



Optimalisasi Pelaksanaan Reforma Agraria Melalui Penataan Aset Dan Akses Untuk Mewujudkan Keadilan Agraria

Anisyyah Dwi Pratiwi¹, Imam Prautama Anwar², M Syahlan Zakariyya Nst³,
Nurraiyyana Br Milala⁴, Sri Jayanti⁵

^{1,2,3,4,5}Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, Indonesia
Email: srijayanti94@gmail.com (CA)

Artikel	Abstrak
Kata kunci: Akses; Aset; Keadilan Agraria; Kesejahteraan; Reforma Agraria Riwayat Artikel Dikirim: 21 April 2026; Direvisi: 27 Juli 2026; Diterima: 27 Juli 2026; Diterbitkan: 27 Juli 2026	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi optimalisasi pelaksanaan reforma agraria di Indonesia melalui integrasi penataan aset (<i>asset reform</i>) dan penataan akses (<i>access reform</i>) guna mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Meskipun pemerintah telah melakukan berbagai upaya, ketimpangan penguasaan tanah dan konflik agraria masih menjadi hambatan struktural yang signifikan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, di mana data dianalisis secara kualitatif melalui studi literatur terhadap peraturan terkait seperti UU Pokok Agraria dan Perpres mengenai percepatan reforma agraria. Temuan penelitian menunjukkan bahwa penataan aset melalui redistribusi dan legalisasi tanah tidak akan efektif tanpa adanya penataan akses yang berkelanjutan. Penataan akses berperan vital dalam meningkatkan kapasitas ekonomi masyarakat melalui penyediaan modal, teknologi, dan akses pasar agar tanah yang telah dilegalisasi dapat dikelola secara produktif. Kebaruan penelitian ini terletak pada penekanan hubungan kausal antara distribusi tanah dengan pemberdayaan ekonomi sebagai satu kesatuan kebijakan yang tidak terpisahkan, serta analisis peran Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) dalam koordinasi lintas sektor. Penelitian ini merekomendasikan perlunya penguatan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, peningkatan pendampingan pasca-sertifikasi, serta percepatan penyelesaian konflik agraria untuk menjamin kepastian hukum yang inklusif.



Hak Cipta ©2021 oleh Penulis; Karya ini dilisensikan di bawah Lisensi Internasional Creative Commons Atribusi-Berbagi Serupa 4.0. Semua tulisan yang dipublikasikan

dalam jurnal ini merupakan analisis ataupun pandangan pribadi penulis dan tidak mewakili pandangan jurnal ini dan afiliasi penulis. lembaga.

PENDAHULUAN

Hak penguasaan oleh negara memberikan kekuasaan kepada negara untuk mengelola, mengatur, serta menggunakan sumber daya pertanian—termasuk tanah yang merupakan alat produksi utama di Indonesia yang merupakan negara agraris. Namun, dalam praktik yang berjalan hingga sekarang, hak tersebut belum pernah digunakan secara benar sesuai dengan mandat Undang-Undang Dasar 1945, terutama Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Negara lebih cenderung untuk memprioritaskan hak penguasaan ini demi mendukung industrialisasi dan investasi, alih-alih melaksanakan reforma agraria sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria (Pratama, 2013).

Amandemen sebagai salah satu penggagas terbentuknya Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, menyatakan bahwa : “Dalam Negara yang berdasar pada sistem integralistik yang didasari pula pada persatuan dan kesatuan, maka dalam lapangan ekonomi haruslah dipakai sistem “sosialisme negara” (*Staats Socialism*). Perusahaan-perusahaan penting yang menguasai hajat dan penghidupan rakyat haruslah dikuasai dan diurus oleh Negara. Pada hakikatnya Negara yang menentukan hubungan hukum antara para subyek hukum (naturlijk person maupun rechtspersoon) terkait pengelolaan sumber-sumber ekonomi yang dimaksud tersebut, dalam hal itu termasuk agraria sebagai bagian utamanya”.

