembagaan Reforma Agraria

Pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan penguatan kelembagaan reforma agraria mencakup unsur koordinator,

pelaksana teknis, hingga penerima manfaat program. Pihak pertama adalah Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian selaku pemimpin Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023, yang bertanggung jawab mengoordinasikan lebih dari lima belas kementerian/lembaga anggota tim dalam pelaksanaan reforma agraria secara lintas sektor. Pihak kedua adalah kementerian/lembaga anggota tim, antara lain Kementerian ATR/BPN, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PPN/Bappenas, dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, yang kewenangan sektoralnya perlu disinkronkan agar tidak terjadi tumpang tindih program dan anggaran. Pihak ketiga adalah Pemerintah Daerah melalui Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, yang menjadi ujung tombak pelaksanaan reforma agraria di lapangan namun kapasitas kelembagaannya masih perlu diperkuat. Pihak keempat adalah masyarakat dan organisasi tani selaku subjek reforma agraria yang menjadi penerima manfaat akhir dari efektivitas kelembagaan ini; sebagai gambaran, realisasi reforma agraria memang telah melampaui target 9 juta hektare menjadi 12,1 juta hektare, namun capaian pada aspek tertentu seperti legalisasi aset tanah transmigrasi baru mencapai 148.621 hektare atau 24,7% dari target 0,6 juta hektare (Kemenko Perekonomian, 2024), yang menunjukkan masih terdapat kesenjangan koordinasi kelembagaan yang perlu diperkuat.

c. Pembentukan Pengadilan Agraria

Pengaturan mengenai penyelesaian Sengketa Agraria melalui jalur peradilan melibatkan beberapa pihak utama. Pihak pertama adalah Mahkamah Agung selaku pembina teknis, administrasi, dan finansial seluruh badan peradilan, yang akan menjadi penanggung jawab utama dalam penyelesaian Sengketa Agraria baik pada kondisi saat ini maupun apabila dibentuk

pengadilan khusus baru. Pihak kedua adalah Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara beserta Pengadilan Tinggi di seluruh Indonesia, yang secara keseluruhan berjumlah 867 pengadilan tingkat pertama dan 83 pengadilan tingkat banding (Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan, 2026), selaku infrastruktur peradilan yang sudah tersedia dan tersebar hingga ke tingkat kabupaten/kota. Pihak ketiga adalah hakim karier dan calon hakim ad hoc/pakar hukum agraria yang akan menjalankan fungsi pemeriksaan perkara apabila dibentuk Pengadilan Agraria. Pihak keempat adalah instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan Reforma Agraria selaku pihak yang keputusan administratifnya, termasuk penetapan Objek dan Subjek Reforma Agraria, berpotensi menjadi objek pengujian di pengadilan. Pihak kelima adalah Subjek Reforma Agraria dan masyarakat pencari keadilan, termasuk masyarakat hukum adat, yang menjadi pihak yang paling berkepentingan atas kecepatan dan kepastian forum penyelesaian sengketa. Pihak keenam adalah kementerian/lembaga sektoral, badan usaha milik negara/daerah, dan korporasi yang kerap menjadi pihak berperkara dalam Sengketa Agraria. Pihak ketujuh adalah Kementerian Keuangan selaku pihak yang mengalokasikan anggaran negara bagi opsi kelembagaan peradilan yang dipilih.

2. Analisis Permasalahan

a. Penyelesaian Konflik dan Sengketa Agraria Secara Terpadu

1) Opsi 0 (*Status Quo*)

Analisis Biaya

Biaya mempertahankan kondisi saat ini bukan hanya berupa nilai nominal, melainkan kerugian sosial dan ekonomi yang terus berulang, yang tercermin dalam empat persoalan utama. Pertama, tren konflik agraria yang terus meningkat, dari 207 kasus (2021), 212 kasus (2022), 241 kasus (2023), 295 kasus (2024), hingga 341 kasus pada Tahun 2025 dengan luas

terdampak 914.574,963 hektare (KPA, 2026), yang menunjukkan bahwa mekanisme penyelesaian yang ada belum mampu meredam eskalasi konflik. Kedua, kriminalisasi dan kekerasan yang berulang terhadap warga terdampak konflik. Sepanjang 2025 tercatat 404 kasus kriminalisasi warga serta kekerasan aparat yang berdampak pada ratusan orang (KPA, 2026), yang berpotensi menimbulkan biaya lanjutan berupa proses hukum, pemulihan sosial, dan pemulihan kepercayaan publik terhadap negara. Ketiga, konflik lintas sektor yang berlarut tanpa forum penyelesaian yang wajib dan mengikat misalnya tumpang tindih izin perkebunan dan kawasan hutan sehingga cenderung berlarut tanpa kejelasan pihak yang bertanggung jawab. Keempat, biaya oportunitas berupa hilangnya produktivitas lahan dan ekonomi masyarakat selama konflik berlangsung.

Analisis Manfaat

Manfaat mempertahankan *status quo* sangat terbatas dan bersifat jangka pendek, yang tercermin dalam dua hal. Pertama, pemerintah tidak perlu mengalokasikan anggaran baru untuk membentuk tim penyelesaian konflik lintas sektor, melatih mediator independen, atau membangun sistem pengaduan yang terstandar. Kedua, kementerian/lembaga tidak menghadapi tekanan penyesuaian prosedur kerja baru, sehingga penanganan konflik dapat terus dijalankan melalui mekanisme sektoral yang sudah berjalan selama ini, meskipun terbukti belum mampu menekan laju peningkatan konflik agraria.

2) Opsi 1 (Penyelesaian Konflik Agraria Secara Terpadu)

Analisis Biaya

Konsekuensi biaya utama dari opsi ini mencakup empat kebutuhan anggaran untuk membangun infrastruktur penyelesaian konflik yang terpadu di hulu. Pertama, pembentukan dan operasionalisasi lembaga penyelenggara reforma agraria lintas sektor yang melibatkan

kementerian/lembaga, pemerintah daerah, masyarakat terdampak, dan masyarakat hukum adat. Kedua, investasi untuk membangun kapasitas mediator yang independen, kompeten, dan bersertifikasi, serta sistem pengaduan berbasis elektronik yang dapat diakses masyarakat secara luas. Ketiga, penguatan kapasitas kelembagaan dan mekanisme penyelesaian sengketa serta konflik agraria, termasuk pengembangan mekanisme alternatif penyelesaian sengketa dan kajian kebutuhan kelembagaan penyelesaian sengketa khusus pada masa transisi, mengingat sebelum kedua lembaga tersebut terbentuk, penyelesaian perkara direkomendasikan tetap ditangani lebih dahulu oleh pengadilan negeri. Keempat, pembiayaan penyelesaian yang berorientasi pemulihan, berupa ganti kerugian, redistribusi tanah, maupun pemulihan lingkungan dan sumber penghidupan masyarakat, sebagai konsekuensi tindak lanjut penyelesaian konflik yang bersifat struktural.

Analisis Manfaat

Manfaat dari opsi perubahan ini bersifat sistemik dan menyasar akar persoalan konflik agraria yang terus meningkat setiap tahun, yang tercermin dalam lima hal. Pertama, kepastian prosedur penyelesaian bagi masyarakat, mulai dari pengaduan masyarakat rentan yang tidak dapat serta merta ditolak hanya karena ketiadaan bukti tertulis hingga pendampingan dan penyelesaian yang berorientasi pemulihan. Kedua, pelindungan masyarakat dari intimidasi, ancaman, dan kriminalisasi selama proses penyelesaian berlangsung. Ketiga, penurunan biaya penanganan konflik berulang, karena penyelesaian dilakukan tuntas hingga ke akar konflik, bukan sekadar penghentian kegiatan atau kesepakatan sementara. Keempat, pengurangan beban perkara pada peradilan umum serta biaya litigasi yang harus ditanggung negara maupun masyarakat, melalui prioritas pada mekanisme nonlitigasi seperti musyawarah, negosiasi,

mediasi, dan konsiliasi. Kelima, sinergi dengan pembangunan sistem informasi reforma agraria nasional, karena kewajiban tim lintas sektor menggunakan data agraria yang terintegrasi sebagai dasar penyelesaian turut mendukung hasil penyelesaian sebagai basis pencegahan konflik di masa depan.

b. Pembangunan Sistem Informasi Reforma Agraria Nasional Terintegrasi

1) Opsi 0 (Status Quo)

Analisis Biaya

Kondisi saat ini menimbulkan biaya berupa inefisiensi dan risiko hukum akibat data pertanahan yang terfragmentasi, yang tercermin dalam empat persoalan. Pertama, perbedaan data spasial antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian ATR/BPN, dan Kementerian Transmigrasi menjadi sumber utama tumpang tindih lahan, sebagaimana ditunjukkan oleh kajian atas implementasi kebijakan satu peta/*one map policy* (Sitorus, 2018). Kedua, risiko sertipikat ganda dan tumpang tindih bidang tanah akibat ketiadaan basis data tunggal, yang berulang kali menjadi sumber sengketa. Ketiga, melambatnya penyediaan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) karena proses identifikasi dan verifikasi objek reforma agraria harus menempuh rekonsiliasi data secara manual antarinstansi. Keempat, capaian legalisasi aset tanah transmigrasi yang baru mencapai 24,7% dari target (Kemenko Perekonomian, 2024), yang turut dipengaruhi oleh lambatnya proses identifikasi berbasis data yang terfragmentasi.

Analisis Manfaat

Manfaat mempertahankan *status quo* terbatas pada dua hal. Pertama, tidak adanya kebutuhan investasi besar secara mendadak untuk membangun sistem informasi terintegrasi baru. Kedua, kementerian/lembaga dan pemerintah daerah tidak perlu melakukan migrasi data maupun penyesuaian standar data dan metadata yang seragam, sehingga masing-

masing instansi dapat terus mengelola basis data sektoralnya sendiri tanpa kewajiban integrasi lintas sektor.

2) Opsi 1 (Pembangunan Sistem Informasi dan Pendataan Reforma Agraria Nasional Terintegrasi)

Analisis Biaya

Konsekuensi biaya utama dari opsi ini mencakup empat kebutuhan investasi. Pertama, investasi awal (*capital expenditure*) untuk membangun Sistem Informasi Reforma Agraria Nasional yang terintegrasi, berbasis geospasial, interoperabel, dan dapat diakses secara nasional. Kedua, anggaran penyesuaian sistem oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah pengguna data, agar dapat terintegrasi sesuai standar data, metadata, dan interoperabilitas yang direkomendasikan. Ketiga, investasi untuk kegiatan inventarisasi, identifikasi, verifikasi, validasi, dan pemutakhiran data secara berkala, termasuk pelibatan masyarakat, masyarakat hukum adat, organisasi masyarakat sipil, dan akademisi dalam proses pendataan. Keempat, alokasi anggaran untuk membangun sistem keamanan siber yang andal serta menjamin pelindungan data pribadi dan kerahasiaan data yang dikecualikan, mengingat data yang dikelola menyangkut subjek dan objek reforma agraria di seluruh Indonesia.

Analisis Manfaat

Manfaat dari opsi perubahan ini bersifat jangka panjang dan mendukung efektivitas kebijakan lain yang direkomendasikan dalam kajian ini, yang tercermin dalam lima hal. Pertama, kepastian bagi masyarakat atas status hak dan objek tanahnya melalui data yang akurat dan terpadu. Kedua, penekanan risiko sengketa akibat data yang tumpang tindih atau sertipikat ganda. Ketiga, penekanan duplikasi anggaran pembangunan sistem data sektoral oleh masing-masing instansi, sejalan dengan semangat Kebijakan Satu Peta dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2025. Keempat, percepatan

penyediaan TORA dan legalisasi aset yang selama ini tertinggal dari target, termasuk legalisasi aset tanah transmigrasi, melalui basis data tunggal yang mendukung perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pemantauan, dan evaluasi reforma agraria. Kelima, dukungan basis data bersama bagi efektivitas mekanisme pencegahan dan penyelesaian konflik agraria secara terpadu, sekaligus transparansi dan akuntabilitas publik atas penyelenggaraan reforma agraria.

c. Penguatan Kelembagaan Reforma Agraria

1) Opsi 0 (Status Quo)

Analisis Biaya

Mempertahankan kondisi saat ini menimbulkan biaya berupa ketidakpastian keberlanjutan kelembagaan dan lemahnya efektivitas koordinasi lintas sektor, yang tercermin dalam empat persoalan. Pertama, kedudukan kelembagaan reforma agraria Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian hanya diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023, yang menggantikan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tanpa perubahan struktur yang signifikan, sehingga rawan berubah pada setiap pergantian kebijakan pemerintahan. Kedua, mandat koordinasi lintas sektor yang lemah karena tidak memiliki dasar hukum setingkat undang-undang, sehingga keberlanjutan program reforma agraria lintas periode tidak terjamin secara hukum. Ketiga, pendanaan operasional tim yang bergantung pada mekanisme anggaran rutin kementerian/lembaga anggota tanpa jaminan prioritas, karena ketiadaan mandat anggaran khusus setingkat undang-undang. Keempat, capaian reforma agraria yang belum merata antarwilayah dan antarjenis objek sebagai akibat lemahnya kapasitas koordinasi lintas sektor.

Analisis Manfaat

Manfaat mempertahankan status quo terbatas pada dua hal. Pertama, pemerintah tidak perlu melakukan harmonisasi regulasi turunan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 ke dalam kerangka undang-undang. Kedua, kementerian/lembaga anggota tim tidak perlu menyesuaikan struktur atau kewenangan baru karena kelembagaan yang ada sudah berjalan sejak 2018.

2) Opsi 1 (Penguatan Kelembagaan Reforma Agraria)

Analisis Biaya

Konsekuensi biaya dari opsi ini berwujud biaya harmonisasi regulasi dan penguatan kapasitas kelembagaan yang sudah ada, tanpa membentuk lembaga baru, yang tercermin dalam empat kebutuhan. Pertama, proses penyelarasan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 dan aturan turunannya agar sejalan dengan mandat undang-undang yang direkomendasikan, termasuk penataan kembali kewenangan dan tanggung jawab lebih dari lima belas kementerian/lembaga anggota Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional. Kedua, anggaran untuk memperkuat kapasitas sekretariat dan sistem pemantauan-evaluasi tim di tingkat pusat. Ketiga, anggaran penguatan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota agar mampu menjalankan mandat yang lebih mengikat secara hukum. Keempat, peningkatan biaya koordinasi antarkementerian/lembaga untuk menyelaraskan program dan anggaran lintas sektor pada masa transisi penguatan mandat kelembagaan.

Analisis Manfaat

Manfaat utama dari penguatan kelembagaan yang sudah ada ini tercermin dalam lima hal. Pertama, terciptanya kepastian hukum atas keberlanjutan kelembagaan reforma agraria lintas periode pemerintahan, karena kedudukannya tidak lagi bergantung sepenuhnya pada Peraturan Presiden yang dapat

berubah sewaktu-waktu. Kedua, sinkronisasi program dan anggaran antarkementerian/lembaga serta pemerintah daerah, sehingga berpotensi menekan duplikasi program reforma agraria sektoral yang selama ini berjalan sendiri-sendiri. Ketiga, percepatan pencapaian target reforma agraria yang masih tertinggal, termasuk legalisasi aset tanah transmigrasi, melalui penguatan wewenang dan kapasitas Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional serta GTRA di daerah. Keempat, terbentuknya fondasi kelembagaan yang lebih kuat bagi efektivitas dua kebijakan lain yang direkomendasikan dalam kajian ini, yaitu mekanisme penyelesaian konflik agraria terpadu dan pembangunan sistem informasi reforma agraria nasional, karena kedua mekanisme tersebut memerlukan koordinator lintas sektor dengan mandat dan kapasitas yang memadai. Kelima, penguatan akuntabilitas dan pelaporan kinerja tim kepada Presiden dan DPR RI guna mendukung fungsi pengawasan atas penggunaan anggaran negara bagi program reforma agraria.

d. Pembentukan Pengadilan Agraria

1) Opsi 0 (Status Quo)

Analisis Biaya

Opsi ini tetap menimbulkan biaya, meskipun dalam skala yang lebih terbatas, yaitu biaya pelatihan dan sertifikasi hakim agraria pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara mengikuti pola sertifikasi hakim lingkungan hidup yang telah diberlakukan Mahkamah Agung sejak 2012 melalui Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 134/KMA/SK/IX/2011 (Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan, 2025), biaya honorarium bagi hakim ad hoc atau tenaga ahli hukum agraria yang dilibatkan pada perkara tertentu, serta biaya penyusunan pedoman teknis atau surat edaran Mahkamah Agung mengenai hukum acara cepat khusus Sengketa Agraria yang diberlakukan pada lingkungan

peradilan umum yang sudah ada. Di samping itu, karena hakim bersertifikasi tetap menangani jenis perkara lain di luar Sengketa Agraria, opsi ini berpotensi menimbulkan disparitas kecepatan dan kualitas putusan antardaerah dibandingkan apabila ditangani oleh hakim yang berfokus penuh pada isu agraria.

Sebagai ilustrasi perhitungan dengan menggunakan sejumlah asumsi, apabila pelatihan dan sertifikasi tahap pertama menjangkau 100 pengadilan prioritas dari 867 pengadilan tingkat pertama dengan pengiriman 2 hakim per pengadilan (200 hakim), dan biaya pelatihan diasumsikan Rp15 juta per hakim mengacu pada komponen honorarium narasumber dan biaya diklat dalam Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2026 (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32 Tahun 2025), maka biaya pelatihan diperkirakan sekitar Rp3 miliar (200 x Rp15.000.000). Apabila keahlian tambahan hakim ad hoc/tenaga ahli diperlukan pada sekitar 50 perkara per tahun dengan rata-rata keterlibatan 2 bulan per perkara, dengan tarif tunjangan hakim ad hoc tingkat pertama sebesar Rp49,3 juta per bulan sesuai Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2026 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim Ad Hoc, maka honorarium hakim ad hoc diperkirakan sekitar Rp4,93 miliar per tahun (50 x 2 x Rp49.300.000). Ditambah biaya penyusunan pedoman/Surat Edaran Mahkamah Agung secara nasional yang diasumsikan sekitar Rp500 juta, total perkiraan biaya Opsi 0 pada tahap pertama adalah sekitar Rp8,43 miliar. Perhitungan ini bersifat asumsi indikatif untuk memberikan gambaran urutan besaran dan bukan angka final, karena besaran riil tetap memerlukan kajian kebutuhan oleh Mahkamah Agung bersama Kementerian Keuangan.

Analisis Manfaat

Manfaat utama opsi ini adalah negara tidak perlu melakukan investasi pembentukan struktur peradilan baru, seperti sarana-prasarana, sistem kepaniteraan, maupun

pengangkatan hakim karier secara khusus, karena dapat memanfaatkan hampir seluruh dari 867 pengadilan tingkat pertama yang sudah tersebar di seluruh Indonesia, sehingga akses keadilan atas Sengketa Agraria dapat segera menjangkau seluruh wilayah tanpa harus menunggu proses pembentukan pengadilan khusus yang bertahap. Opsi ini juga sejalan dengan preseden sistem sertifikasi hakim lingkungan hidup yang telah terbukti dapat berjalan secara efektif tanpa membentuk pengadilan lingkungan hidup tersendiri. Selain itu, opsi ini menghindari risiko yang pernah dialami Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di berbagai daerah, ketika ketergantungan pada hakim ad hoc menghadapi kendala rekrutmen dan potensi pelanggaran etika, yang pada akhirnya justru menghambat pemerataan akses keadilan (Lanita, Sugiri, Afandi, & Tilman, 2026). Implementasi opsi ini juga dapat berjalan lebih cepat karena tidak memerlukan proses legislasi teknis dan penganggaran pembentukan lembaga peradilan baru secara bertahap sebagaimana lazimnya diperlukan apabila membentuk pengadilan khusus yang baru.

2) Opsi 1 (Pembentukan Pengadilan Agraria)

Analisis Biaya

Opsi ini menimbulkan biaya yang lebih besar, mencakup biaya pembentukan struktur organisasi peradilan khusus baru secara bertahap mulai dari ibu kota provinsi sesuai dengan intensitas Konflik dan Sengketa Agraria, meliputi sarana-prasarana persidangan, sistem administrasi perkara, serta pengangkatan hakim karier dan hakim ad hoc secara berkelanjutan. Pada masa transisi, diperlukan pembiayaan ganda karena wilayah yang belum memiliki Pengadilan Agraria tetap harus dilayani melalui mekanisme penyelesaian sengketa yang ada, sementara wilayah yang telah ditetapkan memerlukan pembiayaan struktur baru. Opsi ini juga berisiko menghadapi kendala rekrutmen hakim ad hoc di daerah, sebagaimana pernah

dialami Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, yang dapat menghambat perluasan Pengadilan Agraria hingga ke tingkat kabupaten/kota, serta menimbulkan biaya koordinasi kelembagaan tambahan antara Pengadilan Agraria, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung dalam mekanisme banding dan kasasi. Di samping itu, keberadaan Pengadilan Agraria sebagai lembaga peradilan khusus yang baru berisiko menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah ada, sehingga memerlukan penyesuaian organisasi di lingkungan Mahkamah Agung.

Sebagai ilustrasi perhitungan dengan menggunakan sejumlah asumsi, apabila pembentukan tahap pertama dilakukan di 34 ibu kota provinsi, dengan biaya operasional tahunan per unit mengacu pada Rincian Kertas Kerja Satuan Kerja Pengadilan Negeri Muara Teweh Tahun Anggaran 2026 sebesar Rp5.879.580.000, maka biaya operasional diperkirakan sekitar Rp199,9 miliar per tahun (34 x Rp5.879.580.000). Ditambah biaya investasi awal sarana-prasarana dan sistem administrasi perkara yang diasumsikan Rp2 miliar per unit, sehingga sekitar Rp68 miliar (34 x Rp2.000.000.000), serta honorarium 1 hakim ad hoc aktif penuh waktu per unit selama 12 bulan dengan tarif Rp49,3 juta per bulan sesuai Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2026, sekitar Rp20,11 miliar per tahun (34 x 12 x Rp49.300.000), maka total perkiraan biaya Opsi 1 pada tahap pertama adalah sekitar Rp288,02 miliar. Dengan demikian, estimasi biaya Opsi 1 pada tahap pertama pembentukannya saja sekitar 34 kali lebih besar dibandingkan estimasi biaya Opsi 0 untuk cakupan yang setara secara nasional, dan selisih ini akan semakin besar apabila pembentukan Pengadilan Agraria diperluas hingga ke tingkat kabupaten/kota pada tahap berikutnya. Sebagaimana pada Opsi

0, perhitungan ini bersifat asumsi indikatif dan bukan angka final.

Analisis Manfaat

Manfaat utama opsi ini adalah kepastian hukum dan konsistensi putusan yang berpotensi lebih tinggi karena hakim yang menangani perkara berfokus khusus pada isu agraria. Kewenangan Pengadilan Agraria untuk memutus secara final dan mengikat juga menutup kesenjangan fragmentasi lembaga pengaduan yang selama ini tidak memiliki kewenangan tersebut. Dalam jangka panjang, keberadaan pengadilan khusus juga memungkinkan terbangunnya basis yurisprudensi agraria yang lebih sistematis, sekaligus menegaskan komitmen politik hukum negara dalam penyelesaian Sengketa Agraria melalui kelembagaan formal tersendiri.

3. Perbandingan Biaya dan Manfaat

a. Penyelesaian Konflik dan Sengketa Agraria Secara Terpadu

Penilaian terhadap aspek ini menunjukkan bahwa mempertahankan Opsi 0 berarti negara terus menanggung biaya sosial dan ekonomi yang tinggi akibat tren konflik agraria yang terus meningkat setiap tahun, tanpa disertai manfaat yang berarti bagi penyelesaian akar persoalan. Sebaliknya, Opsi 1 menawarkan jalur yang lebih rasional karena investasi awal untuk membangun mekanisme penyelesaian konflik yang terpadu meskipun membutuhkan anggaran pembentukan tim lintas sektor, pelatihan mediator, dan persiapan kelembagaan peradilan agraria berpotensi menekan biaya penanganan konflik berulang serta biaya sosial dari pendekatan penanganan yang selama ini banyak digunakan. Dinamika ini tercermin dalam skor tabel matriks analisis biaya dan manfaat pada bagian selanjutnya, di mana Opsi 0 memiliki skor biaya (B) sebesar 4 dan manfaat (M) sebesar 2, sedangkan Opsi 1 memiliki skor biaya (B) sebesar 4 dan manfaat (M) sebesar 5, sehingga secara

keseluruhan Opsi 1 memberikan nilai tambah bersih yang lebih baik dibandingkan Opsi 0.

b. Pembangunan Sistem Informasi Reforma Agraria Nasional Terintegrasi

Dari dimensi keandalan data pertanahan nasional, analisis kelayakan juga menegaskan urgensi pembangunan sistem informasi yang terintegrasi. Opsi 0 memicu risiko berkelanjutan berupa tumpang tindih lahan, sertipikat ganda, dan lambatnya penyediaan TORA akibat fragmentasi data lintas sektor, sementara manfaat yang dihasilkan sangat terbatas. Kondisi ini berbanding terbalik dengan Opsi 1, yang meskipun menuntut investasi awal pembangunan infrastruktur data dan penyesuaian sistem di berbagai kementerian/lembaga, mampu mendatangkan manfaat jangka panjang berupa kepastian data, percepatan pencapaian target reforma agraria, serta efisiensi anggaran akibat berkurangnya duplikasi sistem data sektoral. Rincian penilaian ini bersumber dari tabel matriks pada bagian berikutnya, dengan capaian skor Opsi 0 pada angka biaya (B) sebesar 4 dan manfaat (M) sebesar 2, sedangkan Opsi 1 dengan skor biaya (B) sebesar 4 dan manfaat (M) sebesar 5, sehingga Opsi 1 tetap menjadi pilihan yang lebih rasional dari sisi keseimbangan biaya dan manfaat.

c. Penguatan Kelembagaan Reforma Agraria

Melalui kacamata kepastian hukum dan efektivitas koordinasi lintas sektor, perbandingan kedua opsi memberikan argumentasi yang krusial bagi keberlanjutan program reforma agraria. Membiarkan Opsi 0 berjalan sama saja dengan melanggengkan ketidakpastian kelembagaan yang rentan berubah setiap pergantian kebijakan serta lemahnya mandat koordinasi antarkementerian/lembaga, yang pada akhirnya menghambat capaian target reforma agraria. Sebagai jalan keluar, Opsi 1 menawarkan kepastian hukum kelembagaan yang lebih kokoh meskipun menuntut biaya harmonisasi regulasi dan

penguatan kapasitas kelembagaan yang sudah ada. Rujukan detail mengenai perbandingan ini dapat dicermati pada matriks analisis di bagian berikutnya, yang memperlihatkan bahwa Opsi 0 menanggung skor biaya (B) sebesar 4 dan manfaat (M) sebesar 2, sementara Opsi 1 menjadi pilihan yang lebih baik dengan skor biaya (B) sebesar 4 dan manfaat (M) sebesar 5.

d. Pembentukan Pengadilan Agraria

Dari dimensi kepastian hukum dan efektivitas forum penyelesaian sengketa, perbandingan kedua opsi menunjukkan bahwa mempertahankan Opsi 0 berarti negara terus membiarkan dualisme forum peradilan serta proses litigasi yang dapat berjalan puluhan tahun sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai preseden sengketa tanah, tanpa memberikan kepastian hukum yang memadai bagi Subjek Reforma Agraria dan masyarakat pencari keadilan. Opsi 1, meskipun menuntut investasi pembentukan struktur peradilan khusus baru secara bertahap serta pengangkatan hakim karier dan hakim ad hoc, menawarkan penyelesaian yang lebih rasional karena mampu menyatukan forum penyelesaian yang selama ini terfragmentasi, mempersingkat proses melalui hukum acara cepat, dan memberikan kepastian melalui putusan final dan mengikat pada tingkat pertama. Dinamika ini tercermin dalam skor tabel matriks analisis biaya dan manfaat pada bagian selanjutnya, di mana Opsi 0 memiliki skor biaya (B) sebesar 4 dan manfaat (M) sebesar 2, sedangkan Opsi 1 memiliki skor biaya (B) sebesar 4 dan manfaat (M) sebesar 5, sehingga secara keseluruhan Opsi 1 memberikan nilai tambah bersih yang lebih baik dibandingkan Opsi 0.

4. Rekomendasi

a. Penyelesaian Konflik dan Sengketa Agraria Secara Terpadu

Berdasarkan hasil analisis perbandingan biaya dan manfaat, direkomendasikan agar Opsi 1 (Penyelesaian Konflik

Agraria Secara Terpadu) ditetapkan sebagai salah satu materi muatan utama dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria yang akan disusun. Pilihan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa meskipun memerlukan investasi awal untuk membangun kelembagaan penyelesaian konflik yang terpadu, kebijakan ini berpotensi memutus siklus konflik agraria yang terus meningkat serta menekan biaya sosial dari pendekatan penanganan yang represif. Implementasi Opsi 1 direkomendasikan mencakup langkah strategis berupa pembentukan tim penyelesaian konflik lintas sektor yang melibatkan kementerian/lembaga, pemerintah daerah, masyarakat terdampak, dan masyarakat hukum adat; penguatan kapasitas mediator yang independen dan bersertifikasi; serta penguatan kapasitas kelembagaan dan mekanisme penyelesaian sengketa serta konflik agraria, termasuk pengembangan mekanisme alternatif penyelesaian sengketa dan kajian kebutuhan kelembagaan penyelesaian sengketa khusus yang direkomendasikan diatur dalam ketentuan peralihan RUU mendatang, dengan tetap memastikan penyelesaian konflik yang berorientasi pemulihan bagi masyarakat terdampak.

b. Pembangunan Sistem Informasi Reforma Agraria Nasional Terintegrasi

Berdasarkan analisis perbandingan biaya dan manfaat yang menunjukkan urgensi keandalan data pertanahan nasional, direkomendasikan agar Opsi 1 (Pembangunan Sistem Informasi dan Pendataan Reforma Agraria Nasional Terintegrasi) ditetapkan sebagai salah satu materi muatan dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria yang akan disusun. Pilihan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa meskipun memerlukan investasi awal untuk pembangunan infrastruktur data dan penyesuaian sistem lintas kementerian/lembaga, kebijakan ini memberikan manfaat jangka panjang berupa kepastian data, percepatan penyediaan TORA, dan efisiensi

anggaran negara. Implementasi Opsi 1 direkomendasikan mencakup pembangunan Sistem Informasi Reforma Agraria Nasional yang terintegrasi, berbasis geospasial, dan interoperabel; penetapan standar data, metadata, dan interoperabilitas yang mengikat seluruh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah; pelibatan masyarakat, masyarakat hukum adat, organisasi masyarakat sipil, dan akademisi dalam proses pendataan; serta penguatan keamanan data dan pelindungan data pribadi sejalan dengan semangat Kebijakan Satu Peta.

c. Penguatan Kelembagaan Reforma Agraria

Berdasarkan analisis perbandingan biaya dan manfaat yang menekankan pentingnya kepastian hukum kelembagaan, direkomendasikan agar Opsi 1 (Penguatan Kelembagaan Reforma Agraria) diatur dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria yang akan disusun, dengan tetap bertumpu pada penguatan kelembagaan yang sudah ada, yaitu Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, tanpa perlu membentuk lembaga baru. Pilihan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa meskipun memerlukan biaya harmonisasi regulasi dan penguatan kapasitas kelembagaan pada masa transisi, opsi ini menjamin keberlanjutan program reforma agraria lintas periode pemerintahan melalui mandat setingkat undang-undang. Implementasi Opsi 1 direkomendasikan mencakup pengangkatan kedudukan hukum Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional ke dalam undang-undang; penguatan mandat koordinasi lintas sektor bagi kementerian/lembaga anggota tim; penguatan kapasitas Gugus Tugas Reforma Agraria di tingkat provinsi dan kabupaten/kota; serta penguatan mekanisme pelaporan dan akuntabilitas kinerja tim kepada Presiden dan DPR RI guna mendukung fungsi pengawasan atas penggunaan anggaran negara bagi program reforma agraria.

d. Pembentukan Pengadilan Agraria

Dari dimensi efisiensi anggaran negara dan pemerataan akses keadilan atas penyelesaian Sengketa Agraria, perbandingan kedua opsi menunjukkan bahwa Opsi 1 menuntut investasi pembentukan struktur peradilan khusus baru secara bertahap dengan biaya awal yang jauh lebih besar dibandingkan Opsi 0, sebagaimana tercermin dari estimasi biaya tahap pertama Opsi 1 yang sekitar 34 kali lebih besar dibandingkan Opsi 0, tanpa serta-merta menjamin manfaat yang proporsional, mengingat wilayah yang belum terjangkau pembentukan Pengadilan Agraria tetap memerlukan pembiayaan ganda serta berisiko menghadapi kendala rekrutmen hakim ad hoc sebagaimana pernah dialami Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Opsi 0, meskipun tidak memberikan kewenangan memutus secara final dan mengikat sebagaimana pengadilan khusus, menawarkan penyelesaian yang lebih efisien karena dapat memanfaatkan 867 pengadilan tingkat pertama yang sudah tersebar di seluruh Indonesia, mempercepat pemerataan akses keadilan tanpa harus menunggu proses pembentukan lembaga baru secara bertahap, serta sejalan dengan preseden sertifikasi hakim lingkungan hidup yang telah terbukti berjalan efektif. Dinamika ini tercermin dalam skor tabel matriks analisis biaya dan manfaat pada bagian selanjutnya, di mana Opsi 0 memiliki skor biaya (B) sebesar 4 dan manfaat (M) sebesar 5, sedangkan Opsi 1 memiliki skor biaya (B) sebesar 5 dan manfaat (M) sebesar 3, sehingga secara keseluruhan Opsi 0 memberikan nilai tambah bersih yang lebih baik dibandingkan Opsi 1.

