

## KAJIAN HUKUM IMPLEMENTASI REFORMA AGRARIA

**Juni Irianti Sitinjak<sup>1</sup>, Lenny Mutiara Ambarita<sup>2</sup>**

Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Simalungun

Jalan Sisingamangaraja Barat, Kota Pematang Siantar

Email iriantijuni85@gmail.com<sup>1</sup>, ambaritamlenya@gmail.com<sup>2</sup>

---

### Abstrak

Semangat Reforma Agraria sebagaimana yang terkandung di dalam UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) banyak dipertanyakan kembali berkaitan dengan penerapan pelaksanaan Reforma Agraria, sehingga perlu dilakukan pengujian atau pengkajian untuk menentukan apakah UUPA perlu ditinjau ulang atau tidak. Perlu diketahui bahwa UUPA telah menerapkan asas-asas penting bagi pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia. Pelaksanaan Reforma Agraria dimaksudkan untuk menciptakan pemerataan dalam penguasaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah bagi rakyat Indonesia. Namun, pada kenyataannya telah terjadi penyimpangan terhadap asas-asas atau semangat UUPA yang dilakukan oleh penguasa pada masa pemerintahannya. Dalam pelaksanaan Reforma Agraria, yang telah dilakukan Pemerintah masih meninggalkan permasalahan utama yang dihadapi di bidang pertanahan, yang menimbulkan konflik atau sengketa pertanahan khususnya legalisasi dan redistribusi tanah. Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk melakukan kajian terhadap implementasi Reforma Agraria. Metode Penelitian yang digunakan adalah metode tinjauan literatur (library research), yaitu penelitian yang didasarkan pada literatur hukum dan pendapat para ahli hukum. Pada umumnya, implementasi Reforma Agraria membawa dampak secara langsung pada beberapa hal, yakni : adanya kesetaraan pada masyarakat pedesaan, meningkatnya pendapatan dan standar hidup, tersedianya lapangan pekerjaan, meningkatnya produksi, serta terbentuknya modal dan investasi. Reforma Agraria dimaksudkan untuk mencegah terjadinya ketimpangan agraria dan konflik sosial.

**Kata kunci: Kajian, Implementasi, Reforma Agraria**

### Abstrack

The spirit of Agrarian Reform as contained in the UUPA (Basic Agrarian Law) has been questioned again in relation to the implementation of Agrarian Reform so that testing or studies need to be carried out to determine whether the UUPA needs to be reviewed or not. Please note that UUPA has implemented important principles for the implementation of Agrarian Reform in Indonesia. The implementation of Agrarian Reform is intended to create equality in the control, use and ownership of land for the Indonesian people. However, in reality there have been deviations from the principles or spirit of the UUPA carried out by the authorities during their reign. In implementing Agrarian Reform, what has been carried out by the Government still leaves behind the main problems faced in the land sector, which give rise to land conflicts or disputes, especially the legalization and redistribution of land. The purpose of this research is to conduct a study of the implementation of Agrarian Reform. The research method used is the literature review method (library research), namely research based on legal literature and the opinions of legal experts. In general, the implementation of Agrarian Reform has a direct impact on several things, namely: equality in rural communities, increased income and living standards, availability of jobs, increased production, and the formation of capital and investment. Agrarian reform is intended to prevent agrarian inequality and social conflict.

**Keywords: Study, Implementation, Agrarian Reform**

## Pendahuluan

Sebelum mengkaji tentang Reforma Agraria, perlu diuraikan pengertian tentang implementasi. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi artinya pelaksanaan atau penerapan, yaitu yang dilakukan atau yang diterapkan. Implementasi dapat diartikan sebagai penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu, yaitu suatu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius dan mengacu pada norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.<sup>1</sup>

Ada berbagai pendapat para ahli dan akademisi yang mengemukakan tentang pengertian implementasi. Hal ini perlu dijelaskan agar pemahaman tentang implementasi dapat disinkronisasikan dengan konsep penelitian terhadap suatu kebijakan atau peraturan perundang-undangan. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem.<sup>2</sup> Sedangkan menurut Solichin Abdul Wahab, implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.<sup>3</sup>