Reforma Agraria merupakan inisiatif besar bagi bangsa yang memerlukan perancangan dan pelaksanaan yang teliti untuk memastikan pencapaian sasaran. Secara umum, cara pelaksanaan reforma agraria terbagi atas empat area kegiatan utama, yaitu (1) penentuan objek; (2) penentuan subjek; (3) mekanisme dan sistem pengantaran reforma agraria; serta (4) akses reformasi. Negara Republik Indonesia telah lama memiliki lembaga yang memiliki tugas dan otoritas dalam ranah agraria. Saat ini, Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai institusi pemerintah non-departemen, dianggap sebagai sektor utama dalam pembangunan pertanahan nasional. BPN telah merumuskan "Empat Prinsip Pertanahan" yang meliputi: 1. Pertanahan harus memberikan kontribusi yang nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menciptakan sumber-sumber baru kemakmuran, 2. Pertanahan harus secara nyata berkontribusi dalam meningkatkan tatanan kehidupan sosial yang lebih adil terkait dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah; 3. Pertanahan harus memberikan kontribusi yang nyata untuk menjamin keberlangsungan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan membuka akses seluas-luasnya bagi generasi mendatang terhadap sumber-sumber ekonomi masyarakat, terutama tanah; 4. Pertanahan harus secara nyata berkontribusi dalam menciptakan tatanan kehidupan sosial yang harmonis

dengan menyelesaikan berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh negeri, serta mengatur sistem pengelolaan yang tidak lagi menimbulkan sengketa dan konflik (Sulistyaningsih, 2021).

Salah satu fokus strategis dalam pengembangan hukum nasional adalah reformasi agraria, yang ditujukan untuk menciptakan keadilan terkait kepemilikan, pengendalian, pemakaian, dan pemanfaatan sumber daya pertanian. Undang-Undang Dasar Agraria, yang menyatakan bahwa tanah mempunyai peran sosial dan harus dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kesejahteraan masyarakat, menjadi dasar normatif untuk pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia. Namun, dalam praktiknya, masih terdapat berbagai masalah struktural dalam pelaksanaan reformasi agraria yang menjadi hambatan bagi tercapainya keadilan agraria secara utuh.

Banyak studi sebelumnya telah melihat berbagai sisi dari reformasi agraria di Indonesia. Menurut penelitian efektivitas program pemerintah dan penyelesaian sengketa tanah terus menjadi hambatan bagi pelaksanaan reformasi pertanian (Veronika, 2024). Menurut penelitian lain, reformasi agraria sangat penting untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat, tetapi sejauh ini belum mampu secara signifikan mengurangi ketidaksetaraan (Putri et al., 2026). Selain itu, studi tentang kebijakan pertanahan mengungkapkan bahwa harmonisasi masih diperlukan untuk pembaruan legislasi agraria agar memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat (Lubis et al., 2024). Namun, penelitian tentang politik hukum agraria menyoroti bagaimana kepentingan politik dan jalannya pembangunan nasional memiliki pengaruh signifikan terhadap dinamika inisiatif reformasi pertanian (Aditya et al., 2025)

Mayoritas studi masih berkonsentrasi pada pengaturan aset, seperti redistribusi tanah dan legalisasi kepemilikan, meskipun banyak studi telah secara signifikan meningkatkan pemahaman kita tentang reformasi agraria. Strategi ini cenderung menekankan masalah hukum dan administratif formal lebih daripada meningkatkan kapasitas masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya pertanian secara efektif. Sebenarnya, kemampuan masyarakat untuk mengelola dan mengembangkan potensi ekonomi tanah sama pentingnya bagi keberhasilan reformasi agraria seperti kepemilikan tanah.

Gagasan pengaturan akses menjadi sangat penting dalam situasi ini sebagai komponen penting dari reformasi agraria. Istilah "pengaturan akses" mengacu pada berbagai inisiatif yang bertujuan meningkatkan kapasitas masyarakat, termasuk penyediaan pembiayaan usaha, akses ke teknologi pertanian, pengembangan keterampilan, dan kemudahan dalam memasarkan hasil produksi. Redistribusi tanah mungkin tidak memiliki efek signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat tanpa adanya pengaturan akses yang tepat. Penelitian menunjukkan

bahwa salah satu alasan utama mengapa inisiatif reformasi agraria gagal dalam meningkatkan ekonomi lokal adalah terbatasnya akses terhadap sumber daya.