5. Matriks Analisis Biaya dan Manfaat

a. Penyelesaian Konflik Agraria Secara Terpadu

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Biaya	Manfaat	Perbandingan Biaya dan Manfaat
Opsi 0: Status Quo	• Masyarakat yang berkonflik, baik	• Tren konflik agraria yang	• Tidak membutuhkan alokasi anggaran baru	**B: 4, M: 2**

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Biaya	Manfaat	Perbandingan Biaya dan Manfaat
	perseorangan, kelompok tani, nelayan, maupun masyarakat hukum adat • Pemerintah dan Pemerintah Daerah, khususnya kementerian/lembaga yang mempunyai kewenangan di bidang agraria (Kementerian ATR/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta instansi sektoral lain) • Dunia usaha dan pemegang hak, izin, konsesi, atau persetujuan atas tanah • Aparat penegak hukum dan lembaga peradilan	terus meningkat (341 kasus pada 2025, naik 15% dari 295 kasus pada 2024) • Kriminalisasi dan kekerasan yang berulang terhadap warga terdampak konflik • Konflik lintas sektor yang berlarut tanpa forum penyelesaian yang mengikat • Biaya oportunitas akibat hilangnya produktivitas lahan selama konflik berlangsung	untuk pembentukan tim penyelesaian konflik lintas sektor • Tidak ada tekanan penyesuaian prosedur kerja baru bagi kementerian/lembaga	
Opsi 1: Penyelesaian Konflik dan Sengketa Agraria Secara Terpadu		• Pembentukan dan operasionalisasi tim penyelesaian konflik agraria lintas sektor • Pelatihan dan sertifikasi mediator independen serta pembangunan sistem pengaduan elektronik • Persiapan bertahap pembentukan Arbitrase Agraria dan Pengadilan Agraria • Pembiayaan penyelesaian berorientasi pemulihan (ganti kerugian, redistribusi	• Kepastian prosedur penyelesaian yang adil bagi masyarakat • Pelindungan masyarakat dari intimidasi, ancaman, dan kriminalisasi selama proses penyelesaian • Penurunan biaya penanganan konflik berulang melalui penyelesaian tuntas hingga akar konflik • Pengurangan beban perkara dan biaya litigasi peradilan umum melalui prioritas nonlitigasi • Sinergi dengan sistem informasi reforma agraria nasional untuk pencegahan konflik ke depan	**B: 4, M: 5**

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Biaya	Manfaat	Perbandingan Biaya dan Manfaat
		tanah, pemulihan lingkungan)		

b. Pembangunan Sistem Informasi Reforma Agraria Nasional Terintegrasi

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Biaya	Manfaat	Perbandingan Biaya dan Manfaat
Opsi 0: Status Quo	• Subjek reforma agraria (penerima TORA) dan masyarakat hukum adat • Kementerian ATR/BPN • Kementerian/lembaga dan Pemerintah Daerah pengguna dan penyedia data lain • Organisasi masyarakat sipil dan akademisi	• Fragmentasi data spasial antarkementerian memicu tumpang tindih lahan • Risiko sertipikat ganda akibat ketiadaan basis data tunggal • Penyediaan TORA melambat karena rekonsiliasi data manual antarinstansi • Capaian legalisasi aset tanah transmigrasi baru 24,7% dari target	• Tidak ada kebutuhan investasi mendadak untuk sistem informasi terintegrasi baru • Kementerian/lembaga dan pemerintah daerah tidak perlu migrasi data dan penyesuaian standar baru	**B: 4, M: 2**
Opsi 1: Sistem Informasi Terintegrasi		• Investasi awal pembangunan Sistem Informasi Reforma Agraria Nasional • Penyesuaian sistem oleh masing-masing kementerian/lembaga dan pemerintah daerah agar interoperabel • Kegiatan inventarisasi, identifikasi, verifikasi, validasi, dan pemutakhiran data secara berkala • Investasi keamanan siber dan pelindungan data pribadi	• Kepastian data bagi masyarakat atas status hak dan objek tanahnya • Penekanan risiko sengketa akibat data yang tumpang tindih dan sertipikat ganda • Penekanan duplikasi anggaran sistem data sektoral, sejalan dengan Kebijakan Satu Peta • Percepatan penyediaan TORA dan legalisasi aset yang selama ini tertinggal dari target • Dukungan basis data bersama bagi efektivitas	**B: 4, M: 5**

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Biaya	Manfaat	Perbandingan Biaya dan Manfaat
			mekanisme penyelesaian konflik agraria	

c. Penguatan Kelembagaan Reforma Agraria

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Biaya	Manfaat	Perbandingan Biaya dan Manfaat
Opsi 0: Status Quo	• Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian selaku pemimpin Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional • Kementerian/lembaga anggota tim (15+ K/L) • Pemerintah Daerah melalui Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) • Masyarakat dan organisasi tani	• Kedudukan kelembagaan hanya setingkat Peraturan Presiden, rawan berubah tiap pergantian kebijakan • Mandat koordinasi lintas sektor lemah karena tidak memiliki dasar hukum setingkat undang-undang • Pendanaan operasional tim bergantung pada anggaran rutin kementerian/lembaga tanpa jaminan prioritas • Capaian reforma agraria belum merata antarwilayah dan antarjenis objek	• Tidak perlu harmonisasi regulasi turunan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 ke kerangka undang-undang • Kementerian/lembaga anggota tim tidak perlu menyesuaikan struktur atau kewenangan baru	**B: 4, M: 2**
Opsi 1: Penguatan Kelembagaan yang Sudah Ada		• Harmonisasi Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 dan aturan turunannya dengan mandat undang-undang baru • Penguatan kapasitas sekretariat dan sistem pemantauan-evaluasi Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional • Penguatan kapasitas Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di provinsi dan kabupaten/kota • Peningkatan biaya koordinasi	• Kepastian hukum keberlanjutan kelembagaan lintas periode pemerintahan • Sinkronisasi program dan anggaran antarkementerian/lembaga serta pemerintah daerah • Percepatan capaian target reforma agraria yang masih tertinggal, termasuk legalisasi aset tanah transmigrasi • Fondasi kelembagaan yang lebih kuat bagi efektivitas penyelesaian konflik	**B: 4, M: 5**

Opsi	Identifikasi Stakeholder	Biaya	Manfaat	Perbandingan Biaya dan Manfaat
		antarkementerian/lembaga pada masa transisi penguatan mandat	dan sistem informasi reforma agraria • Penguatan akuntabilitas dan pelaporan kinerja kepada Presiden dan DPR RI	

d. Pembentukan Pengadilan Agraria

Opsi	Stakeholder Utama	Biaya	Manfaat	Peringkat
Opsi 0: Status Quo	- Mahkamah Agung - Pengadilan Negeri/PTUN dan Pengadilan Tinggi - Hakim bersertifikasi/ad hoc - Subjek Reforma Agraria	1. Pelatihan dan sertifikasi hakim agraria pada Pengadilan Negeri/PTUN (ilustrasi ± Rp3 miliar untuk 100 pengadilan prioritas). 2. Honorarium hakim ad hoc/tenaga ahli untuk perkara tertentu (ilustrasi ± Rp4,93 miliar/tahun). 3. Penyusunan pedoman/Surat Edaran Mahkamah Agung tentang hukum acara cepat (ilustrasi ± Rp500 juta). 4. Risiko disparitas kecepatan dan kualitas putusan antardaerah karena hakim bersertifikasi tetap menangani perkara lain di luar Sengketa Agraria.	1. Tidak perlu investasi struktur peradilan baru; memanfaatkan 867 pengadilan tingkat pertama yang sudah tersebar. 2. Akses keadilan langsung menjangkau seluruh wilayah tanpa menunggu pembentukan bertahap. 3. Sejalan dengan preseden sertifikasi hakim lingkungan hidup yang terbukti efektif tanpa pengadilan lingkungan hidup tersendiri. 4. Menghindari risiko kendala rekrutmen hakim ad hoc dan pelanggaran etika sebagaimana dialami Pengadilan Tipikor. 5. Implementasi lebih cepat karena tidak memerlukan proses legislasi teknis dan penganggaran pembentukan lembaga peradilan baru.	B: 4; M: 5

Opsi	Stakeholder Utama	Biaya	Manfaat	Peringkat
Opsi 1: Pembentukan Pengadilan Agraria	- Mahkamah Agung - Pengadilan Agraria (baru) - Instansi pertanahan/Reforma Agraria - Subjek Reforma Agraria - Kementerian Keuangan	1. Pembentukan struktur organisasi, sarana-prasarana, dan sistem administrasi perkara baru secara bertahap (ilustrasi ± Rp199,9 miliar/tahun operasional + Rp68 miliar investasi awal untuk 34 unit). 2. Pembiayaan ganda pada masa transisi antarwilayah. 3. Risiko kendala rekrutmen hakim ad hoc di daerah, menghambat perluasan ke kabupaten/kota (ilustrasi ± Rp20,11 miliar/tahun honorarium hakim ad hoc tetap). 4. Biaya koordinasi kelembagaan tambahan antara Pengadilan Agraria, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung dalam mekanisme banding dan kasasi. 5. Risiko tumpang tindih kewenangan dengan Pengadilan Negeri/PTUN yang sudah ada, sehingga memerlukan penyesuaian organisasi Mahkamah Agung.	1. Konsistensi putusan lebih tinggi karena hakim berfokus khusus pada isu agraria. 2. Kewenangan memutus final dan mengikat menutup fragmentasi lembaga pengaduan. 3. Membangun basis yurisprudensi agraria yang lebih sistematis, sekaligus menegaskan komitmen politik hukum negara.	B: 5; M: 3

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) berkedudukan sebagai hukum dasar dan norma hukum tertinggi dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Kedudukan tersebut mengandung konsekuensi bahwa setiap pembentukan Undang-Undang harus bersumber pada, selaras dengan, dan tidak boleh bertentangan dengan nilai, prinsip, serta norma konstitusi. Oleh karena itu, sinkronisasi terhadap UUD NRI Tahun 1945 merupakan bagian penting dalam pembentukan Undang-Undang untuk memastikan bahwa materi muatan yang dirumuskan memiliki dasar konstitusional yang kuat, sejalan dengan tujuan bernegara, menjamin perlindungan hak konstitusional masyarakat, serta mencerminkan prinsip negara hukum, keadilan, demokrasi, dan kesejahteraan sosial.

Dalam konteks pembentukan RUU Pengaturan Reforma Agraria, sinkronisasi konstitusional menjadi sangat penting karena reforma agraria berkaitan langsung dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria yang memiliki dimensi ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan. Pengaturan reforma agraria harus memastikan bahwa kewenangan negara dalam melakukan penataan agraria digunakan untuk mencapai tujuan konstitusional, yaitu mewujudkan keadilan, pemerataan, kesejahteraan, dan kemakmuran rakyat.

Dalam UUD NRI Tahun 1945, terdapat beberapa ketentuan pasal yang berkaitan erat dengan rencana pengaturan dan pembentukan RUU Pengaturan Reforma Agraria, yaitu Pasal 33 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (4), dan Pasal 18B ayat

(2) UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” merupakan ketentuan dalam konstitusi yang mendasari pengaturan reforma agraria. Pengaturan Pasal 33 ayat (3) mempunyai kewenangan untuk mengatur dan menata penguasaan serta pemanfaatan tanah. Namun di sisi lain, kewenangan tersebut tidak boleh berhenti pada penguasaan negara, tetapi harus diarahkan pada sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi bahwa “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.” Ketentuan Pasal ini jika dikaitkan dengan RUU Pengaturan Reforma Agraria, maka RUU harus mencari titik keseimbangan antara kewenangan negara melakukan penataan agraria dengan perlindungan hak milik dan hak atas tanah masyarakat. Hal ini berimplikasi dalam redistribusi tanah tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang, tetapi harus berdasarkan hukum, prosedur yang jelas, kepastian hukum, dan mekanisme perlindungan hak. Kemudian dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Hal ini jika dikaitkan dengan pembentukan RUU Pengaturan Reforma Agraria bahwa Reforma Agraria tidak cukup hanya membagikan atau meredistribusi tanah. Harus ada kepastian mengenai siapa yang berhak, jenis haknya, batas tanahnya, penggunaan tanahnya, dan pelindungan hukumnya. Oleh karena itu, Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi dasar penting bagi aspek legalisasi, pendaftaran, penetapan hak, perlindungan hak, dan penyelesaian sengketa agraria.

Ketentuan selanjutnya dalam konstitusi yang berkaitan dengan pembentukan RUU Pengaturan Reforma Agraria yaitu Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang." Ketentuan Pasal ini sangat relevan karena persoalan Reforma Agraria sering bersinggungan dengan tanah ulayat dan wilayah masyarakat hukum adat. Konsekuensinya, RUU Reforma Agraria perlu memastikan adanya pengakuan masyarakat hukum adat, pengakuan dan perlindungan hak ulayat, perlindungan wilayah adat, penyelesaian konflik agraria masyarakat adat, dan partisipasi masyarakat adat dalam proses penataan agraria.

Berdasarkan penjelasan dan penjabaran ketentuan pasal di atas, dalam pembentukan RUU Pengaturan Reforma Agraria secara fundamental tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam substansi yang terdapat dalam UUD NRI 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (4), dan Pasal 18B ayat (2). Pengaturan dalam RUU harus mencakup kewenangan negara dalam menguasai dan mengatur sumber daya agraria, penghormatan dan perlindungan terhadap hak milik serta kepastian hukum, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, perlindungan terhadap kelompok masyarakat yang memiliki keterbatasan akses terhadap sumber daya agraria agar memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

B. Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Era bertumbuhkembangnya undang-undang sektoral menandai didegradasinya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang pada awalnya dimaksudkan untuk menjadi *lex generalis* bagi pengaturan sumber daya alam (SDA) menjadi sederajat dengan undang-undang sektoral lainnya. Dengan demikian menjadikan UUPA sebagai *lex specialis* yang hanya mengatur bidang pertanahan. Ditinggalkannya semangat dan prinsip-prinsip yang mendasari UUPA oleh undang-undang sektoral dapat ditengarai dalam perbedaan antara UUPA dengan undang-undang sektoral berkaitan dengan: 1) orientasi; 2) keberpihakan; 3) pengelolaan dan implementasinya; 4) perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM); 5) pengaturan *good governance*; 6) hubungan orang dengan SDA; dan 7) hubungan antara negara dengan SDA.[155]

Sebagai akibat berbagai undang-undang sektoral di bidang SDA tidak sinkron satu sama lain, bahkan saling tumpang tindih, telah mendorong MPR RI mengeluarkan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (TAP MPR No. IX/MPR/2001). TAP MPR No. IX/MPR/2001 ini memberikan arah kebijakan dalam pengelolaan SDA yang antara lain meliputi antara lain: "melakukan pengkajian ulang terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam".

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati, terbit Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan (Keppres 34 Tahun 2003). Dalam

[155] Mengenai tumpang tindih pengaturan tentang sumber daya alam, dapat dibaca dalam Maria Sumardjono, Nurhasan Ismail, Ernan Rustiadi, Abdullah Aman Damai, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia, Antara yang Tersurat dan Tersirat,* Fakultas Hukum UGM bekerja sama dengan Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

Pasal 1 huruf a Keppres 34 Tahun 2003 tersebut disebutkan bahwa:

> Dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan TAP MPR No. IX/MPR/2001, Badan Pertanahan Nasional melakukan langkah-langkah percepatan berupa penyusunan Rancangan Undang-Undang Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

Pilihan prioritas penyempurnaan UUPA salah satunya dengan membentuk Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria yang juga didasarkan pada TAP MPR No. IX/MPR/2001 sebagai landasan hukum. Pembentukan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria ditempuh dengan melengkapi dan menjabarkan pengaturan di bidang reforma agraria dan menegaskan penafsiran yang tidak sesuai dengan falsafah dan prinsip dasar UUPA. Falsafah UUPA tetap dipertahankan, sedangkan prinsip-prinsip dasar UUPA diperkuat dan dikembangkan sesuai dengan prinsip pembaruan agraria.

Prinsip-prinsip dasar UUPA telah menyiratkan beberapa isu pascareformasi, akan tetapi ada beberapa isu yang belum diantisipasi ketika prinsip-prinsip dasar UUPA disusun enam puluh enam tahun yang lalu. Rumusan prinsip-prinsip pembaruan agraria sama sekali tidak meninggalkan prinsip-prinsip dasar UUPA, bahkan rumusan prinsip-prinsip pembaruan agraria sesungguhnya memberikan penguatan terhadap prinsip-prinsip dasar UUPA.[156] Adapun prinsip-prinsip dari pembaruan agraria sebagaimana dirumuskan dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut:

---

[156] Maria Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi,* Cetakan ke 6, edisi revisi, Penerbit Buku Kompas, 2009, hal. 226-229.

a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
d. menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
f. mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antardaerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
j. mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan desa atau nama lain yang setingkat), masyarakat, dan individu; dan
l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan desa atau nama lain yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan SDA.

Pengertian Pembaruan/Reforma Agraria dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. TAP MPR No. IX/MPR/2001 menjadi landasan hukum Reforma Agraria khususnya terkait dengan Arah Kebijakan Pembaruan Agraria yang berbunyi sebagai berikut.

a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
b. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform.*
c. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan

menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.

f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

C. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan undang-undang produk nasional pertama yang menggantikan berbagai peraturan bidang pertanahan warisan kolonial Belanda, sehingga ia dikenal dengan "karya agung" bangsa. Berdasarkan sejarah pembentukan dan isi UUPA dapat diketahui bahwa undang-undang ini dimaksudkan sebagai undang-undang payung bagi pengaturan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. UUPA berisi pokok-pokok aturan yang mengandung asas-asas, tujuan pokok dan aturan umum tentang penguasaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam.

UUPA berlandaskan pada nilai-nilai dasar yang mencerminkan filosofi agraria di Indonesia: Keadilan Sosial UUPA mengutamakan keadilan sosial sebagai nilai utama, di mana pengelolaan dan distribusi tanah harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat banyak, bukan hanya untuk kepentingan segelintir orang atau perusahaan besar. Kedaulatan Rakyat atas Tanah, air, dan sumber daya alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Keterkaitan UUPA dengan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria terdapat dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa "Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Pelaksanaan dari pada ketentuan pasal ini akan

diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan." Selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu dinegara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut "*landreform*" atau "*agrarian reform*" yaitu, bahwa "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri".

Selanjutnya UUPA didasarkan pada beberapa prinsip fundamental dalam pengelolaan agraria. *Pertama*, Hak Menguasai oleh Negara (HMN). Negara menguasai bukan memiliki seluruh tanah Indonesia yang pengelolaannya dilakukan untuk kesejahteraan seluruh rakyat. Negara memiliki wewenang untuk mengatur, memberikan hak, serta mencabut hak atas tanah demi kepentingan umum. *Kedua*, penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus mengutamakan kepentingan rakyat, terutama petani kecil dan masyarakat miskin, sehingga distribusi tanah menjadi lebih adil.

Ketiga, pembatasan penguasaan tanah. Dalam rangka menghindari konsentrasi kepemilikan tanah pada segelintir pihak, UUPA menetapkan prinsip pembatasan luas kepemilikan tanah melalui larangan monopoli tanah, serta aturan terkait penggunaan tanah secara tidak efisien. *Keempa*t, Reforma Agraria. UUPA mendorong pelaksanaannya melalui penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah yang lebih merata untuk menciptakan keadilan agraria. *Kelima*, mengutamakan kepentingan nasional, khususnya kepentingan rakyat dalam pelaksanaannya. Setiap kebijakan agraria harus memperhatikan kepentingan nasional dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan rakyat Indonesia secara keseluruhan. *Keenam*, kepastian hukum. Dalam UUPA ditegaskan bahwa setiap hak atas tanah harus didaftarkan dengan jelas dan sistematis agar

menciptakan kepastian hukum bagi pemilik tanah. Dengan demikian, RUU tentang Pengaturan Reforma agraria harus memperhatikan ketentuan dalam UUPA yang mengatur mengenai tanah dan juga penguasaan terhadap sumber daya alam lainnya serta penataan sistem agraria yang lebih adil, merata, dan berkelanjutan, dengan tujuan akhir mewujudkan kesejahteraan rakyat.

D. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UU tentang Perjanjian Bagi Hasil) memiliki keterkaitan substantif dengan rencana pembentukan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria, khususnya dalam aspek perlindungan petani penggarap, keadilan dalam pembagian manfaat pengusahaan tanah, kepastian hubungan hukum antara pemilik dan penggarap, serta pencegahan praktik pengusahaan tanah yang bersifat eksploitatif. UU tentang Perjanjian Bagi Hasil juga mengandung prinsip pembatasan penguasaan tanah garapan dan kewajiban pemanfaatan tanah yang memiliki relevansi dengan tujuan reforma agraria.

Namun demikian, materi muatan UU tentang Perjanjian Bagi Hasil masih bersifat sektoral dan terbatas pada hubungan perjanjian bagi hasil, sehingga belum mampu menjawab kebutuhan pengaturan reforma agraria secara komprehensif. Selain itu, sejumlah terminologi, kelembagaan, mekanisme administrasi, jangka waktu, pengaturan sanksi, serta mekanisme penyelesaian sengketa dalam Undang-Undang tersebut tidak lagi sepenuhnya sesuai dengan perkembangan sistem hukum, pemerintahan, administrasi pertanahan, dan dinamika sosial ekonomi masyarakat.

Oleh karena itu, dalam pembentukan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria, prinsip-prinsip yang

terkandung dalam UU tentang Perjanjian Bagi Hasil yang masih relevan perlu dipertahankan dan diintegrasikan ke dalam kerangka pengaturan reforma agraria secara menyeluruh, sedangkan norma yang bersifat teknis dan tidak lagi sesuai perlu disesuaikan atau digantikan. Pengintegrasian tersebut diperlukan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengaturan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Pengaturan Agraria, Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, serta peraturan perundang-undangan pertanahan lainnya.

Apabila RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria yang direncanakan benar-benar dimaksudkan sebagai undang-undang yang komprehensif mengenai reforma agraria, pilihan yang paling konsisten adalah mengintegrasikan substansi UU tentang Perjanjian Bagi Hasil ke dalam RUU sekaligus mempertimbangkan pencabutannya, dengan tetap mempertahankan prinsip perlindungan penggarap dan keadilan pembagian manfaat tanah. UU tentang Perjanjian Bagi Hasil tidak cukup luas untuk menjadi dasar hukum utama reforma agraria, tetapi substansinya merupakan bagian penting dari dimensi penataan hubungan pengusahaan tanah dan perlindungan subjek reforma agraria.

E. Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau

Kuasanya (UU Nomor 51 Prp Tahun 1960) memiliki keterkaitan erat dengan rencana pembentukan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria, khususnya dalam aspek perlindungan hak atas tanah, penertiban penguasaan tanah, penyelesaian penggunaan tanah tanpa izin, serta kewenangan negara dalam mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah. Ketentuan Pasal 2 yang melarang pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah pada dasarnya masih relevan untuk memberikan perlindungan terhadap hak atas tanah. Demikian pula ketentuan Pasal 3 ayat (2) yang mengharuskan penyelesaian memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah serta Pasal 5 ayat (4) yang mengharuskan perhatian terhadap kepentingan rakyat pemakai tanah dan mengutamakan musyawarah memiliki nilai penting untuk dikembangkan dalam kerangka reforma agraria.

Namun demikian, UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 belum mengatur reforma agraria secara komprehensif karena orientasi utamanya adalah larangan dan penyelesaian pemakaian tanah tanpa izin, bukan penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Di samping itu, perkembangan sistem hukum pertanahan, administrasi pemerintahan, hak asasi manusia, penyelesaian konflik agraria, serta perkembangan kelembagaan pemerintahan menyebabkan beberapa ketentuan dalam UU tersebut perlu disesuaikan.

Khusus mengenai kewenangan pengosongan tanah, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 96/PUU-XIV/2016 tanggal 28 November 2017 yang menolak permohonan pengujian terhadap sejumlah ketentuan UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 menjadi salah satu rujukan penting dalam pembentukan norma baru. Putusan tersebut menegaskan keberadaan UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 sebagai salah satu instrumen hukum negara dalam memberikan perlindungan terhadap hak dan kepentingan atas tanah. Namun, pembentukan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma

Agraria tetap perlu merumuskan prosedur penertiban dan pengosongan tanah secara lebih komprehensif dengan memperhatikan verifikasi status hak, kesempatan keberatan, musyawarah, penyelesaian sengketa, perlindungan kelompok rentan, serta mekanisme pemulihan atau ganti kerugian sesuai dengan dasar hukumnya.

Dengan demikian, substansi UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 yang masih relevan perlu diintegrasikan dan dimodernisasi dalam Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria, khususnya mengenai larangan penguasaan tanah tanpa hak, penertiban penguasaan tanah, penyelesaian konflik, perhatian terhadap fungsi sosial dan peruntukan tanah, serta prinsip musyawarah. Sementara itu, ketentuan yang bersifat prosedural, kelembagaan, dan sanksi yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum perlu diperbarui. Pengaturan baru juga perlu membedakan antara okupasi tanah tanpa hak dengan penguasaan tanah yang timbul karena konflik hak, penguasaan masyarakat secara turun-temurun, hak masyarakat hukum adat, atau ketidakjelasan status administrasi pertanahan, agar penegakan hukum pertanahan tidak mengabaikan tujuan keadilan dan pemerataan dalam reforma agraria.

F. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian) dibentuk sebagai wujud implementasi dari Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU tentang UUPA) agar perlu ditetapkan luas maksimum dan minimum tanah pertanian. Penetapan luas maksimum dan minimum ini pun karena adanya pengaturan dalam Pasal 7 UU tentang UUPA, yang berbunyi bahwa “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan

penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan." UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian pada awalnya merupakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Perpu No. 56 Tahun 1960), yang selanjutnya dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat Dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang, Perpu No. 56 Tahun 1960 ditetapkan sebagai undang-undang.

Berkaitan dengan pembentukan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria, terdapat beberapa ketentuan pasal dalam UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang perlu menjadi perhatian dan pertimbangan, yaitu Pasal 1, Pasal 5, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 10. Dalam Pasal 1 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian pada intinya mengatur batasan luas maksimum tanah pertanian yang dapat dikuasai oleh seseorang/keluarga, dengan memperhatikan kepadatan penduduk dan kondisi daerah. Pasal 1 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian merupakan dasar bagi prinsip bahwa penguasaan tanah tidak boleh melampaui batas tertentu sehingga menimbulkan konsentrasi penguasaan tanah. Dalam RUU Pengaturan Reforma Agraria dapat menjadi dasar pengaturan Pasal 1 ini sebagai pencegahan penguasaan dan pemilikan tanah secara berlebihan serta pengendalian ketimpangan penguasaan tanah, namun perlu mengevaluasi apakah batas yang ditetapkan sejak 1960 masih sesuai dengan kondisi kependudukan, struktur ekonomi pertanian, perkembangan teknologi, dan pola penguasaan tanah saat ini.

Dalam Pasal 5 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian pada intinya mengatur bahwa tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum harus diselesaikan melalui mekanisme yang diatur lebih lanjut oleh Pemerintah. Dalam konteks RUU Pengaturan Reforma Agraria, pengaturan Pasal 5 merupakan dasar

penting bagi konsep redistribusi tanah, yaitu bagaimana tanah yang melebihi batas maksimum dapat ditata dan diberikan kepada pihak yang berhak. Dalam RUU Pengaturan Reforma Agraria, substansi ini dapat juga dikembangkan menjadi mekanisme yang lebih komprehensif mengenai tanah objek reforma agraria, kriteria penerima, prioritas penerima, bentuk redistribusi, pemberian hak, serta pemanfaatan dan pengawasan pascaredistribusi.

Pasal 7 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian pada intinya mengatur bahwa hak gadai tanah pertanian, termasuk pengembalian tanah setelah hak gadai berlangsung selama 7 tahun. Dalam konteks RUU Pengaturan Reforma Agraria, pengaturan Pasal 7 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian sangat penting untuk perlindungan petani kecil dari penguasaan tanah melalui mekanisme gadai dan mencegah petani kehilangan tanah secara berkepanjangan. Substansi ini dapat diperluas dalam RUU Pengaturan Reforma Agraria dengan mengantisipasi bentuk-bentuk penguasaan tanah modern yang secara ekonomi dapat menyerupai pola gadai atau pengalihan penguasaan secara terselubung.

Pasal 8 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian pada intinya mengatur bahwa Pemerintah wajib mengusahakan agar setiap keluarga petani memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar. Dalam konteks RUU Pengaturan Reforma Agraria, pengaturan Pasal 8 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian merupakan salah satu ketentuan paling penting bagi RUU Pengaturan Reforma Agraria karena mengandung gagasan jaminan akses dan kepemilikan/penguasaan tanah minimum bagi petani. Berdasarkan Pasal 8 ini selain mengandung kewajiban Pemerintah untuk mengusahakan agar petani memiliki tanah pertanian minimum., tetapi juga menjamin akses, kepastian hak, produktivitas, pembiayaan, teknologi, infrastruktur, dan pemasaran bagi penerima reforma agraria.

Pasal 9 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian pada intinya mengatur bahwa larangan pemindahan hak yang menyebabkan pemilikan tanah pertanian menjadi kurang dari 2 hektar, dengan beberapa pengecualian. Dalam konteks RUU Pengaturan Reforma Agraria, pengaturan Pasal 9 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dapat menjadi dasar pengaturan untuk mencegah tanah pertanian semakin terfragmentasi menjadi bidang-bidang yang terlalu kecil. Dalam RUU Pengaturan Reforma Agraria substansi ini dapat memperkuat melalui pengaturan mengenai pewarisan, jual beli, konsolidasi tanah, serta bentuk-bentuk transaksi lain yang berpotensi menyebabkan petani kehilangan basis tanah pertaniannya. Pasal 10 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian pada intinya mengatur mengenai ketentuan pidana terhadap pelanggaran tertentu, termasuk pelanggaran batas maksimum dan larangan pemindahan tanah. Dalam konteks RUU Pengaturan Reforma Agraria, pengaturan Pasal 10 UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian sebagai dasar perlunya penegakan hukum dan sanksi dalam reforma agraria agar pembatasan penguasaan tanah tidak hanya bersifat administratif.

Berdasarkan penjabaran penjelasan dan penjabaran ketentuan pasal di atas, dalam pembentukan RUU Pengaturan Reforma Agraria perlu memperhatikan dan mempertimbangkan ketentuan yang terdapat dalam UU tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, namun dengan tetap memperhatikan perkembangan dan kondisi saat ini baik dari sisi sosiologis dan yuridis.

G. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Penyelenggaraan pembangunan Pertanian menempatkan Petani pada peran sentral dan memberikan kontribusi besar Pelaku utama pembangunan Pertanian adalah para Petani, yang pada umumnya berusaha dengan skala kecil, yaitu rata-rata luas Usaha Tani kurang dari 0,5 hektare, dan bahkan sebagian dari Petani tidak memiliki sendiri lahan Usaha Tani atau disebut Petani penggarap, bahkan juga buruh tani. Petani pada umumnya mempunyai posisi yang lemah dalam memperoleh sarana produksi, pembiayaan Usaha Tani, dan akses pasar. Dalam upaya perlindungan dan pemberdayaan petani, jaminan luasan lahan pertanian merupakan hal yang penting untuk keberlangsungan pertanian dan dalam menyukseskan program swasembada pangan nasional. Definisi pemberdayaan petani dalam Pasal 1 angka 2 UU 19/2013 menyatakan,

> Pemberdayaan Petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Petani untuk melaksanakan Usaha Tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan Kelembagaan Petani.

Selain kebijakan Perlindungan terhadap Petani, upaya Pemberdayaan juga memiliki peran penting untuk mencapai kesejahteraan Petani yang lebih baik. Pemberdayaan dilakukan untuk memajukan dan mengembangkan pola pikir Petani, meningkatkan Usaha Tani, serta menumbuhkan dan menguatkan Kelembagaan Petani agar mampu mandiri dan berdaya saing tinggi dalam ber-Usaha Tani. Beberapa kegiatan yang diharapkan mampu menstimulasi Petani agar lebih berdaya, antara lain, berupa pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian; pengutamaan hasil Pertanian dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional; konsolidasi dan jaminan luasan lahan Pertanian; penyediaan fasilitas pembiayaan dan

permodalan; kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan penguatan Kelembagaan Petani.

Penjaminan luasan lahan Usaha Tani dimaksudkan agar Petani dapat hidup layak sesuai dengan standar kehidupan nasional. Sasaran Perlindungan dan Pemberdayaan Petani adalah Petani, terutama kepada Petani penggarap paling luas 2 (dua) hektare (tidak mempunyai lahan yang mata pencaharian pokoknya adalah melakukan Usaha Tani); Petani yang mempunyai lahan dan melakukan usaha budi daya tanaman pangan pada luas lahan paling luas 2 (dua) hektare; Petani hortikultura, pekebun, atau peternak skala usaha kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam strategi pemberdayaan petani, adanya konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian menjadi salah satu upaya peningkatan pemberdayaan petani Indonesia. Selain itu dalam penyediaan fasilitas pembiayaan dan permodalan pertanian, termasuk pula di dalamnya penyediaan kredit kepemilikan lahan.

Jaminan ketersediaan lahan pertanian merupakan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Upaya pemenuhan kebutuhan lahan dilakukan dengan konsolidasi lahan pertanian dan perluasan lahan pertanian. Dihadapkan pada kebutuhan lahan dari berbagai sektor pembangunan nasional, perluasan lahan pertanian merupakan hal yang sulit untuk dilakukan. Di samping itu, konsolidasi lahan pertanian merupakan penataan kembali penggunaan dan pemanfaatan lahan sesuai dengan potensi dan rencana tata ruang wilayah untuk kepentingan lahan Pertanian, diutamakan untuk menjamin luasan lahan Pertanian bagi Petani agar mencapai tingkat kehidupan yang layak. Dengan demikian, konsolidasi lahan pertanian merupakan satu-satunya solusi pemenuhan jaminan ketersediaan lahan pertanian.

Materi muatan dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria tentunya harus memperhatikan pemenuhan kewajiban

pemerintah dan pemerintah daerah dalam menjamin ketersediaan luasan lahan pertanian bagi petani. Dengan memperhatikan dinamika pertumbuhan jumlah penduduk, peningkatan kebutuhan atas lahan, dan program pembangunan prioritas nasional, adanya prioritas tertentu peruntukan lahan untuk pertanian dapat diberlakukan. Tentunya, hal ini perlu diiringi dengan jaminan pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

H. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU No. 6 Tahun 2014) disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi yaitu pengaturan hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945. Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk kepada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan.

UU No. 6 Tahun 2014 telah mengalami perubahan sebanyak dua kali, pertama dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang yang mengubah Pasal 1 Ketentuan Umum dan menambahkan ketentuan BUM Desa dapat membentuk unit usaha berbadan hukum sesuai dengan kebutuhan dan tujuan, serta pengaturan lebih lanjut BUM Desa dengan Peraturan Pemerintah dalam Pasal 87 UU No. 6 Tahun 2014. Perubahan kedua UU No. 6 Tahun 2014 yaitu dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU No. 3 Tahun 2024).

Beberapa perubahan dalam UU No. 3 Tahun 2024 sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, yaitu antara lain mengatur mengenai kedudukan Desa; penyelenggaraan Pemerintahan Desa; asas dan tujuan di dalam pengaturan Desa; tugas, hak, kewajiban, persyaratan, dan masa jabatan Kepala Desa; Keuangan Desa; Pembangunan Desa; serta ketentuan peralihan mengenai masa jabatan Kepala Desa yang saat ini menjabat.