Secara umum, implementasi adalah tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang telah disusun secara matang, cermat dan terperinci. Implementasi juga dapat diartikan sebagai suatu cara pelaksanaan kegiatan yang terencana untuk memperoleh hasil yang efektif dan efisien sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan. Tujuan dari implementasi adalah untuk memastikan bahwa rencana yang telah disepakati dapat diterapkan dan membawa *impact* atau dampak positif.<sup>4</sup> Menurut Mulyadi seperti yang dikutip oleh Iwan Apriandi dalam Tesisnya, implementasi terdiri dari tahapan-tahapan sebagai berikut :

- 1) Tahapan pengesahan peraturan perundang-undangan
- 2) Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana
- 3) Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan
- 4) Dampak nyata keputusan, baik yang dikehendaki maupun tidak
- 5) Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana
- 6) Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan<sup>5</sup>

Sedangkan pengertian Reforma Agraria, ditinjau dari segi etimologinya, *Agrarian Reform* atau Reforma Agraria mempunyai makna sebagai suatu upaya merubah atau merombak sosial yang dilakukan secara sadar, yang tujuannya untuk mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa.

Ada beberapa pendapat terkait pengertian Reforma Agraria. Reforma Agraria merupakan suatu program inisiasi Pemerintah dalam merestrukturisasi

---

<sup>1</sup> <https://www.gramedia.com/literasi/implementasi> *Implementasi: Pengertian, Tujuan, dan Jenis-jenisnya.*

<sup>2</sup> Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum.* (Jakarta : Grasindo, 2002), 170.

<sup>3</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* (Jakarta : Bumi Aksara, 2002), 65.

<sup>4</sup> <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6185222/> *Apa itu Implementasi? Pengertian, Tujuan, dan Contoh Penerapannya.*

<sup>5</sup> [https://repositori.uma.ac.id/bitstream/123456789/568/5/111801090\\_file%205.pdf](https://repositori.uma.ac.id/bitstream/123456789/568/5/111801090_file%205.pdf) *Bab II Tinjauan Pustaka(Tesis : Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang Syariat Islam di Kota Langsa).*

kepemilikan dan penguasaan atas tanah bagi rakyat Indonesia.<sup>6</sup> Menurut Bernhard Limbong, Reforma Agraria merupakan suatu upaya yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, yang tujuannya adalah untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta membuka jalan bagi terbentuknya masyarakat baru yang demokratis dan berkeadilan.<sup>7</sup> Sedangkan menurut Krishna Ghimire sebagaimana dikutip oleh Bernhard Limbong menyatakan bahwa Reforma Agraria diartikan sebagai perubahan besar dalam struktur agraria, yang membawa peningkatan akses lahan bagi petani miskin.<sup>8</sup> Pengertian lain Reforma Agraria secara khusus adalah sebagai upaya Pemerintah yang luas mencakup berbagai kebijakan pembangunan melalui redistribusi tanah. Pada hakekatnya, Reforma Agraria adalah penataan kembali (pembaruan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah atau wilayah, untuk kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruh tani yang tidak punya tanah.<sup>9</sup>

Pada dasarnya, penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, asas hukum, dan doktrin hukum untuk menyelesaikan masalah hukum.<sup>10</sup> Metode penelitian merupakan bagian dari metodologi yang menjelaskan tentang teknik atau alat yang dipakai dalam mengumpulkan dan menganalisis data. Metode penelitian yang baik adalah metode yang disesuaikan dengan permasalahan penelitian yang akan dipelajari atau yang akan dijawab.

