

# SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00202173409, 2 Desember 2021

## Pencipta

Nama : **Dr. Onny Medaline, S.H, M.Kn, Dr. Fitri Rafianti, S.H.I., MH dkk**  
Alamat : **Jl. Jawa No. 82 RT/RW Sei Sikambing C II Kec. Medan Helvetia ,  
Medan, SUMATERA UTARA, 20123**  
Kewarganegaraan : **Indonesia**

## Pemegang Hak Cipta

Nama : **Universitas Pembangunan Panca Budi**  
Alamat : **Jl. Gatot Subroto Km 4,5 Sei Sikambing Medan Kel. Simpang Tanjung  
Kec. Medan Sunggal , Medan, SUMATERA UTARA, 20122**  
Kewarganegaraan : **Indonesia**  
Jenis Ciptaan : **Buku**  
Judul Ciptaan : **Reforma Agraria (Pelaksanaan Reforma Agraria Di Sumatera Utara)**  
Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali : **27 Oktober 2021, di Medan**  
di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia  
Jangka waktu perlindungan : **Berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak Ciptaan tersebut pertama kali  
dilakukan Pengumuman.**  
Nomor pencatatan : **000299663**

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.

Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Direktur Jenderal Kekayaan Intelektual  
u.b.  
Direktur Hak Cipta dan Desain Industri

Dr. Syarifuddin, S.T., M.H.  
NIP.197112182002121001

## LAMPIRAN PENCIPTA

| No | Nama                           | Alamat                                                                          |
|----|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Dr. Onny Medaline, S.H, M.Kn   | Jl. Jawa No. 82 RT/RW Sei Sikambing C II Kec. Medan Helvetia                    |
| 2  | Dr. Fitri Rafianti, S.H.I., MH | Komp Panca Budi Kel. Simpang Tanjung Kec. Medan Sunggal                         |
| 3  | Rahmad Sembiring, SE., M.SP    | Jl. Letjen Jamin Ginting No.76 LK.II Kel. Simpang Selayang Kec. Medan Tuntungan |



**Dr. Onny Medaline, S.H., M.Kn.**

**Dr. Fitri Rafianti, S.H.I., M.H.**

**Rahmad Sembiring, S.E., M.SP.**

# MONOGRAF

## REFORMA AGRARIA



## Pelaksanaan Reforma Agraria di Sumatera Utara



## **Kata Pengantar**

Puji dan syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan Berkah, Rahmat, Karunia dan RidhoNya, tim peneliti dapat menyelesaikan Buku Monograf dengan judul Pelaksanaan Reforma Agraria di Sumatera Utara. Buku ini disusun sebagai bentuk pertanggungjawaban ilmiah atas kegiatan penelitian. skema Penelitian Dasar Unggulan Perguruan Tinggi (PDUPT) yang diselenggarakan oleh Ristek DIKTI pada tahun anggaran 2021.

Pada mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada RISTEK DIKTI yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaannya kepada Tim Peneliti untuk melakukan penelitian ini dan ucapan terimakasih kepada seluruh pihak yang membantu dan mendukung terpenuhinya data yang dibutuhkan dalam penulisan Buku Monograf ini.

Akhirnya, buku monograf ini diharapkan dapat memberikan khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang Hukum Pertanahan. Kami menyadari bahwa buku Monograf ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karenanya kritik dan saran yang bersifat konstruktif dari para pembaca sangat diharapkan guna perbaikan dan penyempurnaan buku ini.

# DAFTAR ISI

|               |                                                                           |           |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>BAB I</b>  | <b>Mengenal Reforma Agraria dan <i>Landreform</i> .....</b>               | <b>1</b>  |
| A.            | Pendahuluan .....                                                         | 1         |
| B.            | Perjalanan Pembaruan Agraria di Indonesia .....                           | 7         |
| 1.            | Periode Pemerintahan Orde Lama.....                                       | 7         |
| 2.            | Periode Pemerintahan Orde Baru .....                                      | 9         |
| 3.            | Periode Reformasi .....                                                   | 10        |
| 4.            | Periode Pemerintahan Gus Dur-Megawati..                                   | 11        |
| 5.            | Periode Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono .....                       | 12        |
| 6.            | Periode Pemerintahan Joko Widodo .....                                    | 14        |
| C.            | Prinsip Reforma Agraria dan <i>Landreform</i> .....                       | 18        |
| 1.            | Reforma Agraria.....                                                      | 19        |
| 2.            | <i>Landreform</i> .....                                                   | 22        |
| <b>BAB II</b> | <b>Konsep Reforma Agraria Sebagai Pembaruan Agraria .....</b>             | <b>27</b> |
| A.            | Undang-Undang Pokok Agraria Sebagai Landasan Reforma Agraria.....         | 27        |
| B.            | Korelasi Undang-Undang Pokok Agraria Dengan Program Reforma Agraria ..... | 30        |
| C.            | Tujuan Dari Reforma Agraria .....                                         | 33        |
| 1.            | Sosial Ekonomis .....                                                     | 35        |
| 2.            | Sosial Politis.....                                                       | 35        |

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3. Mental psikologis .....                                                                  | 35        |
| <b>BAB III Keterlibatan Lembaga Yang Berkaitan Dengan<br/>Program Reforma Agraria .....</b> | <b>39</b> |
| A. Lembaga-Lembaga Yang Terlibat Dalam<br>Reforma Agraria.....                              | 39        |
| 1. Kantor Staf Kepresidenan .....                                                           | 41        |
| 2. Kementerian ATR/BPN .....                                                                | 42        |
| 3. Kementerian Koordinator Perekonomian....                                                 | 42        |
| 4. Kementerian Koordinator Maritim dan<br>Investasi.....                                    | 42        |
| 5. Kementerian Lingkungan Hidup dan<br>Kehutanan .....                                      | 42        |
| 6. Kementerian Perencanaan Pembangunan/<br>Badan Perencanaan Pembangunan Nasional           | 43        |
| 7. Kementerian Dalam Negeri.....                                                            | 43        |
| 8. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah<br>Tertinggal dan Transmigrasi .....                | 43        |
| 9. Kementerian Badan Usaha Milik Negara....                                                 | 44        |
| 10. Kementerian Pertanian .....                                                             | 44        |
| 11. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil<br>Menengah.....                                   | 44        |
| 12. Kementerian/Lembaga Lainnya .....                                                       | 44        |
| B. Subjek Dari Program Reforma Agraria.....                                                 | 46        |
| <b>BAB IV Pelaksanaan Reforma Agraria Di Sumatera<br/>Utara .....</b>                       | <b>50</b> |

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| A. Situasi Agraria di Sumatera Utara .....                                              | 50        |
| B. Tahapan Pelaksanaan Program Reforma Agraria<br>di Sumatera Utara .....               | 56        |
| C. Hambatan Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria<br>di Sumatera Utara .....                | 63        |
| 1. Kualitas data yang diterima .....                                                    | 63        |
| 2. Lemahnya koordinasi antar anggota GTRA                                               | 64        |
| 3. Kapasitas penyedia data rendah .....                                                 | 64        |
| 4. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat<br>terkait Perpres Nomor 86 Tahun 2018 ..... | 64        |
| 5. Lamanya penyampaian data dari Instansi ...                                           | 65        |
| D. Penutup .....                                                                        | 70        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>                                                              | <b>72</b> |

# **BAB I**

## **Mengenal Reforma Agraria dan *Landreform***

### **A. Pendahuluan**

Tanah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya utama, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik dalam tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional.

Pentingnya keberadaan tanah merupakan suatu objek yang dibutuhkan oleh banyak orang terutama dalam kegiatan yang ada di lingkungan sehari-hari namun tanah yang tidak bertambah sedangkan masyarakat yang semakin bertambah sehingga menimbulkan sengketa konflik agraria.

Bagi bangsa Indonesia keberadaan tanah merupakan salah satu karunia yang maha kuasa yang terdapat di dalam alam semesta oleh karena itu tanah tidak dapat

dipisahkan juga oleh masyarakat bangsa Indonesia yang hubungan tersebut bersifat mutlak.

Bagi bangsa Indonesia yang masyarakatnya berciri agraris, maka untuk mencapai kesejahteraan pada sektor agraria yakni dengan melakukan perombakan (penataan kembali) susunan pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria khususnya tanah, agar lebih adil dan merata, demi kepentingan rakyat kecil pada umumnya. Konsep tersebut kemudian dituangkan ke dalam program “*landreform*”.

Program perombakan ini, disertai dengan program-program penunjangnya, seperti pendidikan, perkreditan, pemasaran, dan lain-lain- yang dalam bahasa Spanyol disebut “*Reforma Agraria*”. Kebijakan atau program Reforma Agraria tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia, khususnya kepada masyarakat kecil. Oleh sebab itu diperlukan juga arah kebijakan yang mengatur mengenai pengelolaan tanah dan hak-hak atas tanah yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan diadakannya *landreform* adalah untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah bagi

masyarakat yang belum mendapatkan tanah. Terdapat dua dimensi untuk menyempurnakan *land reform*, pertama yaitu dengan adanya usaha untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah diantara para pemilik tanah melalui usaha dengan redistribusi tanah, kedua adalah mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil yang merupakan usaha untuk memperbaiki pendapatan petani secara menyeluruh untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah.<sup>1</sup>

Penataan ulang struktur penguasaan tanah (*landreform*), bukan saja akan memberikan kesempatan kepada sebagian besar penduduk yang masih menggantungkan hidupnya pada kegiatan pertanian untuk meningkatkan taraf kehidupannya. Lebih dari itu, *landreform* bukan hanya akan suatu dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis.