Pendekatan yang diambil mengintegrasikan manajemen aset dan manajemen akses sebagai dua komponen yang saling terkait dalam pelaksanaan reforma agraria adalah perbedaan utama antara penelitian ini dan studi-studi sebelumnya. Selain berkonsentrasi pada distribusi tanah dan legalitas, penelitian ini menyoroti pentingnya pemberdayaan masyarakat sebagai topik utama dalam pemanfaatan sumber daya pertanian. Keberhasilan pemberdayaan sangat dipengaruhi oleh kualitas sumber daya manusia, keberadaan kelompok tani, serta dukungan sarana dan prasarana pertanian. Oleh karena itu, pemberdayaan perlu dilakukan secara berkelanjutan melalui pendekatan kelompok, peningkatan keterampilan, serta transfer teknologi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga petani dapat lebih mandiri, produktif, dan mampu mengembangkan usahanya secara berkelanjutan. Sebagai hasilnya, penelitian ini memberikan sudut pandang yang lebih menyeluruh dan komprehensif untuk memahami pelaksanaan reforma agraria di Indonesia.

Studi ini inovatif karena melihat bagaimana pengaturan aset dan pengaturan akses bekerja sama untuk mengoptimalkan transformasi agraria dan mencapai keadilan agraria. Strategi ini diharapkan dapat mengatasi sejumlah masalah keadilan sosial dan pemerataan ekonomi melalui penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah . yang sejauh ini menghambat efektivitas reforma agraria di Indonesia dan memberikan kontribusi secara ilmiah untuk terciptanya kebijakan agraria yang lebih berkelanjutan dan berhasil.

Untuk mencapai keadilan pertanian di Indonesia, penelitian ini bertujuan untuk meneliti secara menyeluruh optimasi pelaksanaan reforma agraria dengan menggunakan teknik pengaturan aset dan pengaturan akses, berdasarkan penjelasan yang telah disampaikan sebelumnya. Selain berkonsentrasi pada distribusi dan legalisasi tanah sebagai komponen pengaturan aset, penelitian ini menekankan pentingnya pengaturan akses sebagai upaya meningkatkan kemampuan masyarakat dalam memanfaatkan sumber daya agraria secara berkelanjutan, produktif, dan meningkatkan kesejahteraan.

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk: (1) menganalisis bagaimana manajemen aset diterapkan dalam reforma agraria di Indonesia, termasuk kebijakan redistribusi lahan dan legalisasi aset serta efektivitasnya dalam mengurangi kesenjangan kepemilikan lahan; (2) menyelidiki peran manajemen akses dalam mendukung keberhasilan reforma agraria, termasuk akses ke pasar, modal, teknologi, dan pelatihan sebagai faktor penting dalam meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakat; dan (3) mengembangkan strategi untuk mengoptimalkan

pelaksanaan reforma agraria yang mengintegrasikan manajemen aset dan manajemen akses guna mencapai keadilan agraria yang berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian terhadap norma-norma hukum yang berlaku. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sinkronisasi (peraturan perundang-undangan) yang dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Agraria (UUPA), UU Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reformasi Agraria, UU Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reformasi Agraria, dan peraturan terkait lainnya. Sumber bahan hukum dalam penelitian menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan literatur hukum lain. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dalam perpustakaan perguruan tinggi dengan mengkaji berbagai sumber yang relevan dengan topik penelitian. Analisis hasil penelitian dilakukan secara kualitatif, yaitu dengan menguraikan dan menafsirkan data secara sistematis untuk memperoleh kesimpulan yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan Penataan Aset Oleh Gugus Tugas Reforma Agraria

Kata agraria sering dipakai dengan makna yang beragam. Dalam bahasa Inggris, agrarian berarti tanah terkait dengan kegiatan pertanian. Istilah undang-undang agraria sering digunakan untuk merujuk pada seperangkat aturan yang bertujuan mendistribusikan tanah yang luas untuk meningkatkan pemerataan kepemilikan. Undang-Undang Pokok Agraria 1960 memberikan definisi yang lebih komprehensif mengenai agraria dibandingkan dengan definisi yang biasa kita temui dalam percakapan sehari-hari atau dalam konteks administrasi. Undang-undang ini menyebutkan secara tidak langsung elemen-elemen agraria, yaitu, tanah, air, dan sumber daya alam yang terdapat di dalamnya. Oleh karena itu, secara normatif, pengertian agraria hampir setara dengan sumber daya alam. Namun, menyamakan pengertian agraria dengan sumber daya alam tidak sepenuhnya akurat, karena Undang-Undang Pokok Agraria 1960 tidak secara khusus menyebut "udara" sebagai bagian dari agraria, sementara istilah "sumber daya alam" juga mencakup elemen udara. Dengan demikian, pengertian agraria lebih terbatas dibandingkan dengan sumber daya alam, sehingga dapat dikatakan bahwa hukum agraria merupakan sekumpulan berbagai bidang hukum yang mengatur hak atas penguasaan sumber daya alam tertentu (Fathoni, 2013).