Penelitian dimulai dengan merumuskan masalah, mencari jawaban permasalahan dengan mengkaji literatur untuk mengumpulkan data, menganalisis data dengan teknik yang tepat, kemudian diakhiri dengan membuat kesimpulan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder, yaitu data yang mendukung keterangan atau melengkapi data primer. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini antara lain mencakup, yakni : bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Surat Keputusan, dan Intruksi Presiden. Sumber bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Sedangkan bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti rancangan peraturan perundang-undangan, hasil karya ilmiah para sarjana, dan hasil-hasil penelitian. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam

---

<sup>6</sup> Rayyan Dimas Sutadi, *Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan : Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)*, Skripsi. (Yogyakarta : Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2018), 7. <http://repository.stpn.ac.id/683/1/RAYYAN.pdf>

<sup>7</sup> Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*. (Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012), 29.

<sup>8</sup> Ibid, hal. 27.

<sup>9</sup> Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, (Yogyakarta : STPN Press, 2009), 94.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke 6. (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2020), 35.

penelitian ini adalah publikasi-publikasi di bidang hukum, yaitu buku, jurnal, skripsi dan tesis.

Data yang diperoleh melalui studi pustaka, pada dasarnya merupakan data yang dianalisis secara deskriptif. Setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian yang logis dan sistematis dan selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.

### **Hasil Penelitian**

Hasil Penelitian ini menunjukkan beberapa hal yang seharusnya menjadi perhatian Pemerintah. Implementasi Reforma Agraria pada kenyataannya tidak terlaksana sesuai dengan harapan. Pelaksanaan Reforma Agraria dilakukan hanya sebatas legalisasi aset dan redistribusi tanah. Reforma Agraria belum menunjukkan hasil pada mengurangi ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah serta mengurangi sengketa maupun konflik agraria. Dalam penerapannya di lapangan, ternyata idealisme Reforma Agraria menemui banyak persoalan atau hambatan.

### **Pembahasan**

#### **Reforma Agraria Era Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi**

Masa Orde Lama, persoalan dalam penerapan Reforma Agraria muncul disebabkan karena ketidaksiapan perangkat hukum, sumber daya manusia, dan dana kompensasi. Pemerintah Orde Lama harus menghadapi begitu banyak klaim, terutama pada hak penguasaan atau kepemilikan atas tanah yang sebelumnya telah diambil secara paksa oleh penjajah Belanda untuk perkebunan dan pertambangan. Persoalan dalam pelaksanaan Reforma Agraria ternyata juga tidak mampu diselesaikan oleh Pemerintah Orde Baru, dimana istilah *Land Reform* dinilai tabu karena dianggap sebagai misi dari PKI. Kemudian, amanat dari TAP MPR No. IX Tahun 2001 sulit untuk dilaksanakan karena persoalan yang tidak terselesaikan pada masa Orde Lama secara serta merta ditimpakan pada era Orde Baru. Ketimpangan penguasaan atau kepemilikan tanah, regulasi yang lemah dan tata ruang yang belum tuntas merupakan sejumlah persoalan yang dihadapi pada masa Reformasi.

Pada prinsipnya, implementasi atau pelaksanaan Reforma Agraria tidaklah mudah. Untuk itu, Reforma Agraria terlebih dahulu harus dipersiapkan dengan matang dan dilakukan secara konsisten untuk mencegah dan menghindari konflik serta ketimpangan dalam bidang pertanahan. Reforma Agraria yang dipersiapkan dengan matang memenuhi berbagai prasyarat yang diperlukan, yaitu :

- 1) Adanya kemauan politik
- 2) Lengkap dan akuratnya data yang berkaitan dengan agraria
- 3) Adanya organisasi tani yang kuat
- 4) Terpisahnya elit politik dan elit bisnis
- 5) Adanya dukungan dari angkatan bersenjata<sup>11</sup>

Dalam hal ini, peran Pemerintah dalam implementasi Reforma Agraria sangatlah penting. Implementasi Reforma Agraria dapat berhasil jika dilakukan dalam kerangka yang lebih luas, yaitu memberikan akses lahan, penyuluhan

---

<sup>11</sup> Bernhard Limbong, *Op. Cit.*, 295.

pedesaan dan layanan lainnya. Program Reforma Agraria harus disertai langkah-langkah seperti mengurangi kemiskinan dan mempromosikan kebijakan persamaan (ekuitas). Hal ini dilakukan demi mendukung penerima manfaat agar Reforma Agraria berhasil secara signifikan dan berkelanjutan.