---

<sup>1</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 72.

Program ini akan membuka kesempatan untuk terjadinya proses pembentukan modal (*capital formation*) di pedesaan yang akan menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh. Selain itu, program tersebut juga akan memberikan akses pada kelompok-kelompok petani miskin di pedesaan di dalam ikatan-ikatan sosial pada masyarakatnya.

Akan Tetapi tidak boleh diabaikan, dalam *landreform* selain ada proses redistribusi tanah bagi petani-petani miskin, tak bertanah atau yang hanya menguasai lahan sedikit, harus terkandung muatan aksi-aksi untuk mencegah dan mengurangi konsentrasi penguasaan tanah.

Aktivitas redistribusi tanah tersebut selanjutnya harus disertai dengan sejumlah program ikutan yang tidak bisa tidak harus disediakan secara programatik pula, yakni penyediaan segala kemudahan bagi petani penerima tanah untuk memulai mengembangkan potensi produktivitasnya di atas tanah yang mereka terima.

Peran negara (dalam hal ini pemerintah) tidak hanya menyiapkan sarana untuk kemudahan berproduksi dan kemudian memasarkan hasil-hasil produksi kelompok-kelompok petani penerima tanah tersebut, tetapi juga ada

perannya untuk memberikan perlindungan ketika petani-petani penerima tanah masih harus memperkuat unit-unit ekonomi produksinya.

Di dalamnya, redistribusi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang telah dikuasai dalam skala besar atau melebihi batas maksimum yang ditentukan, dan pengembalian tanah-tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang diambil dari penguasaan rakyat sebelumnya, menjadi satu program penting dalam rangka merombak struktur penguasaan tanah atau sumber-sumber agraria tersebut.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah memiliki tujuan untuk kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan sebagaimana pada program *land reform* bahkan keseluruhan program *agraria reform* (reforma agraria) disebut program *landreform* sehingga muncul sebutan *landreform* dalam arti sempit dan *landreform* dalam arti luas.<sup>2</sup>

Dewasa ini, banyak kalangan yang terus mendeklarasikan untuk mendorong reforma agraria.

---

<sup>2</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi Dan Pelaksanaannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 203.

Reforma agraria sebagai satu hal penting melihat kondisi pertanian di Indonesia saat ini yang masih mengalami banyak permasalahan seperti permasalahan tumpang tindih kepemilikan tanah, tanah terlantar, kebijakan pengelolaan pemanfaatan lahan, sertifikasi tanah, permasalahan sumber daya, sarana, dan prasarana, pengakuan tanah adat/ulayat, ganti rugi tanah, dan lain sebagainya.

Berdasarkan penjelasan yang telah dikemukakan di atas bahwa hingga saat ini pelaksanaan reforma agraria masih terus berlanjut. Pada kenyataannya bahwa masih terjadinya ketimpangan kepemilikan lahan dan konflik agraria yang merupakan bagian dari objek reforma agraria dan seharusnya pelaksanaan reforma agraria sudah mendapat gambaran atas perjalanan reforma agraria yang begitu panjang sehingga pelaksanaan reforma agraria dapat terselesaikan bukan menambah persebaran atas konflik agraria.

## **B. Perjalanan Pembaruan Agraria di Indonesia**

Agenda Reforma Agraria atau dikenal juga dengan istilah pembaruan agraria telah didengungkan sejak awal kemerdekaan dan berpuncak pada diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada 24 September 1960. UUPA mengamanatkan untuk menata ulang struktur agraria yang timpang menjadi lebih berkeadilan, menyelesaikan konflik agraria, dan menyejahterakan rakyat setelah Reforma Agraria dijalankan.<sup>3</sup>

### **1. Periode Pemerintahan Orde Lama**

Permulaan reforma agraria pada masa sukarso dengan meletakkan dasar penataan agraria, *land reform* atau juga sering disebut reforma agraria (RA) sebuah konsep dan gagasan besar mengusung misi yang tidak sederhana, reforma agraria hadir sebagai wujud dari pengejawantahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

---

<sup>3</sup> Sulasi Rongiyati, *Reforma Agraria Melalui Perpres Nomor 86 Tahun 2018*, Jurnal INFO Singkat, Vol. X, No. 19, Oktober 2018, hal. 1.

yaitu memuat amanah konstitusi pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>4</sup>

Pelopor reforma agraria tidak hanya Sukarno dan Muhammad Hatta di bawah kepemimpinannya pada tahun 1926 bahwa Perhimpunan Indonesia diproklamasikan di Belanda penghapusan tanah milik pribadi di Hindia Belanda maka setelah kembali ke tanah air, Hatta memulai untuk fokus pada kedaulatan rakyat dan dianalisis itu tanah masa jabatan sistem yang hasil itu diterbitkan dalam beberapa edisi Daulat Koran Ra'jat tahun 1930-an di bawah panitia adat (komite adat) dalam bahasa Jepang era.<sup>5</sup>

Muhammad Hatta sebagai konseptor Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengusulkan pada kebijakan mengenai sistem pembatasan hak kepemilikan tanah sampai dengan 5 hektar dengan melalui proses yang panjang sebagaimana tujuannya yaitu dikeluarkannya dan disahkannya

---

<sup>4</sup> M Nazir Salim dan Westi Utami, *Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi: Kebijakan Reforma Agraria Dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria*, STPN Press, Yogyakarta 2020, hal. 32.

<sup>5</sup> M Nazir Salim dan Westi Utami, *Ibid.*,

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Prinsip Dasar Agraria Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

## **2. Periode Pemerintahan Orde Baru**

Lahirnya orde baru pada masa pemerintahan Suharto dengan menerbitkan UU Penanaman Modal Asing, UU Pokok Kehutanan, dan UU Pertambangan yang berbeda nafas dengan UUPA karena mementingkan semangat pembangunan yang berbasis modal asing dengan kebijakan pemberian konsesi lahan secara luas “menghidupkan” warisan kolonial *domein verklaring*, dan kembali mengesahkan eksploitasi sumber daya alam secara bebas, mengeksklusi masyarakat dari lahan dan penghidupannya.<sup>6</sup>

Sejak orde baru masa Suharto yang berkuasa selama 32 tahun melakukan perubahan yang orientasi kebijakan agraria dengan memprioritaskan tanah dalam kebijakan pembangunan yaitu pembangunan pertanian, industri, dan pembangunan prasarana umum sehingga julukan Suharto yang melekat hingga saat ini pun adalah bapak pembangunan.

---

<sup>6</sup> Noer Fauzi, *Land Reform Dari Masa Ke Masa*, Tanah Air Beta, Yogyakarta, 2012, hal. 106.

### 3. Periode Reformasi

Wacana reforma agraria kembali hadir menjadi perbincangan publik setelah tumbangnya orde baru di tahun 1998 atau biasa disebut periode reformasi. Isu reforma agraria kembali menjadi perdebatan publik pasca kejadian pada bulan Mei tahun 1998 yaitu terjadi *reclaiming* tanah secara dramatik yang menyebar dimana-mana antara lain Jawa Timur, Jawa Barat, Sumatera dan Indonesia bagian timur yang saat ini banyak ribuan petani bergerak menuntut agar tanah-tanah yang dulu diambil oleh negara untuk berbagai kepentingan pembangunan agar dikembalikan kepada petani.<sup>7</sup>

Keinginan para petani untuk mengambil lahan yang selama ini dikuasai oleh korporasi mendapat protes, penjarahan, dan kekerasan lainnya sehingga tuntutan rakyat yaitu dilaksanakannya reforma agraria di tahun 1998 dengan menekan pemerintah agar memprioritaskan terkait penataan struktur penguasaan tanah yang memiliki ketimpangan serta menyelesaikan konflik agraria yang terjadi.

---

<sup>7</sup> Boedhi Wijardjo dan Herlambang Perdana, *Reclaiming dan Kedaulatan Rakyat*, YLBHI, Jakarta, 2001, hal. 6.

Tuntutan agar dilaksanakan reforma agraria ini berlangsung sepanjang 1999-2001 yang pada puncaknya ketika MPR mengeluarkan TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Reforma agraria dengan lahirnya TAP MPR memberikan bukti atas sejarah baru terhadap pengelolaan sumber daya alam sehingga adanya TAP MPR memberikan dasar untuk memberikan perubahan kebijakan agraria Indonesia dengan tidak ada kaitannya dalam simpatisan komunis.

#### **4. Periode Pemerintahan Gus Dur-Megawati**

Pasca lahirnya TAP MPR reforma agraria sepanjang pemerintahan Gus Dur dan Megawati, tidak banyak yang dihasilkan dalam menyelesaikan persoalan agraria. Namun dalam periode ini dengan lahirnya TAP MPR IX/2001 tidak banyak hal baru yang dilahirkan pada periode tersebut sehingga pasca Timor-Timor lepas lalu Papua bergejolak Gus Dur yang pada saat itu lebih banyak fokus menangani hubungan internasional dan

menyelematkan kondisi ekonomi yang terpuruk akibat krisis di tahun 1998.<sup>8</sup>

## **5. Periode Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono**

Reforma agraria yang diusung oleh pemerintahan yang dipimpin oleh Susilo Bambang Yudhoyono dibawah komando Joyo Winoto dengan menguatkan target redistribusi tanah 8-9 juta hektar yang bersumber pada tanah objek reforma agraria (TORA) berupa Kawasan Hutan, HGU, tanah terlantar dan tanah lain bekas hak namun pada praktiknya Susilo Bambang Yudhoyono tidak mampu mengendalikannya.<sup>9</sup>

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono selama 2 periode hanya terfokus pada persoalan administrasi dengan kebijakan *legalisasi aset* dan redistribusi tanah kepada masyarakat. Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah maka semakin kental untuk diadakannya pengadaan tanah dalam hal pembangunan yang mengarah

---

<sup>8</sup> M Nazir Salim dan Westi Utami, *Op.Cit.*, hal. 25.