Adapun keterkaitan antara UU tentang Desa dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria dapat diurai sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 18 sampai dengan Pasal 22 UU tentang Desa mengatur mengenai kewenangan desa. Kewenangan Desa berdasarkan Pasal 18 sampai dengan Pasal 22 tidak dapat ditafsirkan sebagai kewenangan Desa untuk menetapkan hak atas tanah. Penetapan status dan hak atas tanah tetap merupakan bagian dari administrasi pertanahan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Yang dapat diberikan kepada Desa melalui RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria adalah kewenangan atau tugas yang bersifat pendataan, identifikasi, verifikasi, fasilitasi, pemberdayaan, mediasi, partisipasi masyarakat, pengawasan pemanfaatan tanah, dan penyampaian usulan kepada instansi yang berwenang. Dengan demikian, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria dapat memanfaatkan konstruksi kewenangan yang ditugaskan sebagaimana Pasal 19 huruf c dan huruf d UU tentang Desa untuk membangun mekanisme pelaksanaan reforma agraria sampai tingkat Desa.

Kedua, Pasal 19 huruf a dan Pasal 67 menunjukkan bahwa desa mempunyai hubungan hukum dengan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, serta nilai sosial budaya masyarakat desa. Ketentuan tersebut memiliki relevansi langsung dengan reforma agraria karena persoalan agraria di Indonesia seringkali berkaitan dengan tanah ulayat, wilayah masyarakat

hukum adat, tanah yang dikuasai secara turun-temurun, tanah komunal, tanah desa, tanah yang secara historis dikuasai masyarakat, konflik batas wilayah, perubahan fungsi tanah, dan penguasaan tanah yang tidak terdokumentasikan secara administratif. Dengan demikian, perlu adanya mekanisme agar informasi mengenai sejarah penguasaan tanah dan hubungan masyarakat dengan tanah yang terdapat di desa dapat menjadi salah satu bahan dalam proses identifikasi dan verifikasi objek serta subjek reforma agraria. Hal ini penting karena sistem administrasi pertanahan pada dasarnya bekerja berdasarkan bukti dan data yuridis, sementara konflik agraria sering kali mempunyai dimensi sosiologis dan historis yang tidak seluruhnya tercermin dalam dokumen pertanahan. Dalam konteks tersebut, Pemerintah Desa dapat berfungsi sebagai sumber informasi sosial dan historis, tetapi tidak sebagai pihak yang menetapkan hak atas tanah.

Ketiga, Pasal 26 UU tentang Desa merupakan ketentuan yang sangat penting untuk dikaitkan dengan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria. Dalam UU No. 6 Tahun 2014, Kepala Desa diberikan tugas menyelenggarakan pemerintahan Desa, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Konstruksi tersebut tetap dipertahankan dan diperkuat dalam UU No. 3 Tahun 2024. Dalam UU No. 3 Tahun 2024, Kepala Desa antara lain berwenang mengelola Aset Desa, mengembangkan perekonomian Desa, mengembangkan sumber pendapatan Desa, serta mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa. Ketentuan tersebut menunjukkan adanya ruang bagi desa untuk berperan dalam proses pemanfaatan kekayaan negara untuk kesejahteraan masyarakat desa. Dalam konteks RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria, salah satu bentuk kekayaan negara yang memiliki relevansi adalah tanah negara yang memenuhi persyaratan untuk menjadi objek reforma

agraria. Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu mengatur desa sebagai institusi pengusul dan fasilitator lokal.

Keempat, Pasal 67 UU tentang Desa memberikan hak kepada desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya; menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan mendapatkan sumber pendapatan. Sementara itu, Pasal 68 memberikan hak kepada masyarakat Desa untuk memperoleh informasi, memperoleh pelayanan yang sama dan adil, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan Desa. Ketentuan ini sangat relevan dengan prinsip partisipasi masyarakat dalam reforma agraria. Oleh karena itu RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu mengembangkan konstruksi bahwa masyarakat Desa bukan sekedar penerima manfaat, melainkan merupakan subjek yang berhak berpartisipasi dalam setiap tahapan reforma agraria.

Kelima, Pasal 72 UU tentang Desa memberikan pengaturan antara lain mengenai sumber pendapatan desa dan alokasi dana Desa. Dalam Pasal 72A UU tentang Desa mengarahkan pengelolaan pendapatan desa untuk Pembangunan, pemberdayaan, penciptaan lapangan kerja, dan peningkatan perekonomian serta kesejahteraan masyarakat. Kemudian Pasal 74 mengatur prioritas belanja Desa berdasarkan kebutuhan pembangunan yang disepakati melalui Musyawarah Desa. Dari perspektif reforma agraria, ketentuan tersebut dapat menjadi basis pendukung *access reform*, misalnya untuk pengembangan usaha pertanian dan pengelolaan lahan secara berkelanjutan. Dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu menegaskan bahwa pembiayaan utama reforma agraria merupakan tanggung jawab Pemerintah sesuai kewenangannya, sehingga Dana Desa tidak dibebani sebagai salah satu sumber pembiayaan redistribusi tanah. Dana Desa lebih tepat ditempatkan sebagai salah satu

instrumen pendukung pemberdayaan masyarakat penerima reforma agraria.

Keenam, dalam Pasal 86 UU tentang Desa mengatur Sistem Informasi Desa. Sistem tersebut mencakup data Desa, data Pembangunan Desa, Kawasan perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan Pembangunan Desa. Salah satu masalah mendasar dalam reforma agraria adalah fragmentasi data agraria. Data mengenai pertanahan, kehutanan, tata ruang, perkebunan, dan data lain terkait dengan reforma agraria sering kali berada pada sistem yang berbeda. Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu membangun sistem informasi reforma agraria yang terintegrasi, dan dalam konteks Desa dalam penggunaan Sistem Informasi Desa sebagai salah satu sumber data lokal. Data tersebut berfungsi sebagai data sosial, faktual, dan administratif pendukung bagi proses verifikasi oleh lembaga yang berwenang.

Ketujuh, Pasal 5A memberikan pengaturan bahwa Desa yang berada di kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, hutan produksi, dan kebun produksi berhak mendapatkan dana konservasi dan/atau dana rehabilitasi. Norma ini merupakan perkembangan penting jika dikaitkan dengan reforma agraria. Hal ini menunjukkan bahwa UU Desa mulai secara eksplisit mengakui adanya kondisi khusus Desa yang berhubungan langsung dengan kawasan hutan dan fungsi ekologis. Dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria, persoalan tersebut perlu diperluas dari sekadar dana konservasi dan rehabilitasi menjadi persoalan penataan hubungan penguasaan tanah antara masyarakat Desa dengan kawasan hutan.

I. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Pemda), mempunyai keterkaitan yang erat dengan penyelenggaraan Reforma Agraria. Keterkaitan tersebut terutama disebabkan Reforma Agraria merupakan kebijakan yang pelaksanaannya bersifat lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan, meliputi penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, redistribusi tanah, legalisasi aset, penataan akses, pemberdayaan ekonomi masyarakat, penyelesaian konflik agraria, serta pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang berkaitan dengan tata ruang, pertanian, kehutanan, transmigrasi, lingkungan hidup, perumahan dan kawasan permukiman, pemberdayaan masyarakat, serta pembangunan daerah.

Dalam UU tentang Pemda, pertanahan ditempatkan sebagai Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 11, dan Pasal 12 ayat (2) huruf d. Dengan konstruksi tersebut, urusan pertanahan bukan semata-mata menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, melainkan merupakan urusan yang pembagiannya dilakukan antara Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pembagian tersebut selanjutnya ditentukan berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 UU tentang Pemda.

Keterkaitan yang lebih substantif terlihat dalam Lampiran huruf J UU tentang Pemda mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan. Lampiran tersebut membagi kewenangan Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam beberapa suburusan pertanahan, antara lain izin lokasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penyelesaian sengketa tanah garapan, ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*, tanah ulayat, tanah kosong, izin membuka tanah, dan penggunaan tanah. Keberadaan suburusan redistribusi tanah dan tanah ulayat menunjukkan bahwa sebagian instrumen Reforma Agraria pada dasarnya telah menjadi bagian dari pembagian urusan pemerintahan konkuren.

Meskipun demikian, pengaturan tersebut belum membentuk suatu sistem Reforma Agraria yang komprehensif. UU tentang Pemda pada dasarnya mengatur pertanahan sebagai urusan pemerintahan, sedangkan Reforma Agraria merupakan kebijakan yang mempunyai tujuan lebih luas, yaitu melakukan perubahan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui keterpaduan antara penataan aset dan penataan akses. Oleh karena itu, terdapat kebutuhan untuk membentuk undang-undang khusus yang mengintegrasikan berbagai kewenangan sektoral tersebut dalam suatu sistem Reforma Agraria nasional.

Perubahan UU No. 23 Tahun 2014 melalui UU No. 6 Tahun 2023 juga perlu diperhatikan dalam pembentukan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria. Perubahan tersebut antara lain memperkuat kewenangan Pemerintah Pusat dalam menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria serta melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren melalui Pasal 16. Selain itu, Pasal 350 memperkuat standardisasi pelayanan Perizinan Berusaha oleh

Pemerintah Pusat, sedangkan Pasal 402A menegaskan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren dalam Lampiran UU tentang Pemda harus dibaca dan dimaknai sesuai dengan ketentuan dalam rezim Cipta Kerja. Dengan demikian, pengaturan Reforma Agraria harus mampu menjaga keseimbangan antara kewenangan nasional Pemerintah Pusat dengan pelaksanaan urusan oleh pemerintah daerah.

Dalam konteks tersebut, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu dirancang dengan prinsip bahwa Reforma Agraria merupakan kebijakan nasional yang pelaksanaannya dilakukan secara terpadu oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pemerintah Pusat berperan dalam menetapkan kebijakan nasional, norma dan standar, kriteria TORA, basis data dan peta nasional, penyelesaian permasalahan lintas provinsi dan yang mempunyai kepentingan strategis nasional, serta pembinaan dan pengawasan. Pemerintah daerah provinsi berperan dalam koordinasi pelaksanaan Reforma Agraria yang lintas kabupaten/kota, fasilitasi penyediaan TORA, penataan akses, penyelesaian konflik agraria lintas kabupaten/kota, serta integrasi Reforma Agraria dalam perencanaan pembangunan provinsi. Pemerintah daerah kabupaten/kota berperan dalam pelaksanaan Reforma Agraria yang bersifat lokal, antara lain identifikasi dan verifikasi subjek dan objek Reforma Agraria, pemetaan sosial, penataan penguasaan dan pemilikan tanah, penataan akses, penyelesaian konflik agraria tingkat kabupaten/kota, serta pemberdayaan masyarakat penerima manfaat Reforma Agraria.

Pengaturan dalam RUU tentang Reforma Agraria harus selaras dengan UU tentang Pemda dan menjadi instrumen hukum yang mengintegrasikan pembagian urusan pemerintahan daerah dengan tujuan dan mekanisme Reforma Agraria. Hubungan antara kedua Undang-Undang tersebut dapat dibangun berdasarkan prinsip bahwa UU tentang Pemda mengatur kerangka pembagian

urusan pemerintahan, sedangkan UU tentang Pengaturan Reforma Agraria mengatur secara khusus substansi, tujuan, mekanisme, kelembagaan, serta koordinasi pelaksanaan Reforma Agraria. Dengan demikian, Reforma Agraria dapat dilaksanakan sebagai kebijakan nasional yang tetap menghormati prinsip desentralisasi, otonomi daerah, karakteristik daerah, serta kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat setempat.

J. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012) hadir sebagai landasan hukum kokoh untuk menjamin hak dan keadilan bagi seluruh pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tanah, baik pemerintah maupun masyarakat. Penjelasan Umum UU No. 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa salah satu tujuan utama pembangunan nasional adalah mewujudkan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah. Hal ini sejalan dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 dan hukum tanah nasional. Hal ini juga diperkuat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012) disebutkan tujuan dari Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.

UU No. 2 Tahun 2012 mengalami perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Cipta Kerja) yang mengubah Pasal 8, Pasal 10, Pasal 14, Pasal 19, Pasal 24, Pasal 28, Pasal 34, Pasal 36, Penjelasan Pasal 40, Pasal 42, dan Pasal 46, serta menambahkan tiga pasal yaitu Pasal 19A, Pasal 19B, Pasal 19C.

Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mempunyai keterkaitan yang erat dengan Reforma Agraria. Keterkaitan tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa pengadaan tanah merupakan instrumen penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang secara langsung dapat memengaruhi struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, sedangkan Reforma Agraria merupakan kebijakan penataan struktur agraria untuk mewujudkan keadilan, kesejahteraan, dan kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, penyelenggaraan pengadaan tanah perlu ditempatkan dalam hubungan yang selaras dengan tujuan Reforma Agraria.

Pasal 1 UU No. 2 Tahun 2012 mendefinisikan Pengadaan Tanah sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak, sedangkan Kepentingan Umum dimaknai sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa pengadaan tanah memiliki dimensi publik dan sosial yang kuat. Pengadaan tanah bukan semata-mata mekanisme pemindahan hak atas tanah, melainkan instrumen penyediaan tanah untuk pembangunan yang harus tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang kehilangan atau terdampak tanahnya.

Keterkaitan dengan Reforma Agraria semakin terlihat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 2 Tahun 2012. Pasal 2 menetapkan

asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sebagai dasar penyelenggaraan pengadaan tanah. Sementara itu, Pasal 3 menegaskan bahwa pengadaan tanah bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Asas dan tujuan tersebut mempunyai kesesuaian dengan prinsip Reforma Agraria yang menempatkan keadilan sosial, kesejahteraan masyarakat, perlindungan masyarakat, partisipasi, dan keberlanjutan sebagai unsur penting dalam penataan agraria.

Pasal 7 UU No. 2 Tahun 2012 menentukan bahwa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah serta dilaksanakan melalui perencanaan dengan melibatkan pengampu dan pemangku kepentingan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pengadaan tanah merupakan bagian dari sistem perencanaan pembangunan dan tata ruang. Dalam konteks Reforma Agraria, ketentuan tersebut perlu dikembangkan dengan memasukkan pertimbangan mengenai struktur penguasaan dan pemilikan tanah, keberadaan masyarakat hukum adat, keberadaan petani dan masyarakat yang bergantung pada tanah, potensi konflik agraria, serta dampak pembangunan terhadap ketersediaan dan akses masyarakat terhadap tanah.

Pasal 9 UU No. 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat serta dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil. Ketentuan ini merupakan titik temu penting antara hukum pengadaan tanah

dan hukum Reforma Agraria. Dalam perspektif Reforma Agraria, keseimbangan tersebut tidak hanya diukur berdasarkan terpenuhinya pembayaran Ganti Kerugian, tetapi juga berdasarkan kemampuan masyarakat yang terdampak untuk mempertahankan keberlanjutan penghidupan, memperoleh akses terhadap tanah, dan menghindari terjadinya pemiskinan atau marginalisasi sebagai akibat pembangunan.

Keterkaitan yang lebih substantif terdapat dalam Pasal 27 dan Pasal 28 UU No. 2 Tahun 2012 yang mengatur inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Data tersebut pada dasarnya merupakan data yang sangat relevan bagi pelaksanaan Reforma Agraria karena penataan agraria memerlukan informasi mengenai siapa yang menguasai dan memiliki tanah, bagaimana tanah digunakan dan dimanfaatkan, serta bagaimana struktur penguasaan tanah terbentuk dalam suatu wilayah. Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu mengatur integrasi data hasil pengadaan tanah dengan sistem informasi Reforma Agraria sepanjang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan, pemerintahan digital, dan pelindungan data.

Selanjutnya, Pasal 33 dan Pasal 34 UU Nomor 2 Tahun 2012 mengatur penilaian Ganti Kerugian yang dilakukan oleh Penilai terhadap tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Ketentuan tersebut merupakan bentuk perlindungan terhadap Pihak yang Berhak. Namun, dari perspektif Reforma Agraria, kerugian akibat kehilangan tanah tidak selalu dapat dipulihkan hanya melalui pembayaran dalam bentuk uang. Bagi masyarakat yang menjadikan tanah sebagai sumber utama mata pencaharian, kehilangan tanah dapat menyebabkan perubahan struktur ekonomi rumah tangga, kehilangan pekerjaan, dan penurunan kapasitas produksi. Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu mengembangkan konsep

pemulihan penghidupan berbasis tanah sebagai bagian dari kebijakan penataan akses.

Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012 memberikan beberapa bentuk Ganti Kerugian, yaitu uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Ketentuan mengenai tanah pengganti mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan Reforma Agraria. Dalam PP Nomor 19 Tahun 2021 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 39 Tahun 2023, ketentuan mengenai tanah pengganti diperinci lebih lanjut, termasuk dalam Pasal 76 dan Pasal 79. Tanah pengganti diberikan untuk dan atas nama Pihak yang Berhak dan penyediaannya dilakukan melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal tertentu, penyediaan tanah pengganti dapat dilakukan melalui mekanisme Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu memperkuat keterkaitan antara mekanisme tanah pengganti dengan kebijakan pemulihan penghidupan masyarakat yang kehilangan tanah akibat pembangunan.

Pasal 37 dan Pasal 38 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur musyawarah penetapan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian serta mekanisme keberatan kepada Pengadilan Negeri apabila tidak tercapai kesepakatan. Mekanisme tersebut mencerminkan asas kesepakatan dan keikutsertaan masyarakat. Dalam konteks Reforma Agraria, ruang musyawarah perlu dikembangkan sehingga tidak hanya membicarakan nominal Ganti Kerugian, tetapi dalam kondisi tertentu juga membahas pemulihan penghidupan, penyediaan tanah pengganti, lokasi permukiman kembali, keberlanjutan usaha, dan penataan akses bagi masyarakat terdampak.

Hubungan antara UU Nomor 2 Tahun 2012 dengan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria bersifat komplementer. UU

Nomor 2 Tahun 2012 mengatur mekanisme penyediaan tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan memberikan perlindungan hukum melalui perencanaan, konsultasi, inventarisasi dan identifikasi, penilaian Ganti Kerugian, musyawarah, keberatan, pemberian Ganti Kerugian, dan pelepasan hak. Sementara itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu memberikan kerangka yang lebih luas mengenai dampak pengadaan tanah terhadap struktur agraria, perlindungan masyarakat terdampak, pemulihan penghidupan berbasis tanah, penataan akses, pencegahan konflik agraria, dan integrasi data serta perencanaan Reforma Agraria.

Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu memuat norma yang menjamin bahwa setiap kebijakan pembangunan yang menggunakan mekanisme Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum tetap memperhatikan tujuan Reforma Agraria. Pengaturan tersebut dapat dilakukan melalui kewajiban mempertimbangkan kebijakan Reforma Agraria dalam dokumen perencanaan Pengadaan Tanah, pelaksanaan analisis dampak agraria untuk pembangunan tertentu, perlindungan khusus bagi petani dan kelompok rentan, penyediaan tanah pengganti dalam kondisi tertentu, integrasi data Pengadaan Tanah dengan sistem informasi Reforma Agraria, penataan akses bagi masyarakat terdampak, serta mekanisme pemantauan dan evaluasi dampak agraria setelah Pengadaan Tanah dilaksanakan.

Reforma Agraria tidak ditempatkan sebagai kebijakan yang menghambat pembangunan untuk Kepentingan Umum, melainkan sebagai instrumen untuk memastikan bahwa pembangunan dilaksanakan secara adil, berkelanjutan, partisipatif, dan tidak menghasilkan ketimpangan agraria baru. Sebaliknya, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dapat menjadi bagian dari pembangunan nasional yang tetap konsisten dengan tujuan Reforma Agraria apabila dilaksanakan dengan memperhatikan

perlindungan hak, keberlanjutan penghidupan, penataan aset, penataan akses, serta penyelesaian Konflik Agraria.

K. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (UU tentang Perkebunan) membentuk satu kerangka utuh penyelenggaraan perkebunan yang dimulai dari tujuan, ruang lingkup, perencanaan, penggunaan lahan, pengembangan kawasan, keberlanjutan, hingga pembinaan, pengawasan, peran serta masyarakat, dan sanksi. Ruang lingkup pengaturan kemudian dirinci dalam Pasal 4 UU tentang Perkebunan yang meliputi perencanaan, penggunaan lahan, perbenihan, budi daya tanaman perkebunan, usaha perkebunan, pengolahan dan pemasaran hasil perkebunan, penelitian dan pengembangan, sistem data dan informasi, pengembangan sumber daya manusia, pembiayaan usaha perkebunan, penanaman modal, pembinaan dan pengawasan, serta peran serta masyarakat.

UU tentang Perkebunan mengalami perubahan melalui Pasal 29 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja) yang mengamendemen secara sekaligus 34 pasal UU tentang Perkebunan dengan rincian 26 pasal perubahan, yaitu Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 24, Pasal 30, Pasal 35, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 47, Pasal 48, Pasal 58, Pasal 60, Pasal 67, Pasal 70, Pasal 74, Pasal 75, Pasal 93, Pasal 95, Pasal 96, Pasal 97, Pasal 99, Pasal 103, serta 8 pasal dihapus, yaitu Pasal 31, Pasal 45, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 68, Pasal 105, Pasal 106, dan Pasal 109 UU tentang Perkebunan.

Adapun keterkaitan antara UU tentang Perkebunan dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria dapat diurai sebagai berikut. Pertama, dalam aspek tujuan dan arah kebijakan, Pasal 3 UU tentang Perkebunan yang menempatkan peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat; peningkatan sumber devisa negara; penyediaan lapangan kerja dan kesempatan usaha; peningkatan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar; peningkatan dan pemenuhan kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri; perlindungan pelaku usaha perkebunan dan masyarakat; serta pengelolaan sumber daya perkebunan secara optimal, bertanggung jawab, dan lestari; serta peningkatan pemanfaatan jasa perkebunan sebagai tujuan penyelenggaraan perkebunan, beririsan langsung dengan tujuan reforma agraria untuk memperbaiki struktur penguasaan tanah, mengurangi ketimpangan, dan mewujudkan keadilan sosial agraria. Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu menempatkan tujuan reforma agraria sebagai norma *lex specialis* yang mengarahkan interpretasi dan pelaksanaan tujuan sektoral perkebunan dalam Pasal 3 UU tentang Perkebunan agar setiap kebijakan pengembangan perkebunan tidak bertentangan dengan agenda pemerataan agraria.

Kedua, dalam aspek perencanaan dan pengaturan ruang, Pasal 5 sampai dengan Pasal 10 UU tentang Perkebunan yang mengatur perencanaan perkebunan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, yang wajib berlandaskan rencana pembangunan nasional, rencana tata ruang wilayah, kesesuaian tanah dan iklim serta ketersediaan lahan untuk usaha perkebunan, daya dukung dan daya tampung lingkungan, kinerja pembangunan perkebunan, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, kondisi ekonomi dan sosial budaya, kondisi pasar dan tuntutan globalisasi, dan aspirasi daerah dengan tetap menjunjung tinggi keutuhan bangsa dan negara menurut Pasal 6 ayat (1), menuntut agar RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria secara eksplisit

memerintahkan integrasi agenda reforma agraria ke dalam rencana perkebunan tersebut, sehingga setiap rencana luas, lokasi, dan pola pengembangan perkebunan harus mempertimbangkan peta objek reforma agraria seperti tanah negara, tanah terlantar, tanah bekas kawasan hutan yang dilepas, dan tanah hak guna usaha yang berakhir, serta penetapan subjek reforma agraria, agar perencanaan perkebunan tidak mengokohkan ketimpangan penguasaan tanah.

Ketiga, dalam aspek penggunaan lahan dan objek reforma agraria, pengaturan mengenai penggunaan lahan dan pemberian hak atas tanah untuk usaha perkebunan dalam praktik dihubungkan dengan Pasal 11 ayat (1) UU tentang Perkebunan yang berbunyi: "Pelaku usaha perkebunan dapat diberi hak atas tanah untuk usaha perkebunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan", dan Pasal 11 ayat (2) UU tentang Perkebunan yang berbunyi: "Dalam hal terjadi perubahan status kawasan hutan negara atau tanah telantar, pemerintah pusat dapat mengalihkan status atas hak kepada pekebun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Selain itu, Pemerintah Pusat berdasarkan Pasal 14 UU tentang Perkebunan yang telah diubah oleh Pasal 29 angka 1 UU tentang Cipta Kerja juga bertugas dalam menetapkan batasan luas maksimum dan minimum penggunaan lahan untuk usaha perkebunan berdasarkan pertimbangan terhadap jenis tanaman dan/atau ketersediaan lahan secara agroklimat. Ketentuan ini menegaskan bahwa pelaku usaha perkebunan dapat diberi hak atas tanah untuk usaha perkebunan dan terbukanya kemungkinan pengalihan status atau hak atas tanah hasil perubahan kawasan hutan negara atau tanah terlantar kepada pekebun. Ini berkaitan langsung dengan penentuan objek reforma agraria dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria. Norma sektoral ini perlu diposisikan sedemikian rupa sehingga tanah perkebunan yang berasal dari tanah negara, tanah terlantar, perubahan kawasan

hutan, atau tanah yang tidak diusahakan secara layak dapat dimasukkan sebagai objek reforma agraria tanpa bertentangan dengan kerangka pemberian hak dan perizinan berusaha di sektor perkebunan.

Keempat, dalam aspek pembinaan dan pengawasan, Pasal 97 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Perkebunan sebagaimana diubah oleh Pasal 29 angka 29 UU tentang Cipta Kerja yang menugaskan Pemerintah Pusat melakukan pembinaan teknis dan evaluasi atas kinerja perusahaan perkebunan milik negara dan/atau swasta, serta Pasal 98 ayat (2) UU tentang Perkebunan yang meletakkan pengawasan secara berjenjang oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan pelibatan masyarakat dan mekanisme pelaporan dari pelaku usaha perkebunan dan/atau pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan dan hasil usaha perkebunan dan pemeriksaan terhadap proses dan hasil perkebunan dalam hal tertentu sebagaimana Pasal 99 yang diubah oleh Pasal 29 angka 30 UU tentang Cipta Kerja memiliki keterkaitan dengan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria. Keterkaitan tersebut terletak pada kebutuhan untuk menyinergikan basis kelembagaan sektoral perkebunan dengan kelembagaan reforma agraria, agar data, hasil evaluasi, dan temuan pengawasan atas usaha perkebunan dapat menjadi basis faktual bagi penataan agraria. Dengan demikian, kewenangan pembinaan dan pengawasan sektoral tidak berjalan terpisah dari mandat penataan agraria, melainkan menjadi instrumen operasional bagi pelaksanaan reforma agraria yang terpadu dan berkeadilan.

Kelima, dalam aspek pendataan dan sistem informasi, pengakuan sistem data dan informasi sebagai lingkup pengaturan perkebunan dalam Pasal 4 huruf h UU tentang Perkebunan, serta kewajiban pelaporan pelaku usaha yang dikualifikasi sebagai informasi publik menurut Pasal 99 ayat (3) UU tentang Perkebunan yang diubah oleh Pasal 29 angka 30 UU tentang Cipta

Kerja, menjadi landasan normatif untuk mengintegrasikan data perkebunan ke dalam sistem informasi reforma agraria. RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria harus mengatur agar basis data agraria nasional mencakup data luasan, lokasi, status hak, perizinan berusaha, pola kemitraan, dan pemanfaatan tanah perkebunan yang diperoleh dari laporan dan pengawasan sebagaimana diatur Pasal 99, sehingga proses identifikasi objek dan subjek reforma agraria didukung data sektoral yang akurat dan terbuka.

Keenam, dalam aspek pendanaan, ketentuan mengenai pembiayaan usaha perkebunan dan penggunaan dana perkebunan dalam Pasal 4 huruf j UU tentang Perkebunan dan Pasal 93 ayat (4) UU tentang Perkebunan yang diubah oleh Pasal 29 angka 26 UU tentang Cipta Kerja memperluas penggunaan dana untuk pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi perkebunan, peremajaan tanaman perkebunan, sarana prasarana perkebunan, serta pemenuhan kebutuhan pangan, bahan bakar nabati, dan hilirisasi industri perkebunan perlu dibaca sebagai salah satu sumber potensial pembiayaan program yang beririsan dengan reforma agraria di sektor perkebunan. Dalam kerangka *lex specialis*, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria dapat menempatkan asas bahwa program reforma agraria di sektor perkebunan dapat dibiayai secara sinergis dengan dana sektoral sepanjang tidak menyimpang dari mandat penggunaan dana sebagaimana dirumuskan Pasal 93 ayat (4) UU tentang Perkebunan.

Ketujuh, dalam aspek peran serta masyarakat, pengaturan partisipasi luas dalam Pasal 100 dan Pasal 101 UU tentang Perkebunan dapat menjadi model desain partisipasi dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria. Mekanisme usulan, tanggapan, keberatan, dan saran perbaikan yang diakui dalam Pasal 100 ayat (3) UU tentang Perkebunan seyogianya dipakai sebagai rujukan eksplisit untuk mengatur hak masyarakat dan

komunitas terdampak dalam mengusulkan objek dan subjek reforma agraria, mengajukan keberatan terhadap penetapan atau pelaksanaan reforma agraria yang merugikan, serta berpartisipasi dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan.

Kedelapan, dalam aspek sanksi dan penegakan norma reforma agraria, keberadaan sanksi administratif dan pidana di sektor perkebunan (sebagian di antaranya telah diubah oleh Pasal 29, misalnya Pasal 58 dan Pasal 60 UU tentang Perkebunan melalui penguatan perizinan berusaha dan sanksi administratif seperti denda, pemberhentian sementara kegiatan, pencabutan perizinan berusaha sebagaimana tercermin dalam pengaturan sanksi administratif atas pelanggaran kewajiban kebun masyarakat dan pengelolaan lingkungan) mengimplikasikan bahwa RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria harus merinci sanksi khusus atas pelanggaran kewajiban penataan objek dan subjek agraria yang dapat diterapkan terhadap pemegang hak atas tanah dan pelaku usaha perkebunan. Dalam hal ini, pola sanksi dalam Pasal 60 yang mengatur denda, pemberhentian sementara, dan pencabutan perizinan berusaha bagi perusahaan yang tidak melaksanakan kewajiban kebun masyarakat dapat diadopsi secara analogi dalam RUU sebagai referensi teknis, dengan menempatkan pelanggaran kewajiban reforma agraria, misalnya tidak mengembalikan tanah yang menjadi objek reforma agraria, menyalahgunakan tanah hasil redistribusi, atau mengabaikan kewajiban kemitraan berbasis reforma agraria, sebagai pelanggaran administratif yang dapat berujung pada pembatalan hak, pencabutan perizinan berusaha, dan pemindahan hak kepada subjek reforma agraria lain. Dengan konstruksi demikian, norma Reforma Agraria dalam RUU ditempatkan sebagai *lex specialis* yang mengarahkan dan mengoreksi pelaksanaan UU tentang Perkebunan dalam seluruh aspek yang terkait dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, sehingga tujuan keadilan agraria yang berkelanjutan dapat

tercapai tanpa menghilangkan kepastian hukum usaha perkebunan.

Oleh karena itu, UU tentang Perkebunan dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria memiliki keterkaitan struktural yang mencakup tujuan, perencanaan, penggunaan lahan, pembinaan-pengawasan, pendataan, pendanaan, partisipasi masyarakat, hingga sanksi, sehingga reforma agraria tidak dapat dipisahkan dari tata kelola perkebunan yang ada.

L. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang kemudian diubah melalui Perpu Nomor 1 Tahun 2004 yang ditetapkan dengan UU Nomor 19 Tahun 2004 serta disesuaikan dalam kerangka UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU (UU tentang Kehutanan) pada dasarnya menegaskan bahwa semua hutan di dalam wilayah negara dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dirumuskan dalam norma pokok penguasaan hutan dan kewenangan Pemerintah, yang kemudian dijabarkan dalam pengelompokan hutan (hutan negara dan hutan hak) serta fungsi kawasan hutan (hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi) yang terikat pada rencana tata ruang dan kebijakan pembangunan berkelanjutan; melalui penetapan Perpu 1 Tahun 2004 sebagai UU dalam Pasal 1 UU Nomor 19 Tahun 2004, pengaturan kehutanan disesuaikan untuk memberi kepastian atas keberlanjutan perizinan atau perjanjian pertambangan yang sudah ada dalam kawasan hutan, sedangkan UU Nomor 6 Tahun 2023 dalam bagian Ketentuan Menimbang huruf c dan huruf d

menghubungkan kembali sektor kehutanan dengan ekosistem investasi dan proyek strategis nasional dalam kerangka cipta kerja, termasuk penyesuaian berbagai UU sektoral dengan metode omnibus yang berimplikasi pada penataan ulang rezim perizinan dan pemanfaatan ruang di kawasan hutan.

UU tentang Kehutanan mengalami perubahan melalui Pasal 36 UU tentang Cipta Kerja yang mengamendemen secara sekaligus 21 pasal dengan rincian 18 pasal perubahan, yaitu Pasal 15, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 35, Pasal 38, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 78, Pasal 80; serta penyisipan tiga pasal baru, yaitu Pasal 29A, Pasal 29B, dan Pasal 50A.

Adapun keterkaitan antara RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria dengan UU tentang Kehutanan dapat diurai sebagai berikut. Pertama, aspek penguasaan negara dan peruntukan ruang, konstruksi bahwa hutan dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang dilembagakan dalam ketentuan awal UU Nomor 41 Tahun 1999 dan diderivasi lebih lanjut dalam ketentuan penetapan dan perubahan kawasan hutan yang harus selaras dengan penataan ruang menuntut agar norma reforma agraria tentang redistribusi tanah dan penataan penguasaan agraria, termasuk tanah negara yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan, disusun sejalan dengan mekanisme perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan yang menurut UU Nomor 41 Tahun 1999 *jo*. penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 sebagai UU dalam Pasal 1 UU Nomor 19 Tahun 2004 merupakan kewenangan Pemerintah berdasarkan pertimbangan kepentingan umum dan kebijakan pembangunan. Di titik ini, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria harus mengakui hutan sebagai objek khusus yang hanya dapat menjadi sumber tanah reforma agraria setelah melalui prosedur perubahan atau pelepasan kawasan sesuai ketentuan kehutanan.

Kedua, dari aspek perizinan dan pemanfaatan usaha di kawasan hutan, penetapan Perpu 1 Tahun 2004 menjadi UU dalam Pasal 1 UU Nomor 19 Tahun 2004 secara eksplisit didorong oleh kebutuhan memberikan kepastian hukum atas kelangsungan perizinan atau perjanjian pertambangan di kawasan hutan yang sudah ada sebelum UU Nomor 41 Tahun 1999, yang pada tingkat kebijakan menyatu dengan agenda cipta kerja dalam Ketentuan Menimbang huruf c dan d UU Nomor 6 Tahun 2023 yang menggariskan perlunya penyesuaian berbagai undang-undang sektor untuk peningkatan ekosistem investasi. Hal ini mengharuskan agar pengaturan reforma agraria tidak memutus secara sepihak atau menegasikan izin-izin pemanfaatan di kawasan hutan (pertambangan, kehutanan, atau bentuk pemanfaatan lain yang kemudian masuk dalam kerangka perizinan berusaha berbasis risiko), tetapi merumuskan mekanisme penataan ulang hak dan akses (misalnya redistribusi lahan pasca-berakhirnya izin, atau skema pemanfaatan bersama) yang konsisten dengan perlindungan kepastian hukum perizinan dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 *jo*. UU Nomor 19 Tahun 2004 dalam bayang-bayang harmonisasi investasi menurut UU Nomor 6 Tahun 2023.