Reforma Agraria mengatasi berbagai persoalan umum di bidang agraria, sosial ekonomi, politik, pertahanan dan keamanan, seperti:

- 1) Ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah
- 2) Sengketa dan konflik agraria
- 3) Alih fungsi lahan pertanian yang masif
- 4) Turunnya kualitas lingkungan hidup
- 5) Kemiskinan dan pengangguran
- 6) Kesenjangan sosial

Penyelesaian-penyelesaian terhadap permasalahan Reforma Agraria mengalami berbagai hambatan yang menyebabkan Reforma Agraria tidak selesai. Hambatan-hambatan tersebut, antara lain :

- 1) Ketidackapakan pemerintah dalam memahami secara mendalam mengenai masalah agraria.
- 2) Tidak adanya komitmen dalam melaksanakan Reforma Agraria, yang dibuktikan dengan Rancangan Undang-undang Agraria sebagai bentuk pelaksana Keppres Nomor 34 Tahun 2003 ternyata bukan “menyempurnakan” melainkan “merubah”.
- 3) Keterikatan pemerintah atas hutang luar negeri, perjanjian-perjanjian internasional, dan pemikiran-pemikiran neo-liberal.
- 4) Rendahnya kesadaran masyarakat, sehingga mudah untuk berselisih.

Reforma Agraria yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan agraria merupakan amanat dari Pancasila dan UUD 1945. Pasal 33 UUD 1945 dijabarkan secara jelas dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dengan *Landreform* sebagai agenda utama. Dalam UUPA dijabarkan Panca Program Reforma Agraria Indonesia, yang meliputi : (1) Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum; (2) Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah; (3) Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur; (4) Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan; (5) Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.<sup>12</sup> Amanat Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA kemudian dikukuhkan melalui Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Pada awal pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY), tahun 2007 dalam pidatonya, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono menyinggung tentang rencana pemerintah untuk menjalankan Reforma Agraria.<sup>13</sup> Dalam pidatonya tersebut, pada intinya adalah melakukan redistribusi tanah kepada sejumlah rumah tangga yang termasuk kategori petani miskin. Melalui Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) tersebut, Presiden SBY menganggap bahwa program tersebut dapat menjadi solusi dalam inti Reforma Agraria, yaitu *Asset reform* dan

---

<sup>12</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*.

<sup>13</sup> Rayyan Dimas Sutandi, *Loc. Cit.*

*Access reform*, yang kemudian didistribusikan kepada masyarakat yang termasuk petani miskin. Penataan Aset adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan tanah.<sup>14</sup> Sedangkan Penataan Akses adalah pemberian kesempatan akses permodalan maupun bantuan lain kepada Subjek Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah, yang disebut juga pemberdayaan masyarakat.<sup>15</sup>

Pada Era Reformasi (tahun 2014-2019), pelaksanaan Reforma Agraria dimuat dalam Strategi Nasional Kantor Staf Presiden (Stranas KSP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang terdiri dari 6 (enam) Program Prioritas, yaitu :

- 1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria;
- 2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria;
- 3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Obyek Reforma Agraria;
- 4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria
- 5) Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat;
- 6) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah

Dengan adanya kebijakan Pemerintah yang telah mengeluarkan sejumlah 12 (dua belas) peraturan tentang pelaksanaan program Reforma Agraria, namun masih menimbulkan ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, padahal sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya bahwa makna Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia, tentu hal ini bertolak belakang dengan pelaksanaannya.