<sup>9</sup> M Nazir Salim dan Westi Utami, *Ibid.*, hal. 36.

pada proyek pembangunan dengan upaya yang dilakukan untuk menyelesaikan konflik-konflik agraria.

Namun upaya yang dilakukan juga tidak mampu menjawab bagaimana maraknya konflik agraria di daerah yang diakibatkan dari pembiaran kebijakan dari periode-periode sebelumnya.<sup>10</sup> Pada masa Susilo Bambang Yudhoyono sebelum berakhirnya masa jabatan terdapat satu momentum penting telah dilahirkan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisit, Kabupaten Lebak, Provinsi Banten, Juga didukung oleh aktivis, dan NGO.

Pada bulan Maret tahun 2012 secara resmi kelompok ini mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi terkait Undang- Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang diindikasikan banyak merugikan masyarakat khususnya masyarakat adat dan hasil gugatan AMAN

---

<sup>10</sup> Widiyanto, *Potret Konflik Agraria di Indonesia*, Jurnal Agraria Dan Pertanahan BHUMI, Vol. 1, No. 37, hal. 15–27, April 2013.

sebagian ditolak dan sebagian dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>11</sup>

## **6. Periode Pemerintahan Joko Widodo**

Pasca berakhirnya pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono maka dimulainya reforma agraria periode Joko Widodo-Jusuf Kalla yang dalam lintasan sejarah reforma agraria cukup banyak mengalami perubahan dan tafsiran atas praktiknya terkait pelaksanaan reforma agraria yang disesuaikan dengan perkembangan zaman serta negara yang menerapkannya.

Meskipun periode demi periode pemerintahan berganti, amanat UUPA ini belum juga terwujud. Pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo dengan program Nawacita mengangkat kembali reforma agraria sebagai agenda pemerintah. Hal ini dipertegas dengan dicantumkannya Reforma Agraria dalam RPJMN 2015-2019, bahwa Reforma Agraria dilakukan melalui redistribusi tanah, sertifikasi tanah, dan bantuan pemberdayaan masyarakat. Reforma Agraria juga

---

<sup>11</sup> Mia Siscawati, *Masyarakat Adat Dan Perebutan Penguasaan Hutan*, Jurnal Tranformasi Sosial, Wacana, No. 33, 2014, hal. 13.

menjadi substansi penting dalam RUU tentang Pertanahan yang sedang dibahas oleh Komisi II DPR RI.

Program reforma agraria diawal masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017 yang memuat 5 (lima) program prioritas yakni:

- 1) Penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agraria;
- 2) Penataan penguasaan dan pemilikan tanah obyek reformaagraria;
- 3) Kepastian hukum dan legalisasi hak atas tanah obyek reforma agraria;
- 4) Pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan, pemanfaatan dan produksi atas tanah obyek reforma agraria (TORA);
- 5) Kelembagaan pelaksana reforma agraria pusat dan daerah.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Kantor Staf Presiden Republik Indonesia, *Pelaksanaan Reforma Agraria, Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria Dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*, 2017, hal. 7.

Pada masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla memberikan pesan utama dalam rapat kabinet terbatas tentang reforma agraria pada 24 Agustus 2016 yang membahas terkait masyarakat pedesaan, masalah kemiskinan, ketimpangan dan sulitnya lapangan pekerjaan adalah problem pokok dan mendasar yang dihadapi oleh masyarakat.<sup>13</sup> Pada arahan Joko Widodo memerintahkan untuk melakukan percepatan reforma agraria dengan mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam yang ada di Indonesia.

Agenda Reforma Agraria dalam Pemerintahan Joko Widodo dilakukan melalui skema redistribusi tanah dan legalisasi tanah dengan menggunakan tanah masing-masing seluas 4,5 hektar sebagai objek reforma agraria. Dalam praktiknya pemerintah lebih mengedepankan program legalisasi tanah melalui sertifikasi tanah untuk masyarakat dibandingkan program Reforma Agraria lainnya.

---

<sup>13</sup>Kantor Staf Presiden Republik Indonesia, *Ibid.*,

Reforma agraria yang dimulai pada masa orde lama hingga reformasi yang sampai saat ini tetap dilanjutkan oleh pemerintahan Joko Widodo- Ma'aruf Amin semakin memberikan tantangan untuk melanjutkan misi pelaksanaan reforma agraria.

Kebijakan reforma agraria tidak terlepas dari adanya ketimpangan dalam kepemilikan dan penguasaan tanah yang semakin jelas. Ketimpangan ini diakibatkan tidak meratanya pendistribusian tanah sehingga tanah-tanah tersebut terakumulasi di tangan orang atau badan-badan tertentu. Namun di satu sisi ada beberapa sekelompok masyarakat kecil yang kesulitan mencari tanah untuk bercocok tanam maka dari itu cita-cita atas Undang-Undang Pokok Agraria untuk mewujudkan tatanan tanah nasional untuk kepentingan rakyat.

Hal utama dari pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia saat ini adalah penyelesaian sengketa pertanahan yang dari tahun ke tahun terus bertambah tanpa penyelesaian secara signifikan.

### C. Prinsip Reforma Agraria dan *Landreform*

Sering kita menjumpai beberapa pihak menyebutkan kata *landreform* dan reforma agraria, bahkan masih juga ditemui kata reformasi agraria dengan merujuk reforma agraria. Reformasi agraria memiliki makna yang berbeda dengan reforma agraria. Reformasi bermakna “mengoreksi bekerjanya berbagai institusi dan berusaha menghilangkan berbagai bentrokan yang dianggap sebagai sumber *malfunction* institusi dalam suatu tatanan sosial.”<sup>14</sup>

Dalam konteks itu, reformasi ber-makna upaya memperbaiki sumbatan-sumbatan dalam birokrasi institusi, sehingga dengan di reformasi akan mengalami perubahan dan fungsi-fungsinya akan bekerja dengan lebih baik dan lincah. Sementara reforma dalam konteks agraria “melibatkan perubahan fungsi dan juga perubahan struktur. Oleh karena itu *Reforma* (Spanyol) atau *Reform* (Inggris), mengandung esensi: "ketidaktertiban untuk sementara", karena prosesnya memang "menata" ulang, membongkar yang lama, menyusun yang baru.

---

<sup>14</sup> M. Nazir Salim, *Reforma Agraria: Kelembagaan dan Praktik Kebijakan*, STPN Press, Yogyakarta, 2020, hal. 7.

Pembaruan Agraria mencakup suatu proses 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. Secara eksplisit, ciri dari reforma agraria dan *landreform* adalah sebagai berikut:

### **1. Reforma Agraria**

Reforma Agraria (RA) atau “*Agrarian Reform*” adalah suatu penataan kembali (penataan ulang) susunan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (terutama tanah), untuk kepentingan rakyat kecil (petani, buruh tani, tunakisma, dan lain-lainnya), secara menyeluruh dan komperhensif (lengkap).

Secara umum, Reforma Agraria dimaknai sebagai “pembaruan struktur agraria yang meliputi penguasaan tanah, hubungan produksi (penyakapan/penyewaan, kelembagaan) dan pelayanan pendukung pertanian antara lain seperti irigasi, kredit, pendidikan, dan pajak. Reforma agraria juga dapat diartikan sebagai Pengaturan kembali atau perombakan penguasaan tanah. Perombakan

struktur, sistem, dan penguasaannya menjadi lebih rapi, tertata secara teratur.

Reforma agraria menjadi jalan cita-cita kebangsaan Indonesia seperti dalam Pembukaan UUD 1945. Cita-cita kebangsaan Indonesia itu meliputi:

- 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
- 2) memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- 3) melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dengan dijalankannya reforma agraria maka solidaritas nasional dapat dihadirkan.

Tali persatuan kebangsaan antara masyarakat di tingkat yang paling bawah juga diperkuat. Melintasi batas segala suku, ras, agama, budaya dan gender, bahwa pelaksanaan reforma agraria mempersatukan masyarakat penggarap sebagai penggerak cita-cita kebangsaan Indonesia yang satu. Pelaksanaan reforma agraria juga mendorong hadirnya partisipasi masyarakat, bahkan dari

yang paling bawah, sebagai subyek pembangunan nasional.

Pembaruan agraria, atau adakalanya disebut dengan “reforma agraria”, diberikan arti yang berbeda-beda oleh para ahli. Sebagian ahli memberikan makna yang sama luasnya antara konsep reforma agraria dengan landreform, namun sebagian memberi arti bahwa landreform hanyalah bagian dari reforma agraria. Pembaruan agraria adalah suatu upaya korektif untuk menata ulang struktur agraria yang timpang, yang memungkinkan eksploitasi manusia atas manusia, menuju tatanan baru dengan struktur yang bersendi kepada keadilan agraria.

Reforma Agraria merupakan implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam UUPA. Pasca reformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan MPR ini menjadi mandat bagi pemerintah untuk melaksanakan Reforma Agraria.

Dalam hal ini Reforma Agraria dapat diartikan sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat ‘baru’ yang demokratis dan berkeadilan yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya. Reforma agraria jika dijalankan dengan benar dan baik, akan menjadi landasan bagi pembangunan termasuk pengembangan industrialisasi nasional yang kokoh.