Ketiga, dari aspek perlindungan dan akses masyarakat, asas kemakmuran rakyat yang melekat pada penguasaan negara atas hutan dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 pada dasarnya memberikan dasar konstitusional bagi rekayasa kebijakan yang mengarah pada pemberian akses legal kepada masyarakat sekitar hutan (petani, masyarakat adat, dan komunitas lokal) melalui berbagai skema pengelolaan dan kemitraan, yang secara politis-yuridis diperkuat oleh pertimbangan UU Nomor 6 Tahun 2023 dalam Ketentuan Menimbang huruf c dan huruf e yang menekankan perlindungan dan pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah, serta peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja sebagai bagian dari cipta kerja. Dalam

kerangka ini, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria seharusnya memosisikan masyarakat sekitar hutan sebagai subjek reforma agraria yang memperoleh hak atas tanah dan/atau hak akses pada kawasan yang dilepas atau dikonversi, dengan tetap menghormati batasan fungsi hutan dan prosedur perubahan kawasan menurut UU Nomor 41 Tahun 1999 *jo*. UU Nomor 19 Tahun 2004, serta memastikan bahwa desain skema akses (misalnya melalui hak atas tanah pasca-pelepasan atau pola kemitraan dalam hutan produksi) tidak bertentangan dengan orientasi sinkronisasi peraturan sektor untuk percepatan cipta kerja sebagaimana digariskan dalam Ketentuan Menimbang huruf d dan huruf e UU Nomor 6 Tahun 2023.

Oleh karena itu, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu disinkronkan dengan UU tentang Kehutanan yang mencakup aspek penguasaan negara dan peruntukan ruang, perizinan dan pemanfaatan usaha di kawasan hutan, hingga perlindungan dan akses masyarakat, sehingga reforma agraria tidak dapat dipisahkan dari tata kelola kehutanan yang menempatkan hutan sebagai objek khusus yang hanya dapat menjadi sumber tanah reforma agraria setelah melalui prosedur perubahan atau pelepasan kawasan sesuai ketentuan kehutanan, dengan tetap menghormati kepastian hukum perizinan yang ada dan memosisikan masyarakat sekitar hutan sebagai subjek reforma agraria dalam kerangka kemakmuran rakyat.

M. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU tentang Perikanan), yang berlaku bagi setiap orang dan setiap kapal perikanan yang melakukan kegiatan perikanan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia (WPP-RI), baik di perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI), maupun perairan darat seperti sungai, danau, waduk, rawa, dan genangan air lainnya, serta lahan budidaya ikan di wilayah Republik Indonesia, pada dasarnya menempatkan pengelolaan perikanan sebagai instrumen kesejahteraan sekaligus konservasi sumber daya alam (Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) UU tentang Perikanan).

UU tentang Perikanan mengalami perubahan melalui Pasal 27 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja) yang mengamendemen secara sekaligus 36 pasal dengan rincian 33 pasal perubahan, yaitu Pasal 1, Pasal 7, Pasal 25A, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 27A, Pasal 28, Pasal 28A, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 35, Pasal 35A, Pasal 36, Pasal 38, Pasal 40, Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 49, Pasal 89, Pasal 92, Pasal 93, Pasal 94, Pasal 94A, Pasal 97, Pasal 98, Pasal 100B, Pasal 100C, dan Pasal 101; penyisipan satu pasal baru (Pasal 20A); serta penghapusan dua pasal (Pasal 95 dan Pasal 96).

Adapun keterkaitan antara UU tentang Perikanan dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria dapat diurai sebagai berikut. Pertama, dalam aspek penguasaan dan pemanfaatan ruang, karena ruang lingkup WPP-RI dalam UU tentang Perikanan mencakup perairan Indonesia, ZEEI, dan perairan darat, serta lahan pembudidayaan ikan di wilayah Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (2) UU tentang Perikanan, maka pengaturan reforma agraria yang mengatur penataan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa sebagai obyek agraria yang bersifat nasional dan dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat (Pasal 2 ayat (1) dan ayat (3) *jo.* Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUPA) harus disesuaikan sehingga memasukkan ruang pesisir, perairan darat, dan lahan budidaya ikan sebagai bagian dari obyek reforma agraria, termasuk di dalam perencanaan penggunaan dan persediaan tanah serta sumber daya terkait melalui mekanisme perencanaan nasional dan regional yang terpadu (Penjelasan Umum UUPA angka II butir (8) *jo.* Pasal 14 UUPA).

Kedua, dalam aspek subjek agraria dan keadilan sosial, tujuan pengelolaan perikanan untuk meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil, mendorong perluasan dan kesempatan kerja, serta menjamin kelestarian sumber daya ikan dan lingkungan sumber daya ikan (Pasal 3 huruf a, c, dan i UU tentang Perikanan) sejalan dengan asas fungsi sosial semua hak atas tanah (Pasal 6 UUPA) dan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 ayat (1) UUPA), sehingga rumusan RUU Pengaturan Reforma Agraria perlu secara eksplisit menempatkan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil sebagai subjek reforma agraria di wilayah pesisir, perairan darat, dan lahan budidaya, berdampingan dengan petani dan pelaku usaha kecil lain di sektor agraria, dalam kerangka penataan aset dan penataan akses termasuk akses permodalan dan dukungan kelembagaan.

Ketiga, dalam aspek asas, perlindungan hukum adat, dan pemberdayaan kelompok lemah, asas pengelolaan perikanan yang menekankan manfaat, keadilan, kemitraan, pemerataan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi, dan kelestarian yang berkelanjutan (Pasal 2 UU tentang Perikanan), serta kewajiban mempertimbangkan hukum adat, kearifan lokal, dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan perikanan (Pasal 6 ayat (2) UU tentang Perikanan), berkorelasi erat dengan penegasan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan

kepentingan nasional dan negara serta peraturan perundangan (Pasal 5 UUPA) dan dengan prinsip perlindungan terhadap golongan yang ekonominya lemah dalam pengaturan hubungan hukum agraria (Pasal 11 ayat (2) UUPA), sehingga RUU Pengaturan Reforma Agraria perlu menyistematisasi pengakuan serta perlindungan hak-hak tradisional masyarakat pesisir dan komunitas adat yang hidup dari perikanan sebagai bagian integral dari reforma agraria, termasuk melalui penataan penguasaan, perlindungan akses tradisional, dan pencegahan praktik monopoli swasta yang merugikan kelompok lemah (Pasal 7 dan Pasal 13 ayat (2) UUPA).

Keempat, dalam aspek perizinan berusaha dan pencegahan konsentrasi penguasaan, terjadi perubahan rezim perizinan di sektor perikanan melalui Pasal 27 UU tentang Cipta Kerja yang mengubah ketentuan perizinan klasik (SIUP) dalam Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 30, dan Pasal 31 UU tentang Perikanan menjadi skema "perizinan berusaha" berbasis risiko yang terintegrasi di bawah kerangka Cipta Kerja. Selain itu, definisi nelayan kecil diperluas untuk orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan menggunakan kapal penangkap ikan maupun tidak dan dibebaskan dari kewajiban memiliki perizinan berusaha sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (5) UU tentang Perikanan yang diubah oleh Pasal 27 angka 6 UU tentang Cipta Kerja.

Ketentuan ini harus dipadukan dengan prinsip bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena merugikan kepentingan umum (Pasal 7 UUPA) dan larangan monopoli swasta dalam usaha agraria (Pasal 13 ayat (2) UUPA), sehingga ketentuan dalam RUU Pengaturan Reforma Agraria mengenai pembatasan penguasaan sumber daya agraria, penataan subjek, dan prioritas pemberian hak atau konsesi di wilayah pesisir dan perairan (yang secara substansial merupakan obyek agraria dalam arti luas sesuai Pasal 4 ayat (2) UUPA) harus dirancang agar skema perizinan berusaha di sektor

perikanan tidak berujung pada konsentrasi penguasaan ruang perikanan dan lahan budidaya di tangan korporasi besar, melainkan tetap mengutamakan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil sebagai subjek utama reforma agraria dalam kerangka keadilan sosial.

Oleh karena itu, UU tentang Perikanan dan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria memiliki keterkaitan struktural yang mencakup aspek penguasaan dan pemanfaatan ruang, subjek agraria dan keadilan sosial, asas serta perlindungan hukum adat, hingga perizinan berusaha dan pencegahan konsentrasi penguasaan, sehingga reforma agraria tidak dapat dipisahkan dari tata kelola perikanan yang menempatkan nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil sebagai subjek utama dalam kerangka kesejahteraan dan kelestarian sumber daya alam.

N. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang UU Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi diubah melalui Pasal 41 UU Cipta Kerja. Keterkaitan UU tentang Panas Bumi dengan RUU Reforma Agraria adalah terletak pada wilayah kerja Panas Bumi yang dapat saja bersinggungan dengan tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, kawasan perairan, dan/atau Kawasan Hutan.

Pasal 5 UU tentang Panas Bumi mengatur bahwa penyelenggaraan Panas Bumi oleh Pemerintah Pusat dilakukan terhadap:

a. Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung yang berada pada: 1. lintas wilayah provinsi termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung; 2. Kawasan Hutan konservasi; 3. kawasan konservasi di perairan; dan 4. wilayah laut lebih

dari 12 (dua belas) mil diukur dari 'garis pantai ke arah laut lepas di seluruh Indonesia.

b. Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung yang berada di seluruh wilayah Indonesia, termasuk Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan lindung, Kawasan Hutan konservasi, dan wilayah laut.

Penyelenggaraan Panas Bumi oleh Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dilakukan untuk Pemanfaatan Langsung yang berada pada:

a. lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi, termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung; dan
b. wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

Penyelenggaraan Panas Bumi oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, dilakukan untuk Pemanfaatan Langsung yang berada pada:

a. wilayah kabupaten/kota, termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung; dan
b. wilayah laut paling jauh 1/3 (satu per tiga) dari wilayah laut kewenangan provinsi.

Pasal 11 UU tentang Panas Bumi mengatur bahwa setiap Orang yang melakukan pengusahaan Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung wajib terlebih dahulu memiliki Perizinan Berusaha untuk Pemanfaatan Langsung. Perizinan Berusaha untuk Pemanfaatan Langsung sebagaimana dimaksud diberikan oleh Pemerintah Pusat untuk Pemanfaatan Langsung yang berada pada:

a. lintas wilayah provinsi, termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung;

b. Kawasan Hutan konservasi;
c. kawasan konservasi di perairan; dan
d. wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas di seluruh Indonesia.

Perizinan Berusaha untuk Pemanfaatan Langsung diberikan oleh gubernur sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk Pemanfaatan Langsung yang berada pada:

a. lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi, termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung; dan
b. wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

Perizinan Berusaha untuk Pemanfaatan Langsung diberikan oleh bupati/wali kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk Pemanfaatan Langsung yang berada pada:

a. wilayah kabupaten/kota, termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung; dan
b. wilayah laut paling jauh 1/3 (satu per tiga) dari wilayah laut kewenangan provinsi.

Pasal 16 ayat UU tentang Panas Bumi mengatur bahwa Menteri menetapkan Wilayah Kerja pengusahaan Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung. Wilayah Kerja sebagaimana tersebut dapat ditetapkan pada tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, kawasan perairan, dan/atau Kawasan Hutan. Pasal 24 UU tentang Panas Bumi mengatur bahwa dalam hal kegiatan pengusahaan Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung berada di Kawasan Hutan, pemegang Perizinan Berusaha di bidang Panas Bumi wajib memenuhi Perizinan Berusaha di bidang kehutanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 41 UU tentang Panas Bumi mengatur bahwa Hak atas Wilayah Kerja tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Pasal 42 UU tentang Panas Bumi mengatur pula bahwa dalam hal akan menggunakan bidang-bidang tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, dan/atau Kawasan Hutan di dalam Wilayah Kerja, pemegang Perizinan Berusaha untuk Pemanfaatan Langsung atau pemegang Perizinan Berusaha di bidang Panas Bumi harus terlebih dahulu melakukan penyelesaian penggunaan lahan dengan pemakai tanah di atas tanah negara atau pemegang hak atau Perizinan Berusaha di bidang kehutanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal Pemerintah Pusat melakukan Eksplorasi untuk menetapkan Wilayah Kerja, sebelum melakukan Eksplorasi, Menteri melakukan penyelesaian penggunaan lahan dengan pemakai tanah di atas tanah negara atau pemegang hak atau Perizinan Berusaha di bidang kehutanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian tersebut dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan cara jual beli, tukar-menukar, ganti rugi yang layak, pengakuan, atau bentuk penggantian lain kepada pemakai tanah di atas tanah negara atau pemegang hak. Dalam hal kegiatan pengusahaan Panas Bumi dilakukan oleh badan usaha milik negara yang mendapat penugasan khusus dari Pemerintah Pusat, penyediaan tanah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 43 UU tentang Panas Bumi mengatur bahwa Pemegang Perizinan Berusaha untuk Pemanfaatan Langsung atau pemegang Perizinan Berusaha di bidang Panas Bumi sebelum melakukan pengusahaan Panas Bumi di atas tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, dan/atau Kawasan Hutan harus:

a. memperlihatkan:

1) Perizinan Berusaha untuk Pemanfaatan Langsung atau salinan yang sah; atau
2) Perizinan Berusaha di bidang Panas Bumi atau salinan yang sah;

b. memberitahukan maksud dan tempat kegiatan yang akan dilakukan; dan
c. melakukan penyelesaian atau jaminan penyelesaian yang disetujui oleh pemakai tanah di atas tanah negara dan/atau pemegang hak.

Jika pemegang Perizinan Berusaha untuk Pemanfaatan Langsung atau pemegang Perizinan Berusaha di bidang Panas Bumi telah memenuhi ketentuan, pemakai tanah di atas tanah negara dan/atau pemegang hak wajib mengizinkan pemegang Perizinan Berusaha untuk Pemanfaatan Langsung atau pemegang Perizinan Berusaha di bidang Panas Bumi untuk melaksanakan pengusahaan Panas Bumi di atas tanah yang bersangkutan.

Pasal 44 UU tentang Panas Bumi mengatur pula bahwa dalam hal pemegang Izin Panas Bumi telah diberi Wilayah Kerja terhadap bidang tanah yang dipergunakan langsung untuk pengusahaan Panas Bumi dan area pengamanannya, pemegang Izin Panas Bumi diberi hak pakai atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 45 UU tentang Panas Bumi kemudian mengatur bahwa Penyelesaian penggunaan tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, dan/atau Kawasan Hutan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal-hal di atas maka keterkaitan antara UU tentang Panas Bumi dengan RUU Reforma Agraria yaitu terkait dengan wilayah kerja Panas Bumi yang dapat saja bersinggungan dengan tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, kawasan perairan, dan/atau Kawasan Hutan yang tentu perlu diperhatikan ketika menyusun RUU Reforma Agraria.

O. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan, Mineral, dan Batu Bara sebagaimana diubah terakhir kali dengan UU Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan, Mineral, dan Batu Bara diubah melalui Pasal 39 UU Cipta Kerja, dan terakhir diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Keterkaitan antara UU Minerba dengan Reforma Agraria adalah terkait dengan penyelesaian hak atas tanah yang tentu dapat bersinggungan dengan materi reforma agraria. Pasal 39 huruf i UU Minerba mensyaratkan adanya kewajiban penyelesaian hak atas tanah terkait Izin Usaha Pertambangan (IUP). Kemudian dalam Pasal 137A diatur bahwa Pemerintah Pusat melakukan penyelesaian permasalahan hak atas tanah untuk kegiatan Usaha Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134, Pasal 135, Pasal 136, dan Pasal 137 UU Minerba. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian hak atas tanah tersebut diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 134, 135, 136, dan 137 UU Minerba sebagaimana disinggung dalam Pasal 137A tersebut masuk dalam bab penggunaan tanah untuk kegiatan usaha pertambangan. Dalam penjelasan Pasal 137A ayat (1) UU Minerba dijelaskan bahwa penyelesaian permasalahan hak atas tanah dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui mediasi dalam hal tidak tercapainya kesepakatan antara Pemegang IUP atau IUPK dengan pemegang hak atas tanah.

Pasal 134 UU Minerba mengatur bahwa Hak atas WIUP, WPR, atau WIUPK tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha

pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan usaha pertambangan dapat dilaksanakan setelah mendapat izin dari instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 135 UU Minerba kemudian mengatur bahwa Pemegang IUP Eksplorasi atau IUPK Eksplorasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah. Pasal 136 UU Minerba mengatur bahwa Pemegang IUP atau IUPK sebelum melakukan kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian hak atas tanah dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan atas tanah oleh pemegang IUP atau IUPK. Pemegang IUP atau IUPK yang telah melaksanakan penyelesaian terhadap bidang-bidang tanah dapat diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 138 UU Minerba kemudian menegaskan bahwa Hak atas IUP, IPR, atau IUPK bukan merupakan pemilikan hak atas tanah.

Dengan demikian, pasal-pasal di atas terkait dengan penyelesaian hak atas tanah dalam UU Minerba tentu perlu diperhatikan ketika menyusun RUU Pengaturan Reforma Agraria.

P. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

UU Migas diubah melalui Pasal 40 UU Cipta Kerja. Keterkaitan antara UU Migas dengan RUU Reforma Agraria adalah terkait hak atas tanah yang diatur dalam UU Migas. Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia. Hak atas Wilayah Kerja tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Kegiatan usaha Minyak

dan Gas Bumi tidak dapat dilaksanakan pada: tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya, serta tanah milik masyarakat adat; lapangan dan bangunan pertahanan negara serta tanah di sekitarnya; bangunan bersejarah dan simbol-simbol negara; bangunan, rumah tinggal, atau pabrik beserta tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin dari instansi Pemerintah, persetujuan masyarakat, dan perseorangan yang bangunan, rumah tinggal, atau pabrik beserta tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin dari instansi Pemerintah, persetujuan masyarakat, dan perseorangan yang berkaitan dengan hal tersebut. Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang bermaksud melaksanakan kegiatannya dapat memindahkan bangunan, tempat umum, sarana dan prasarana umum (terkait: tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya, serta tanah milik masyarakat adat; dan lapangan dan bangunan pertahanan negara serta tanah di sekitarnya) setelah terlebih dahulu memperoleh izin dari instansi Pemerintah yang berwenang. Dalam penjelasan Pasal 33 UU Migas, dijelaskan bahwa pada prinsipnya seluruh kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang dilakukan pada suatu lokasi memerlukan izin dari instansi Pemerintah, namun pada tempat-tempat tertentu sebelum memperoleh izin dari instansi Pemerintah, terlebih dahulu perlu mendapat persetujuan dari masyarakat dan atau perseorangan. Kemudian yang dimaksud dengan tempat umum, sarana dan prasarana umum adalah fasilitas yang disediakan Pemerintah untuk kepentingan masyarakat luas dan mempunyai fungsi sosial seperti antara lain: jalan, pasar, tempat pemakaman, taman dan tempat ibadah. Dijelaskan pula bahwa mengingat bahwa tempat umum, sarana dan prasarana umum, lapangan dan bangunan pertahanan merupakan fasilitas yang dibangun oleh Pemerintah untuk kepentingan masyarakat atau pertahanan, diperlukan izin

dari instansi Pemerintah yang terkait, dengan memperhatikan saran masyarakat. Kemudian, khusus tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci dan tanah milik masyarakat adat, sebelum dikeluarkan izin dari instansi Pemerintah yang berwenang perlu mendapat persetujuan dari masyarakat setempat.

Pasal 34 UU Migas kemudian mengatur bahwa dalam hal Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap akan menggunakan bidang-bidang tanah hak atau tanah negara di dalam Wilayah Kerjanya, Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang bersangkutan wajib terlebih dahulu mengadakan penyelesaian dengan pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelesaian tersebut dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan cara jual beli, tukar-menukar, ganti rugi yang layak, pengakuan atau bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara. Dalam penjelasan Pasal 34 UU Migas dijelaskan bahwa yang dimaksudkan dengan pengakuan dalam ketentuan ini adalah pengakuan atas adanya hak ulayat masyarakat hukum adat di suatu daerah, sehingga penyelesaiannya dapat dilakukan melalui musyawarah dan mufakat berdasarkan hukum adat yang bersangkutan.

Pasal 35 UU Migas kemudian mengatur bahwa pemegang hak atas tanah diwajibkan mengizinkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap untuk melaksanakan Eksplorasi dan Eksploitasi di atas tanah yang bersangkutan, apabila: sebelum kegiatan dimulai, terlebih dahulu memperlihatkan Kontrak Kerja Sama atau salinannya yang sah, serta memberitahukan maksud dan tempat kegiatan yang akan dilakukan; dilakukan terlebih dahulu penyelesaian atau jaminan penyelesaian yang disetujui oleh pemegang hak atas tanah atau pemakai tanah di atas tanah negara.

Pasal 36 UU Migas mengatur bahwa dalam hal Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap telah diberikan Wilayah Kerja, maka terhadap bidang-bidang tanah yang dipergunakan langsung untuk kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dan areal pengamanannya, diberikan hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan wajib memelihara serta menjaga bidang tanah tersebut. Dalam hal pemberian Wilayah Kerja tersebut meliputi areal yang luas di atas tanah negara, maka bagian-bagian tanah yang tidak digunakan untuk kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi, dapat diberikan kepada pihak lain oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang agraria atau pertanahan dengan mengutamakan masyarakat setempat setelah mendapat rekomendasi dari Menteri. Dalam penjelasan Pasal 36 UU Migas dijelaskan bahwa mengingat hak atas Wilayah Kerja tidak meliputi hak atas permukaan tanah, Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap tidak serta merta mempunyai hak pakai atas bidang-bidang tanah di dalam Wilayah Kerja, apabila Badan Usaha akan menggunakan langsung bidang-bidang tanah dimaksud, maka hak pakai tersebut harus diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 37 UU Migas mengatur bahwa ketentuan mengenai tata cara penyelesaian penggunaan tanah hak atau tanah negara diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian, pasal-pasal di atas terkait dengan hak atas tanah dan penyelesaiannya dalam UU Migas tentu perlu diperhatikan ketika menyusun RUU Reforma Agraria.

Q. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

UU PWPPPK diubah melalui Pasal 18 UU Cipta Kerja. Keterkaitan antara UU tentang PWPPPK dengan RUU Reforma Agraria adalah terkait dengan pemanfaatannya, meskipun memang UU tentang PWPPPK tidak spesifik menyinggung soal tanah/agraria. Namun pemanfaatan terkait wilayah/ruang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil akan terkait juga dengan tanah. Pasal 16 UU tentang PWPPPK mengatur bahwa Pemanfaatan ruang dari Perairan Pesisir wajib dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang dan atau Rencana Zonasi (RZ). Setiap Orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari Perairan Pesisir wajib memiliki kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut dari Pemerintah Pusat. Pasal 17A UU tentang PWPPPK kemudian mengatur bahwa pemberian kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut wajib mempertimbangkan kelestarian Ekosistem Perairan Pesisir, Masyarakat, nelayan tradisional, kepentingan nasional, dan hak lintas damai bagi kapal asing. Kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut tidak dapat diberikan pada Zona inti di Kawasan Konservasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Pasal 17A UU tentang PWPPPK mengatur pula bahwa dalam hal terdapat kebijakan nasional yang bersifat strategis yang belum terdapat dalam alokasi ruang dan/atau pola ruang dalam rencana tata ruang dan/atau RZ, kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut diberikan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan rencana tata ruang wilayah nasional dan/atau rencana tata ruang laut. Dalam hal terdapat kebijakan nasional yang bersifat strategis tetapi rencana tata ruang dan/atau RZ belum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut diberikan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan rencana tata ruang wilayah nasional dan/atau rencana tata ruang laut. Dalam hal terdapat perubahan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang menjadi acuan dalam penetapan lokasi untuk kebijakan nasional yang bersifat strategis, lokasi untuk kebijakan nasional yang bersifat strategis tersebut

dalam rencana tata ruang laut dan/atau RZ dilaksanakan sesuai dengan perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 21 UU tentang PWPPPK mengatur bahwa pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil pada wilayah Masyarakat Hukum Adat oleh Masyarakat Hukum Adat menjadi kewenangan Masyarakat Hukum Adat setempat, yang mana dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional dan sesuai dengan perundang-undangan. Sebelumnya, di Pasal 1 angka 33 UU tentang PWPPPK mendefinisikan Masyarakat Hukum Adat sebagai Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 22 UU tentang PWPPPK kemudian mengatur bahwa kewajiban memenuhi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut sebagaimana dimaksud dikecualikan bagi Masyarakat Hukum Adat di wilayah kelola Masyarakat Hukum Adat. Masyarakat Hukum Adat ditetapkan pengakuannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 51 UU tentang PWPPPK mengatur bahwa Pemerintah Pusat berwenang menetapkan perubahan status Zona inti pada Kawasan konservasi nasional.

Berdasarkan hal-hal di atas yang berkenaan dengan UU tentang PWPPPK khususnya yang terkait dengan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, maka dapat dipertimbangkan ketika menyusun RUU Reforma Agraria.

R. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, serta makna yang terkandung dalam falsafah dan dasar negara Pancasila. Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, UU 26/2007 menyatakan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang, yang pelaksanaan wewenangnya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh setiap orang. Penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antar sektor, dan antar pemangku kepentingan. Dalam Undang-Undang ini, penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, UU 26/2007 mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan

penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan pelindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan (i) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; (ii) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan (iii) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang. Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Karena pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan, pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang.

Selain itu, pengendalian pemanfaatan ruang merupakan upaya untuk mewujudkan tertib Tata Ruang (Pasal 1 angka 15 UU 26/2007). Upaya ini dilakukan pula melalui perizinan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Izin pemanfaatan ruang diatur dan diterbitkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda.

Dalam kaitannya dengan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria, UU 26/2007 merupakan instrumen penting penataan ruang (spasial) sedangkan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria berfokus pada penataan penguasaan dan pemilikan tanah. Sebelum tanah diredistribusikan kepada masyarakat miskin atau petani melalui program Reforma Agraria (khususnya melalui skema Tanah Objek Reforma Agraria atau TORA), status zonasi lahan tersebut harus dipastikan terlebih dahulu di dalam dokumen rencana tata ruang dan wilayah.Selain itu, pelaksanaan Reforma Agraria tentunya tidak hanya berhenti pada pembagian sertifikat tanah (Penataan Aset), melainkan juga memastikan tanah tersebut produktif (Penataan Akses) dan dilindungi dari alih fungsi lahan ilegal. Kesesuaian antara dokumen rencanan tata ruang dengan pelaksanaan reforma agraria selain untuk memberikan kepastian hukum juga untuk memastikan agar penggunaan lahan tidak tumpang tindih.

S. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun

2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan) dibentuk untuk menjamin keberadaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai dasar terwujudnya kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Pembentukan UU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilatarbelakangi oleh meningkatnya alih fungsi lahan pertanian, pertumbuhan penduduk, serta perkembangan kegiatan ekonomi dan industri yang mengurangi luas lahan pertanian pangan. Konsiderans UU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menegaskan bahwa perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan memiliki keterkaitan dengan pembaruan agraria yang bertujuan menata kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria.[157]

Hal yang diatur dalam UU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan antara lain perencanaan dan penetapan; pengembangan; penelitian; pemanfaatan; pembinaan; pengendalian; dan pengawasan; lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, termasuk penyediaan sistem informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagai dasar pengambilan kebijakan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Salah satu pengaturan utama dalam UU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pasal 44 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa "lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan

[157] Lihat konsiderans Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068 (Jakarta: Sekretariat Negara, 2009).

dilindungi dan dilarang dialihfungsikan". Pada prinsipnya, lahan yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dari alih fungsi. Alih fungsi hanya dapat dilakukan dalam kondisi tertentu untuk kepentingan umum dengan persyaratan yang ketat, antara lain melalui kajian kelayakan strategis, penyusunan rencana alih fungsi, pembebasan kepemilikan hak atas tanah, serta penyediaan lahan pengganti.[158] Untuk mendorong kepatuhan terhadap perlindungan lahan pertanian pangan, UU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga mengatur pemberian insentif kepada pemilik atau pengelola lahan yang mempertahankan fungsi pertaniannya, disertai pengenaan disinsentif dan sanksi pidana bagi pihak yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan perlindungan lahan tersebut.[159] Adanya ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menjaga agar lahan pertanian pangan tidak beralih menjadi penggunaan nonpertanian yang dapat mengancam ketersediaan pangan nasional, mengingat salah satu tujuan reforma agraria bukan hanya mendistribusikan tanah secara adil, tetapi juga memastikan bahwa tanah dimanfaatkan sesuai dengan fungsi dan peruntukannya demi kemakmuran rakyat.

Dapat dikatakan bahwa hubungan antara UU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan reforma agraria bersifat saling melengkapi. Reforma agraria bertujuan menata penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar lebih berkeadilan, sedangkan UU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan memastikan

---

[158] Lihat Pasal 44 sampai dengan Pasal 50 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068 (Jakarta: Sekretariat Negara, 2009).

[159] Lihat Pasal 37, Pasal 38, dan Pasal 72 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068 (Jakarta: Sekretariat Negara, 2009).

bahwa tanah pertanian yang menjadi basis kehidupan petani tetap tersedia, terlindungi, dan produktif untuk mendukung ketahanan pangan. Dengan demikian, jika reforma agraria dinilai sebagai kebijakan redistribusi dan penataan agraria, maka UU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan kebijakan pengamanan dan keberlanjutan hasil reforma agraria.

T. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU tentang Perkim) mengatur kebijakan umum pembangunan perumahan yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat dan aman yang didukung prasarana, sarana, dan utilitas umum secara berkelanjutan serta yang mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia. Penyelenggaraan perumahan dan permukiman, baik di daerah perkotaan yang berpenduduk padat maupun di daerah perdesaan yang ketersediaan lahannya lebih luas perlu diwujudkan adanya ketertiban dan kepastian hukum dalam pengelolaannya. Pemerintah dan pemerintah daerah perlu memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dalam bentuk pemberian kemudahan pembiayaan dan/atau pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum di lingkungan hunian.

Keterkaitan UU Perkim dengan RUU tentang Pengaturan Reforma agraria yaitu karena pembangunan perumahan dan kawasan permukiman itu membutuhkan tersedianya lahan atau tanah. Hal ini diatur dalam Bab IX tentang Penyediaan Tanah UU tentang Perkim Pasal 105 sampai dengan Pasal 117. Selanjutnya, Pasal 106 UU tentang Perkim menyatakan bahwa "Penyediaan tanah untuk pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman dapat dilakukan melalui: a. pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang langsung dikuasai negara; b. konsolidasi tanah oleh pemilik tanah; c. peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah; d. pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah barang milik negara atau milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; e. pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar; dan/atau f. pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keenam cara penyediaan tanah untuk perumahan dan kawasan permukiman inilah yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 107 sampai dengan Pasal 117. Penyediaan tanah untuk perumahan dan kawasan permukiman yang berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah melalui pemberian hak atas tanah kepada setiap orang yang melakukan pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman. Pemberian hak tersebut didasarkan pada penetapan lokasi atau izin lokasi dari gubernur atau bupati/walikota. Tidak hanya itu, bahkan jika atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara dimaksud terdapat garapan masyarakat, maka pemberian hak atas tanah juga harus didahului dengan menyelesaikan ganti rugi atas seluruh garapan masyarakat berdasarkan kesepakatan. Dengan pemberian hak tersebut maka orang yang melakukan pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman melakukan pendaftaran tanahnya sesuai dengan hak atas tanah yang diberikan kepadanya.

Dengan demikian, RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria dapat menjadi rujukan atau bagi pelaksanaan UU tentang Perkim terutama terkait dengan penyediaan tanah untuk perumahan dan kawasan permukiman.

U. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Sebagaimana Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU PPLH) memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan reforma agraria. UU PPLH sebagai bagian dari UU tentang Cipta Kerja mengalami pergeseran paradigma dari pendekatan perlindungan berbasis sanksi pidana menuju sistem perizinan berbasis risiko dan efisiensi ekonomi yang dilakukan sebagai upaya menjaga keseimbangan antara kepastian usaha dan keadilan ekologis dalam pengelolaan sumber daya agraria.

Di dalam Pasal 3 dan Pasal 4 UU PPLH menegaskan tujuan dan asas perlindungan lingkungan hidup, termasuk asas keadilan, keberlanjutan, dan manfaat, yang menjadi dasar moral dan hukum bagi reforma agraria agar redistribusi tanah tidak merusak daya dukung lingkungan.

Terkait pengelolaan sumber daya alam dan tata ruang, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 UU tentang PPLH mengatur perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus terintegrasi dengan rencana tata ruang wilayah. Dalam konteks reforma agraria, pasal ini menjadi dasar sinkronisasi antara kebijakan redistribusi tanah dan daya dukung lingkungan. Selain itu, ketentuan Pasal 63 ayat (1) huruf c dan ayat (2) huruf

b UU PPLH menetapkan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, yang berkaitan dengan pembagian kewenangan agraria antara pusat dan daerah.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 65 ayat (1) dan ayat (3) UU PPLH menjamin hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta hak untuk berpartisipasi dalam pengelolaan lingkungan. Ketentuan ini relevan dengan hak masyarakat adat dan petani dalam penguasaan tanah dan sumber daya agraria. Terkait partisipasi dan keadilan sosial, Pasal 70 UU PPLH mengatur peran masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk hak untuk melakukan pengawasan. Hal tersebut mendukung prinsip partisipasi masyarakat agraris dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam. Ketentuan Pasal 66 UU PPLH memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup. Dalam konteks reforma agraria, pasal ini penting untuk melindungi masyarakat dari kriminalisasi saat memperjuangkan hak atas tanah.

Dari sisi ekonomi, Pasal 42 sampai dengan Pasal 45 UU PPLH mengatur instrumen ekonomi lingkungan hidup, seperti insentif dan disinsentif bagi pelaku usaha yang menjaga kelestarian lingkungan. Aturan tersebut dapat diintegrasikan dengan kebijakan insentif bagi petani atau masyarakat adat yang mengelola tanah secara berkelanjutan.