Perlu diketahui bahwa Reforma Agraria juga merupakan salah satu Program Prioritas Nasional yang ditingkatkan pada masa pemerintahan Jokowi-JK dalam upaya membangun Indonesia dari pinggir serta meningkatkan kualitas hidup sebagaimana yang terkandung dalam Nawa Cita Jokowi-JK<sup>16</sup>, yang ditindaklanjuti dengan lahirnya Perpres Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2017. Secara fundamental, Reforma Agraria memberikan program-program yang dapat menuntaskan masalah kemiskinan masyarakat desa, meningkatkan kesejahteraan dengan kemandirian pangan nasional, meningkatkan produktivitas tanah, memberikan pengakuan hak atas tanah yang dimiliki, baik secara pribadi, negara, dan tanah milik umum yang pemanfaatannya adalah untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

### **Kebijakan Reforma Agraria**

Implementasi Reforma Agraria telah dinyatakan sebagai bagian dari visi, misi, dan program pemerintah yang dalam pelaksanaannya dalam rangka melaksanakan amanat TAP MPR No. IX Tahun 2001, yaitu : (1) Melaksanakan

---

<sup>14</sup> Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang *Reforma Agraria*.

<sup>15</sup> Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang *Reforma Agraria*.

<sup>16</sup> [www.kominfo.go.id](http://www.kominfo.go.id) *Reforma Agraria Menjamin Pemerataan Sosial Ekonomi Masyarakat Secara Menyeluruh*.



penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*) (2) Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan pendaftaran penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *Land Reform*.

Sebagai penegasan dari implementasi Reforma Agraria, telah dikeluarkan peraturan baru, yaitu TAP MPR RI No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Secara umum, hal ini dapat dilihat sebagai suatu pencapaian dan pernyataan eksplisit MPR agar Pemerintah berkomitmen terhadap pembaruan pengelolaan sumber daya alam dan pembaruan agraria. Kebijakan reforma agraria secara yuridis-formal telah ada sejak ditetapkannya UUPA sebagai payung hukum (*umbrella act*) dalam regulasi pertanahan di Indonesia. Dengan demikian, segala peraturan perundang-undangan di bidang agraria tidak boleh inkonsisten (tidak taat asas) dengan UUPA termasuk pelaksanaan Reforma Agraria. UUPA telah menerapkan asas-asas penting bagi pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia. Pelaksanaan Reforma Agraria dimaksudkan agar tercipta pemerataan dalam hal penguasaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah bagi rakyat Indonesia.

Mengacu pada TAP MPR tersebut bahwa tujuan Reforma Agraria adalah untuk mengurangi kemiskinan, memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi khususnya tanah, penataan ulang kesenjangan atas penguasaan pemilikan, penggunaan, pemanfaatan tanah, dan sumber-sumber agraria serta mengurangi sengketa pertanahan atau agraria. Prinsip-prinsip Reforma Agraria atau Pembaruan Agraria sebagaimana yang diatur di dalam TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 disederhanakan menjadi tiga, yakni : keadilan, demokrasi, dan berkelanjutan.<sup>17</sup>

UUPA telah menerapkan asas-asas penting terhadap implementasi Reforma Agraria di Indonesia. Implementasi Reforma Agraria dimaksudkan agar dapat menciptakan pemerataan dalam hal penguasaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah bagi rakyat Indonesia. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah yang desentralisasi, maka program Reforma Agraria dilaksanakan dengan mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban Negara, Pemerintah, baik Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, masyarakat dan individu sebagaimana yang diamanatkan dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Usaha Reforma Agraria hanya akan berhasil mencapai tujuan apabila pembangunan dalam Era Reformasi pasca Orde Baru benar-benar dilaksanakan berdasarkan kebijakan baru, seperti yang dinyatakan dalam TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Dalam kaitannya dengan politik legislasi di bidang Reforma Agraria, maka DPR bersama-sama dengan Pemerintah dalam menyusun kebijakan atau regulasi di bidang Reforma Agraria, perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Adanya komitmen politik untuk menyelesaikan berbagai konflik menjadi prasyarat yang tidak bisa ditawar
- 2) Semangat yang terkandung dalam UUPA adalah untuk melindungi kaum petani dari ancaman perampasan hak atas tanah dari pihak luar.

---

<sup>17</sup> Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria : Perspektif Hukum*. (Jakarta : Rajawali Pers, 2009), 45.