Jadi, *reforma agraria* selain merupakan bagian dari program pembangunan ekonomi, juga bermakna sebagai “suatu program politik untuk merubah struktur kekuasaan dalam lapangan agraria (penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria)”.

## **2. Landreform**

*Landreform* adalah suatu asas yang menjadi dasar dari perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan.

Asas itu adalah bahwa: tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri.

*Landreform* bermaksud mengadakan suatu perubahan sistem pemilikan dan penguasaan atas tanah lama ke arah sistem pemilikan dan penguasaan atas tanah yang baru yang disesuaikan dengan perubahan dan perkembangan masyarakat yang sedang melaksanakan pembangunan ekonomi.

Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan atas tanah secara berencana serta berbagai hubungan-hubungan yang berkenaan dengan penguasaan atas tanah. Menurut landasan konstitusional sehubungan dengan pengaturan *landreform* di Alam (SDA) Agraria dituangkan dalam peraturan hukum dan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dari makna yang terkandung dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Negara menjadikan dasar kebijakan untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) berupa tanah, dimana Negara berkewajiban untuk:

- 1) Bahwa segala bentuk pemanfaatan bumi dan air serta hasil yang didapat didalamnya (Kekayaan

- alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
- 2) Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau diatas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung oleh rakyat;
  - 3) Mencegah agar rakyat tidak kehilangan atau kesempatan hak atas bumi, air dan isinya;
  - 4) Berhak untuk menguasai dan mengelola tanah.

*Landreform* dimaknai sebagai legislasi yang diniatkan dan benar-benar diperuntukan untuk meredistribusi kepemilikan mewujudkan) klaim-klaim, atau hak-hak atas tanah pertanian, dan dijalankan untuk memberi manfaat pada kaum miskin dengan cara meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif mereka, berbanding dengan situasi tanpa legislasi.

Pada umumnya orang meyakini konsep berjalannya *landreform* terdiri atas dua model, yakni *land reform by grace* dan *land reform by leverage*. *Land reform by leverage* dimaknai sebagai *land reform* yang mewadahi tuntutan masyarakat dari bawah, dimana upaya tuntutan

dan partisipasi masyarakat sebagai entri poin upaya-upaya warga masyarakat menuntut hak-hak atas tanah.

Tuntutan masyarakat juga sebagai respons atas kebijakan negara yang belum memenuhi upaya ideal menciptakan restrukturisasi penguasaan tanah. Sementara *land reform by grace* merupakan kemurahan hati pemerintah untuk menjalankan kebijakan land reform secara ideal, sehingga terwujud apa yang seharusnya dilakukan (penataan tanah) oleh negara.

*Land reform by grace* mengandung makna kebijakan yang dijalankan oleh negara untuk menata struktur penguasaan tanah secara seimbang dan ideal berdasarkan pertimbangan keadilan.

Oleh sebab itu, “Penataan ulang” itu sendiri kemudian dikenal dengan “*Land Reform*”. “Menyeluruh dan Komprehensif”, artinya, pertama, sasarannya bukan hanya tanah pertanian, tetapi juga tanah-tanah kehutanan, perkebunan, pertambangan, pengairan, kelautan dan lain-lainnya. Pendek kata, semua sumber-sumber agraria. Kedua, program land reform itu harus disertai program-program penunjangnya seperti, penyuluhan dan pendidikan tentang teknologi produksi, program

perkreditan, pemasaran dan lain sebagainya, Singkatnya, Reforma Agraria adalah Land Reform plus program penunjang. Memang, intinya adalah “Land Reform”.

Reforma Agraria adalah proses restrukturisasi atau penataan ulang susunan kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, khususnya tanah. Pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/ MPR/2001 menyebutkan bahwa “Pembaruan agraria 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”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Sulasi Rongiyati, *Reforma Agraria Melalui Perpres Nomor 86 Tahun 2018*, Jurnal INFO Singkat, Vol. X, No. 19, Oktober 2018, hal. 2.

## **BAB II**

### **Konsep Reforma Agraria Sebagai Pembaruan Agraria**

#### **A. Undang-Undang Pokok Agraria Sebagai Landasan Reforma Agraria**

Sejak diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria maka reforma agraria menjadi hal yang harus dilaksanakan negara untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar dalam setiap penyusunan kebijakan terhadap pokok-pokok agraria. Penjelasan Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang Pokok Agraria memberikan makna bahwa untuk menciptakan sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan tetap menjung tinggi nilai kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat.

Kebebasan yang diterima oleh masyarakat tentunya menjadi cita-cita bangsa Indonesia sebagai negara hukum yang berdaulat, adil dan makmur. Pelaksanaan reforma

agraria menjadi bagian tanggung jawab pemerintah baik ditingkat pusat hingga di tingkat daerah yang bertujuan untuk memastikan terlaksananya amanah konstitusi negara dalam menciptakan iklim kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakat.

Dengan adanya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dimaksudkan sebagai instrumen untuk mendorong proses pembaruan untuk menciptakan kemakmuran di sektor agraria. Pembaruan agraria nasional diperlukan adanya perangkat hukum yang dinamis, memiliki kepastian hukum dan beraspek keadilan. Perubahan ini bersifat fundamental karena berkaitan dengan perangkat hukum, konsep maupun isinya seperti yang dinyatakan pada bagian berpendapat:

*“Bahwa UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.”*<sup>16</sup>

Dalam rangka mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan, arah dan kebijakan pertanahan didasarkan pada prinsip-prinsip:

---

<sup>16</sup> Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hal. 10.

- a. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat.
- b. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah.
- c. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat.
- d. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air idak dan menata sistem pengelolaan yang tidak

lagi melahirkan sengketa dan konflik dikemudian hari.<sup>17</sup>

Reforma Agraria di Indonesia menekankan pada konsep redistribusi tanah dengan membagikan tanah yang dikuasai negara, tanah kelebihan luas maksimum, tanah *absentee*, dan tanah negara lainnya yang telah ditetapkan menjadi tanah objek reforma agraria kepada petani penggarap dan petani lahan sempit. Namun secara garis besar terdapat 3 hal utama dalam Reforma Agraria, yaitu penataan aset, penataan akses, dan penyelesaian sengketa tanah.<sup>18</sup>

## **B. Korelasi Undang-Undang Pokok Agraria Dengan Program Reforma Agraria**

Keberadaan Undang-Undang Pokok Agraria hingga saat ini membuktikan bahwa produk hukum yang dihasilkan pada masa pemerintahan sukarno masih sangat relevan dengan kondisi saat ini untuk dijadikan dasar hukum setiap pelaksanaan yang bersumber pada pokok-pokok agraria. Undang-Undang Pokok Agraria bukan

---

<sup>17</sup> Samun Ismaya, *Ibid.*, hal. 68.

<sup>18</sup> Sulasi Rongiyati, *Op.Cit.*, hal. 4.

hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan hukum agraria namun Undang-Undang Pokok Agraria juga memuat persoalan lain dan penyelesaiannya sesuai dengan situasi dan kondisi keagrariaan di Indonesia dan tujuan akan mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang pada waktu itu disebut sosialisme Indonesia, *agraria reform* Indonesia meliputi 4 (empat) pogram yaitu:

1. Pembaharuan hukum agraria melalui *unifikasi* hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan *feudal* secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;

Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana,sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Budi Harsono, *Op.Cit.*, hal. 245.

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa UUPA tersebut sebagai induk landreform Indonesia. Oleh sebab itu, untuk memperlancar pelaksanaan reforma agraria di atas, maka pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) secara terus menerus melakukan kegiatan-kegiatan seperti:

- 1) Mengadakan pendataan tanah-tanah yang terkena ketentuan landreform
- 2) Mengadakan penelitian terhadap tanah-tanah terlantar
- 3) Penetapan bagian tanah yang terkena landreform
- 4) Melaksanakan penguasaan tanah yang menurut ketentuan hukum jatuh kepada Negara
- 5) Pemberian izin menggarap kepada petani terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara
- 6) Menetapkan urutan-urutan petani yang berhak mendapatkan redistribusi tanah
- 7) Mengusulkan redistribusi tanah dan penetapan besarnya ganti rugi atas tanah yang terkena objek landreform.<sup>20</sup>

Salah satu langkah yang sangat baik dan telah dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Perpres 86 Tahun 2018).

---

<sup>20</sup> A.P. Parlindungan, *Landreform Indonesia Suatu Perbandingan*, Alumni, Bandung, 1987, hal. 43-44.

Ini merupakan salah satu langkah yang sangat dinantikan oleh seluruh lapisan masyarakat. Dalam Perpres ini disebutkan, bahwa penyelenggaraan Reforma Agraria dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) melalui tahapan perencanaan reforma agraria dan pelaksanaan reforma agraria.

Reforma Agraria melalui penataan akses dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat berupa pemberian akses permodalan atau bantuan lain guna meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah. Berbeda dengan penataan aset yang sebagian sudah dilaksanakan oleh pemerintah melalui sertifikasi tanah, penyelesaian sengketa dan konflik agraria sebagai akar permasalahan dari problematika agraria nasional kurang mendapat ruang pengaturan dalam pelaksanaan reforma agraria.

### **C. Tujuan Dari Reforma Agraria**

Berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan yang berlaku lainnya maka pemerintah memiliki kewenangan dalam mengatur,

menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur serta mengatur pelaksanaan pembagian tanah negara obyek reforma agraria.

Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada para petani dengan sesuatu hak.