UU PPLH mengatur tata kelola agraria, terutama dalam penyederhanaan perizinan lingkungan melalui mekanisme *risk-based approach* sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 UU PPLH yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 22

(1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki amdal.
(2) Dampak penting ditentukan berdasarkan kriteria:

a. besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan;
b. luas wilayah penyebaran dampak;
c. intensitas dan berlangsung; lamanya dampak;
d. banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak;
e. sifat kumulatif dampak;
f. berbalik atau tidak berbaliknya dampak; dan/atau
g. kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pasal 23

(1) Kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan amdal terdiri atas:
a. pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
b. eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat pencemaran dan/atau menimbulkan kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;
g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati;
h. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau
i. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan amdal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri.

Pasal 24

(1) Dokumen Amdal merupakan dasar uji kelayakan Lingkungan Hidup untuk rencana usaha dan/atau kegiatan.
(2) Uji kelayakan Lingkungan Hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh tim uji kelayakan Lingkungan Hidup yang dibentuk oleh lembaga uji kelayakan Lingkungan Hidup Pemerintah Pusat.
(3) Tim uji kelayakan Lingkungan Hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas unsur Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan ahli bersertifikat.
(4) Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah menetapkan keputusan kelayakan Lingkungan Hidup berdasarkan hasil uji kelayakan Lingkungan Hidup.
(5) Keputusan kelayakan Lingkungan Hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (4) digunakan sebagai persyaratan penerbitan Perizinan Berusaha, atau persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.
(6) Ketentuan mengenai tata laksana uji kelayakan Lingkungan Hidup diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Paradigma pengelolaan berbasis kemudahan berusaha dan efisiensi perizinan ini diharapkan akan membawa implikasi terhadap reforma agraria berupa potensi konflik antara kepentingan investasi dan redistribusi tanah. Namun demikian, perizinan lingkungan yang terintegrasi dalam perizinan berusaha berbasis risiko akan membawa implikasi terhadap reforma agraria berupa menurunnya kontrol masyarakat terhadap proyek agraria skala besar.

Penguatan sanksi administratif menggantikan sebagian sanksi pidana terdapat di dalam Pasal 76 sampai dengan Pasal

82 yang mengatur pengawasan dan penegakan hukum lingkungan, termasuk sanksi administratif dan pidana bagi pelanggaran yang merusak lingkungan. Ketentuan ini relevan untuk memastikan bahwa pelaksanaan reforma agraria tidak menimbulkan degradasi ekologis.

Berdasarkan penjabaran di atas, dalam pembentukan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu memperhatikan dan mempertimbangkan ketentuan yang terdapat dalam UU tentang PPLH mengenai perlunya RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria yang berorientasi pada keadilan ekologis dan sosial dengan menegaskan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak agraria, bukan sekadar efisiensi ekonomi. RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria dapat menggunakan pendekatan afirmatif terhadap masyarakat agraris dan lingkungan hidup, penegasan sanksi pidana kumulatif bagi pelanggaran lingkungan yang berdampak pada tanah dan sumber daya agraria, serta peningkatan partisipasi masyarakat adat dalam proses perencanaan dan pengawasan kebijakan agraria.

V. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (UU SDA) dibutuhkan sebagai landasan negara untuk menghadapi ketidakseimbangan antara ketersediaan air yang cenderung menurun dan kebutuhan air yang semakin meningkat, sumber daya air perlu dikelola dengan memperhatikan fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi secara selaras untuk mewujudkan sinergi dan keterpaduan antarwilayah, antarsektor, dan antargenerasi guna memenuhi kebutuhan rakyat atas air.

UU SDA sangat terkait dengan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria, karena redistribusi tanah tanpa pengaturan akses air akan menimbulkan ketidakadilan baru. Dengan mengintegrasikan prinsip-prinsip UU SDA, reforma agraria dapat menjadi instrumen keadilan sosial sekaligus menjaga keberlanjutan sumber daya alam. Dalam Pasal 3 UU SDA ditegaskan pengaturan sumber daya air bertujuan untuk memberikan pelindungan dan menjamin pemenuhan hak rakyat atas air, menjamin keberlanjutan ketersediaan air dan Sumber Air agar memberikan manfaat secara adil bagi Masyarakat, menjamin pelestarian fungsi Air dan Sumber Air untuk menunjang keberlanjutan Pembangunan, menjamin terciptanya kepastian hukum bagi terlaksananya partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap pemanfaatan Sumber Daya Air mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pemanfaatan, menjamin pelindungan dan pemberdayaan masyarakat, termasuk Masyarakat Adat dalam upaya konservasi Air dan Sumber Air, dan mengendalikan Daya Rusak Air secara menyeluruh yang mencakup upaya pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan.

Sumber daya air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat demikian ketentuan Pasal 5 UU SDA. Selanjutnya, ketentuan Pasal 6 UU SDA berbunyi "Negara menjamin hak rakyat atas Air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga keberlangsungannya, dan terjangkau" artinya bahwa pengelolaan sumber daya air harus memperhatikan fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi. Hal ini sejalan dengan prinsip reforma agraria yang menempatkan tanah dan air sebagai hak rakyat untuk kesejahteraan bersama. Selanjutnya Pasal 7 UU SDA "Sumber Daya Air tidak dapat dimiliki dan/atau dikuasai oleh perseorangan, kelompok masyarakat, atau badan usaha" menegaskan hak rakyat atas air untuk kebutuhan pokok sehari-

hari, dalam reforma agraria harus menjamin bahwa redistribusi tanah tidak mengurangi akses masyarakat terhadap air bersih.

Kewajiban negara dalam menjamin ketersediaan air lintas generasi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9 UU SDA menjadi petunjuk bagi reforma agraria harus berorientasi pada keberlanjutan ekologis agar tanah yang didistribusikan tetap produktif dan tidak menimbulkan krisis air.

Adapun Pasal 8 dan Pasal 9 UU SDA berbunyi sebagai berikut:

Pasal 8

(1) Hak rakyat atas Air yang dijamin pemenuhannya oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 merupakan kebutuhan pokok minimal sehari-hari.

(2) Selain hak rakyat atas Air yang dijamin pemenuhannya oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) negara memprioritaskan hak rakyat atas Air sebagai berikut:

a. kebutuhan pokok sehari hari;
b. pertanian rakyat; dan
c. penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha guna memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui Sistem Penyediaan Air Minum.

Pasal 9

(1) Atas dasar penguasaan negara terhadap Sumber Daya Air sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah diberi tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengelola Sumber Daya Air.

(2) Penguasaan Sumber Daya Air sebagaimana dimaksud pada ayat (l) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah dengan tetap mengakui Hak Ulayat Masyarakat Adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tujuan utama pengaturan sumber daya air yaitu untuk memberikan perlindungan terhadap penguasaan negara atas sumber daya air dan menegaskan kembali bahwa air merupakan sumber daya strategis yang harus dikelola untuk kesejahteraan rakyat. UU SDA menjadi dasar pengakuan adanya hak atas air sebagai hak dasar setiap orang untuk mendapatkan air dan negara wajib menjamin bahwa setiap orang memiliki akses yang memadai terhadap air. Pemenuhan kebutuhan pokok atas air menjadi prioritas utama, sebelum digunakan untuk keperluan komersial, swasta masih diizinkan untuk terlibat dalam pengelolaan air untuk kepentingan usaha, setelah kebutuhan dasar rakyat terpenuhi. UU SDA menjamin hak masyarakat dalam pengelolaan sumber daya air serta memberi kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pengelolaan sumber daya air.

Dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU SDA dasar pengelolaan sumber daya air yaitu wilayah sungai dengan memperhatikan keterkaitan penggunaan air permukaan dan air tanah dengan mengutamakan pendayagunaan air permukaan. Pendayagunaan sumber daya air dilakukan melalui kegiatan penatagunaan penyediaan, penggunaan, dan pengembangan sumber daya air. Namun, dalam keadaan memaksa pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah mengatur dan menetapkan penggunaan sumber daya air untuk kepentingan konservasi, persiapan pelaksanaan konstruksi, dan pemenuhan prioritas penggunaan sumber daya air. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (2) *juncto* Pasal 31 UU SDA.

Berdasarkan ketentuan Pasal 61, Pasal 62, dan Pasal 63 UU SDA selain kewajiban masyarakat, UU SDA menjamin hak masyarakat dalam pengelolaan sumber daya air serta memberi kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pengelolaan sumber daya air. Kemudian Pasal 64 ayat (1) UU SDA menentukan bahwa pengelolaan sumber daya air mencakup

kepentingan lintas sektoral dan lintas wilayah yang memerlukan keterpaduan tindak untuk menjaga kelangsungan fungsi dan manfaat air dan sumber air.

Dengan demikian, terdapat pengaturan penting dalam UU SDA yang dapat menjadi rujukan penormaan dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria. Agar selaras dengan tujuan reforma agraria untuk menegakkan keadilan sosial, dalam RUU perlu ada penegasan penggunaan air oleh masyarakat untuk kebutuhan sehari-hari dan tidak perlu memiliki izin, penyediaannya melekat pada kewajiban pemerintah daerah. Penormaan dalam RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu diselaraskan dengan norma dalam UU SDA mengenai redistribusi tanah yang tidak menimbulkan ketimpangan akses terhadap air, adanya penguasaan tanah dengan kewajiban menjaga sumber daya air, pengaturan akses air agar tidak menimbulkan menimbulkan konflik horizontal antar masyarakat maupun dengan korporasi, pentingnya sinergi lintas sektor dan wilayah, serta sinkronisasi kebijakan tanah dengan kebijakan air agar tidak terjadi konflik pemanfaatan antara pertanian, industri, dan kebutuhan rumah tangga.

W. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU KSDAHE) mengusung paradigma baru dalam pengelolaan sumber daya alam berupa penegasan bahwa konservasi tidak hanya berorientasi pada perlindungan keanekaragaman hayati, tetapi juga harus terintegrasi dengan kepentingan sosial-ekonomi masyarakat, khususnya dalam konteks reforma agraria. Ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 UU KSDAHE menegaskan bahwa konservasi sumber daya

alam hayati tidak hanya untuk perlindungan ekosistem, tetapi juga untuk fungsi sosial masyarakat.

Pokok pengaturan dalam Pasal 8 juncto Pasal 14 juncto Pasal 34 UU KSDAHE berupa penetapan wilayah konservasi sebagai sistem penyangga kehidupan dalam bentuk kawasan konservasi dengan pembagian wilayah atau zonasi kawasan konservasi terdiri dari kawasan inti, pemanfaatan terbatas, dan penyangga. Di masing-masing Kawasan konservasi tersebut dibatasi zona peruntukkannya, untuk Kawasan inti tidak dapat dilakukan pemanfaatan. Selanjutnya, dalam Pasal 36 UU KSDAHE memberikan pengakuan terhadap peran masyarakat adat dalam pengelolaan kawasan konservasi. Dengan menempatkan masyarakat adat sebagai subjek utama dalam penguasaan tanah akan menguatkan legitimasi hukum bagi masyarakat adat untuk mengelola wilyah konservasi secara berkelanjutan.

Keberadaan substansi mengenai penegakan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU KSDAHE yang mengatur sanksi administratif serta Pasal 40, Pasal 40A, Pasal 40B, dan Pasal 4C UU KSDAHE yang mengatur sanksi pidana bagi pelanggaran konservasi menjadi rambu bagi upaya reforma agraria dalam penanganan konflik agrarian dengan objek wilayah konservasi.

Dalam UU KSDAHE dijelaskan bahwa keberhasilan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya berkaitan erat dengan tercapainya 3 (tiga) sasaran konservasi, yaitu menjamin terpeliharanya proses ekologis yang menunjang sistem penyangga kehidupan bagi kelangsungan pembangunan dan kesejahteraan manusia (perlindungan sistem penyangga kehidupan), menjamin terpeliharanya keanekaragaman genetik, jenis, dan ekosistemnya sehingga mampu menunjang pembangunan serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan menjamin pemanfaatan secara lestari sumber

daya alam hayati dan ekosistemnya dengan mengendalikan cara-cara pemanfaatannya sehingga tidak mengakibatkan penurunan keanekaragaman genetik. kegiatan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan di kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, kawasan konservasi di perairan, wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil, dan di areal preservasi guna terjaminnya kelestarian manfaat sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, meningkatnya kesejahteraan masyarakat Indonesia secara berkelanjutan, serta adanya kejelasan kewenangan dalam penyelenggaraan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Berdasarkan uraian di atas, dalam penyusunan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria perlu memperhatikan norma dalam UU KSDAHE antara lain pertama, redistribusi tanah harus memperhatikan daya dukung ekosistem agar tidak menimbulkan degradasi lingkungan. Kedua, penguatan legitimasi masyarakat adat dalam mengelola tanah secara berkelanjutan. Ketiga, dengan memperhatikan kawasan konservasi agar tidak mengganggu fungsi ekologis maka redistribusi tanah tidak mengorbankan kawasan konservasi, melainkan justru memperkuat keterpaduan tata ruang antara kawasan produksi dan kawasan lindung. Keempat, prinsip "fungsi sosial-ekologis tanah" perlu diterapkan dalam pelaksanaan distribusi tanah agar tidak menimbulkan konflik dengan kebijakan konservasi, redistribusi tanah tidak hanya menjawab kebutuhan saat ini tetapi juga menjamin ketersediaan sumber daya bagi generasi mendatang. Kelima, reformasi agraria dapat diarahkan menjadi ekonomi hijau berbasis agraria, di mana pemanfaatan tanah menghasilkan nilai tambah sekaligus menjaga kelestarian ekosistem.

X. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (UU tentang Informasi Geospasial) pada dasarnya mengatur penyelenggaraan informasi geospasial sebagai dasar bagi perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan pembangunan nasional. UU tentang Informasi Geospasial membedakan Informasi Geospasial menjadi Informasi Geospasial Dasar (IGD) dan Informasi Geospasial Tematik (IGT).[160] IGD menjadi referensi tunggal bagi seluruh penyelenggara informasi geospasial, sedangkan IGT disusun untuk tema tertentu, seperti pertanahan, kehutanan, tata ruang, sumber daya alam, dan penanggulangan bencana. Selain itu, UU tentang Informasi Geospasial mengatur penyelenggaraan data geospasial mulai dari pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, pengamanan, hingga penyebarluasan informasi geospasial.

UU tentang Informasi Geospasial mengatur kelembagaan penyelenggaraan informasi geospasial dengan menempatkan Badan Informasi Geospasial (BIG) sebagai instansi yang bertanggung jawab menyelenggarakan Informasi Geospasial Dasar dan mengoordinasikan penyelenggaraan informasi geospasial secara nasional. Selain itu, diatur pula mengenai standar, spesifikasi teknis, interoperabilitas data, sumber daya manusia profesional, peran badan usaha, serta larangan dan sanksi administratif maupun pidana untuk menjamin akurasi dan kepastian hukum informasi geospasial.

[160]Lihat Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5214 (Jakarta: Sekretariat Negara, 2011).

Beberapa ketentuan dalam UU tentang Informasi Geospasial mengalami perubahan melalui UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja untuk mendukung percepatan investasi dan penyederhanaan perizinan berusaha. Perubahan tersebut antara lain perubahan Pasal 1, Pasal 7, Pasal 13, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 28, dan Pasal 55; penghapusan Pasal 12 dan Pasal 56; serta penambahan Pasal 22A.[161] Substansi perubahan UU tentang Informasi Geospasial diarahkan pada penyempurnaan penyelenggaraan informasi geospasial, integrasi peta dasar darat dan laut, penyederhanaan pengaturan skala peta dasar, penguatan penggunaan teknologi dan tenaga profesional geospasial, serta pengembangan kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan informasi geospasial. Dengan perubahan tersebut, informasi geospasial diharapkan semakin mendukung perizinan berbasis risiko, penataan ruang, pengadaan tanah, investasi, dan pembangunan nasional secara lebih efektif dan terintegrasi.

Keterkaitan antara UU tentang Informasi Geospasial dan reforma agraria sangat erat karena informasi geospasial merupakan fondasi data dan peta yang diperlukan dalam seluruh tahapan penyelenggaraan reforma agraria. Reforma agraria pada hakikatnya berkaitan dengan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, sehingga memerlukan kepastian mengenai lokasi, luas, batas, status, dan karakteristik suatu bidang tanah. UU Informasi Geospasial menyediakan kerangka hukum untuk menghasilkan peta dasar dan data geospasial yang akurat, terstandar, dan terintegrasi sebagai dasar pengambilan kebijakan pertanahan dan agraria. Tanpa informasi geospasial yang seragam, pelaksanaan reforma agraria berpotensi

[161]Lihat Pasal 20 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856 (Jakarta: Sekretariat Negara, 2023).

mengalami tumpang tindih klaim, ketidakakuratan objek tanah, dan sengketa batas wilayah.

UU Informasi Geospasial dapat menjadi dasar hukum bagi pengaturan mengenai pendataan agraria dan sistem Informasi Reforma Agraria. Pendataan reforma agraria dapat diselenggarakan dengan memanfaatkan data geospasial dan informasi geospasial yang terintegrasi dengan data pertanahan, kawasan hutan, tata ruang, perkebunan, transmigrasi, dan pemerintahan daerah. Dengan demikian, reforma agraria tidak hanya berbasis dokumen administratif, tetapi juga berbasis data spasial yang akurat, mutakhir, terpadu, dan dapat diakses lintas kementerian/lembaga.

Y. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian

Undang-undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian (UU tentang Ketransmigrasian) merupakan landasan hukum nasional yang mengatur penyelenggaraan transmigrasi sebagai bagian dari pembangunan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerataan pembangunan daerah, memperkukuh persatuan dan kesatuan bangsa, meningkatkan kemampuan dan produktivitas masyarakat melalui kemandirian, serta mengembangkan ekonomi dan sosial budaya masyarakat secara berkelanjutan.[162] UU Ketransmigrasian mendefinisikan transmigrasi sebagai perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap

[162]Lihat konsiderans huruf a dan huruf b serta Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3682 (Jakarta: Sekretariat Negara, 1997).

di kawasan transmigrasi yang diselenggarakan oleh Pemerintah.[163] Pengaturan dalam UU Ketransmigrasian mencakup jenis transmigrasi dan transmigran; wilayah pengembangan transmigrasi dan lokasi permukiman transmigrasi; penyediaan tanah; penyiapan pemukiman; informasi, seleksi, pendidikan dan pelatihan, serta penempatan; pengembangan masyarakat transmigrasi dan kawasan transmigrasi; peran serta masyarakat; pengawasan; sanksi administratif; dan ketentuan pidana.

Perubahan UU tentang Ketransmigrasian pada tahun 2009 dilakukan untuk menyesuaikan perkembangan otonomi daerah. Peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan transmigrasi diperkuat dan diperluas. Dalam UU tentang Ketransmigrasian tahun 1997, Pemerintah (pusat) memegang peranan yang dominan dalam pelaksanaan transmigrasi. Perubahan UU tentang Ketransmigrasian memberikan tanggung jawab yang lebih besar kepada pemerintah daerah, mulai dari penyediaan kawasan, pembangunan kawasan, hingga pengembangan kawasan transmigrasi. Penguatan peran tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan keterlibatan pemerintah daerah dalam seluruh tahapan penyelenggaraan transmigrasi sesuai dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah.[164]

Pasal 18 UU tentang Ketransmigrasian menyatakan bahwa *"Pemerintah menetapkan wilayah pengembangan transmigrasi dan lokasi permukiman transmigrasi".* Ketentuan tersebut memiliki keterkaitan yang erat dengan reforma agraria dalam aspek penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah, pengembangan wilayah, serta pemerataan akses terhadap sumber daya agraria.

---

[163]Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5050 (Jakarta: Sekretariat Negara, 2009).

[164]Lihat Penjelasan Umum paragraf 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5050 (Jakarta: Sekretariat Negara, 2009).

Penetapan wilayah dan lokasi transmigrasi merupakan bentuk kewenangan negara dalam mengatur peruntukan dan penggunaan tanah untuk mencapai tujuan pembangunan nasional dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks reforma agraria, kewenangan tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi pengaturan negara terhadap sumber daya agraria agar tanah dapat dimanfaatkan secara optimal, adil, dan berkelanjutan.

Penyelenggaraan transmigrasi yang tidak didukung oleh kejelasan status tanah berpotensi menimbulkan konflik agraria, baik dengan masyarakat lokal, masyarakat hukum adat, pemegang hak atas tanah, maupun kawasan hutan. Oleh karena itu, prinsip-prinsip reforma agraria seperti inventarisasi penguasaan tanah, penyelesaian konflik agraria, pengakuan hak masyarakat hukum adat, serta penataan penggunaan tanah menjadi prasyarat penting bagi penyelenggaraan transmigrasi yang berkelanjutan. Dalam perspektif ini, reforma agraria berfungsi sebagai landasan normatif dan kelembagaan untuk menjamin bahwa pengembangan kawasan transmigrasi berlangsung secara adil, tertib, dan memiliki kepastian hukum.

UU tentang Ketransmigrasian dan reforma agraria bersifat saling melengkapi dan saling mendukung dalam rangka mewujudkan pemerataan pembangunan, penataan agraria yang berkeadilan, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Reforma agraria menyediakan kerangka penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, sedangkan transmigrasi menjadi instrumen pembangunan wilayah yang memanfaatkan hasil penataan agraria untuk menciptakan permukiman, usaha produktif, dan pusat pertumbuhan ekonomi baru. Dalam konteks pembangunan nasional, integrasi antara kebijakan transmigrasi dan reforma agraria menjadi penting untuk mewujudkan pemerataan akses terhadap tanah, mengurangi ketimpangan sosial-ekonomi, memperkuat ketahanan wilayah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

Z. Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria (Perpres No. 62 Tahun 2023)

Pada Perpres No.62 Tahun 2023, reforma agraria didefinisikan sebagai penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses untuk kemakmuran rakyat (Pasal 1 angka 1 Perpres No.62 Tahun 2023). Percepatan pelaksanaan Reforma Agraria dilaksanakan melalui strategi: a. Legalisasi Aset; b. Redistribusi Tanah; c. pemberdayaan ekonomi Subjek Reforma Agraria; d. kelembagaan Reforma Agraria; dan e. partisipasi masyarakat, yang dituangkan dalam rencana aksi percepatan pelaksanaan Reforma Agraria. Dalam Perpres ini, diatur adanya kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam percepatan reforma agraria.

Diundangkannya Perpres No.62 Tahun 2023 merupakan upaya percepatan pemenuhan target penyediaan tanah objek reforma agraria dan pelaksanaan redistribusi tanah, legalisasi aset tanah transmigrasi, penyelesaian konflik agraria, serta pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria, diperlukan strategi pelaksanaan reforma agraria yang berkeadilan, berkelanj utan, partisipatif, transparan, dan akuntabel. Dalam Perpres ini diatur pula pembentukan tim percepatan reforma agraria dan susunan keanggotaannya, beserta tugasnya. Selain itu, diatur adanya Gugus Tugas Reforma Agraria Daerah beserta strukturnya.

Peraturan Presiden ini tentunya perlu dikuatkan dengan pengaturan dalam undang-undang khusus mengingat pengaturan terkait lahan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, tidak hanya peraturan perundang-undangan di bidang pertanian dan kehutanan. Dengan demikian, pelaksanaan reforma agraria lebih berkepastian hukum dan dapat melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan dengan pedoman yang lebih tegas dan jelas.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Reforma agraria pada hakikatnya merupakan kebijakan untuk mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagai bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Prinsip dasar reforma agraria tidak hanya berkaitan dengan pembagian atau redistribusi tanah, tetapi mencakup penataan hubungan antara manusia, tanah, negara, dan masyarakat secara menyeluruh. Oleh karena itu, pengaturan reforma agraria harus ditempatkan dalam kerangka keadilan sosial sebagaimana menjadi amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara filosofis, reforma agraria merupakan pengejawantahan nilai Pancasila dalam penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di Indonesia. Sila Kelima Pancasila, "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia", merupakan landasan filosofis yang paling erat dan langsung dengan pengaturan reforma agraria. Hal ini karena reforma agraria pada hakikatnya merupakan upaya untuk mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta sumber daya agraria, sehingga manfaatnya dapat dirasakan secara lebih merata oleh seluruh rakyat. Tanah tidak semata-mata dipandang sebagai komoditas ekonomi yang dapat dikuasai untuk kepentingan individual, tetapi memiliki fungsi sosial dan merupakan salah satu sumber utama kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, konflik agraria, keterbatasan akses masyarakat terhadap tanah, serta pemanfaatan tanah yang tidak memberikan manfaat secara adil merupakan persoalan yang perlu ditata melalui kebijakan reforma agraria. Dalam perspektif keadilan sosial, negara

memiliki tanggung jawab untuk membangun struktur agraria yang lebih adil dengan memberikan kesempatan yang proporsional kepada masyarakat untuk memperoleh, menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan tanah secara produktif dan berkelanjutan.

Penjabaran dalam nilai Sila Kelima Pancasila ini juga sejalan tujuan bernegara memajukan kesejahteraan umum sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini karena reforma agraria pada hakikatnya diarahkan untuk menciptakan keadilan dan pemerataan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang pada akhirnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ketimpangan penguasaan tanah dapat berdampak pada ketimpangan ekonomi dan sosial, terutama bagi masyarakat yang menggantungkan kehidupannya pada tanah. Oleh karena itu, melalui penataan struktur agraria, redistribusi tanah, legalisasi aset, serta penataan akses berupa pemberdayaan ekonomi, permodalan, teknologi, infrastruktur, dan akses pasar, negara berupaya memastikan bahwa tanah dapat memberikan manfaat yang lebih luas dan berkelanjutan bagi masyarakat.

Dalam perspektif tersebut, reforma agraria merupakan instrumen negara untuk menerjemahkan tujuan memajukan kesejahteraan umum ke dalam kebijakan konkret, sekaligus mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, pengaturan reforma agraria pada dasarnya diarahkan untuk memastikan bahwa sumber daya agraria tidak hanya memberikan manfaat bagi pemegang hak atau kelompok tertentu, tetapi memberikan manfaat yang adil dan nyata bagi masyarakat luas sebagai bagian dari pencapaian kesejahteraan umum.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Pembangunan agraria merupakan kebutuhan sosial yang berangkat dari kenyataan bahwa persoalan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di Indonesia belum sepenuhnya mampu mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan masyarakat, dan kepastian hukum. Tanah memiliki kedudukan yang strategis karena tidak hanya merupakan aset ekonomi, tetapi juga menjadi sumber penghidupan, ruang hidup, serta bagian penting dari kehidupan sosial dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, persoalan agraria tidak dapat dipandang semata-mata sebagai persoalan administrasi pertanahan, melainkan berkaitan dengan struktur sosial, distribusi kesejahteraan, hubungan antara masyarakat dan negara, serta akses masyarakat terhadap sumber daya agraria.

Salah satu persoalan sosial yang menunjukkan masih kuatnya ketimpangan penguasaan tanah adalah tingginya jumlah petani yang menguasai lahan dalam skala sangat kecil. Hasil Sensus Pertanian 2023 menunjukkan bahwa terdapat 27.802.434 petani pengguna lahan pertanian di Indonesia, sedangkan sebanyak 17.251.432 merupakan petani gurem, yaitu petani yang menguasai lahan pertanian kurang dari 0,5 hektare.[165] Dengan demikian, sekitar 62,1 persen petani pengguna lahan pertanian berada dalam kategori petani gurem. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar pelaku usaha pertanian beroperasi dengan basis penguasaan lahan yang terbatas. Keterbatasan penguasaan tanah berimplikasi terhadap skala usaha, produktivitas, kemampuan memperoleh pendapatan, akses terhadap pembiayaan, dan ketahanan ekonomi rumah tangga petani. Dengan demikian, persoalan agraria memiliki dimensi kesejahteraan yang secara langsung berkaitan dengan

[165]Badan Pusat Statistik., 2023, "Jumlah Petani Pengguna Lahan Pertanian dan Petani Gurem Menurut Wilayah, Indonesia, Tahun 2023". *Loc.Cit.*

kemampuan masyarakat memperoleh dan mempertahankan sumber penghidupannya.

Ketimpangan tersebut juga memiliki dimensi kewilayahan. Data Sensus Pertanian 2023 menunjukkan tingginya jumlah petani gurem di sejumlah provinsi dengan basis pertanian yang besar. Di Jawa Timur misalnya, terdapat 4.479.526 petani gurem dari 5.432.038 petani pengguna lahan pertanian. Sementara itu di Jawa Tengah terdapat 3.466.042 petani gurem dari 4.175.793 petani pengguna lahan pertanian. Kondisi serupa terlihat juga di Jawa Barat, dengan 2.551.419 petani gurem dari 3.135.866 petani pengguna lahan pertanian.[166] Data tersebut memperlihatkan bahwa keterbatasan penguasaan tanah bukan persoalan individual semata, melainkan persoalan struktural yang terkonsentrasi pada wilayah-wilayah dengan tekanan terhadap sumber daya lahan yang relatif tinggi.

Permasalahan agraria juga tecermin dalam masih tingginya konflik yang berkaitan dengan penguasaan, pemanfaatan, dan kepemilikan sumber daya agraria. Dalam kurun waktu lima tahun (2020 s.d. 2024), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menerima 2.780 kasus pengaduan dugaan pelanggaran HAM yang berkaitan dengan konflik agraria dan sumber daya alam.[167] Konflik tersebut terbanyak terjadi di sektor pertanahan/lahan, perkebunan, infrastruktur, perumahan, dan kehutanan.[168] Besarnya persoalan konflik agraria juga terlihat dari hasil pemantauan masyarakat sipil. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat sepanjang 2024 terjadi sedikitnya 295 konflik agraria di semua sektor. Konflik agraria terjadi di atas tanah seluas 1.113.577,47 hektare yang berdampak pada 67.436

[166]*Ibid.*

[167]Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2025, *Peta jalan penyelesaian konflik agraria berbasis hak asasi manusia,* Komnas HAM, Jakarta, h. 2.

[168]*Ibid.*, h. 3.

keluarga di 349 desa.[169] Berdasarkan sektor, konflik paling banyak terjadi pada sektor perkebunan mencatatkan 111 konflik dengan luas 170.210,90 hektare dan berdampak pada 27.455 keluarga. Sektor infrastruktur mencatatkan 79 konflik dengan luas mencapai 290.742,79 hektare dan korban terdampak sebanyak 19.658 keluarga. Kemudian, sektor pertambangan mencatatkan 41 konflik dengan luas 71.101,75 hektare dan korban terdampak 11.153 keluarga.[170] Data tersebut menunjukkan bahwa konflik agraria tidak hanya bersumber dari persoalan administrasi pertanahan, tetapi juga berkaitan dengan kebijakan pengelolaan sumber daya alam, pembangunan infrastruktur, investasi, pengembangan kawasan, dan penguasaan tanah dalam skala besar.

Karakter konflik yang lintas sektor menunjukkan adanya persoalan struktural dalam tata kelola agraria. Konflik dapat terjadi ketika klaim masyarakat atas tanah berhadapan dengan kawasan hutan, konsesi perkebunan, kegiatan pertambangan, proyek infrastruktur, kawasan industri, atau kebijakan tata ruang. Dalam kondisi demikian, konflik tidak dapat diselesaikan hanya dengan menentukan pihak yang memiliki bukti hak secara formal. Penyelesaian juga memerlukan penelusuran terhadap sejarah penguasaan tanah, proses pemberian hak atau izin, kesesuaian tata ruang, status kawasan, keberadaan masyarakat hukum adat, serta hubungan antara kebijakan sektoral dan kondisi penguasaan tanah di lapangan. Kompleksitas tersebut menunjukkan perlunya pendekatan agraria yang mampu mengintegrasikan berbagai rezim hukum dan kepentingan yang selama ini berjalan secara sektoral.

---

[169]Konsorsium Pembaruan Agraria., 2025, *Catatan akhir tahun 2024 Konsorsium Pembaruan Agraria: Adakah reforma agraria di bawah komando Prabowo.* Laporan konflik dan kebijakan di masa transisi politik. Konsorsium Pembaruan Agraria, h. 19, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.kpa.or.id/2025/01/kpa-konflik-agraria-naik-21.

[170]*Ibid.*, h. 19-20.

Persoalan lain yang memperkuat kebutuhan pembaruan agraria adalah belum optimalnya integrasi data mengenai penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Pemerintah mengakui bahwa salah satu hambatan penyelesaian persoalan pertanahan dan konflik agraria adalah belum tersinkronisasinya data tabular dan spasial antarkementerian/lembaga. Kondisi tersebut, antara lain ditemukan dalam penyelesaian permasalahan tanah transmigrasi dan konflik agraria yang membutuhkan sinkronisasi data subjek dan objek sebagai bagian dari proses penyelesaiannya.[171] Dengan demikian, pembaruan agraria membutuhkan sistem pendataan yang mampu mengintegrasikan informasi mengenai tanah, hak dan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kawasan hutan, wilayah adat, perizinan, konsesi, tata ruang, serta konflik agraria.

Dari sisi kebijakan, pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk memperbaiki struktur agraria melalui kebijakan Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria yang menetapkan strategi meliputi legalisasi aset, terdistribusi tanah, pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria, kelembagaan reforma agraria, dan partisipasi masyarakat. Dalam kebijakan tersebut juga menempatkan penyelesaian konflik agraria sebagai salah satu bagian dari pelaksanaan reforma agraria.[172] Namun, perkembangan kebijakan tersebut belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan struktural agraria. Data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) menunjukkan bahwa pada tahun 2024 telah dilakukan

[171]Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. (2024, 29 Mei). ”Pemerintah berkomitmen berikan reolusi nyata menyelesaikan permasalahan pertanahan transmigrasi dan konflik agraria di Indonesia”, [Siaran Pers HM.4.6/190/SET.M.EKON.3/05/2024], diakses 30 Agustus 2026 dari https://ekon.go.id/publikasi/detail/5797/pemerintah-berkomitmen-berikan-resolusi-nyata-menyelesaikan-permasalahan-pertanahan-transmigrasi-dan-konflik-agraria?utm_.

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

redistribusi tanah sebanyak 251.049 bidang dengan luas sekitar 125.552 hektare.[173] Namun, capaian tersebut belum sebanding dengan besarnya jumlah petani gurem dan masih tingginya konflik agraria.

Permasalahan agraria juga terkait dengan hak asasi manusia. Akses terhadap tanah dan sumber daya agraria berkaitan erat dengan pemenuhan hak atas tempat tinggal, sumber penghidupan, pangan, lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta hak masyarakat untuk mempertahankan kehidupan sosial dan budayanya. Komnas HAM mencatat bahwa konflik agraria sering kali dapat berujung pada kekerasan, pengusiran, diskriminasi, dan terganggunya sumber penghidupan masyarakat.[174]

Berdasarkan kondisi tersebut, terdapat kebutuhan sosiologis untuk membentuk kerangka hukum yang lebih komprehensif mengenai pengaturan pembaruan agraria. Kerangka tersebut diperlukan untuk mengatasi ketimpangan penguasaan tanah, memperkuat pelaksanaan reforma agraria, menyelesaikan konflik agraria secara efektif, meningkatkan kualitas dan integritas data agraria, memperjelas kewenangan antarlembaga, serta memastikan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya agraria. Pembaruan hukum agraria pada akhirnya diharapkan mampu menjembatani kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat dan mewujudkan struktur agraria yang lebih adil, produktif, berkelanjutan, dan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

C. LANDASAN YURIDIS

[173]Cakti, A. dan Lazuardi, A. (edr)., Antara News, (2024, 31 Desember). "ATR redistribusi 251.049 bidang tanah ke masyarakat pada 2024", diakses 29 Agustus 2026 dari https://www.antaranews.com/berita/4558530/atr-redistribusi-251049-bidang-tanah-ke-masyarakat-pada-2024?utm.