- 3) Dari segi politik legislasi, UUPA yang inti, semangat, dan isinya masih sangat relevan, namun karena “Produk Lama” tidak ada semangat dan komitmen kuat untuk melaksanakannya secara konsisten dan konsekuen.
- 4) Revisi lainnya terhadap kebijakan dalam bidang agraria, yang perlu dilakukan adalah perubahan atau revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral dan operasional agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih, inkonsisten dan konflik di bidang agraria.

### **Implikasi Reforma Agraria**

Pada umumnya, implementasi Reforma Agraria secara langsung membawa dampak pada beberapa hal, yakni : promosi kesetaraan pada masyarakat pedesaan, meningkatnya pendapatan dan standar hidup, tersedianya lapangan pekerjaan, meningkatnya produksi, dan terbentuknya modal dan investasi.

Pelaksanaan Reforma Agraria dapat dimulai dengan menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dilanjutkan dengan menjalankan sejumlah program pendukung lainnya untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat umumnya. Program Reforma Agraria harus disertai langkah-langkah seperti mengurangi kemiskinan dan mempromosikan kebijakan pemerataan yang mendukung penerima manfaat. Sebagai contoh, redistribusi tanah yang lebih adil mendorong terjadinya peningkatan aset ekonomi.

Pada prinsipnya, Reforma Agraria tidak mudah untuk dilaksanakan. Reforma Agraria harus dipersiapkan dengan matang untuk mencegah terjadinya konflik dan ketimpangan di bidang agraria atau pertanahan dan harus dilaksanakan secara konsisten. Reforma Agraria akan menjadi landasan pembangunan nasional yang kokoh apabila benar-benar dijalankan dengan baik. Pelaksanaan Reforma Agraria dapat berhasil apabila dilakukan dalam kerangka politik yang lebih luas, memberikan akses ke lahan, akses ke kredit, adanya penyuluhan di pedesaan, dan sebagainya. Reforma Agraria memberikan akses kepada penerima manfaat melalui kepemilikan aset. Ada beberapa faktor penting yang mendukung keberhasilan Reforma Agraria, yaitu :

1. Adanya struktur pemerintahan yang kuat disertai dengan kemauan politik dan kepastian hukum bagi pemilik tanah yang baru.
2. Adanya kebijakan ekonomi makro yang menguntungkan dan dorongan ekonomi bagi penerima manfaat yang dapat mendukung produktivitas dan terciptanya usaha non-pertanian.
3. Adanya bantuan teknis serta dukungan bagi organisasi dan juga bantuan keuangan bagi penerima manfaat.
4. Tersedianya infrastruktur yang diperlukan untuk pertanian terkait kepemilikan.
5. Adanya pembentukan modal dengan melibatkan penerima manfaat dalam mengambil keputusan.
6. Adanya kebijakan pertanian yang efektif, meliputi sistem registrasi, perencanaan, dan perpajakan tanah yang baik.

Pada tahap awal perencanaan pelaksanaan Reforma Agraria, hal yang perlu dirumuskan dengan baik adalah objek yang akan direformasi, pelaku dan aturan mainnya. Objek yang akan direformasi adalah berkaitan dengan sumber daya lahan dan segala sesuatu yang ada di atasnya. Pelakunya terdiri dari pelaksana, penerima, dan yang memberi. Aturan mainnya adalah peraturan perundang-



undangan dan lembaga yang melekat pada objek tersebut. Upaya Reforma Agraria dalam memperbaiki akses petani terhadap lahan, perlu diawali dengan mereformasi berbagai peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>18</sup> Agar upaya ini dapat terlaksana dengan baik, dibutuhkan *political comitment* atau komitmen politik dari pemerintah dan pihak legislatif tentang pentingnya Reforma Agraria.

Pelaksanaan Reforma Agraria pada tahap awal yang mungkin untuk dilaksanakan adalah *landreform*. Pelaku dari Reforma Agraria adalah petani atau tuan tanah yang lahannya menjadi objek *landreform*. Dilihat dari perspektif pelaksanaan Reforma Agraria bahwa persoalan mendasar yang berkaitan dengan pelaksanaan Reforma Agraria adalah ketersediaan data dan informasi yang akurat tentang lahan dan kependudukan karena informasi tentang lahan tersebut berkaitan dengan struktur penguasaan, pemilikan dan pengusahaan lahan serta berbagai lembaga yang terkait dengan keberadaan lahan tersebut.