Inti tujuan reforma agraria di Indonesia adalah untuk meningkatkan penghasilan dan taraf hidup petani sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur. Reforma agraria di Indonesia secara khusus memiliki tujuan yang sangat luas yakni dari aspek sosial ekonomis, sosial politis, dan mental psikologis yakni:

### **1. Sosial Ekonomis**

- a. memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi fungsi sosial pada hak milik.
- b. memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

### **2. Sosial Politis**

- a. mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas.
- b. mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil dan taraf hidup rakyat.

### **3. Mental psikologis**

- a. meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
- b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.

Menurut Pasal huruf (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g), Perpres 86 Tahun 2018, tujuan reforma agraria sendiri adalah:

- (a)mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan;
- (b)menangani Sengketa dan Konflik Agraria;
- (c)menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- (d)menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan;
- (e)memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi;
- (f) meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; dan
- (g)memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

Selain itu, Perpes ini juga menyoroti hal yang berkaitan dengan objek redistribusi tanah yang meliputi

tanah Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau tidak memohon pembaruan haknya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir.

Terhadap tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang HGU untuk menyerahkan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari bidang HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang. Kemudian untuk tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya.

Selanjutnya, Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas Kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA meliputi:

- 1) Tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan sesuai peraturan perundang-undangan menjadi TORA;

- 2) Tanah dalam Kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 3) Tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria, dan lain sebagainya.

Dari apa yang diatur didalam Perpres 86 Tahun 2018 tersebut diharapkan dapat menjadi pedoman dan acuan untuk melaksanakan reforma agraria kearah yang lebih baik lagi dan menjunjung tinggi keadilan di Indonesia.

## **BAB III**

### **Keterlibatan Lembaga Yang Berkaitan Dengan Program Reforma Agraria**

#### **A. Lembaga-Lembaga Yang Terlibat Dalam Reforma Agraria**

Selama ini, dalam penanganan dan pengurusan masalah pertanahan, baik itu sengketa maupun konflik pertanahan di daerah, peran pemerintah daerah sangat minim, bisa dibilang hampir tidak ada. Selama ini pemerintah daerah hanya fokus dalam pemberian izin kepada perusahaan-perusahaan perkebunan yang tergolong besar. Di sisi lain, dalam penanganan sengketa maupun konflik pertanahan, pemerintah daerah justru terkesan setengah hati dalam menyelesaikannya.

Redistribusi Tanah dalam rangka Reforma Agraria merupakan salah satu program strategis nasional di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dengan tujuan utama untuk menata ulang struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan

pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan dan menyejahterakan.

Target Reforma Agraria tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 sebesar 9 juta hektar, berupa dari Legalisasi Tanah sebesar 4,5 juta hektar yang terdiri dari penyelesaian sertipikat tanah transmigrasi seluas 0,6 juta hektar dan sertifikasi tanah masyarakat seluas 3,9 juta hektar; dan redistribusi tanah sebesar 4,5 juta hektar yang berasal dari tanah-tanah HGU Habis dan tidak diperpanjang haknya/Tanah terlantar dan tanah Negara lainnya seluas 0,4 juta hektar serta yang berasal dari pelepasan kawasan hutan sebesar 4,1 juta hektar.

Hingga tahun 2019, khusus yang terkait dengan kegiatan redistribusi tanah tanah yang berasal dari HGU Habis dan tidak diperpanjang haknya/Tanah terlantar dan tanah Negara lainnya telah tercapai targetnya bahkan terealisasi lebih dari 800 ribu hektar, namun untuk yang berasal dari pelepasan kawasan hutan masih sangat kecil realisasinya karena baru mencapai kurang lebih 150 ribu hektar (3,6%).

Mengingat kecilnya realisasi tersebut, didukung dengan program Pemerintahan Presiden Jokowi di periode jabatan 2019- 2024 yang mengedepankan program-program untuk kesejahteraan masyarakat kecil, agenda reforma agraria tetap merupakan agenda prioritas pembangunan nasional yang harus segera dituntaskan.

Dalam RPJMN 2020-2024, agenda reforma agraria difokuskan pada dua hal utama yaitu penyelesaian backlog penyelesaian redistribusi tanah khususnya yang berasal dari pelepasan kawasan hutan dengan target sekitar 3,95 juta hektar dan penataan akses berupa program-program pemberdayaan hak atas tanah masyarakat.

Adapun lembaga-lembaga yang terlibat dalam program reforma agraria ini antara lain sebagai berikut:

#### **1. Kantor Staf Kepresidenan**

Kantor Staf Kepresidenan mengemban tugas untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa konflik dan memonitoring kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan reforma agraria.

## **2. Kementerian ATR/BPN**

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memiliki tugas untuk melakukan percepatan legalisasi asset dan redistribusi tanah, kemudian melaksanakan penyediaan TORA Tante dan Bekas Hak Guna Usaha, Lembaga ini juga bertugas untuk melakukan penyelesaian konflik serta memberdayakan masyarakat.

## **3. Kementerian Koordinator Perekonomian**

Kementerian Koordinator Perekonomian melakukan tugas untuk mengkoordinasikan TORA dan melakukan pemberdayaan di kementerian atau lembaga lainnya.

## **4. Kementerian Koordinator Maritim dan Investasi**

Kementerian Koordinator Maritim dan Investasi memiliki tugas yang sama dengan kementerian koordinator perekonomian yakni melakukan tugas untuk mengkoordinasikan TORA dan melakukan pemberdayaan di kementerian atau lembaga lainnya.

## **5. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan**

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mempunyai tugas melaksanakan percepatan terkait

dengan penyediaan TORA yang siap untuk ditindaklanjuti dengan redistribusi tanah.

#### **6. Kementerian Perencanaan Pembangunan/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional**

Kementerian Perencanaan Pembangunan/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional memiliki tugas untuk melakukan koordinasi antar program dan penganggaran terkait dengan program reforma agraria.

#### **7. Kementerian Dalam Negeri**

Tugas yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri yakni dalam rangka mengkoordinasikan tiap Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan reforma agraria dan perubahan aturan-aturan yang berkaitan dengan pelepasan asset pemerintah daerah.

#### **8. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi**

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi melakukan tugas untuk menyediakan akses *reform* melalui dana desa dan melakukan koordinasi pada subyek dan obyek dari transmigrasi.

## **9. Kementerian Badan Usaha Milik Negara**

Kementerian Badan Usaha Milik Negara menjalankan pelepasan asset yang tidak dimanfaatkan oleh perusahaan-perusahaan BUMN yang akan digunakan atau dimanfaatkan untuk TORA.

## **10. Kementerian Pertanian**

Kementerian Pertanian bertanggungjawab untuk penyediaan program peningkatan pangan di titik lokasi TORA yang telah direncanakan.

## **11. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah**

Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah bertugas untuk memfasilitasi pembentukan koperasi bagi kelompok penerima TORA serta menyediakan program akses *reform*.

## **12. Kementerian/Lembaga Lainnya**

Untuk kementerian dan/atau lembaga lainnya di luar ke-11 (sebelas) lembaga yang telah disebutkan di atas tetap memiliki peranan penting untuk menyediakan program akses reforma agraria sesuai dengan tugas fungsi dan kewenangan dari lembaga masing-masing.

Selain lembaga-lembaga pemerintah tersebut, pemerintah juga menggandeng perusahaan-perusahaan untuk melakukan kerjasama terkait pengolahan hasil dan pemasaran produk.

Banyaknya jumlah sengketa konflik agraria dan kompleksitas permasalahan dalam sengketa dan konflik yang terjadi saat ini membutuhkan perhatian serius dari pemerintah untuk segera mengatasinya. Selain kelembagaan penanganan sengketa agraria juga perlu didukung dengan regulasi yang kuat agar dalam implementasinya tidak menimbulkan benturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya serta penanganan sengketa yang dihasilkan memiliki kepastian hukum bagi setiap pihak yang terlibat di dalamnya.

Dengan demikian dasar hukum yang kuat juga menjadi hal penting dalam penanganan sengketa. Dalam hal ini yang perlu dipertimbangkan adalah materi muatan dan kekuatan mengikat dari Peraturan Pemerintah ini yaitu dalam mengatur penanganan sengketa dan konflik.

## **B. Subjek Dari Program Reforma Agraria**

Reforma agraria menjadi satu hal yang disoroti sangat serius oleh pemerintah. Kementerian ATR/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan maupun Kementerian Desa dan Pembangunan Desa Tertinggal memiliki beberapa tindakan yang dirasa mampu sebagai bentuk keseriusan pemerintah dalam mengatasi permasalahan pertanahan yang begitu pelik ini.

Kementerian ATR/BPN memiliki langkah-langkah sendiri untuk menyelesaikan permasalahan ini. Dengan Program yang diawali dengan memberikan redistribusi atas tanah yang disebut dengan reformasi kepemilikan dan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan maka harus dilakukan dengan meningkatkan reformasi akses dan salah satunya dengan perbaikan institusi dengan melalui akses kredit dan infrastruktur.

Selain itu Kementerian ATR/BPN juga memiliki program dalam pemberian sertifikasi tanah yang salah satu tujuannya adalah agar dapat meningkatkan kesejahteraan petani tidak hanya dengan cara memberikan tanah saja namun juga dengan cara mendata

pembatasannya. Selain itu, Kementerian Desa dan Pembangunan Desa Tertinggal memiliki Program yang juga ditujukan untuk meningkatkan reforma agraria. Reforma Agraria kemendes berperan dalam aktivitas pemberdayaan.