[174]Komnas HAM, 2025, *Op.Cit.*, h. 1, 38, dan 42.

Secara yuridis, pembentukan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria diperlukan untuk memberikan dasar hukum yang lebih kuat, komprehensif, dan terintegrasi bagi penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria. Kebutuhan tersebut berangkat dari amanat konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menempatkan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam penguasaan negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Prinsip tersebut menjadi dasar bagi negara untuk mengatur penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria agar tidak menimbulkan ketimpangan serta mampu memberikan manfaat secara berkeadilan kepada seluruh rakyat.

UUPA telah meletakkan fondasi hukum agraria nasional dan sampai saat ini masih berlaku. UUPA memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta mengatur hubungan hukum antara masyarakat dengan sumber daya agraria. UUPA juga memuat prinsip pencegahan penguasaan tanah yang melampaui batas dan pengaturan batas maksimum serta minimum pemilikan tanah sebagai instrumen pemerataan penguasaan tanah.

Namun demikian, kebutuhan reforma agraria tidak berhenti pada pengaturan hak atas tanah. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang berstatus masih berlaku, secara tegas mencatat adanya ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan sumber daya agraria, konflik agraria, serta tumpang tindih dan pertentangan peraturan perundang-undangan di bidang agraria dan sumber daya alam. TAP MPR tersebut memberikan arah kebijakan berupa pengkajian ulang dan sinkronisasi peraturan, penataan kembali penguasaan dan

pemanfaatan tanah, penyelesaian konflik agraria, serta penguatan kelembagaan pelaksana pembaruan agraria.

Lebih jauh, TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 secara khusus menugaskan DPR bersama Presiden untuk segera mengatur pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, sekaligus mencabut, mengubah, dan/atau mengganti peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan dengan arah pembaruan agraria. Dengan demikian, penyusunan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria dapat ditempatkan sebagai pelaksanaan lebih lanjut atas mandat hukum tersebut, khususnya untuk membentuk kerangka hukum nasional yang mampu mengintegrasikan kebijakan agraria lintas sektor.

Pada tataran pelaksanaan, reforma agraria saat ini diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Peraturan Presiden tersebut masih berlaku dan telah mencabut Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria serta Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Meskipun Perpres tersebut telah memperkuat kebijakan pelaksanaan reforma agraria, pengaturannya masih berada pada tingkat Peraturan Presiden. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan pada tingkat undang-undang untuk membentuk kerangka hukum yang lebih komprehensif dan berkelanjutan, khususnya mengenai prinsip reforma agraria, subjek dan objek reforma agraria, redistribusi dan penataan aset, penyelesaian konflik agraria, penataan akses, kelembagaan, koordinasi lintas sektor, partisipasi masyarakat, serta pengawasan dan evaluasi.

Kebutuhan pembentukan RUU juga didasarkan pada kenyataan bahwa hukum agraria dan pengelolaan sumber daya alam berkembang melalui berbagai rezim pengaturan sektoral. Kondisi tersebut memerlukan harmonisasi dan sinkronisasi agar reforma agraria tidak dilaksanakan secara parsial berdasarkan

pendekatan sektoral, melainkan menjadi satu kebijakan nasional yang terintegrasi. Munculnya berbagai undang-undang sektoral yang mengatur tentang sumber daya alam dan agraria secara lebih spesifik antara lain: Undang-Undang tentang Kehutanan (UU No. 41 Tahun 1999), Undang-Undang tentang Pertambangan (UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara), Undang-Undang tentang Perkebunan (UU No. 39 Tahun 2014), Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 32 Tahun 2009), dan Undang-Undang tentang Sumber Daya Air (UU No. 17 Tahun 2019).

Kebijakan sektoral yang lahir setelah UUPA terkadang tidak sepenuhnya sejalan dengan UUPA, terutama terkait alokasi tanah untuk sektor-sektor strategis seperti kehutanan, pertambangan, dan perkebunan. Tumpang tindih regulasi ini dapat menimbulkan konflik agraria. Dalam kasus-kasus di mana hak masyarakat adat atas tanah (hak ulayat) bertabrakan dengan izin-izin usaha kehutanan, pertambangan, atau perkebunan.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENGATURAN REFORMA AGRARIA

Jangkauan yang diatur dalam undang-undang ini adalah penyelenggaraan Reforma Agraria secara nasional yang dilakukan melalui penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, restitusi tanah, redistribusi tanah, penyelesaian Konflik Agraria, serta pemberdayaan ekonomi Subjek Reforma Agraria. Pengaturan ini menjangkau Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, lembaga nonstruktural penyelenggara Reforma Agraria, kementerian/lembaga, Subjek Reforma Agraria, masyarakat hukum adat, badan usaha, Korporasi, organisasi masyarakat sipil, akademisi, dan masyarakat. Penyelenggaraan Reforma Agraria diarahkan untuk mewujudkan keadilan dalam penguasaan dan pemilikan tanah, menjamin kepastian dan pelindungan hak atas tanah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta mendukung keberlanjutan daya dukung alam dan lingkungan.

Arah pengaturan undang-undang ini adalah mengatur Reforma Agraria secara komprehensif dalam undang-undang tersendiri untuk melengkapi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan membentuk sistem Reforma Agraria nasional yang terencana, sistematis, terpadu, terukur, dan berkelanjutan. Rancangan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria mengatur mengenai ketentuan umum; asas, tujuan, dan kedudukan; penyelenggaraan Reforma Agraria yang meliputi bagian umum, perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi; Badan Reforma Agraria Nasional (BRAN) yang meliputi bagian umum, fungsi, tugas, dan wewenang, struktur organisasi, hubungan

antar-lembaga; dewan pengawas BRAN. Rancangan Undang-Undang ini juga mengatur Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA), Objek Reforma Agraria, dan subjek Reforma Agraria yang di dalamnya mengatur mengenai LPRA, objek Reforma Agraria, subjek Reforma Agraria, hak dan kewajiban subjek Reforma Agraria; penyelesaian konflik Agraria, Restitusi Tanah, Redistribusi Tanah, dan pemberdayaan subjek Reforma Agraria yang di dalamnya mengatur mengenai penyelesaian konflik Agraria, Restitusi Tanah dan Redistribusi Tanah, penguatan hak atas tanah, pemberdayaan subjek Reforma Agraria; pelindungan dan pencegahan; penataan dan pengendalian serta pembatasan tanah yang di dalamnya mengatur mengenai penataan dan pengendalian tanah, dan pembatasan tanah; partisipasi masyarakat; pendanaan; sanksi administratif; larangan; ketentuan pidana; ketentuan peralihan; ketentuan lain-lain; dan ketentuan penutup.

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENGATURAN REFORMA AGRARIA

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria memuat batasan pengertian terhadap istilah yang digunakan dalam undang-undang. Perumusan batasan pengertian diperlukan untuk memberikan kesamaan pemahaman mengenai cakupan agraria, Penyelenggaraan Reforma Agraria, kelembagaan, lokasi prioritas, objek dan subjek, mekanisme penyelesaian Konflik Agraria serta data yang digunakan dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria.

Batasan pengertian yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria meliputi:

1) Agraria, yaitu seluruh permukaan bumi berupa tanah, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian ini menegaskan bahwa

ruang lingkup Reforma Agraria tidak hanya mencakup tanah, tetapi juga sumber agraria lainnya yang berkaitan dengan kehidupan dan penghidupan masyarakat.

2) Reforma Agraria, yaitu usaha negara untuk menyelenggarakan penataan ulang struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber agraria, terutama tanah yang lebih berkeadilan dan berkelanjutan bagi kepentingan petani, penggarap, buruh tani, nelayan, masyarakat adat, perempuan, dan golongan ekonomi lemah pada umumnya. Reforma Agraria diselenggarakan secara nasional, sistematis, partisipatif, dan menyeluruh.
3) Penyelenggaraan Reforma Agraria, yaitu serangkaian kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan secara terkoordinasi dan terintegrasi untuk mempercepat pencapaian tujuan Reforma Agraria.
4) Badan Reforma Agraria Nasional, yang selanjutnya disingkat BRAN, yaitu lembaga pemerintah yang melaksanakan Penyelenggaraan Reforma Agraria.
5) Lokasi Prioritas Reforma Agraria, yang selanjutnya disingkat LPRA, yaitu wilayah yang mengalami ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber agraria; wilayah yang mengalami Konflik Agraria; wilayah dengan tanah telantar; serta wilayah yang mengalami kemiskinan. Penetapan LPRA digunakan untuk menentukan wilayah yang diprioritaskan dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria.
6) Objek Reforma Agraria, yaitu tanah dan sumber agraria lainnya yang dikuasai oleh negara atau tanah dan sumber agraria lainnya yang dikuasai, dimiliki, dimanfaatkan, dan dijaga dengan itikad baik atau dipelihara kesuburannya oleh masyarakat untuk diredistribusikan dan dilegalisasi.

7) Subjek Reforma Agraria, yaitu orang perorangan, kelompok masyarakat, dan masyarakat adat yang memenuhi persyaratan dan ditetapkan untuk menerima Objek Reforma Agraria.
8) Konflik Agraria, yaitu perselisihan agraria antara orang perorangan dan/atau kelompok masyarakat dengan badan hukum dan/atau instansi pemerintah yang mempunyai kecenderungan atau berdampak luas secara fisik, sosial, politik, ekonomi, pertahanan, atau budaya.
9) Restitusi Tanah, yaitu pengembalian penguasaan, pemilikan, penggunaan, atau pemanfaatan tanah kepada pihak yang berhak sebagai bentuk pemulihan hak akibat Konflik Agraria atau tindakan lain yang menimbulkan hilangnya hak atas tanah.
10) Redistribusi Tanah, yaitu rangkaian kegiatan dalam rangka penataan ulang, pembagian, dan/atau pemenuhan hak atas tanah yang bersumber dari Objek Reforma Agraria kepada Subjek Reforma Agraria.
11) Pemberdayaan Objek Reforma Agraria, yaitu rangkaian kegiatan pemberdayaan, penguatan kelembagaan, pengembangan usaha, dan pembangunan wilayah yang dilaksanakan secara terintegrasi untuk meningkatkan pemanfaatan tanah, nilai tambah ekonomi, kesejahteraan masyarakat, dan keberlanjutan sumber agraria.
12) Barang Milik Negara Berupa Tanah, yaitu seluruh bidang tanah yang dibeli atau diperoleh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, yang dikuasai oleh Pemerintah dan dicatat sebagai aset tetap dalam neraca laporan keuangan negara untuk kepentingan Reforma Agraria.
13) Setiap Orang, yaitu orang perseorangan, termasuk Korporasi.

14) Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
15) Pemerintah Daerah, yaitu kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
16) Peta Dasar Agraria, yaitu data geospasial dasar yang menjadi referensi tunggal dan digunakan untuk identifikasi, inventarisasi, pengelolaan, penguasaan, pemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria dan terintegrasi dengan Satu Data Indonesia. Pengaturan Peta Dasar Agraria diperlukan untuk mewujudkan kesatuan referensi data dan mencegah perbedaan data antarkementerian/lembaga dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria.

2. Asas, Tujuan, dan Kedudukan:

a. Asas

Pengaturan Reforma Agraria dilaksanakan berdasarkan asas:

1) keadilan sosial, yaitu Penyelenggaraan Reforma Agraria harus mewujudkan pemerataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber agraria serta memberikan manfaat yang adil bagi seluruh masyarakat;
2) kemanusiaan, yaitu Penyelenggaraan Reforma Agraria harus menghormati dan melindungi harkat, martabat, dan hak asasi manusia;
3) kesejahteraan, yaitu Penyelenggaraan Reforma Agraria harus meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat,

terutama kelompok masyarakat yang menggantungkan kehidupannya pada tanah dan sumber agraria lainnya;

4) kesetaraan, yaitu Penyelenggaraan Reforma Agraria harus memberikan kedudukan, kesempatan, dan perlakuan yang setara kepada setiap orang tanpa diskriminasi;
5) kepastian hukum, yaitu Penyelenggaraan Reforma Agraria harus menjamin kejelasan hak, kewajiban, kewenangan, prosedur, dan status hukum atas tanah dan sumber agraria lainnya;
6) keterbukaan, yaitu Penyelenggaraan Reforma Agraria harus dilakukan secara transparan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk memperoleh data dan informasi yang benar, lengkap, dan dapat dipertanggungjawabkan;
7) fungsi sosial tanah, yaitu setiap hak atas tanah harus digunakan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat, keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum, serta tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat;
8) keberpihakan kepada korban Konflik Agraria, yaitu Penyelenggaraan Reforma Agraria harus memberikan pelindungan, pemulihan hak, dan perlakuan yang adil kepada masyarakat yang kehilangan atau berkurang hak dan aksesnya terhadap tanah dan sumber agraria lainnya akibat Konflik Agraria;
9) keberlanjutan, yaitu Penyelenggaraan Reforma Agraria harus dilakukan secara konsisten, berkesinambungan, dan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan generasi sekarang dan generasi yang akan datang; dan
10) kelestarian lingkungan, yaitu Penyelenggaraan Reforma Agraria harus memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup serta menjaga keberlanjutan fungsi tanah dan sumber agraria lainnya.

b.Tujuan

Pengaturan Reforma Agraria bertujuan untuk:

1) mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia melalui pelaksanaan Reforma Agraria;
2) melindungi kedaulatan atas sumber agraria di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3) menyelesaikan Konflik Agraria dan menyediakan mekanisme penyelesaian Sengketa Agraria yang berkeadilan, efektif, dan mempunyai kepastian hukum;
4) mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan;
5) menjamin hak dan memperluas akses atas tanah serta sumber agraria lainnya, terutama bagi petani, buruh tani, nelayan tradisional, masyarakat adat, dan perempuan;
6) memperkuat ekonomi nasional berbasis kerakyatan dalam pemanfaatan sumber agraria;
7) mewujudkan kedaulatan pangan;
8) menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan;
9) memulihkan, melestarikan, dan mengelola kualitas lingkungan hidup dan agraria secara berkelanjutan; dan
10) mencegah rekonsentrasi penguasaan atau pemilikan tanah, membangun sistem data tunggal, serta mengintegrasikan penataan akses, tata ruang, dan lingkungan.

Pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang ini merupakan pelaksanaan prinsip fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam UUPA Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk mengintegrasikan asas, kelembagaan, kebijakan, dan mekanisme lintas sektor dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria. Prinsip fungsi sosial tanah berlaku terhadap setiap tanah yang dikuasai, dimiliki, atau digunakan oleh negara, kementerian/lembaga, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, Tentara

Nasional Indonesia, atau Kepolisian Negara Republik Indonesia. Penerapan prinsip fungsi sosial tanah terhadap tanah tersebut tidak dapat dikesampingkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara, barang milik negara, atau kekayaan badan usaha milik negara dalam penetapannya sebagai Objek Reforma Agraria.

3. Penyelenggaraan Reforma Agraria

a. Umum

Penyelenggaraan Reforma Agraria dilaksanakan melalui hak menguasai negara untuk menjamin pemenuhan, pemulihan, dan pengakuan hak rakyat atas tanah dan sumber agraria lainnya. Pelaksanaan hak menguasai negara tersebut wajib dilakukan sesuai dengan sifat dan tujuannya bagi sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Penyelenggaraan Reforma Agraria memprioritaskan peruntukan dan pemanfaatan tanah serta sumber agraria lainnya bagi petani, penggarap, buruh tani, nelayan, masyarakat adat, perempuan, dan masyarakat miskin yang termarjinalkan dalam sistem agraria. Prioritas tersebut dimaksudkan untuk memperbaiki ketimpangan penguasaan dan pemilikan sumber agraria serta memperluas akses kelompok masyarakat yang selama ini memiliki kedudukan lemah dalam struktur agraria.

b. Perencanaan Reforma Agraria

Penyelenggaraan Reforma Agraria dilaksanakan berdasarkan Perencanaan Reforma Agraria yang disusun dalam bentuk Peta Jalan Reforma Agraria yang memuat arah kebijakan, target, tahapan, prioritas, strategi pelaksanaan, indikator kinerja, dan kebutuhan pendanaan Reforma Agraria. Perencanaan ini dilaksanakan melalui tata laksana Reforma Agraria; satu data agraria; penganggaran pelaksanaan Reforma Agraria; proses

identifikasi dan verifikasi pemilikan dan penguasaan tanah; penyelesaian Konflik Agraria; legalisasi atas tanah yang berkepastian hukum; pemberdayaan dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah; pemantauan dan evaluasi Reforma Agraria; dan kegiatan lain yang mendukung Reforma Agraria.

Perencanaan Reforma Agraria disusun dengan mempertimbangkan target dan capaian kinerja Reforma Agraria. Dalam hal ini Peta Jalan Reforma Agraria menjadi pedoman bagi kementerian, lembaga, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan lainnya dalam melaksanakan program dan kegiatan Reforma Agraria secara terkoordinasi dan terintegrasi.

c. Pelaksanaan Reforma Agraria

Pelaksanaan Reforma Agraria meliputi: penentuan dan penetapan LPRA; penerimaan dan/atau pendaftaran Objek Reforma Agraria dari masyarakat; penyelesaian Konflik Agraria; identifikasi, inventarisasi, verifikasi, dan pengukuran ulang Objek Reforma Agraria; Restitusi Tanah; Redistribusi Tanah kepada Subjek Reforma Agraria; pemberian legalitas hak atas tanah bagi petani, penggarap, buruh tani, nelayan, masyarakat adat, perempuan, dan masyarakat miskin yang termarjinalkan; dan pemberdayaan Subjek Reforma Agraria melalui penyediaan program pendukung dalam rangka meningkatkan pemanfaatan tanah. Rangkaian pelaksanaan tersebut mengintegrasikan penataan aset dengan pemberdayaan Subjek Reforma Agraria. Dengan demikian, Penyelenggaraan Reforma Agraria tidak berhenti pada penetapan atau pemberian legalitas hak atas tanah, tetapi juga mencakup penyediaan program pendukung agar tanah dapat digunakan dan dimanfaatkan secara berkelanjutan untuk meningkatkan kesejahteraan Subjek Reforma Agraria.

d. Monitoring dan Evaluasi

Monitoring dan evaluasi Penyelenggaraan Reforma Agraria dilaksanakan melalui koordinasi dalam pelaksanaan Reforma Agraria secara berkala; peninjauan lapangan terhadap pelaksanaan Reforma Agraria; penyusunan hasil monitoring dan evaluasi pelaksanaan Reforma Agraria; dan penyampaian hasil monitoring dan evaluasi pelaksanaan Reforma Agraria kepada Presiden setiap tahun. Selanjutnya monitoring dan evaluasi dilaksanakan untuk menilai capaian pelaksanaan Reforma Agraria; efektivitas kebijakan dan program Reforma Agraria; penyelesaian Konflik Agraria dan Sengketa Agraria; dampak Reforma Agraria terhadap pemerataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; dan dampak Reforma Agraria terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengurangan kemiskinan, ketahanan pangan, dan pembangunan berkelanjutan.

Monitoring dan evaluasi dilakukan berdasarkan indikator kinerja, target pelaksanaan, dan dampak Reforma Agraria yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil monitoring dan evaluasi digunakan sebagai dasar untuk menyempurnakan kebijakan dan program Reforma Agraria, mempercepat penyelesaian hambatan pelaksanaan, memperkuat koordinasi antarkementerian/lembaga dan Pemerintah Daerah, serta menetapkan langkah tindak lanjut dalam rangka mencapai tujuan Reforma Agraria.

Pelaksanaan monitoring dan evaluasi dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah, dan pihak terkait wajib memberikan data, informasi, dan dukungan yang diperlukan dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria. Ketentuan lebih lanjut mengenai perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi Penyelenggaraan Reforma Agraria diatur dalam Peraturan Pemerintah.

4. Badan Reforma Agraria Nasional (lagi dikerjakan RIRI)

a. Kedudukan

BRAN dibentuk berdasarkan Undang-Undang ini. BRAN merupakan lembaga yang melaksanakan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Reforma Agraria. BRAN berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. BRAN berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia. Dalam hal ini BRAN merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang memimpin dan mengoordinasikan Penyelenggaraan Reforma Agraria secara nasional. BRAN dapat membentuk perwakilan di tingkat provinsi dan/atau kabupaten/kota sesuai kebutuhan, dengan gubernur sebagai kepala perwakilan BRAN di tingkat provinsi dan bupati/wali kota sebagai kepala perwakilan di tingkat kabupaten/kota.

b. Fungsi, Tugas, dan Wewenang

BRAN berfungsi sebagai lembaga yang menyelenggarakan perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi terhadap Penyelenggaraan Reforma Agraria. Dalam menjalankan fungsinya tersebut, BRAN memiliki tugas menyusun perencanaan dan strategi nasional Reforma Agraria, melakukan pengumpulan, pengelolaan, dan pemutakhiran data Reforma Agraria, termasuk menetapkan target prioritas dan tahapan pelaksanaannya. Untuk mendukung perencanaan yang berbasis data, BRAN melakukan pengumpulan, pengelolaan, dan pemutakhiran data Reforma Agraria serta mengidentifikasi dan menetapkan Objek Reforma Agraria dan Subjek Reforma Agraria. Tugas lainnya adalah mengoordinasikan kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan lainnya dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria, mengidentifikasi dan menetapkan Objek Reforma Agraria dan Subjek Reforma Agraria, melaksanakan

penataan aset melalui redistribusi tanah dan pemberian legalitas hak atas tanah, serta melaksanakan monitoring dan evaluasi Penyelenggaraan Reforma Agraria. Hasil pelaksanaan tersebut selanjutnya dilaporkan kepada Presiden secara berkala sebagai bentuk pertanggungjawaban atas penyelenggaraan Reforma Agraria.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas tersebut, BRAN memiliki sejumlah kewenangan. BRAN berwenang menetapkan kebijakan teknis dan pedoman pelaksanaan Reforma Agraria serta menetapkan LPRA. Dalam rangka memastikan ketersediaan data dan informasi yang diperlukan, BRAN dapat meminta data, informasi, dan dokumen kepada kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan pihak lainnya.

Dalam hal terdapat Objek Reforma Agraria yang berstatus Konflik Agraria, BRAN berwenang menghentikan sementara proses administrasi pertanahan, termasuk penerbitan, peralihan, pembebanan, dan pendaftaran hak atas tanah. BRAN juga dapat meminta penghentian sementara tindakan lapangan yang bersifat kekerasan atau berpotensi menimbulkan kekerasan, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun aparat keamanan, pada lokasi Konflik Agraria. Kewenangan tersebut ditujukan untuk mencegah dan menghentikan eskalasi konflik kekerasan serta menciptakan kondisi yang memungkinkan penyelesaian konflik secara tertib dan adil. Selanjutnya BRAN berwenang melakukan verifikasi dan validasi terhadap Objek Reforma Agraria dan Subjek Reforma Agraria untuk memastikan ketepatan objek dan subjek yang menjadi sasaran pelaksanaan Reforma Agraria. BRAN juga berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan BRAN yang wajib dilaksanakan oleh kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan pihak lainnya, serta

menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelanggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BRAN juga berwenang melaksanakan penyelesaian Konflik Agraria, penataan aset, dan penataan akses sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan Reforma Agraria.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap penyelesaian Konflik Agraria, BRAN berwenang mengeluarkan keputusan penyelesaian Konflik Agraria yang bersifat final dan mengikat berdasarkan Undang-Undang. Selain kewenangan substantif tersebut, BRAN juga berwenang menyusun struktur organisasi, menentukan pejabat fungsional, serta mengelola Barang Milik Negara berupa tanah yang menjadi tanggung jawabnya.

c. Struktur Organisasi

RAN terdiri atas pimpinan dan kesekretariatan. Pimpinan BRAN berjumlah 3 (tiga) orang yang terdiri atas 1 (satu) orang kepala dan 2 (dua) orang wakil kepala yang mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang Reforma Agraria. Pimpinan BRAN diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Masa jabatan pimpinan BRAN selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan BRAN berhak atas penghasilan, hak lainnya, pelindungan hukum dan keamanan. Dalam menjalankan pelaksanaan tugas, pimpinan BRAN didukung oleh kesekretariatan yang paling sedikit terdiri atas: (1) Sekretaris Utama; (2) Deputi Perencanaan, Data, dan Informasi Agraria; (3) Deputi Hukum, Penyelesaian Konflik Agraria, dan Restitusi Tanah; (4) Deputi Penataan Aset dan Redistribusi Tanah; dan (5) Deputi Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria.

Sekretariat BRAN dipimpin oleh Sekretaris Utama yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala.

Sekretaris Utama mempunyai tugas melaksanakan pemberian dukungan administrasi kepada BRAN. Dalam melaksanakan tugas, Sekretaris Utama menyelenggarakan fungsi: koordinasi dan penyusunan rencana, program, dan anggaran BRAN; pemberian dukungan administrasi ketatausahaan dan sumber daya; dan pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala.

Deputi Perencanaan, Data, dan Informasi Agraria berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Deputi Perencanaan, Data, dan Informasi Agraria mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan perencanaan Reforma Agraria, menyediakan dan mengelola data Reforma Agraria, serta sebagai pusat informasi Reforma Agraria. Dalam melaksanakan tugas, Deputi Perencanaan, Data, dan Informasi Reforma Agraria menyelenggarakan fungsi: perumusan, penetapan dan penyelarasan perencanaan Reforma Agraria; penyediaan dan pengelolaan data Reforma Agraria; dan pusat informasi Reforma Agraria. Penyediaan dan pengelolaan data Reforma Agraria disusun dalam satu sistem informasi yang terintegrasi dengan Satu Data Indonesia.

Deputi Hukum, Penyelesaian Konflik Agraria, dan Restitusi Tanah berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Deputi Hukum, Penyelesaian Konflik Agraria, dan Restitusi Tanah mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, perumusan, pengkajian, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang hukum, penyelesaian Konflik Agraria, dan Restitusi Tanah. Dalam melaksanakan tugas, Deputi Hukum, Penyelesaian Konflik Agraria, dan Restitusi Tanah menyelenggarakan fungsi: perumusan, penetapan, dan penyelarasan kebijakan di bidang hukum, penyelesaian Konflik Agraria, dan Restitusi Tanah; pelaksanaan seluruh tahapan penyelesaian Konflik Agraria dan Restitusi Tanah; dan pelaksanaan fungsi lain yang ditugaskan oleh Kepala BRAN sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Deputi Penataan Aset dan Redistribusi Tanah berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Deputi Penataan Aset dan Redistribusi Tanah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan rencana penataan aset dan Redistribusi Tanah. Dalam melaksanakan tugas Deputi Penataan Aset dan Redistribusi Tanah menyelenggarakan fungsi:

1) perumusan, penetapan, dan penyelarasan kebijakan di bidang penataan aset dan Redistribusi Tanah;
2) pelaksanaan seluruh tahapan penataan aset dan Redistribusi Tanah;
3) pengawasan, pengendalian, dan evaluasi hasil pelaksanaan penataan aset dan Redistribusi Tanah secara nasional;
4) penyelesaian masalah administrasi yang timbul dalam proses penataan aset dan Redistribusi Tanah; dan
5) pelaksanaan fungsi lain yang ditugaskan oleh Kepala BRAN sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Deputi Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Deputi Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, perumusan, pengkajian, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemberdayaan Subjek Reforma Agraria. Dalam melaksanakan tugas, Deputi Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria menyelenggarakan fungsi: perumusan, penyelarasan, dan penetapan kebijakan di bidang pemberdayaan Subjek Reforma Agraria; pelaksanaan seluruh tahapan pemberdayaan Subjek Reforma Agraria; dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala BRAN. Ketentuan lebih lanjut mengenai fungsi, tugas, wewenang, dan struktur organisasi BRAN diatur dengan Peraturan Presiden.

d. Hubungan Antar-Lembaga

BRAN memimpin pengambilan keputusan lintas sektor antar-kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dalam

penentuan dan penetapan LPRA serta Objek Reforma Agraria yang bersumber dari kawasan hutan dan kawasan Objek Reforma Agraria lainnya. Keputusan lintas sektor antar-kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dilaksanakan **dengan** mengintegrasikan perubahan peruntukan dan/atau pelepasan kawasan hutan, pertambangan, perkebunan, tata ruang, dan urusan pemerintahan sektor lainnya untuk Objek Reforma Agraria ke dalam rencana tata ruang wilayah. Integrasi perubahan peruntukan dan/atau pelepasan kawasan diprioritaskan dan dipercepat dengan tenggat waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak keputusan ditetapkan. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara hubungan BRAN dengan lintas sektor diatur dalam Peraturan Pemerintah.

5. Dewan Pengawas BRAN

a. Pembentukan dan Kedudukan

Untuk menjamin akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas Penyelenggaraan Reforma Agraria, dibentuk Dewan Pengawas BRAN. Dewan Pengawas BRAN berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dewan Pengawas BRAN berjumlah 9 (sembilan) orang yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Anggota Dewan Pengawas BRAN minimal memiliki pengalaman paling sedikit 5 (lima) tahun di bidang Agraria dan berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun. Anggota Dewan Pengawas BRAN diangkat untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

b. Seleksi Anggota Dewan Pengawas BRAN

Calon anggota Dewan Pengawas BRAN diseleksi oleh panitia seleksi yang dibentuk oleh Presiden. Seleksi dilakukan secara terbuka, transparan, objektif, dan akuntabel dengan memperhatikan kompetensi, integritas, independensi, dan rekam

jejak calon. Selanjutnya panitia seleksi menyampaikan kepada Presiden calon anggota Dewan Pengawas BRAN sebanyak 2 (dua) kali jumlah anggota yang dibutuhkan. Presiden selanjutnya menyampaikan calon anggota tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan. Berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memilih calon anggota Dewan Pengawas BRAN dan menyampaikan calon terpilih kepada Presiden untuk ditetapkan.

Mekanisme seleksi tersebut dimaksudkan untuk memperoleh anggota Dewan Pengawas BRAN yang memiliki kompetensi dan integritas serta menjaga independensi pelaksanaan fungsi pengawasan. Keterlibatan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia juga menjadi bagian dari mekanisme pertanggungjawaban kelembagaan Dewan Pengawas BRAN.

c. Tugas dan Wewenang

Dewan Pengawas BRAN bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang BRAN dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria; menerima, menelaah, dan menindaklanjuti laporan masyarakat terkait kinerja BRAN dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria; memberikan pertimbangan *kepada Presiden dalam pengang*katan dan pemberhentian pimpinan BRAN; *dan* menyusun dan menyampaikan laporan pengawasan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Dalam menjalankan tugas tersebut, Dewan Pengawas BRAN berwenang untuk meminta data, informasi, dan dokumen Penyelenggaraan Reforma Agraria kepada BRAN; melakukan pemeriksaan dan verifikasi lapangan serta memberikan rekomendasi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat

Republik Indonesia; memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bagi perbaikan kinerja BRAN dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria; dan memanggil pimpinan BRAN, kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan pihak lain dalam rangka pengawasan Penyelenggaraan Reforma Agraria.

Tugas dan wewenang tersebut memberikan dasar bagi Dewan Pengawas BRAN untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja BRAN, menindaklanjuti laporan masyarakat, memperoleh data dan informasi yang diperlukan, serta menyampaikan rekomendasi perbaikan Penyelenggaraan Reforma Agraria kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

RUU ini mendelegasikan ketentuan lebih lanjut mengenai susunan organisasi, tata kerja, pengangkatan, dan pemberhentian anggota Dewan Pengawas BRAN diatur dalam Peraturan Presiden.

6. Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA), Objek Reforma Agraria, dan Subjek Reforma Agraria

a. Lokasi Prioritas Reforma Agraria

LPRA ditentukan oleh BRAN berdasarkan kriteria wilayah yang mengalami ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber Agraria; wilayah yang mengalami Konflik Agraria; wilayah dengan tanah telantar; wilayah yang mengalami kemiskinan; wilayah dengan tanah absentee; dan/atau wilayah dengan penguasaan tanah yang melebihi batas maksimum. Ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber Agraria merupakan keadaan ketika penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber Agraria terkonsentrasi pada sebagian kecil orang, badan hukum, atau badan usaha, sedangkan sebagian besar masyarakat hanya menguasai tanah dan sumber agraria lainnya dalam luasan terbatas, tidak memiliki tanah, atau kehilangan akses terhadap

sumber penghidupannya sehingga menimbulkan ketidakadilan sosial, ekonomi, dan Agraria. Adapun tanah absentee atau tanah guntai merupakan tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat tanah tersebut berada yang tidak dikelola atau ditelantarkan.

LPRA dapat meliputi wilayah atau kawasan perdesaan, perkebunan, kehutanan dan/atau wilayah yang berbatasan dengan hutan, pertambangan, pesisir dan pulau-pulau kecil, perkotaan, tapal batas, serta wilayah atau kawasan lainnya. Cakupan tersebut memungkinkan penetapan LPRA dilakukan berdasarkan karakteristik ketimpangan, konflik, kemiskinan, dan penguasaan sumber Agraria yang terdapat pada setiap wilayah.

Penentuan LPRA bertujuan untuk memperoleh potensi Objek Reforma Agraria dan Subjek Reforma Agraria. Penentuannya dilakukan melalui penerimaan pelaporan, pengaduan, dan pendaftaran potensi Objek Reforma Agraria dan Subjek Reforma Agraria dari masyarakat; inventarisasi dan identifikasi; pengumpulan satu data agraria; serta penentuan dan penetapan LPRA. LPRA yang telah ditentukan dan ditetapkan oleh BRAN menjadi dasar bagi penyelesaian Konflik Agraria, Restitusi Tanah, Redistribusi Tanah, dan Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria. LPRA tersebut selanjutnya dimasukkan ke dalam sistem informasi Reforma Agraria.

b. Objek Reforma Agraria

Objek Reforma Agraria mencakup tanah dan sumber agraria lainnya yang menjadi sumber kehidupan dan penghidupan masyarakat. Dengan cakupan tersebut, Reforma Agraria tidak hanya diarahkan pada penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, tetapi juga sumber agraria lain yang memiliki keterkaitan langsung dengan keberlangsungan kehidupan dan kegiatan ekonomi masyarakat.