Reformasi dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lahan perlu diawali dengan Undang-undang Pokok Agraria. Hal-hal yang mengarah pada dominasi negara terhadap pemanfaatan lahan perlu direformasi. Tidak hanya itu, berbagai Undang-undang dan produk hukum lainnya juga perlu direformasi.

Reforma Agraria bentuknya ada 3 (tiga), yaitu legalisasi aset, redistribusi tanah dan perhutanan sosial.<sup>19</sup> Peran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam Reforma Agraria adalah memberikan aset dan akses. Dalam hal aset, Kementerian ATR/BPN menjamin kepastian hukum atas tanah yang dimiliki, seperti memberikan sertipikat tanah, mempercepat pendaftaran tanah dan inventarisasi penguasaan, pemilikan dan penggunaan serta pemanfaatan tanah dalam kerangka Reforma Agraria yang dilakukan melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Sedangkan dalam hal akses, Kementerian ATR/BPN memberikan pemberdayaan terhadap infrastruktur jalan dan irigasi, termasuk prasarana pasca panen, pendidikan dan pelatihan, kredit usaha serta pemasaran.

Namun, sebagaimana yang dipaparkan pada Seminar Nasional Reforma Agraria Abad 21, dengan tema : “*The Unfinished Struggle for Agrarian Reform in Indonesia*” (Perjuangan Reforma Agraria yang “Belum Tuntas” di Indonesia), yang bertempat di Aula Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara, Serikat Petani Indonesia bekerja sama dengan Pusat Kajian Agraria dan Hak Asasi Petani FISIP USU serta Yayasan Sintesa bahwa implementasi kebijakan Reforma Agraria terkesan sangat lambat dan para petani yang menghadapi konflik agraria masih terus menjadi korban intimidasi dan kriminalisasi.<sup>20</sup>

Menurut pendapat Gunawan Wiradi yang merupakan seorang Guru Utama Reforma Agraria Indonesia, masalah agraria hanya bisa diselesaikan secara mendasar melalui pelaksanaan Reforma Agraria yang dilakukan secara

---

<sup>18</sup> Erizal Jamal, *Beberapa Permasalahan dalam Pelaksanaan Reformasi Agraria di Indonesia*, Volume 18. No. 1 dan 2 Desember 2000. <https://media.neliti.com/media/publications/64253-none-6c1a19c3.pdf>

<sup>19</sup> Fitra Alvian & Dian Aries Mujiburohman, *Implementasi Reforma Agraria pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo*, Jurnal Tugas Agraria, Vol. 5 No. 2 ,Mei 2022, e-ISSN 2622-9714, 114.

<sup>20</sup> <https://spi.or.id> *Reforma Agraria Belum Tuntas, Perjuangan Politik Rakyat Harus Diperkuat.*

menyeluruh, yang hanya akan berhasil jika didasari oleh penelitian agraria yang cermat dan komprehensif.<sup>21</sup> Menurut Agustino, sebagaimana yang dikutip oleh Zainul Alfian dalam Jurnalnya bahwa keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan dapat dilihat dari dua hal, yaitu dilihat dari prosesnya dan dilihat dari tercapai atau tidaknya tujuan kebijakan, yang dapat diukur dari dua faktor, yaitu *impact* atau dampaknya terhadap individu maupun masyarakat serta perubahan yang terjadi.<sup>22</sup>