Dalam Perpres 86 Tahun 2018 telah memberikan ruang terobosan bahwa hak atas tanah yang diberikan melalui redistribusi tanah tidak terbatas pada Hak Milik perorangan namun juga dapat diberikan Hak Milik Bersama yang dapat menjadi instrumen pengikat antar subjek dalam kelompok dan mencegah peralihan hak atas tanahnya.

Redistribusi tanah ternyata di lapangan tidak semuanya tepat sasaran, terjadi banyak praktik peralihan tanah hasil redistribusi tanah di bawah tangan. Selain itu dalam melaksanakan pemberdayaan masyarakat atas hasil redistribusi tanah yang dilaksanakan dalam kelompok, dengan jenis pemberian hak atas tanah berupa Hak Kepemilikan Perorangan terdapat hambatan.

Masing-masing subjek dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah hasil redistribusi sesuai dengan *interest* atau ketertarikan masing-masing karena tidak

terikat oleh kelompok. Hal ini tentu saja menghambat upaya pengembangan pemberdayaan masyarakat.<sup>21</sup>

Berdasarkan hal tersebut Pemerintah kemudian menggagas pemberian Hak Kepemilikan Bersama kepada kelompok masyarakat penerima redistribusi tanah sebagai upaya untuk mencegah peralihan tanah dan untuk mempercepat, mengefektifkan dan mengefisiensikan pemberian akses *reform* (pemberdayaan masyarakat).

Gambar 1. Subjek Reforma Agraria



Sumber: Sudaryanto (2020)

<sup>21</sup>Sudaryanto, *Reforma Agraria Implementasi dan Success Story*, Direktorat Landreform, Jakarta, 2020, hal. 19.

Merujuk pada Perpres 86 Tahun 2018 dalam Pasal 7 ayat (1) redistribusi tanah objek reforma agraria antara lain berasal dari HGU & HGB habis masa berlaku;

HGU 20%; Pelepasan Kawasan Hutan; Tanah Terlantar; Hasil Penyelesaian

Sengketa dan Konflik; Tanah bekas tambang, tanah timbul; tanah memenuhi persyaratan penguatan hak; tanah bekas hak erpacht; tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, tanah swapraja/bekas swapraja, serta tanah negara lainnya.

## **BAB IV**

### **PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DI SUMATERA UTARA**

#### **A. Situasi Agraria di Sumatera Utara**

Provinsi Sumatera Utara berada di bagian barat Indonesia, terletak pada garis 10 - 40 Lintang Utara dan 980 - 1000 Bujur Timur, Provinsi ini berbatasan dengan daerah perairan dan laut serta dua provinsi lain: di sebelah Utara berbatasan dengan Provinsi Aceh, di sebelah Timur dengan Negara Malaysia di Selat Malaka, di sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Riau dan Sumatera Barat, dan di sebelah Barat berbatasan dengan Samudera Hindia.

Luas daratan Provinsi Sumatera Utara adalah 72,981,23 km<sup>2</sup>, sebagian besar berada di daratan Pulau Sumatera dan sebagian kecil berada di Pulau Nias, Pulau-pulau Batu, serta beberapa pulau kecil, baik di bagian barat maupun bagian timur pantai Pulau Sumatera.

Secara eksplisit, pembagian tiap wilayah di Sumatera Utara adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1 Pembagian Wilayah Sumatera Utara.

| Kabupaten/Kota               | Luas<br>(Km) | Persentase<br>Terhadap Luas<br>Wilayah (%) |
|------------------------------|--------------|--------------------------------------------|
| <b>01 Nias</b>               | 1 842,51     | 2,50                                       |
| <b>02 Mandailing Natal</b>   | 6 134,00     | 8,40                                       |
| <b>03 Tapanuli Selatan</b>   | 6 030,47     | 8,26                                       |
| <b>04 Tapanuli Tengah</b>    | 2 188,00     | 3,00                                       |
| <b>05 Tapanuli Utara</b>     | 3 791,64     | 5,20                                       |
| <b>06 Toba</b>               | 2 328,89     | 3,19                                       |
| <b>07 Labuhanbatu</b>        | 2 156,02     | 2,95                                       |
| <b>08 Asahan</b>             | 3 702,21     | 5,07                                       |
| <b>09 Simalungun</b>         | 4 369,00     | 5,99                                       |
| <b>10 Dairi</b>              | 1 927,80     | 2,64                                       |
| <b>11 Karo</b>               | 2 127,00     | 2,91                                       |
| <b>12 Deli Serdang</b>       | 2 241,68     | 3,07                                       |
| <b>13 Langkat</b>            | 6 262,00     | 8,58                                       |
| <b>14 Nias Selatan</b>       | 1 825,20     | 2,50                                       |
| <b>15 Humbang Hasundutan</b> | 2 335,33     | 3,20                                       |
| <b>16 Pakpak Bharat</b>      | 1 218,30     | 1,67                                       |
| Kabupaten/Kota               | Luas         | Persentase<br>Terhadap Luas<br>Wilayah (%) |

|                        |                  |               |
|------------------------|------------------|---------------|
| 17 Samosir             | 2 069,05         | 2,84          |
| 18 Serdang Bedagai     | 1 900,22         | 2,60          |
| 19 Batu Bara           | 922,20           | 1,26          |
| 20 Padang Lawas Utara  | 3 918,05         | 5,37          |
| 21 Padang Lawas        | 3 892,74         | 5,33          |
| 22 Labuhanbatu Selatan | 3 596,00         | 4,93          |
| 23 Labuhanbatu Utara   | 3 570,98         | 4,89          |
| 24 Nias Utara          | 1 202,78         | 1,65          |
| 25 Nias Barat          | 473,73           | 0,65          |
| 26 Sibolga             | 41,31            | 0,06          |
| 27 Tanjungbalai        | 107,83           | 0,15          |
| 28 Pematangsiantar     | 55,66            | 0,08          |
| 29 Tebing Tinggi       | 31,00            | 0,04          |
| 30 Medan               | 265,00           | 0,36          |
| 31 Binjai              | 59,19            | 0,08          |
| 32 Padangsidimpuan     | 114,66           | 0,16          |
| 33 Gunungsitoli        | 280,78           | 0,38          |
| <b>Sumatera Utara</b>  | <b>72 981,23</b> | <b>100,00</b> |

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara

Berdasarkan luas daerah menurut kabupaten/kota di Sumatera Utara, luas daerah terbesar adalah Kabupaten

Langkat dengan luas 6,262,00 km<sup>2</sup> atau sekitar 8,58 persen dari total luas Sumatera Utara, diikuti Kabupaten Mandailing Natal dengan luas 6,134,00 km<sup>2</sup> atau 8,40 persen, kemudian Kabupaten Tapanuli Selatan dengan luas 6,030,47 km<sup>2</sup> atau sekitar 8,26 persen, Sedangkan luas daerah terkecil adalah Kota Tebing Tinggi dengan luas 31,00 km<sup>2</sup> atau sekitar 0,04 persen dari total luas wilayah Sumatera Utara.

Penyelenggaraan Reforma Agraria di Sumatera Utara terdiri dari perencanaan Reforma Agraria dan Pelaksanaan Reforma Agraria. Sebagai bagian dari perencanaan Reforma Agraria perlu dilaksanakan persiapan yaitu penyusunan Petunjuk Operasional Kerja (POK) dan pembuatan rencana kerja. Tahap awal untuk melaksanakan pekerjaan adalah membentuk Gugus Tugas Reforma Agraria baik Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Pada tahun 2019 telah terbentuk Tim Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Provinsi Sumatera Utara berdasarkan Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 188.44/322/KPTS/2019 Tanggal 13 Mei 2019. Gugus Tugas Reforma Agraria Provinsi dibentuk berdasarkan

Surat Keputusan Gubernur yang bertugas dalam pelaksanaan dan pengembangan agenda, program dan kegiatan Reforma Agraria serta koordinasi kelembagaan Pemerintah Daerah Tingkat I.

Gugus Tugas Reforma Agraria Provinsi diketuai oleh Gubernur dengan wakil ketua Sekretaris Daerah Provinsi dan anggota Pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi, Pejabat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, serta wakil dari masyarakat yang berpengalaman di bidang reforma agraria.

Pelaksanaan dari program reforma agraria yang dilakukan oleh tim GTRA

Pengumpulan data TORA dan pengembangan akses reform merupakan bagian dari pelaksanaan tugas Tim Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) dengan melakukan pengumpulan data/informasi lokasi-lokasi bidang tanah yang berpotensi untuk dijadikan sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA). Data TORA berasal dari berbagai sumber baik yang berasal dari internal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dan sumber eksternal dari Kementerian/Lembaga lain (Kementerian Lingkungan

Hidup dan Kehutanan dan Kementerian Desa dan PDTT), Pemerintah Daerah, maupun usulan dari masyarakat (kelompok masyarakat dan LSM).

Secara Umum data TORA berasal dari kelompok-kelompok Tanah Negara yang dikelompokkan menjadi:

1. Tanah Transmigrasi yang belum bersertipikat;
2. Legalisasi aset/pensertipikatan tanah oleh pemerintah;
3. HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya, tidak diperpanjang/diperbarui, tanah terlantar dan tanah negara lainnya;
4. Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan dan tanah hasil perubahan tata batas kawasan hutan.