Objek Reforma Agraria yang berupa tanah dapat berasal baik dari hasil penyelesaian Konflik Agraria maupun dari tanah yang tidak berkaitan dengan Konflik Agraria. Tanah tersebut meliputi tanah negara dan/atau area penggunaan lain yang telah dikuasai dan dimanfaatkan masyarakat secara terus-menerus; tanah masyarakat yang tumpang tindih dan/atau berkonflik dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, dan/atau perizinan berusaha, baik yang masih berlaku maupun yang telah berakhir masa berlakunya; serta tanah masyarakat yang tumpang tindih dan/atau berkonflik dengan pengusahaan di dalam maupun di luar kawasan hutan.

Objek Reforma Agraria juga mencakup tanah masyarakat yang tumpang tindih dan/atau berkonflik dengan barang milik negara atau daerah serta aset badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan masyarakat secara terus-menerus, baik yang berada di dalam maupun di luar kawasan hutan. Selain itu, Objek Reforma Agraria meliputi tanah hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, dan perizinan berusaha yang melebihi batas maksimum dan/atau melebihi luas hak atau perizinan yang diberikan.

Tanah lain yang dapat ditetapkan sebagai Objek Reforma Agraria meliputi tanah bekas hak *erfpacht,* tanah bekas partikelir, dan tanah bekas *eigendom* yang masih tersedia dan/atau telah dikuasai oleh masyarakat secara terus-menerus yang sesuai dengan ketentuan mengenai Subjek Reforma Agraria; tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas tanah negara yang diberikan kepada pemegang hak guna usaha dalam proses perubahan hak atas tanah, pemberian hak, dan perpanjangan hak; serta tanah pengganti bagi masyarakat miskin yang tinggal di kawasan rawan bencana, lahan kritis, dan/atau tanah yang kehilangan daya dukung lingkungan.

Objek Reforma Agraria selanjutnya mencakup tanah negara dan/atau area penggunaan lain yang telah dikuasai dan dimanfaatkan masyarakat secara terus-menerus; tanah masyarakat yang tumpang tindih dan/atau berkonflik dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan dan/atau perizinan berusaha, baik yang masih berlaku maupun yang sudah habis masa berlakunya; tanah masyarakat yang tumpang tindih dan/atau berkonflik dengan pengusahaan di dalam maupun di luar kawasan hutan; tanah masyarakat yang tumpang tindih dan/atau berkonflik dengan barang milik negara/daerah, aset badan usaha milik negara/daerah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan masyarakat secara terus-menerus, baik yang berada di dalam kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan; tanah hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, perizinan berusaha yang melebihi batas maksimum dan/atau melebihi luas hak dan/atau perizinan yang diberikan; tanah bekas hak *erfpacht*, tanah bekas partikelir, dan tanah bekas *eigendom* yang masih tersedia dan atau sudah dikuasai oleh masyarakat secara terus-menerus yang sesuai dengan ketentuan Subjek Reforma Agraria; tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas tanah negara yang diberikan kepada pemegang hak guna usaha dalam proses perubahan hak atas tanah, pemberian dan perpanjangan hak; tanah pengganti bagi masyarakat miskin yang tinggal di kawasan rawan bencana, lahan kritis dan/atau tanah yang kehilangan daya dukung lingkungan.

Selain itu, objek reforma agraria juga meliputi tanah yang menjadi barang milik negara/daerah, aset badan usaha milik negara/daerah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan masyarakat secara terus menerus; tanah transmigrasi yang tumpang tindih dan/atau berkonflik dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, kawasan hutan maupun perizinan berusaha kehutanan, barang milik negara/daerah, aset badan

usaha milik negara/daerah; tanah telantar atau kawasan telantar yang belum dan/atau telah dikuasai dan dimanfaatkan masyarakat secara terus-menerus; tanah hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, perizinan berusaha yang melebihi batas maksimum dan/atau melebihi luas hak/perizinan yang diberikan; tanah yang diperoleh dari kewajiban penyediaan lahan yang tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; tanah guntai; tanah timbul; tanah swapraja dan/atau bekas swapraja; dan tanah hak yang diserahkan secara sukarela oleh pemegang hak. Seluruh tanah tersebut merupakan sumber perolehan tanah untuk Redistribusi Tanah yang dilakukan oleh BRAN.

Tanah masyarakat yang tumpang tindih dan/atau berkonflik dengan barang milik negara atau daerah maupun aset badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah dapat diredistribusikan kepada Subjek Reforma Agraria apabila tanah tersebut telah dikuasai paling singkat 20 (dua puluh) tahun secara berturut-turut dengan itikad baik. Penetapan tanah tersebut sebagai Objek Reforma Agraria terlebih dahulu dilakukan melalui pelepasan dan/atau penghapusbukuan oleh instansi pemerintah yang membidangi keuangan atau badan usaha milik negara berdasarkan keputusan BRAN.

Selanjutnya orang perseorangan, badan hukum, atau badan usaha yang menguasai atau memiliki hak atas tanah yang tidak berkaitan dengan Konflik Agraria tetapi tanahnya ditetapkan sebagai Objek Reforma Agraria, berhak memperoleh kompensasi yang adil dan layak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Objek Reforma Agraria tidak hanya berupa tanah, tetapi juga dapat berupa sumber mata air, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, perairan, laut sebagai wilayah tangkap nelayan, serta sumber agraria lainnya yang ditetapkan oleh BRAN berdasarkan karakteristik wilayah dan kebutuhan masyarakat. Apabila

penyelesaian Konflik Agraria, Restitusi Tanah, Redistribusi Tanah, dan Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria mencakup sumber agraria selain tanah sebagai penunjang kehidupan dan penghidupan masyarakat, penetapan Objek Reforma Agraria wajib dilakukan secara menyeluruh.

Hak rakyat atas air merupakan kepemilikan bersama untuk memperoleh dan menggunakan air, sumber mata air, dan/atau wilayah perairan. Apabila penguasaan atau pemanfaatan sumber agraria mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya akses masyarakat terhadap air, sumber mata air, dan/atau wilayah perairan, Pemerintah wajib melakukan penataan kembali sesuai dengan tujuan Reforma Agraria.

Berkaitan dengan pelepasan status Barang Milik Negara Berupa Tanah dan/atau aset badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah berupa tanah untuk kepentingan Restitusi Tanah dan Redistribusi Tanah sebagai Objek Reforma Agraria dikecualikan dan tidak tunduk pada mekanisme pemindahtanganan aset atau barang milik negara untuk kepentingan komersial sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai perbendaharaan negara. Pengecualian tersebut didasarkan pada kedudukan pelepasan tanah sebagai pelaksanaan mandat konstitusional dan bukan sebagai transaksi keperdataan.

Pelepasan status Barang Milik Negara Berupa Tanah dan/atau aset badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah berupa tanah ditetapkan berdasarkan keputusan BRAN. Berdasarkan pelepasan tersebut, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang badan usaha milik negara, dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pengurangan aset dan penyertaan modal negara atau daerah. Tata cara pelepasan status tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

c. Subjek Reforma Agraria

Subjek Reforma Agraria ditetapkan oleh BRAN yang terdiri atas orang perseorangan, kelompok masyarakat, dan masyarakat adat. Orang perseorangan yang dapat ditetapkan sebagai Subjek Reforma Agraria harus merupakan warga negara Indonesia, berusia paling rendah 18 (delapan belas) tahun atau sudah menikah, serta bertempat tinggal di Objek Reforma Agraria atau bersedia tinggal di sekitar Objek Reforma Agraria.

Orang perseorangan yang dapat menjadi Subjek Reforma Agraria meliputi petani tidak bertanah; petani yang hanya menguasai tanah kurang dari 0,5 (nol koma lima) hektare; petani penggarap yang mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah yang bukan miliknya; dan buruh tani yang mengerjakan atau mengusahakan tanah orang lain dengan memperoleh upah.

Subjek Reforma Agraria juga mencakup nelayan kecil dan tradisional yang melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup, baik secara mandiri maupun sebagai nelayan buruh, dengan skala usaha kecil dan/atau berdasarkan hak perikanan yang dilaksanakan secara turun-temurun sesuai dengan budaya dan kearifan lokal. Selain itu, petambak skala kecil yang melakukan kegiatan budi daya ikan, budi daya komoditas perikanan lainnya, dan/atau produksi garam pada tambak paling luas 2 (dua) hektare secara mandiri untuk memenuhi kebutuhan hidup dapat ditetapkan sebagai Subjek Reforma Agraria.

Orang perseorangan lainnya yang dapat menjadi Subjek Reforma Agraria meliputi buruh perikanan, buruh pertambakan, dan buruh perusahaan yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan serta tidak memiliki tanah; orang yang menggantungkan kehidupannya pada tanah dan/atau kehilangan akses terhadap tanah dan sumber agraria; serta fakir miskin di perkotaan yang tidak memiliki akses terhadap tanah untuk tempat tinggal dan/atau sumber penghidupan. Dalam hal ini fakir miskin yang

dimaksud, merupakan orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian, tetapi tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.

Subjek Reforma Agraria juga meliputi orang yang telah menguasai dan mengusahakan tanah negara yang memenuhi kriteria sebagai Objek Reforma Agraria serta orang lain yang kehilangan atau mengalami pengurangan penguasaan dan pemilikan tanah maupun sumber penghidupannya akibat kondisi sosial, ekonomi, politik, bencana alam, atau melemahnya daya dukung lingkungan hidup. Kondisi politik dalam ketentuan tersebut berupa perubahan kebijakan yang merugikan orang perseorangan atau masyarakat lainnya.

Selanjutnya kelompok masyarakat sebagai Subjek Reforma Agraria dapat berbentuk perkumpulan, paguyuban, serikat, atau koperasi. Kelompok tersebut dibentuk dan ditumbuhkembangkan dari, oleh, dan untuk petani, nelayan, petambak, peternak, serta kelompok masyarakat lainnya yang menggantungkan kehidupannya pada tanah dan/atau kehilangan hak atas tanah serta sumber agraria lainnya.

Penyelenggaraan Reforma Agraria bagi masyarakat adat dilakukan dalam rangka memenuhi, memulihkan, dan mengakui hak atas tanah dan/atau wilayah adat. Dalam konteks ini masyarakat adat merupakan sekelompok orang yang memiliki hubungan kuat dengan wilayah adatnya dan memiliki sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, dan hukum; memiliki identitas budaya yang sama; serta hidup secara turun-temurun di wilayah geografis tertentu berdasarkan ikatan asal-usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal.

Wilayah adat merupakan satu kesatuan teritorial yang memiliki batas tertentu berupa tanah, termasuk lembah dan gunung, hutan, perairan, pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil

beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, baik yang berada di atas maupun di bawah permukaannya. Wilayah tersebut diperoleh secara turun-temurun atau berdasarkan kesepakatan dengan pihak lain.

d. Hak dan Kewajiban Subjek Reforma Agraria

Subjek Reforma Agraria berhak mendapatkan kepastian hukum atas tanah berupa bukti kepemilikan tanah, memperoleh dukungan pemberdayaan dalam rangka Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria, serta mendapatkan jaminan pelindungan hukum selama Penyelenggaraan Reforma Agraria. Jaminan pelindungan hukum tersebut meliputi hak untuk mendapatkan tanda pendaftaran LPRA yang memuat Subjek Reforma Agraria dan Objek Reforma Agraria; pencegahan penerbitan keputusan Pemerintah mengenai penguasaan, pemilikan, dan penggunaan tanah di luar tujuan Reforma Agraria; serta jaminan tidak dapat dituntut secara pidana dan/atau digugat secara perdata.

Selain memperoleh hak, setiap Subjek Reforma Agraria wajib menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanah secara aktif dan mandiri sesuai dengan tujuan Reforma Agraria. Subjek Reforma Agraria juga wajib menjaga kesuburan tanah dan kelestarian alam.

Apabila tanah Objek Reforma Agraria tidak lagi digunakan oleh Subjek Reforma Agraria selama 2 (dua) tahun berturut-turut, BRAN memberikan peringatan tertulis agar Subjek Reforma Agraria menggunakan atau mengusahakan tanah tersebut. Apabila dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak peringatan tertulis diberikan Subjek Reforma Agraria tetap tidak menggunakan Objek Reforma Agraria, BRAN dapat memberikan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain yang memenuhi persyaratan sebagai Subjek Reforma Agraria.

Ketentuan mengenai peringatan tertulis dan pemberian hak atas tanah kepada pihak lain tidak berlaku apabila tidak digunakannya Objek Reforma Agraria disebabkan oleh keadaan kahar. Keadaan kahar merupakan keadaan atau peristiwa yang terjadi di luar kemampuan, kekuasaan, atau kendali wajar Subjek Reforma Agraria, termasuk sakit permanen yang menyebabkan Subjek Reforma Agraria tidak mampu mencari penghidupan.

7. Penyelesaian Konflik Agraria, Restitusi Tanah, Redistribusi Tanah, dan Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria

a. Penyelesaian Konflik Agraria

Konflik Agraria yang ditangani oleh BRAN adalah Konflik Agraria yang diakibatkan oleh tumpang tindih tanah masyarakat dan/atau desa dengan hak-hak atas tanah, kawasan hutan, atau perizinan berusaha lainnya, berdampak luas pada masyarakat secara sosial, politik, ekonomi, atau budaya. Konflik Agraria diakibatkan oleh ketidakadilan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber agraria yang bersumber dari relasi kuasa yang timpang, antara masyarakat dengan badan usaha, badan hukum dan/atau instansi pemerintah. Wilayah Konflik Agraria pada umumnya merupakan tanah-tanah yang telah lama ditempati secara turun-temurun, menjadi sumber kehidupan dan identitas masyarakat, yang kemudian, tanpa persetujuan masyarakat di atas tanah tersebut diterbitkan keputusan pejabat publik sehingga menyebabkan ledakan konflik agraria. BRAN tidak menangani Sengketa Agraria kecuali sengketa antarinstansi pemerintahan yang termasuk Objek Reforma Agraria.

Penyelesaian Konflik Agraria dilakukan secara efektif, transparan, dan berkeadilan, dengan mengutamakan musyawarah dan pemulihan hubungan sosial, sepanjang tidak mengakibatkan pengingkaran atau pengurangan hak pihak yang di rugikan dan memberikan kepastian hukum kepada Subjek Reforma Agraria dan

para pihak, berdasarkan prinsip: (1) pengakuan atas Konflik Agraria; (2) keberpihakan kepada korban; (3) penyelesaian berbasis hak asasi manusia; (4) koreksi terhadap kebijakan dan tindakan negara yang menjadi sumber konflik; (5) Restitusi Tanah; dan (6) pemberdayaan dan pemulihan korban.

Rancangan Undang-Undang ini mengharuskan penyelesaian Konflik Agraria bertujuan untuk: (1) mengakhiri Konflik Agraria; (2) memenuhi, memulihkan dan mengakui hak masyarakat atas tanah; (3) memperbaiki ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dan/atau sumber agraria; (4) memberikan kepastian hukum mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber agraria; dan (5) mencegah terjadinya kembali Konflik Agraria di masa yang akan datang.

Penyelesaian Konflik Agraria dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1) penerimaan dan pengumpulan pelaporan Konflik Agraria dari masyarakat dan pemerintah;
2) pengkajian, pemeriksaan, verifikasi Konflik Agraria secara fisik dan yuridis;
3) koordinasi dan kerja sama dengan kementerian dan/atau lembaga dalam hal penyelesaian Konflik Agraria;
4) penetapan keputusan tentang penyelesaian konflik;
5) penetapan Objek Reforma Agraria dan Subjek Reforma Agraria dari hasil penyelesaian Konflik Agraria;
6) pemulihan hak-hak masyarakat yang terdampak Konflik Agraria berdasarkan Undang-Undang ini;
7) penyelesaian permasalahan Konflik Agraria atau Sengketa Agraria bekerja sama dengan kementerian/lembaga yang terkait; dan
8) pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan keputusan penyelesaian Konflik Agraria.

Dalam hal penetapan keputusan tentang penyelesaian Konflik Agraria, BRAN menetapkan kebijakan korektif yang wajib dilaksanakan oleh kementerian/lembaga, badan, Pemerintah Daerah, badan usaha, dan pihak lainnya sesuai kewenangannya. Kebijakan korektif dapat berupa:

1) perbaikan administrasi;
2) pengurangan luas lahan;
3) perubahan batas,
4) perubahan fungsi/status; dan/atau
5) pencabutan keputusan tata usaha negara sesuai keputusan BRAN.

Kebijakan korektif dilaksanakan dan ditetapkan paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak keputusan penyelesaian Konflik Agraria. Dalam hal kementerian/lembaga, badan, Pemerintah Daerah, badan usaha, dan pihak lainnya sesuai kewenangannya tidak menjalankan kebijakan korektif, BRAN dapat melaporkan hal tersebut kepada Presiden dan/atau menjalankan kebijakan korektif yang menjadi kewenangan BRAN. Pejabat kementerian/lembaga, badan, Pemerintah Daerah, badan usaha, dan pihak lainnya yang tidak menjalankan kebijakan korektif, dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Dalam hal memastikan tujuan Reforma Agraria tercapai, proses dan hasil penyelesaian Konflik Agraria harus terintegrasi dengan rencana Restitusi Tanah, Redistribusi Tanah, dan pemberdayaan Subjek Reforma Agraria. Dalam hal ditemukan pejabat kementerian, lembaga, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pihak lainnya sesuai kewenangannya tidak melaksanakan kebijakan korektif, BRAN memberikan sanksi administratif berupa:

1) teguran tertulis;
2) penghentian sementara kegiatan;

3) perintah pemulihan;
4) denda administratif; dan/atau
5) sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian Konflik Agraria diatur dengan Peraturan Pemerintah.

b. Restitusi Tanah dan Redistribusi Tanah

Restitusi Tanah dan Redistribusi Tanah dilaksanakan oleh BRAN secara transparan, partisipatif, berkeadilan, dan akuntabel. Restitusi Tanah dilaksanakan terhadap Objek Reforma Agraria yang merupakan hak masyarakat, kelompok masyarakat, masyarakat adat, desa, atau pihak lain yang sah, yang hilang, beralih, dikuasai, atau dimanfaatkan oleh pihak lain akibat Konflik Agraria, kebijakan pemerintah, tindakan administrasi, atau sebab lainnya yang bertentangan dengan hukum atau keadilan agraria. Restitusi Tanah dilakukan melalui:

1) identifikasi dan verifikasi klaim serta bukti penguasaan, pemilikan, penggunaan, atau pemanfaatan tanah;
2) penetapan pihak yang berhak menerima Restitusi Tanah;
3) pengembalian tanah kepada pihak yang berhak;
4) pemberian hak atas tanah atau pemulihan status hukum atas tanah yang direstitusi;
5) pemberian tanah pengganti dan/atau bentuk pemulihan lain yang setara apabila pengembalian tanah tidak dimungkinkan; dan
6) pemberian pendampingan serta pemberdayaan kepada penerima restitusi.

Redistribusi Tanah dilakukan melalui tahapan:

1) identifikasi, inventarisasi, verifikasi, pemetaan objek dan subjek Redistribusi Tanah baik yang berasal dari tanah hasil penyelesaian Konflik Agraria dan non-Konflik Agraria termasuk yang berasal dari Bank Tanah;

2) penataan ulang luas dan fungsi penggunaan tanah secara berkeadilan dan berkelanjutan bersama masyarakat;
3) penentuan jenis hak atas tanah dilakukan melalui musyawarah bersama masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4) sosialisasi redistribusi kepada Subjek Reforma Agraria;
5) koordinasi dan kerja sama dalam hal penerbitan hak atas tanah hasil Redistribusi Tanah dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintah di bidang pertanahan;
6) penetapan objek dan subjek Redistribusi Tanah; dan
7) penyerahan bukti kepemilikan hak atas tanah.

Setiap Orang yang tetap menduduki, menguasai, memanfaatkan, atau mengusahakan tanah yang telah ditetapkan sebagai Objek Reforma Agraria diberikan sanksi administratif berupa peringatan tertulis oleh BRAN. Dalam rangka memastikan tujuan Reforma Agraria tercapai, proses dan hasil Redistribusi Tanah wajib terintegrasi dengan program pemberdayaan dan pengembangan akses Reforma Agraria.

c. Penguatan Hak Atas Tanah

Dalam hal Redistribusi Tanah, Subjek Reforma Agraria diberikan hak atas tanah berupa hak milik, hak pakai, hak guna usaha, atau hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian hak atas tanah dengan mempertimbangkan kepemilikan perorangan, kepemilikan bersama, dan/atau kepemilikan masyarakat adat. Kepemilikan bersama atas hak atas tanah Objek Reforma Agraria diberikan kepada Subjek Reforma Agraria baik kelompok masyarakat maupun Masyarakat Adat untuk mempertahankan kesatuan tanah dan sumber agraria lainnya, mencegah fragmentasi dan konsentrasi kembali penguasaan tanah, serta memperkuat pemberdayaan Subjek Reforma Agraria. Kepemilikan bersama atas

hak atas tanah Objek Reforma Agraria memberikan kewenangan kepada para pemegang hak untuk bersama-sama menguasai, menggunakan, memanfaatkan, dan menjaga tanah serta sumber agraria lainnya sesuai tujuan Reforma Agraria. Kepemilikan bersama atas hak atas tanah tidak menghilangkan hak perseorangan para pemegangnya untuk menggunakan, memanfaatkan, dan menjaga tanah serta sumber agraria lainnya sesuai tujuan Reforma Agraria. Pendaftaran dan penerbitan sertifikat hak atas tanah dilakukan oleh kantor pertanahan berdasarkan penetapan atas Objek Reforma Agraria dan Subjek Reforma Agraria oleh BRAN. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pendaftaran, pengelolaan, penggunaan, pemanfaatan, dan pewarisan terhadap kepemilikan bersama atas hak milik diatur dalam Peraturan Pemerintah.

d. Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria

Pemberdayaan Subjek Reforma Agraria merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tahapan Redistribusi Tanah. Dalam rangka pemberdayaan Subjek Reforma Agraria, BRAN melakukan:

1) identifikasi, inventarisasi, pemetaan ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan serta pengkajian potensi Objek Reforma Agraria;
2) integrasi Objek Reforma Agraria dan Subjek Reforma Agraria, pemberdayaan ekonomi, dan pembangunan wilayah ke dalam rencana pemberdayaan Subjek Reforma Agraria;
3) koordinasi program pemberdayaan Subjek Reforma Agraria bersama kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah dan pemerintah desa;
4) koordinasi kemitraan dan kerja sama yang adil serta berkelanjutan antara subjek Reforma Agraria dengan pemerintah, perguruan tinggi, organisasi masyarakat sipil, pelaku usaha, lembaga keuangan, dan pihak lainnya;
5) pemantauan dan evaluasi terhadap pencapaian tujuan pemberdayaan Subjek Reforma Agraria; dan

6) penyusunan dan penyampaian laporan pelaksanaan pemberdayaan Subjek Reforma Agraria.

e. Pelindungan dan Pencegahan

Dalam pelaksanaan Reforma Agraria, negara wajib memberikan jaminan pelindungan hukum kepada Subjek Reforma Agraria dan pihak-pihak yang terlibat dalam proses Reforma Agraria. Pelindungan tersebut dilakukan melalui beberapa langkah. Pertama, negara menjamin pendaftaran LPRA yang memuat data mengenai Subjek dan Objek Reforma Agraria. Kedua, penerbitan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan Objek Reforma Agraria, tetapi berada di luar tujuan Reforma Agraria, ditunda sampai dengan diterbitkannya Keputusan BRAN. Ketiga, Subjek Reforma Agraria, pendamping masyarakat, serta setiap orang yang mempertahankan hak atas tanahnya tidak dapat dituntut secara pidana maupun perdata.

Selain memberikan pelindungan, negara juga berkewajiban melakukan langkah-langkah pencegahan agar Konflik Agraria baru tidak terjadi. Pencegahan tersebut dilakukan dengan menerapkan prinsip persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan dalam setiap proses penerbitan hak atas tanah, perizinan berusaha, dan penetapan kebijakan pembangunan. Dalam penanganan konflik, penggunaan kekerasan, intimidasi, dan diskriminasi harus dilarang, dengan mengedepankan pendekatan dialog yang konstruktif. Upaya pencegahan juga perlu diperkuat melalui kerja sama antarkementerian/lembaga serta penggunaan data dan peta yang dimiliki masyarakat sebagai bahan pembanding dalam proses pengambilan keputusan.

8. Penataan dan Pengendalian Serta Pembatasan Tanah

a. Penataan dan Pengendalian Tanah

Negara wajib mencegah pengalihan kembali tanah hasil Reforma Agraria yang menyebabkan konsentrasi pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Untuk menjamin keadilan hak

atas tanah, pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Pemerintah Pusat melakukan penataan dan pengendalian tanah terhadap pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah baik orang perorangan maupun badan hukum. Penataan pertanahan diselenggarakan untuk menjamin keseimbangan antara fungsi sosial, fungsi ekonomi, dan fungsi lingkungan hidup serta menjamin keberlanjutan sumber kehidupan dan penghidupan masyarakat. Dalam rangka penataan pertanahan, Pemerintah wajib melakukan penataan pertanahan secara berkelanjutan dengan mempertimbangkan daya dukung lingkungan hidup, karakteristik ekosistem, risiko bencana, dan kebutuhan kehidupan masyarakat.

b. Pembatasan Tanah

Pemerintah menentukan batas minimum dan maksimum penguasaan dan pemilikan tanah. Batas minimum ditetapkan dengan luas yang dapat menjamin kehidupan yang layak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Batas maksimum ditetapkan dengan luas yang dapat menjamin pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah dengan mendasarkan pada ketersediaan kawasan produktif, kawasan budidaya, kepadatan penduduk, daya dukung lingkungan dan luas wilayah daerah kabupaten/kota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam penentuan batas maksimum dan minimum penguasaan atau pemilikan tanah, Pemerintah mempertimbangkan:

1) rasio gini dari pemilikan dan penguasaan tanah di suatu daerah;
2) ketersediaan tanah di suatu daerah;
3) kepadatan penduduk;
4) angka kemiskinan; dan
5) kondisi dan fungsi lingkungan hidup.

Pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah dimaksudkan untuk mengurangi rasio gini penguasaan tanah hingga 0,30. Selain itu, Satu bidang tanah yang mencakup seluruh wilayah pulau kecil atau

berbatasan langsung dengan garis pantai tidak dapat diberikan seluruhnya dalam satu kesatuan hak atas tanah kepada satu orang atau satu badan hukum. Ketentuan lebih lanjut tentang penentuan batas maksimum dan minimum penguasaan dan pemilikan tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah. Ketentuan lebih lanjut mengenai penataan dan pengendalian serta pembatasan tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah.

9. Partisipasi Masyarakat.

   Masyarakat berhak berpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan Reforma Agraria. BRAN dan Pemerintah wajib menjamin partisipasi masyarakat yang bermakna dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria. Keterlibatan masyarakat dilakukan dalam tahapan:

   a. penyelesaian Konflik Agraria;
   b. Redistribusi Tanah dan Restitusi Tanah; dan
   c. pemberdayaan Subjek Reforma Agraria.

   BRAN dan Pemerintah wajib menyediakan mekanisme, sarana, waktu, dan dukungan yang memadai agar masyarakat dapat berpartisipasi secara efektif. Masyarakat yang berpartisipasi dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria tidak boleh dikenai ancaman, intimidasi, kriminalisasi, kekerasan, diskriminasi, atau tindakan lain yang menghambat pelaksanaan hak partisipasinya. Pemerintah wajib memberikan perlindungan kepada masyarakat, pelapor, saksi, dan pihak yang berpartisipasi dalam pelaksanaan Reforma Agraria dari tindakan. Ketentuan lebih lanjut mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Reforma Agraria diatur dengan Peraturan BRAN.

10. Pendanaan

    Pendanaan Reforma Agraria dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Penyusunan rencana kerja dan anggaran dikelola oleh Kepala selaku pengguna anggaran di lingkungan BRAN.

11. Larangan

Pengaturan mengenai larangan ditujukan untuk menjaga keabsahan proses penetapan Objek Reforma Agraria dan Subjek Reforma Agraria, penyelesaian Konflik Agraria, penerbitan Keputusan BRAN, serta pelaksanaan Redistribusi Tanah. Setiap Orang dilarang, dengan maksud memengaruhi secara melawan hukum proses tersebut, membuat secara tidak benar atau memalsukan surat, dokumen, data, keterangan, atau peta; mengubah, menghilangkan, atau menyembunyikan surat, dokumen, data, keterangan, atau peta; serta menggunakan surat, dokumen, data, keterangan, atau peta yang diketahuinya palsu atau tidak benar.

Pejabat di lingkungan BRAN atau pejabat lain yang melaksanakan tugas dalam penetapan Objek Reforma Agraria, penetapan Subjek Reforma Agraria, penyelesaian Konflik Agraria, atau pelaksanaan Redistribusi Tanah dilarang menyalahgunakan wewenang untuk menguntungkan diri sendiri, Orang lain, atau Korporasi apabila perbuatan tersebut mengakibatkan hilang atau berkurangnya hak masyarakat atas tanah atau sumber agraria lainnya.

Subjek Reforma Agraria dilarang dengan sengaja mengalihkan, menjual, menghibahkan, menukar, atau melepaskan tanah Objek Reforma Agraria kepada pihak lain. Subjek Reforma Agraria juga dilarang mengagunkan tanah Objek Reforma Agraria untuk kepentingan yang tidak berkaitan dengan kegiatan produktif dan peningkatan kesejahteraannya; menelantarkan tanah Objek Reforma Agraria; menguasai atau memiliki tanah Objek Reforma Agraria secara kumulatif melampaui batas yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang ini; serta melakukan perbuatan lain yang mengakibatkan tidak tercapainya tujuan Reforma Agraria. Larangan pengalihan tanah dikecualikan untuk pewarisan hak atas tanah atau terhadap tanah yang berasal dari Restitusi Tanah.

Setiap Orang dilarang menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan, intimidasi, rekayasa penegakan hukum, atau cara melawan hukum lainnya untuk menghalangi Penyelenggaraan Reforma Agraria, pelaksanaan hak Subjek Reforma Agraria, kegiatan pendampingan

masyarakat dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria, atau pelaksanaan tugas dan wewenang BRAN. Larangan tersebut dimaksudkan untuk menjamin Penyelenggaraan Reforma Agraria dapat dilaksanakan tanpa tekanan, kekerasan, intimidasi, atau penyalahgunaan proses hukum terhadap Subjek Reforma Agraria, masyarakat, pendamping masyarakat, maupun BRAN.

Setiap Orang juga dilarang menduduki, menguasai, memanfaatkan, atau mengusahakan tanah yang telah ditetapkan sebagai Objek Reforma Agraria apabila perbuatan tersebut tidak didasarkan pada hak, izin, atau dasar penguasaan lain yang sah dan/atau menghambat Redistribusi Tanah atau pelaksanaan Reforma Agraria. Selain itu, Setiap Orang dilarang secara melawan hukum merusak, memindahkan, menghilangkan, atau mengubah tanda batas, patok, maupun penanda fisik lain yang dipasang oleh pejabat yang berwenang dan digunakan dalam pelaksanaan Reforma Agraria. Larangan ini diperlukan untuk menjaga kepastian mengenai lokasi, luas, dan batas fisik tanah dalam proses identifikasi, pengukuran, penetapan, dan Redistribusi Tanah.

Setiap Orang, baik secara langsung maupun tidak langsung, atas nama sendiri atau dengan menggunakan nama pihak lain, dilarang menguasai, memiliki, atau mengendalikan tanah hasil Reforma Agraria secara kumulatif melampaui batas maksimum penguasaan atau pemilikan tanah yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang ini. Larangan tersebut diarahkan untuk mencegah penguasaan tanah secara terselubung dan rekonsentrasi tanah hasil Reforma Agraria pada orang atau pihak tertentu.

12. Ketentuan Pidana

Materi muatan mengenai ketentuan pidana mengatur pemidanaan terhadap perbuatan yang mengganggu keabsahan dan pelaksanaan Reforma Agraria. Setiap Orang yang, dengan maksud memengaruhi secara melawan hukum penetapan Objek Reforma Agraria, penetapan Subjek Reforma Agraria, penyelesaian Konflik Agraria, atau penerbitan Keputusan BRAN, membuat secara tidak benar atau memalsukan surat,

dokumen, data, keterangan, atau peta; mengubah, menghilangkan, atau menyembunyikan surat, dokumen, data, keterangan, atau peta; atau menggunakan surat, dokumen, data, keterangan, atau peta yang diketahuinya palsu atau tidak benar, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori V.

Pejabat di lingkungan BRAN atau pejabat lain yang melaksanakan tugas dalam penetapan Objek Reforma Agraria, penetapan Subjek Reforma Agraria, penyelesaian Konflik Agraria, atau pelaksanaan Redistribusi Tanah yang menyalahgunakan wewenang untuk menguntungkan diri sendiri, Orang lain, atau Korporasi sehingga mengakibatkan hilang atau berkurangnya hak masyarakat atas tanah atau sumber agraria lainnya dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori V.

Terhadap Subjek Reforma Agraria yang dengan sengaja mengalihkan, menjual, menghibahkan, menukar, atau melepaskan tanah Objek Reforma Agraria kepada pihak lain, dikenai pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori IV. Selanjutnya, setiap Orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan, intimidasi, melakukan rekayasa penegakan hukum, atau menggunakan cara lain untuk menghalangi Penyelenggaraan Reforma Agraria, pelaksanaan hak Subjek Reforma Agraria, kegiatan pendampingan masyarakat, atau pelaksanaan tugas dan kewenangan BRAN dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda Kategori V. Apabila perbuatan tersebut mengakibatkan luka berat, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori VI. Apabila perbuatan tersebut mengakibatkan kematian, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori VII. Ketentuan tersebut juga mengatur pemberatan pidana berdasarkan kualitas pelaku. Apabila perbuatan menghalangi Penyelenggaraan Reforma Agraria dilakukan oleh aparatur sipil negara, aparat penegak hukum, atau anggota Tentara Nasional Indonesia, ancaman pidana yang berlaku terhadap perbuatan

tersebut, termasuk apabila mengakibatkan luka berat atau kematian, ditambah 1/3 (satu per tiga).

Setiap Orang yang tetap menduduki, menguasai, memanfaatkan, atau mengusahakan tanah yang telah ditetapkan sebagai Objek Reforma Agraria, sedangkan perbuatan tersebut tidak didasarkan pada hak, izin, atau dasar penguasaan lain yang sah dan/atau menghambat Redistribusi Tanah atau pelaksanaan Reforma Agraria, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori IV. Setiap Orang yang secara melawan hukum merusak, memindahkan, menghilangkan, atau mengubah tanda batas, patok, atau penanda fisik lain yang dipasang oleh pejabat yang berwenang dan digunakan dalam pelaksanaan Reforma Agraria dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Kategori III.Selanjutnya setiap Orang yang, baik secara langsung maupun tidak langsung, atas nama sendiri atau dengan menggunakan nama pihak lain, menguasai, memiliki, atau mengendalikan tanah hasil Reforma Agraria secara kumulatif melampaui batas maksimum penguasaan atau pemilikan tanah dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori IV.