## Kesimpulan

Salah satu kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam menangani penataan ulang kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah, yaitu Reforma Agraria. Dari tujuan inilah diharapkan dapat memperkecil bahkan meniadakan jurang ketimpangan kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan dan penggunaan tanah. Reforma Agraria mampu mempromosikan keadilan sosial dan kesejahteraan. Reforma Agraria yang berorientasi pada keadilan agraria diyakini mampu menciptakan kesejahteraan bagi petani, sehingga dapat menekan sengketa dan konflik agraria yang terjadi. Program Reforma Agraria juga semakin relevan dalam mengatasi tingginya angka kemiskinan dan pengangguran. Reforma Agraria harus dipahami tidak hanya sebagai kebijakan dalam hal distribusi tanah, melainkan juga sebagai proses yang lebih umum, seperti akses ke sumber daya alam, keuangan, teknologi, pasar barang dan tenaga kerja dan secara khusus distribusi kekuatan politik. Reforma Agraria adalah alat, cara dan program untuk mempromosikan dan mewujudkan keadilan sosial yang bermuara pada kesejahteraan rakyat. Kunci keberhasilan program Reforma Agraria terletak pada kesiapan aspek *landreform (Access Reform)* maupun *non-landreform (Legal Reform)*. Redistribusi lahan dapat meningkatkan kesejahteraan apabila tersedia infrastruktur, bentuk-bentuk usaha yang hendak dikembangkan oleh masyarakat, dukungan modal, dan teknologi serta akses pasar bagi usaha tani dan nelayan. Sedangkan aspek *policy/regulation reform* terkait politik agraria dan politik Hukum Agraria yang berpihak kepada rakyat.

## Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada orang tua yang telah memberikan dukungan dan juga kepada rekan-rekan dosen yang memberikan semangat untuk melaksanakan penelitian ini.

## Daftar Pustaka

### A. Buku

- Abdul Wahab, Solichin. *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2002.
- Limbong, Bernhard. *Reforma Agraria*. Margaretha Pustaka : Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012.

---

<sup>21</sup> Gunawan Wiradi, *Op. Cit.*, hal. 5-6.

<sup>22</sup> <https://jiap.ub.ac.id/index.php/jiap> Implementasi Perpres 86/2018 tentang Reforma Agraria di Desa Purworejo, Kecamatan Donomulyo, Kabupaten Malang.

- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group, cetakan ke 6, 2020.
- Nurlinda, Ida. *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*. Jakarta : Rajawali Pers, 2009.
- Usman, Nurdin. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Jakarta : Grasindo, 2002.
- Wiradi, Gunawan. *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. STPN Press : Yogyakarta : STPN Press, 2009.

## **B. Jurnal**

- Alfan, Zainul. *Implementasi Perpres 86/2018 tentang Reforma Agraria di Desa Purworejo Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang*, 2022.
- Alvian, Fitra & Mujiburohman, Dian Aries. *Implementasi Reforma Agraria pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo*, 2022.
- Jamal, Erizal. *Beberapa Permasalahan dalam Pelaksanaan Reformasi Agraria di Indonesia*, 2000. <https://media.neliti.com/media/publications/64253-none-6c1a19c3.pdf>

## **C. Skripsi, Tesis atau Disertasi**

- Dimas Sutadi, Rayyan. *Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan : Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi)*. Yogyakarta : Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2018. <http://repository.stpn.ac.id/683/1/RAYYAN.pdf>

## **D. Perundang-undangan**

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

## **F. Internet/Website**

- <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6185222/> Apa itu Implementasi? Pengertian, Tujuan, dan Contoh Penerapannya.
- [www.kominfo.go.id](http://www.kominfo.go.id) Reforma Agraria Menjamin Pemerataan Sosial Ekonomi Masyarakat Secara Menyeluruh.
- <https://spi.or.id> Reforma Agraria Belum Tuntas, Perjuangan Politik Rakyat Harus Diperkuat.
- <https://www.gramedia.com/literasi/implementasi> Implementasi: Pengertian, Tujuan, dan Jenis-jenisnya.
- [https://repositori.uma.ac.id/bitstream/123456789/568/5/111801090\\_file%205.pdf](https://repositori.uma.ac.id/bitstream/123456789/568/5/111801090_file%205.pdf) BAB II TINJAUAN PUSTAKA (Tesis: Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang Syariat Islam di Kota Langsa).