Kegiatan pengumpulan data TORA dan pengembangan akses reform telah dilakukan dengan mengirimkan surat permintaan data program penataan aset dan program pengembangan akses reform kepada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terkait dengan kegiatan Reforma Agraria (Kepala BPKH Wilayah I Medan, Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Sumatera Utara, Kepala Dinas Perumahan dan Kawasan

Permukiman Provinsi Sumatera Utara, Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Sumatera Utara, Kepala Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Provinsi Sumatera Utara, dan Kepala Dinas Kehutanan) serta Nota Dinas internal di Lingkungan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara (Bidang Hubungan Hukum Pertanahan dan Bidang Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan).

## **B. Tahapan Pelaksanaan Program Reforma Agraria di Sumatera Utara**

Pelaksanaan program reforma agraria yang dilakukan oleh Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di Sumatera Utara melalui beberapa tahap. Pada tahun 2020 realisasi program reforma agraria dimulai dari tahapan penerimaan konsultan perorangan untuk membantu GTRA menjalankan realisasi program reforma agraria.<sup>22</sup>

Kemudian, tim GTRA melakukan rapat koordinasi penyelenggaraan GTRA yang terdiri dari Gubernur Sumatera Utara, Pejabat Eselon II dari Kementerian

---

<sup>22</sup> Guus Tugas Reforma Agraria Sumatera Utara, *Laporan Akhir Gugus Tugas Reforma Agraria Sumatera Utara Tahun 2020*, Medan, 2020, hal. 4.

Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Tim Gugus Tugas Reforma Agraria Provinsi Sumatera Utara, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se Provinsi Sumatera Utara, dan Jajaran Pejabat Fungsional Umum Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara.<sup>23</sup>

Selanjutnya, pelaksanaan program reforma agraria dilakukan dengan melakukan pengumpulan data tanah obyek reforma agraria (TORA) di wilayah Sumatera utara. Data TORA tersebut berasal dari berbagai sumber baik yang berasal dari internal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dan sumber eksternal dari Kementerian/Lembaga lain (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Kementerian Desa dan PDTT), Pemerintah Daerah, maupun usulan dari masyarakat (kelompok masyarakat dan LSM).<sup>24</sup>

Secara Umum data TORA berasal dari kelompok-kelompok Tanah Negara yang dikelompokkan menjadi:

- a. Tanah Transmigrasi yang belum bersertipikat;

---

<sup>23</sup> Gugus Tugas Reforma Agraria Sumatera Utara, *Ibid.*, hal. 5-6.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal.18.

- b. Legalisasi aset/pensertipikatan tanah oleh pemerintah;
- c. HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya, tidak diperpanjang/diperbarui, tanah terlantar dan tanah negara lainnya;
- d. Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan dan tanah hasil perubahan tata batas kawasan hutan.

Pemetaan dan pengumpulan data tanah obyek reforma agraria dilakukan oleh tim GTRA yang terdiri dari beberapa instansi yang berhubungan dengan 4 (empat) kelompok tersebut yakni:

**1. Dinas Perkebunan Provinsi Sumatera Utara dan Koompasia Enviroo Institute**

Instansi atau lembaga ini melakukan pengumpulan data-data yang berkaitan dengan lahan petani sawit yang ada di Sumatera Utara untuk melakukan peremajaan sawit rakyat.

Fokus yang ditempatkan pada sektor sawit milik petani pada pelaksanaan program reforma agraria dikarenakan masalah yang ada di kalangan petani adalah soal legalitas dan adanya lahan petani masuk

dalam tata ruang atau kawasan hutan. Untuk membantu petani sawit, pemerintah melaksanakan program Peremajaan Sawit Rakyat (PSR).<sup>25</sup> Berdasarkan data laporan akhir tim GTRA Provinsi Sumatera Utara, pada tahun 2020 dilakukan pendataan terhadap petani-petani sawit sebagai berikut:

Tabel 4.1 Pendataan Petani Sawit Program Reforma Agraria di Sumatera Utara

| No. | Kecamatan         | Kabupaten            | Jumlah Petani |
|-----|-------------------|----------------------|---------------|
| 1.  | Sei Bingai        | Langkat              | 100           |
| 2.  | Angkola Sangkunur | Tapanuli Selatan     | 273           |
| 3.  | Panai Hulu        | Labuhan Batu         | 61            |
| 4.  | Panai Tengah      |                      | 65            |
| 5.  | Sungai Kanan      | Labuhan Batu Selatan | 35            |

Sumber: Tim GTRA Sumatera Utara Tahun 2020

## 2. Dinas Tenaga Kerja Provinsi Sumatera Utara

Pendataan yang dilakukan oleh perwakilan dari Dinas Tenaga Kerja Provinsi Sumatera Utara memfokuskan kepada penataan aset berupa tanah

---

<sup>25</sup> Gugus Tugas Reforma Agraria Sumatera Utara, *Ibid.*, hal. 21.

transmigrasi yang belum bersertifikat, pendataan dilakukan untuk mengakomodir 2964 Keluarga pada 5605 bidang tanah di 6 Kabupaten dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 4.2 Pendataan Tanah Transmigrasi Program Reforma Agraria di Sumatera Utara

| No. | Kecamatan   | Kabupaten        | Jumlah KK | Jumlah Bidang Tanah |
|-----|-------------|------------------|-----------|---------------------|
| 1.  | Batahan     | Mandailing Natal | 316       | 236                 |
| 2.  | Natal       |                  | 1683      | 3.199               |
| 3.  | Suka Bangun | Tapanuli Tengah  | 230       | 460                 |
| 4.  | Batang Toru | Tapanuli Selatan | 175       | 350                 |
| 5.  | Pagindar    | Pakpak Barat     | 300       | 900                 |
| 6.  | Sosa        | Padang Lawas     | 200       | 400                 |
| 7.  | Sibiru-Biru | Deli Serdang     | 60        | 60                  |

Sumber: Tim GTRA Sumatera Utara Tahun 2020

### **3. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara serta Badan Pelaksana Otoritas Danau Toba**

Pelaksanaan program reforma agraria yang diwakili oleh dinas tersebut dilakukan dengan pendataan terhadap desa wisata yang memiliki potensi dan

dilakukan pengembangan terhadap desa-desa tersebut, adapun pengembangan desa wisata dilakukan pada 7 Kabupaten dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 4.3 Pendataan Desa Wisata Program Reforma Agraria di Sumatera Utara

| No. | Kabupaten          | Jumlah Kecamatan | Jumlah Desa |
|-----|--------------------|------------------|-------------|
| 1.  | Tapanuli Tengah    | 3                | 3           |
| 2.  | Pakpak Barat       | 2                | 2           |
| 3.  | Labuhan Batu       | 2                | 2           |
| 4.  | Dairi              | 4                | 12          |
| 5.  | Toba Samosir       | 11               | 34          |
| 6.  | Humbang Hasundutan | 3                | 7           |
| 7.  | Samosir            | 10               | 38          |

Sumber: Tim GTRA Sumatera Utara Tahun 2020

#### **4. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Sumatera Utara**

Dalam percepatan Kegiatan Gugus Tugas Reforma Agraria di Provinsi Sumatera Utara dibutuhkan masukan data terkait potensi obyek TORA. Informasi

secara detil didapatkan melalui Kantor Pertanahan yang ada di Kabupaten/Kota di Seluruh Provinsi Sumatera Utara. Pembuatan Basis Data Bidang Tanah yang Berpotensi TORA di Provinsi Sumatera Utara.

Setidaknya, Dari total 25 Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara, ada lima Kantor Pertanahan yang mengirimkan surat terkait potensi obyek TORA yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Humbang Hasundutan, Kabupaten Deli Serdang, Kota Medan, Kabupaten Serdang Bedagai, dan Kota Tanjung Balai.

## **5. Lembaga Masyarakat Hukum Adat Indonesia**

Program reforma agraria yang diikuti oleh Lembaga Masyarakat Hukum Adat Indonesia dilakukan terkait dengan perihal konfirmasi dan arahan untuk penyelesaian konflik/sengketa agrarian melalui obyek TORA di lahan yang diclaim oleh PT. Bandar Sumatera Indonesia di Dusun Damak Tolong, Damak Tolong Boho dan Dusun Rambe, Kecamatan Bintang Bayu, Kabupaten Serdang Bedagai, Provinsi Sumatera.

Hasil verifikasi data yang dilakukan oleh tim GTRA Sumatera Utara menyatakan bahwa tidak ditemukan adanya data yang menyatakan PT. Bandar Sumatera Indonesia ada memiliki HGU. Lembaga tersebut mengkleim adanya bekas perkampungan dari lahan HGU PT. Bandar Sumatera tersebut .

## **6. Direktorat Jendral Penataan Agraria**

Pendataan yang dilakukan oleh Direktorat Jendral Penataan Agraria yakni perihal Tindak Lanjut Reforma Agraria di Desa Mesjid, Kecamatan Batang Kwis, Kabupaten Deli Serdang, Provinsi Sumatera Utara.

## **C. Hambatan Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria di Sumatera Utara**

Masalah dan kendala dalam pelaksanaan Reforma Agraria ini adalah sebagai berikut.

### **1. Kualitas data yang diterima**

Kualitas data yang diterima dari Instansi terkait merupakan salah satu kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan Reforma Agraria, karena data yang diberikan oleh Instansi terkait tersebut masih berupa data

tekstual dan tidak memiliki lokasi akurat yang dapat diverifikasi ke lapangan.

## **2. Lemahnya koordinasi antar anggota GTRA**

Lemahnya koordinasi antar anggota Gugus Tugas Reforma Agraria menjadi masalah dalam pelaksanaan kegiatan dikarenakan lemahnya koordinasi antar anggota GTRA dapat memperlambat laju berlangsungnya kegiatan pelaksanaan memperoleh data TORA.