Ketentuan pidana juga mengatur pertanggungjawaban pidana Korporasi. Apabila tindak pidana dilakukan oleh Korporasi, pertanggungjawaban pidana dapat dikenakan terhadap Korporasi, pengurus yang mempunyai kedudukan fungsional, pemberi perintah, pemegang kendali, dan/atau pemilik manfaat Korporasi sesuai dengan ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Terhadap pengurus, pemberi perintah, pemegang kendali, dan/atau pemilik Korporasi dapat dikenai pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun. Pidana denda terhadap Korporasi dijatuhkan paling sedikit Kategori VI untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara di bawah 7 (tujuh) tahun atau paling sedikit Kategori VII untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun.

Selain pidana denda, Korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pembayaran ganti rugi; perbaikan akibat tindak pidana; pelaksanaan kewajiban yang telah dilalaikan; perampasan barang atau keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; pengumuman putusan pengadilan; pencabutan izin tertentu; pelarangan permanen melakukan perbuatan tertentu; penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan Korporasi; pembekuan seluruh atau sebagian kegiatan usaha Korporasi; pembatalan hak atas tanah yang diperoleh melalui tindak pidana; perampasan tanah yang diperoleh dari tindak pidana; dan/atau pembubaran Korporasi. Penjatuhan pidana tambahan tersebut dilaksanakan dengan tetap memperhatikan hak pihak ketiga yang beriktikad baik.

13. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria diperlukan untuk memastikan bahwa berlakunya Undang-Undang ini tidak menimbulkan kekosongan hukum, ketidakpastian dalam penyelenggaraan Reforma Agraria, maupun tumpang tindih kewenangan antarlembaga. Ketentuan peralihan sekaligus menjadi jembatan untuk mengintegrasikan kebijakan dan program Reforma Agraria yang telah berjalan dengan sistem Penyelenggaraan Reforma Agraria berdasarkan Undang-Undang ini.

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, seluruh penyelenggaraan Reforma Agraria yang selama ini diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Objek Reforma Agraria wajib diselenggarakan dengan berpedoman pada prinsip, tujuan, kebijakan, dan ketentuan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Untuk menjamin adanya kejelasan kelembagaan, kementerian/lembaga yang selama ini menjalankan kewenangan di bidang Reforma Agraria wajib mendelegasikan kewenangan tersebut kepada BRAN paling lambat 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini

berlaku. Apabila sampai dengan batas waktu tersebut kewenangan dimaksud belum didelegasikan, kewenangan tersebut dianggap telah didelegasikan kepada BRAN sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

Di sisi lain, seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, pemberian hak, perizinan, konsesi, pengelolaan, dan penyelesaian Konflik Agraria tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan mengenai Penyelenggaraan Reforma Agraria dalam Undang-Undang ini. Program dan proses Reforma Agraria yang telah dilaksanakan sebelum Undang-Undang ini berlaku juga tetap diakui keberlangsungannya. Oleh karena itu, penyelesaian Konflik Agraria, restitusi tanah, Redistribusi Tanah, dan pemberdayaan Subjek Reforma Agraria yang telah selesai maupun yang masih dalam proses sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap berlaku dan selanjutnya diintegrasikan ke dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria berdasarkan Undang-Undang ini. Dalam hal terdapat pertentangan, tumpang tindih, atau ketidaksesuaian kewenangan antara kementerian/lembaga, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Reforma Agraria, penyelesaiannya dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini.

Selanjutnya, kementerian/lembaga, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan Pemerintah Daerah wajib melakukan penyesuaian terhadap peraturan, kebijakan, dan keputusan yang berkaitan dengan pemberian hak atas tanah, perizinan, serta tindakan pemerintahan lainnya yang berhubungan dengan Penyelenggaraan Reforma Agraria. Selain itu, kewajiban penyesuaian tidak hanya berlaku bagi kementerian/lembaga, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan Pemerintah Daerah, tetapi juga bagi setiap pihak lain yang memiliki kewenangan atas sumber agraria. Seluruh

pihak tersebut wajib menyesuaikan kebijakannya dengan tujuan Reforma Agraria yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.

Sejak Undang-Undang ini mulai berlaku, seluruh tugas, fungsi, kewenangan, program, kegiatan, hak, dan kewajiban yang selama ini berkaitan dengan penyelenggaraan Reforma Agraria dan dilaksanakan oleh Gugus Tugas Reforma Agraria, Tim Pelaksana Percepatan Reforma Agraria, tim atau satuan tugas maupun kelembagaan penyelesaian konflik agraria yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan, serta satuan tugas atau kelembagaan lainnya yang memiliki tugas dan fungsi di bidang Reforma Agraria, beralih kepada BRAN. Pengalihan tersebut mencakup pelaksanaan berbagai aspek utama Reforma Agraria, khususnya penataan aset, penataan akses, penyelesaian konflik agraria, pengawasan pelaksanaan Reforma Agraria, serta pengelolaan Tanah Objek Reforma Agraria. Untuk menjamin agar pengalihan kelembagaan tersebut dapat berlangsung secara efektif, seluruh unsur pendukung pelaksanaan tugas, meliputi personel, pendanaan, sarana dan prasarana, aset, arsip, data, informasi, dokumen, serta hak dan kewajiban, wajib dialihkan kepada BRAN paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini mulai berlaku.

Selanjutnya seluruh proses penanganan Konflik Agraria, Restitusi Tanah, Redistribusi Tanah, penataan akses, pemantauan dan evaluasi, serta program Reforma Agraria lainnya yang masih berlangsung tetap dilaksanakan hingga selesai oleh BRAN. Pengaturan lebih lanjut mengenai mekanisme dan tata cara pengalihan tersebut akan ditetapkan melalui Peraturan Presiden.

Di samping itu, Ketentuan Peralihan Undang-Undang ini juga mengatur Kewajiban pemegang hak guna usaha yang belum dilakukan untuk menyerahkan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas bidang tanah hak guna usaha sebelum berlakunya Undang-Undang ini wajib dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun setelah Undang-Undang ini berlaku. Dalam hal pemegang hak guna usaha tidak

melakukan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemegang hak guna usaha wajib memberikan keuntungan yang didapat dari hasil pemanfaatan tanah hak guna usaha tersebut senilai 20% (dua puluh persen) kepada masyarakat di sekitar lahan melalui BRAN. Selanjutnya BRAN menyalurkan keuntungan kepada masyarakat di sekitar lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lambat 1 (satu) bulan sejak keuntungan tersebut diterima.

14. Ketentuan Lain-Lain

Ketentuan Lain-Lain dalam Undang-Undang ini mengatur mengenai pengaturan lebih lanjut tentang pejabat fungsional, tata kelola badan, jabatan, pengangkatan dan pemberhentian diatur melalui Peraturan BRAN. Mengenai hak dan keuangan, diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

15. Ketentuan Penutup

Dalam Ketentuan Penutup, Undang-Undang ini mengatur mengenai kewenangan Satuan Tugas Penertiban Kawasan Hutan yang berkaitan dengan penyediaan Tanah Objek Reforma Agraria, penyelesaian ketimpangan penguasaan tanah, dan pelaksanaan Reforma Agraria beralih kepada BRAN. Namun, ketentuan mengenai tugas dan fungsi Satuan Tugas Penertiban Kawasan Hutan di luar Penyelenggaraan Reforma Agraria tetap dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang diundangkan. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia melalui alat kelengkapan yang menangani bidang legislasi wajib melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap pelaksanaan

Undang-Undang 2 (dua) tahun setelah Undang-Undang berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada saat Undang-Undang mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan di bidang Reforma Agraria beserta peraturan pelaksanaannya dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang. Undang-Undang mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan diperintahkan pengundangannya dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal:

1. Bahwa dalam penyelenggaraan bidang pertanahan dan reforma agraria, terdapat isu permasalahan, perkembangan, dan kebutuhan hukum yang dirasa perlu direspons melalui pembentukan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria. Isu tersebut di antaranya yaitu: struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang masih timpang dan berpotensi menimbulkan konflik agraria; tumpang tindih data dan informasi pertanahan serta kawasan hutan yang menghambat kepastian hukum; implementasi ekonomi hijau dan pembangunan berkelanjutan yang menuntut penataan ulang akses masyarakat terhadap sumber daya agraria; serta lemahnya penegakan hukum dan mekanisme penyelesaian sengketa agraria yang berkeadilan.
2. Materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang P3 dikaji baik dari aspek teoretis maupun dari aspek praktik empiris. Kajian dari aspek teoretis menggunakan beberapa konsep dan teori, yaitu konsep Agraria, Reforma Agraria, Penguasaan Negara atas Agraria, keadilan Agraria, ungsi sosial tanah, konflik Agraria dan penyelesaian konflik, serta tata kelola kelembagaan.
3. Secara konseptual, reforma agraria merupakan proses penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria untuk mewujudkan keadilan agraria, kepastian hukum, kesejahteraan masyarakat, dan keberlanjutan lingkungan. Oleh karena itu, reforma agraria tidak dapat dimaknai sebatas

legalisasi aset atau redistribusi tanah, tetapai merupakan kebijakan korektif terhadap ketimpangan struktur agraria yang dilaksanakan melalui penataan aset dan penataan akses, penyelesaian konflik agraria, pemberdayaan masyarakat, penguatan kelembagaan, pelindungan masyarakat hukum adat dan kelompok rentan, serta partisipasi masyarakat. Pendekatan tersebut sejalan dengan prinsip keadilan, fungsi sosial tanah, kepastian hukum, kemanfaatan, penghormatan terhadap masyarakat hukum adat, keterpaduan, keadilan korektif dan pemulihan, keberlanjutan lingkungan serta akuntabilitas.

4. Secara filosofis, pembentukan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria merupakan pengejawantahan nilai keadilan sosial yang terkandung dalam Sila Kelima Pancasila, tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, serta amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Atas dasar tersebut, reforma agraria harus diarahkan untuk mewujudkan struktur penguasaan pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria yang lebih adil dengan tetap memperhatikan fungsi sosial dan keberlanjutan lingkungan. Secara sosiologis, pembentukan undang-undang diperlukan untuk menjawab persoalan ketimpangan struktur agraria, tingginya jumlah petani gurem, konflik agraria lintas sektor, tumpang tindih klaim penguasaan dan pemilikan tanah, belum optimalnya pengakuan dan pelindungan terhadap hak masyarakat hukum adat dan kelompok rentan, ketidaksinkronan data agraria, serta belum terintegrasinya penataan aset dengan penataan akses. Secara yuridis, pembentukan undang-undang diperlukan untuk melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

dan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, sekaligus memperkuat pengaturan reforma agraria yang saaat ini terutama terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023. Pembentukan undang-undang juga diperlukan sebagai dasar hamonisasi dan sinkronisasi berbagai rezim pengaturan sektoral di bidang agraria dan sumber daya alam sehingga reforma agraria tidak dilaksanakan secara parsial berdasarkan batas kewenangan sektoral.

5. Sasaran yang hendak diwujudkan melalui RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria adalah terbentuknya sistem reforma agraria nasional yang mampu mengoreksi ketimpangan struktur agraria; memberikan kepastian dan pelindungan hukum atas hak masyarakat; menyelesaikan konflik agraria secara adil dan berorientasi pada pemulihan; memastikan redistribusi tanah dan sumber daya agraria lainnya tepat objek dan tepat subjek; mengintegrasikan penataan aset dengan pemberdayaan ekonomi; mencegah terbentuknya kembali ketimpangan penguasaan tanah, serta mewujudkan pengelolaan sumber daya agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan. Untuk itu, materi muatan RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria mencakup ketentuan umum; asas, tujuan, dan kedudukan; penyelenggaraan reforma agraria yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi; kelembagaan BRAN beserta fungsi, tugas, wewenang, struktur organisasi, hubungan antarlembaga, dan dewan pengawas; Lokasi Prioritas Reforma Agrari; objek dan subjek reforma agrari beserta hak dan kewajibannya; penyelesaian konflik agraria; restitusi tanah; redistribusi tanah; penguatan hak atas tanah; pemberdayaan subjek reforma agraria; pelindungan dan pencegahan; penataan, pengendalian, dan pembatasan tanah; partisipasi masyarakat; pendanaan; sanksi administratif; larangan,

ketentuan pidana; ketentuan peralihan; ketentuan lain-lain; serta ketentuan penutup.

B. SARAN

Berdasarkan simpulan tersebut disarankan perlu dibentuk RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria guna memenuhi kebutuhan hukum di masyarakat dan memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan bidang pertanahan dan reforma agraria di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Bahan Tidak Diterbitkan:

Babie, P. and Wilksch, J.V., 2019, *Léon Duguit and the Social Obligation Norm of Property: A Translation and Global Exploration*, Springer, Singapore.

Bachriadi, D. dan Wiradi, G., 2011, *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Agrarian Resource Centre, Bina Desa, dan Konsorsium Pembaruan Agraria, Bandung.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015, *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, BPHN, Jakarta.

Badan Pusat Statistik, 2023, *Hasil Pencacahan Lengkap Sensus Pertanian 2023 – Tahap I*, BPS, Jakarta.

Badan Pusat Statistik, 2023, *Metadata Sensus Pertanian 2023 – Indikator Kegiatan*, BPS, Jakarta.

Badan Pusat Statistik, 2023, *Sensus Pertanian 2023: Jumlah Petani Pengguna Lahan Pertanian dan Petani Gurem Menurut Wilayah, Indonesia, Tahun 2023*, BPS, Jakarta.

Badan Pusat Statistik, 2023, *Jumlah Petani Pengguna Lahan Pertanian dan Petani Gurem Menurut Wilayah, Indonesia, Tahun 2023*, BPS, Jakarta.

Deininger, K., Selod, H., dan Burns, A., 2011, *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*, World Bank Publication, Washington.

Deininger, K., 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction,* World Bank Policy Research Report and Oxford University Press, Washington, D.C.

Duguit, L., 1921, *Law in the Modern State, trans. Frida and Harold Laski,* George Allen & Unwin, London.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2021, *Land Tenure and Sustainable Agri-Food Systems*, FAO, Rome.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, FAO, Rome.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2002, *Land Tenure and Rural Development,* FAO Land Tenure Studies, No. 3, Rome.

Harsono, B., 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

Koalisi Nasional Reforma Agraria, 2025, *Urgensi Badan Nasional Reforma Agraria: Lembaga Non-Struktural di bawah Presiden*, bahan usulan kelembagaan.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2025, *Peta jalan penyelesaian konflik agraria berbasis hak asasi manusia,* Komnas HAM, Jakarta.

Lederach, J.P., 1995, *Preparing For Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse University Press, New York.

Pemerintah Republik Indonesia, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019*.

Rawls, J., 1999, *A Theory of Justice*, MA: Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

Sumardjono, M.S.W., 2014, *Hukum yang Berkeadilan dan Menyejahterakan*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Sumardjono, M.S.W., 2007, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.

Tjondronegoro, S.M.P. dan Wiradi, G., 2008, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Wiradi, G., 2009, *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Wiradi, G., 2009, *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*, Sajogyo Institute, Bogor.

Wiradi, G., 2009, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Konsorsium Pembaruan Agraria, Sajogyo Institute, dan AKATIGA, Jakarta Selatan.

Wiradi, G., 2000, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Insist Press, Yogyakarta.

Wiradi, G., 2009, *Reforma Agraria: dari Desa ke Agenda Bangsa: Dari Ngandagan, Jawa Tengah, sampai Porto Alegre, Brazil*, IPB Press, Bogor.

Jurnal dan Prosiding:

Afrizal dan Berenschot, W, 2020, “Resolving land conflicts in Indonesia”. *Bijdragen tot de taal-, land- en volkenkunde/Journal*

of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia, Vol. 176, no. 4, h. 561–574.

Aprianto, T.C., 2014, "Reforma Agraria: Momentum Keadilan dan Kesejahteraan," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 1, no. 39.

Afrizal, Putra, E.V., dan Elida, L. (2024). "Palm Oil Expansion, Insecure Land Rights, and Land-use Conflict: A Case of Palm Oil Centre of Riau, Indonesia", *Land Use Policy 146*, 107325. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107325.

Artaji, Sulistiani, L., Rajamanicam, R., dan Fakhriah, E. L. (2024). Resolution of Agrarian Conflicts on Plantation Land through Restorative Justice in Indonesia. *Lex Scientia Law Review*, Vol. *8*, no. 1, h. 109-138.

Atong, P. 2025, "Dinamika konflik agraria di Indonesia: Faktor penyebab dan dampaknya". *FOKUS: Publikasi Ilmiah untuk Mahasiswa, Staf Pengajar dan Alumni Universitas Kapuas Sintang*, Vol. 23, no. 1, h. 247–258, https://doi.org/10.51826/fokus.v23i1.1446.

Bakker, L., (2022). "Custom and Violence in Indonesia's Protracted Land Conflict", *Social Sciences & Humanities Open,* Vol. 8*, no.* 1, 100624. https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2023.100624.

Barus, B., Panuju, D.R., dan Shiddiq, D., 2011, "Identifikasi Lahan Tersedia dengan Teknologi Informasi Spasial untuk Mendukung Reforma Agraria: Studi Kasus Provinsi Riau dan Jawa Barat," *Jurnal Ilmu Tanah dan Lingkungan*, Vol. 13, no. 1, h. 25–34.

Berenschot, W. dan Dhiaulhaq, A., 2025, "The production of rightlessness: palm oil companies and land dispossession in Indonesia". *Globalizations*, Vol. 22, no. 8, h. 1377–1395. https://doi.org/10.1080/14747731.2023.2253657.

Berenschot, W. dan Saraswati, N., 2024, "Discourses of Land Conflicts in Indonesia". *Development and Change*, Vol. 55, no. 6, h. 1182-1205.

Berenschot, W., Dhiaulhaq, A., Hospes, O., Adriana, R., dan Poetry, E., 2022, "Anti-Corporate Activism and Collusion: The Contentious Politics of Palm Oil Expansion in Indonesia". *Geoforum*, Vol. 131, h. 39-49.

Chehrehbarg, F.J., Rajabifard, A., Atazadeh, B., dan Steudler, D., 2024, "Current challenges and strategic directions for land administration system modernisation in Indonesia". *Journal of Spatial Science*, Vol. 69, no. 4, h. 1097–1129.

Dahrendorf, R., 1959, "Class and class conflict in industrial society", CA: Stanford University Press, Stanford, h. 241–248.

Deininger, K. dan Feder, G., 2009, "Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy," *The World Bank Research Observer*, Vol. 24, no. 2.

Emerson, K., Nabatchi, T., dan Balogh, S., 2012, "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, no. 1, h. 1–29.

Fahmi, M.W.A., dan Latifiani, D., 2026, "Overlapping land ownership certificates". *Indonesian Journal of Agrarian Law,* Vol. 4, no. 1, h. 121–154.

Fitriyah, L., 2025, "Dinamika Konflik Agraria di Desa Alastlogo Kabupaten Pasuruan 1960-2024", *Jurnal Sejarah Indonesia*, Vol.8, no.2, h. 99-111.

Folger, J.P. dan Bush, R.A.B, 2005, "The promise of mediation: The transformative approach to conflict". *Jossey-Bass*, Nova Iorque.

Galtung, J., 1969, "Violence, Piece, and Peace Research". *Journal of Research*, Vol. 6, no. 3, h. 167–191.

Herefa, D.F., 2020, "Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah dalam Menunjang Pembangunan di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria," *Lex Administratum*, Vol. 8, no. 3.

Jonahar, Winoto, J., Siregar, H., dan Lantara, I.W.N., 2024, "Dynamics of the Cadastre System: An Analysis of Challenges and Evaluation of Cadastre Implementation in Various Regions of Indonesia". *Jurnal Aplikasi Bisnis dan Manajemen*, Vol. 10, no. 3,

Kawagoe, T., 1999, "*Agricultural Land Reform in Postwar Japan: Experiences and Issues*", *Policy Research Working Paper World Bank*, no. 2111, Washington D.C., https://documents.worldbank.org/curated/en/469971468771280762.

Lubis, I., Lubis, D.I.S., dan Lubis, A.H., 2025, "Integration of customary legal values and modern mediation in the framework of land dispute resolution". *Jurnal Ilmu Hukum Prima,* Vol. *8,* no. 1, h. 62–80.

Luthfi, A.N., 2018, "Reforma Kelembagaan dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 4, no. 2, h. 153–155.

Martalina, R. dan Sari, A.O.V.P., 2024, "Accelerating the Implementation of Agrarian Reform in Indonesia Based on the Theory of Dignified Justice," *Constitutional Law Society*, Vol. 3, no. 1, h. 73–84.

Martono, D.B., Aditya, T., Subaryono, dan Nugroho, P., 2020, "The Legal Element of Fixing the Boundary for Indonesian Complete Cadastre". *Land* Vol. 10, no. 1, h. 49.

Monsaputra, Munibah, K., dan Panuju, D.R., 2023, "Faktor penentu pemanfaatan sertifikat redistribusi tanah untuk mengakses modal: Studi kasus Kabupaten Pasaman Barat", *Journal of Regional and Rural Development Planning*, Vol. 6, no. 1, h. 65-73.

Navira, A. dan Rahman, T., 2022, "Analisis Dampak Pengaturan Kelembagaan Reforma Agraria dalam Pelaksanaan TORA di Kawasan Hutan," *NOVUM: Jurnal Hukum*, Vol. 9, no. 2, h. 497–507.

Nisa, T.R.C. dan Shohibuddin, M., 2026, "Land Redistribution and the Paradox of Rural Pluriactivity: The Case of Dukuh Kaung Hamlet in Bogor Regency," *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*.

Nurrochmat, D.R., 2020, "Menakar Efektivitas Program Tanah Objek Reforma Agraria," *Policy Brief Pertanian, Kelautan, dan Biosains Tropika*, Vol. 2, No. 1, h. 49–56.

Ondetti, G., 2016, "The Social Function of Property, Land Rights and Social Welfare in Brazi", *Land Use Policy*, Vol. 50, h. 29–37.

Pratama, R.A., 2013, "Penerapan Hak Menguasai Negara dalam Pembaharuan Agraria di Indonesia," *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 1, no. 1, h. 142–144.

Putri, L.M. dan Kamal, U., 2026, "Resolution of overlapping land certificate dispute in the complete systematic land registration (PTSL) in Sedayu Village, Batang Regency". *Indonesian Journal of Agrarian Law,* Vol. 3*, no.* 3, h. 1863–1896.

Rejekiningsih, T., 2016, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)," *Yustisia*, Vol. 5, no. 2.

Riyadi, B.S., 2017, "Sociology of law: An agrarian dispute settlement", *International Journal of Law*, Vol 3, no. 3, h. 52–58.

Salsabila, R., Karjoko, L., dan Subekti, R., 2025, "Konsep Keadilan Agraria dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam," *Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum UMS 2025*, h. 208–212.

Sembiring, J., 2016, "Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Agraria," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 2, no. 2, h. 121–22.

Situmorang, S.F.B., Siregar, R.J., Simamora, S.F.T., dan Gultom, M.H., 2023, "Teori Keadilan Sebagai Fairness Karya John Rawls

Dikaitkan dengan Bank Tanah di Indonesia," *Innovative: Journal of Social Science Research*, Vol. 3, no. 2.

Soetarto, E., Sihaloho, M., dan Heru P., 2007, "Land Reform by Leverage: Kasus Redistribusi Lahan di Jawa Timur," *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, Vol. 1, no. 2.

Triwibawa, G., Aditya, T., dan Sutanta, H., 2025, "Deriving RRR Elements from the Integration of Land Registration and Spatial Planning". *Land*, Vol. 14, no. 10,

World Bank, *An Exploratory Overview of Agriculture Finance in Indonesia: Background Paper 1 – Agro Value Chain Assessment*, World Bank, Washington, D.C.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang

Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan, Mineral, dan Batu Bara sebagaimana diubah terakhir kali dengan UU Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023

tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

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

Putusan Mahkamah Konstitusi:

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 3/PUU-VIII/2010

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.

Internet:

Agus Sekarmadji. (2024, 22 November). “Analisis Kritis Terkait Reforma Agraria Indonesia”, diakses 28 Agustus 2026 dari https://unair.ac.id/analisis-kritis-terkait-reforma-agraria-indonesia/.

Antara News. (2026, 11 Juni). “Kementerian ATR/BPN usulkan tambahan anggaran Rp3,23 triliun”, diakses 28 Agustus 2026 dari https://www.antaranews.com/berita/5604215/kementerian-atr-bpn-usulkan-tambahan-anggaran-rp323-triliun-pada-2027.

Antara News, (2023, 31 Oktober), “Kementerian ATR-BPN realisasikan redistribusi tanah 39 juta ha”, diakses 28 Agustus 2026 dari https://www.antaranews.com/berita/3800655/kementerian-atr-bpn-realisasikan-redistribusi-tanah-39-juta-ha.

Badan Pusat Statistik, 2023, “Jumlah Petani Pengguna Lahan Pertanian dan Petani Gurem Menurut Wilayah, Indonesia, Tahun 2023,” *Sensus Pertanian 2023*, diakses 30 Agustus 2026 dari https://sensus.bps.go.id/topik/tabular/st2023/215.

Cakti, A. dan Lazuardi, A. (edr)., Antara News, (2024, 31 Desember). “ATR redistribusi 251.049 bidang tanah ke masyarakat pada 2024”, diakses 29 Agustus 2026 dari https://www.antaranews.com/berita/4558530/atr-redistribusi-251049-bidang-tanah-ke-masyarakat-pada-2024?utm.

Constitutional Court, Republic of China (Taiwan), 2004, “Interpretation no. 580”, diakses 29 Agustus 2026 dari https://cons.judicial.gov.tw/en/docdata.aspx?fid=100&id=310761.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2025, 3 Oktober), “Pansus DPR RI Dorong Pembentukan Badan Nasional Penyelesaian Reforma Agraria,” *Parlementaria*, diakses 30 Agustus 2026) dari https://emedia.dpr.go.id/news/2025/10/03/pansus-dpr-ri-dorong-pembentukan-badan-nasional-penyelesaian-reforma-agraria.

Executive Yuan, Republic of China (Taiwan), “Historical Records: Land-to-the-Tiller Act”, diakses pada 29 Agustus 2026 dari https://history.ey.gov.tw/en/director/?director=13.

HukumOnline.com. (2026, 11 Agustus). “Reforma Agraria Mandek, Regulasi SDA Tumpang Tindih hingga Masyarakat Adat Terdesak”, diakses 28 Agustus 2026 dari https://www.hukumonline.com/berita/a/reforma-agraria-mandek--regulasi-sda-tumpang-tindih-hingga-masyarakat-adat-terdesak-lt6a7ad66b11c40/?page=2.

Kementerian ATR/BPN, (2024, 30 Oktober), “537 Perusahaan Kelapa Sawit Beroperasi Tanpa HGU,” diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.atrbpn.go.id/berita/537%20perusahaan%20kelapa%20sawit.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. (2024, 29 Mei). ”Pemerintah berkomitmen berikan reolusi nyata menyelesaikan permasalahan pertanahan transmigrasi dan konflik agraria di Indonesia”, [Siaran Pers HM.4.6/190/SET.M.EKON.3/05/2024], diakses 30 Agustus 2026 dari https://ekon.go.id/publikasi/detail/5797/pemerintah-berkomitmen-berikan-resolusi-nyata-menyelesaikan-permasalahan-pertanahan-transmigrasi-dan-konflik-agraria?utm_.

Konsorsium Pembaruan Agraria, 2026, “Catatan Akhir Tahun 2025”, diakses 30 Agustus 2026 dari https://id.scribd.com/document/1011787152/Catahu-2025-Kpa-Tancap-Di-Jalus-Yang-Salah.

Konsorsium Pembaruan Agraria., 2025, *Catatan akhir tahun 2024 Konsorsium Pembaruan Agraria: Adakah reforma agraria di bawah komando Prabowo.* Laporan konflik dan kebijakan di masa transisi politik. Konsorsium Pembaruan Agraria, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.kpa.or.id/2025/01/kpa-konflik-agraria-naik-21.

Konsorsium Pembaruan Agraria. (2024, 10 November). “RUU Reforma Agraria Upaya Negara Menyelesaikan Konflik Agraria, Mengurai Ketimpangan dan Memerdekakan Rakyat”, diakses 28 Agustus 2026 dari https://www.kpa.or.id/2024/11/ruu-reforma-agraria-usaha-negara-meluruskan-reforma-agraria-memerdekakan-rakyat/.

Konsorsium Pembaruan Agraria, 2023, “Catatan Akhir Tahun 2023: Dekade Krisis Agraria: Warisan Konflik Agraria, Konflik dan Kekerasan yang Terus Berulang” diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.kpa.or.id/image/2024/01/catahu-2023-kpa.pdf.

Marx, K., 1867, “*Capital: A Critique of political economy*”, Vol. 1, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-I.pdf.

Marx, K., 1867. “*Capital Vol. I: Chapter 27: Expropriation of the agricultural population from the land*”, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/ch27.htm.

Marx, K. dan Engels, F. (1848). “*Manifesto of the community party*”, diakses 30 Agustus 2026 dari

https://equalspublishing.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/05/print-ep_marx-engels_1848_manifesto-3.pdf

Marx, K., 1848, "*Capital Vol. III Part VI: Transformation of surplus-profit into ground-rent*", *Chapter 37, Introduction*, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.marxists.org/archive/marx/works/1894-c3/ch37.htm.

Ministry of Agriculture Republic of China (Taiwan), 2008, "A Review and Outlook of Taiwan's Agricultural Land Reform Policies", Ministry of Agriculture Republic of China Journal, Issue 193, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=17819.

National Archives of Japan, 1946, "The Second Agricultural Land Reform", diakses 31 Agustus 2026 dari https://www.archives.go.jp/ayumi/kobetsu/s21_1946_05.htm

National Archives of Korea, "Farmland Reform," *Records of Korea*, diakses 30 Agustus 2026 dari https://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/farmlandReform.do.

Nushratu, H., detikNews, (2024, 26 November), "Kementerian ATR/BPN Catat Ada 99 Ribu Hektare Tanah Terlantar", diakses 28 Agustus 2026 dari https://news.detik.com/berita/d-7658095/kementerian-atr-bpn-catat-ada-99-ribu-hektare-tanah-terlantar.

Ramadhanty, N., Tirto.id, (2025, 13 Juli), "Menteri ATR: 1,4 Juta Hektare Lahan Terindikasi Terlantar," diakses 30 Agustus 2026 dari https://tirto.id/menteri-atr-14-juta-hektare-lahan-terindikasi-terlantar-hee9.

Republic of Korea, *Constitution of the Republic of Korea*, art. 121, National Law Information Center, diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsInfoR.do?lsiSeq=61603.

Republic of Korea, (1949, 21 Juni), "Land Reform Act", no. 31, arts. 1 and 5, National Law Information Center, diakses 31 Agustus 2026 dari https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=976.

Sumardjono, M.S.W., Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, (2026, 11 Februari), "Tanah, Ketahanan Pangan, dan Keadilan Agraria," diakses 28 Agustus 2026 dari https://law.ugm.ac.id/en/tanah-ketahanan-pangan-dan-keadilan-agraria/.

Susanti, B., Tempo.co, (2023, 17 September), "Problem Hak Menguasai oleh Negara," diakses 30 Agustus 2026 dari

https://www.jentera.ac.id/publikasi/problem-hak-menguasai-oleh-negara.

Wahanisa, R., Hukumonline, (2025, 29 Desember), "Reforma Agraria Kunci Penyelesaian Ketimpangan Penguasaan Tanah di Indonesia", diakses 30 Agustus 2026 dari https://www.hukumonline.com/berita/a/reforma-agraria-kunci-penyelesaian-ketimpangan-penguasaan-tanah-di-indonesia-lt6951e347b2a1f/

World Bank, (2022, 9 September), The World Bank Supports Indonesia Agriculture Sector to Become More Resilient and Inclusive, diakses 28 Agustus 2026 dari https://moderndiplomacy.eu/2022/09/10/world-bank-supports-indonesias-agriculture-sector-to-become-more-resilient/.

World Bank, (2014, 31 Maret). "*Land and Food Security*", diakses 28 Agustus 2026 dari https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/land-and-food-security1.

LAMPIRAN

DAFTAR NARASUMBER/PEMANGKU KEPENTINGAN

Tabel 1.

Daftar Narasumber/Pemangku Kepentingan dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Pengaturan Reforma Agraria.

No	Nama Narasumber/ Pemangku Kepentingan	Institusi/Lembaga/Organisasi	Waktu Kegiatan
1.	Dr. Jemmy Jefry Pietersz, S.H., M.H.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pattimura	1 September 2026
2.	Dr. Aan Efendi, SH, MH	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Jember	1 September 2026
3.	Dr. Bayu Eka Yulian, S.P., M.Si.	Kepala Pusat Studi Agraria Institut Pertanian Bogor	1 September 2026
4.	Prof. Dr. Aartje Tehupeiory, S.H., M.H.	Akademisi Ilmu Hukum Agraria dan Pertanahan Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia	1 September 2026
5.	Lia Riesta Dewi, S.H., M.H.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa	3 September 2026
6.	Achmad Jaelani, S.H., K.N., M.Hum	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa	3 September 2026
7.	Nurikah, S.H., M.H.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa	3 September 2026
8.	Dr. Ahmad Sururi, M.Si	Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa	3 September 2026
9.	Wiwin Budhyarti, S.H., M.A.	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Lebak Banten	3 September 2026
10.	Anugerah Satriowibowo, S.H., LLM., QRMP.	Kabid Penataan dan Pemberdayaan Kanwil BPN Provinsi Banten	3 September 2026

No	Nama Narasumber/ Pemangku Kepentingan	Institusi/Lembaga/Organisasi	Waktu Kegiatan
11.	Prof. Dr. Aminuddin Kasim, S.H., M.Hum.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Tadulako	4 September 2026
12.	Prof. Dr. Syamsuddin, S.H., M.H.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Tadulako	4 September 2026
13.	Dr. Hj. Sitti Fatimah Maddusila, S.H., M.Hum.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Tadulako	4 September 2026
14.	Dr. Hj. Nursiah Moh. Yunus, S.H., M.H.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Tadulako	4 September 2026
15.	Manga Patila, S.H., M.H.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Tadulako	4 September 2026
16.	Dr. Syamsul Haling, S.H., M.H.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palu	4 September 2026
17.	Dr. Kaharudin Syah, S.H., M.H.	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palu	4 September 2026
18.	Nurdin, S.Si.T., M.A.P	Kepala Bidang Penataan dan Pemberdayaan Kanwil BPN Prov. Sulawesi Tengah	4 September 2026