## **3. Kapasitas penyedia data rendah**

Rendahnya kapasitas yang dimiliki oleh penyedia data TORA menjadi kendala dalam pelaksanaan kegiatan dikarenakan apabila kemampuan yang dimiliki oleh penyedia data rendah, maka hasil data yang diperoleh tidak / kurang memuaskan.

## **4. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat terkait Perpres Nomor 86 Tahun 2018**

Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat terkait Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria menjadi kendala karena masyarakat yang berada disekitar lokasi TORA sangat dibutuhkan dukungannya dalam memperoleh data maupun pelaksanaan kegiatan. Apabila

pemahaman masyarakat kurang maka pelaksanaan kegiatan tidak berjalan lancar.

## **5. Lamanya penyampaian data dari Instansi**

Lamanya penyampaian data dari Instansi yang mengurus Inver PPTKH tahun 2020 menjadi kendala dalam percepatan perolehan data TORA.

Perlunya koordinasi yang terintegrasi dari setiap pihak-pihak (*stakeholders*) yang terlibat dalam pelaksanaan program reforma agraria di Sumatera Utara agar hambatan-hambatan yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya dapat teratasi dengan baik.

Untuk menjawab tantangan tersebut, konsep percepatan administrasi dalam pelaksanaan program reforma agraria dapat dicapai melalui pembangunan kerangka hukum yang lebih memihak pada kepentingan administratif daripada kepentingan hukum.

Konsep pemilikan dan penguasaan tanah yang rumit menjadi kendala yang cukup mempengaruhi proses reforma agraria, sehingga pertimbangan hukum sementara dapat dikesampingkan. Demikian pula keberadaan tanah negara yang saat ini semakin kompleks, dengan adanya penguasaan/pemilikan tanah yang

diperlakukan sebagai aset dari masing-masing organisasi pemerintahan.

Percepatan ke arah terwujudnya redistribusi agraria yang komplit harus mempertimbangkan simplifikasi dari tata hukum penguasaan pemilikan yang yang berlaku tidak hanya untuk perorangan, namun juga Badan Hukum dan Instansi Pemerintah.

Kerangka institusional dibangun untuk memberikan arahan bagaimana sektor-sektor lain dapat melakukan dukungan (*supporting*) terhadap administrasi pertanahan. Jika percepatan pendaftaran tanah ditujukan kepada terbentuknya pelaksanaan reforma agraria yang modern yang lengkap maka pelaksanaan reforma agraria sebagai instrumen untuk membentuk sistem pertanahan nasional yang berkeadilan dan memiliki kepastian harus memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan sistem administrasi pertanahan sesuai tujuan *fit for purpose*.

Dari Permasalahan dan Kendala pelaksanaan kegiatan Reforma Agraria, maka penyelesaiannya adalah dengan cara:

- a. Meningkatkan dan memaksimalkan koordinasi antar tim GTRA terkhusus dengan OPD terkait data dan verifikasi lapangan.
- b. Meningkatkan kemampuan serta kapasitas sumber daya petugas yang menyediakan data TORA.
- c. Memperbanyak kegiatan sosialisasi kepada masyarakat terkait Perpres Nomor 86 Tahun 2018 demi keberlangsungan pelaksanaan kegiatan yang baik.
- d. Menjalin kerjasama yang baik terhadap Instansi terkait yang mengurus Inventarisasi dan Verifikasi PPTKH untuk alokasi TORA agar penyampaian data yang diperlukan akurat dan cepat.

Sebagaimana amanat Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, setelah penataan aset dengan pemberian sertipikat tanah dilaksanakan, maka selanjutnya adalah penataan akses atau pemberdayaan tanah masyarakat terhadap subjek reforma agraria agar meningkatkan taraf hidup masyarakat. Hal ini dilakukan dengan mengefektifkan dan memperkuat kerjasama pemberdayaan lintas sektor.

Perlunya melakukan sinkronisasi program dan kegiatan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sehingga program kerja Pemerintah dapat ditujukan kepada masyarakat yang sama untuk peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran.

Berdasarkan hal tersebut, untuk meluncurkan program reforma agraria dibentuk sistem administrasi yang disebut sebagai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). PTSL yang populer dengan istilah sertifikasi tanah ini merupakan wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat.

Selain itu nantinya masyarakat yang telah mendapatkan sertifikat dapat menjadikan sertifikat tersebut sebagai modal pendampingan usaha yang berdaya dan berhasil guna bagi peningkatan kesejahteraan hidupnya.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) PERMENATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 menjelaskan bahwa PTSL merupakan kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama

kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Data Fisik merupakan informasi terkait letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan, Data Yuridis adalah keterangan mengenai status hukum atau status penguasaan bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang hak atau pihak yang menguasai, dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Terkait dengan alur pelaksanaan PTSL dalam rangka reforma agraria, tahapan pelaksanaan PTSL tersebut terdiri dari:

Gambar 1. Tahapan Pelaksanaan PTSL



Sumber: Diolah Penulis

Proses PTSL yang dilakukan secara menyeluruh ini akan membantu memudahkan pengelolaan dan membantu pendataan untuk melangsungkan program-program yang menjadi prioritas dari agenda reforma agraria oleh tim GTRA.

#### D. Penutup

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.

Bentuk implementasi reforma agraria dilakukan melalui pendistribusian hak atas tanah dan program kepemilikan lahan bagi masyarakat. Tim GTRA, dalam fungsinya bekerja sama dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk membuat program kerja lintas sektor dalam pelaksanaan inventarisasi, identifikasi, pengolahan, analisa, *updating data*, pelaporan data Tanah Obyek reforma agraria dan potensi pengembangan akses reform, serta berkoordinasi dengan berbagai pihak internal dan eksternal yang terkait dalam rangka penyelenggaraan reforma agraria di Tingkat Provinsi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Fauzi, Noer. 2012. *Land Reform Dari Masa Ke Masa*. Yogyakarta: Tanah Air Beta.
- Harsono, Budi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ismaya, Samun. 2011. *Pengantar Hukum Agraria*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Medaline, Onny, Fitri Rafianti, and Rahmad Sembiring. 2021. "Mapping Community Land in North Sumatra Trough The Implementation of Agrarian Reform." *Budapest International Research and Critics Institute (BIRCI-Journal)* 4 (3).
- Rongiyati, Sulasi. 2018. "Reforma Agraria Melalui Perpres Nomor 86 Tahun 2018." *Info Singkat* 1-6.
- Salim, M Nazir, dan Westi Utami. 2020. *Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi: Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- Salim, M. Nizar. 2020. *Reforma Agraria: Kelembagaan dan Praktik Kebijakan*. Yogyakarta: STPN Press.

- Siscawati, Mia. 2014. "Masyarakat Adat dan Perebutan Penguasaan Hutan." *Jurnal Transformasi Sosial Wacana* 3-13.
- Sudaryanto. 2020. *Reforma Agraria Implementasi dan Success Story*. Jakarta: Direktorat Landreform.
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Widiyanto. 2013. "Potret Konflik Agraria di Indonesia." *Jurnal Agraria dan Pertanahan BHUMI* 15-27.
- Wijardjo, Boedhi, dan Herlambang Perdana. 2001. *Reklaiming dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: YLBHI.

## Tentang Penulis

### ***Dr. Onny Medaline., SH., MKn***



Lulus S1 di Program Studi Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara pada tahun 2002. Melanjutkan S2 di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Gajah Mada lulus pada tahun 2005. Pendidikan Doktor Ilmu Hukum di selesaikan pada tahun 2017 pada Universitas Andalas. Pengalaman mengajar dimulai dari tahun 2006 sebagai dosen di Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pancabudi Budi Medan.

### ***Dr. Fitri Rafianti, SH.I., M.H.***

Memulai mengajar sebagai dosen pada Universitas Pembangunan Panca Budi pada tahun 2014 pada prodi Ilmu Hukum di Fakultas Sosial Sains UNPAB, menyelesaikan pendidikan S1 pada Fakultas Syari'ah jurusan Mu'amalat Institut Agama Islam –Sumatera Utara (IAIN-SU) tahun 2008 S2 pada Universitas Pembangunan Panca Budi Pada tahun 2013 serta S3 pada Universitas Islam Negeri –Sumatera Utara (UIN-SU) pada tahun 2021



### ***Rahmad Sembiring , S.E. M.SP***



Rahmad Sembiring, S.E, M.SP sedang dalam study S3 di Universitas Sumatera Utara, Dan dari tahun 2012 sampai sekarang aktif pengajar pada prodi Ekonomi Pembangunan di Fakultas Sosial Sains UNPAB Medan dan juga 2012 – aktif sebagai staf Assosiated Asisten Director Di Lembaga Keuangan Internasional Inggris. Dan pada tahun 2018 mendapat kepercayaan menjadi Staf Ahli bidang kependudukan dan kebudayaan di Lembaga penelitian dan pengembangan Pemerintahan Provinsi

# REFORMA AGRARIA



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.

Bentuk implementasi reforma agraria dilakukan melalui pendistribusian hak atas tanah dan program kepemilikan lahan bagi masyarakat. Tim GTRA, dalam fungsinya bekerja sama dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk membuat program kerja lintas sektor dalam pelaksanaan inventarisasi, identifikasi, pengolahan, analisa, updating data, pelaporan data Tanah Obyek reforma agraria dan potensi pengembangan akses reform, serta berkoordinasi dengan berbagai pihak internal dan eksternal yang terkait dalam rangka penyelenggaraan reforma agraria di Tingkat Provinsi.

ISBN 978-623-7602-39-2