Pasal 33 ayat (3) dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (dikenal sebagai UUD NRI 1945) menjelaskan bahwa negara memiliki kendali atas tanah, air, serta sumber daya alam yang terdapat di dalamnya dan digunakan seoptimal mungkin untuk kesejahteraan masyarakat. Sebagai norma yang memberikan wewenang (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) ini memberikan hak kepada subjek hukum, dalam hal ini adalah Negara, untuk melakukan tindakan hukum terhadap sumber daya alam (tanah, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 ini kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengenai Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (disingkat UUPA) (Manurung & Yamin, 2024).

Reforma agraria adalah salah satu metode untuk menangani penataan kembali kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah (Sutadi et al., 2018). Pada intinya, reforma agraria adalah penataan ulang sumber daya agraria (Bachriadi, 2015). Namun, saat ini, reforma agraria hanya dipahami sebagai redistribusi tanah, tanpa melibatkan penataan aset dan akses. Reforma Agraria adalah salah satu poin dari Nawacita Presiden Joko Widodo yang menjadi fokus nasional dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Waryanta, 2018). Dalam pelaksanaannya, ini diatur dalam Perpres No. 45 Tahun 2016 mengenai Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2017. Dari sini, sebanyak 9 juta hektar tanah negara ditetapkan sebagai target untuk redistribusi dan legalisasi aset di bawah naungan reforma agraria yang bersumber dari kawasan hutan serta daerah di luar hutan (*perkebunan*) (Putra et al., 2021). Aktivitas reforma agraria adalah upaya pemerintah untuk meningkatkan serta meratakan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi ketimpangan dalam penguasaan kepemilikan tanah (Sapriadi, 2015).

Di Indonesia, reforma agraria memiliki dasar hukum yang kuat, yang bermula dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. UUPA merupakan landasan penting yang mengatur penguasaan, pemanfaatan, dan distribusi tanah dengan prinsip keadilan sosial. Reformasi hukum agraria yang diamanatkan oleh UUPA bertujuan menghapus dualisme hukum agraria yang diwariskan oleh kolonialisme. Dalam perkembangannya, Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 dan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 mempertegas arah kebijakan reforma agraria dengan menetapkan langkah-langkah strategis, seperti redistribusi tanah, legalisasi aset, dan penyelesaian konflik agraria (Khairunia et al., 2024).

Dalam pelaksanaan program Reforma Agraria, kegiatan dilakukan melalui pengaturan aset yang disertai dengan pengaturan akses. Dengan kata lain, Reforma Agraria merupakan *Landreform* yang ditingkatkan, yaitu usaha untuk mengatur kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang juga mencakup reformasi akses. Tanpa adanya upaya untuk mengoptimalkan penggunaan tanah melalui Penataan Akses, redistribusi tanah tidak akan berdampak signifikan terhadap pengurangan ketimpangan. Reforma Agraria harus diarahkan untuk menciptakan

keseimbangan dalam akses terhadap lahan yang efisien, sehingga pasar dapat dimanfaatkan dengan baik. Sasaran Reforma Agraria tidak terbatas hanya untuk menangani masalah lahan melalui redistribusi, tetapi juga mencakup proses yang lebih luas berkaitan dengan akses terhadap sumber daya alam, keuangan atau modal, teknologi, pasar, tenaga kerja, dan kekuatan politik (Sopyan & Sidipurwenty, 2024).

Dalam aktivitas reforma agraria adalah langkah dari pemerintah untuk memajukan pemerataan kesejahteraan masyarakat dan menekan ketidakmerataan dalam kepemilikan tanah. Program ini merupakan inisiatif yang melibatkan berbagai sektor, dan dalam pelaksanaannya melibatkan sejumlah Kementerian atau Lembaga, di antaranya Kementerian ATR/BPN. Melalui kegiatan GTRA yang menjadi bagian dari agenda reforma agraria serta strategi untuk membangun Indonesia dari daerah pinggiran, dimulai dari masing-masing wilayah dan desa.

Dalam konteks ini, terdapat banyak ketidakadilan dalam kepemilikan tanah di Indonesia. Implementasi reforma agraria di Kabupaten Seruyan baru dimulai pada tahun anggaran 2021. Pada tahap awal ini, penting untuk mengambil pelajaran dari pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten lain serta menjalin komunikasi dan koordinasi dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Tengah. Pelaksanaan reforma agraria harus mempertimbangkan proses identifikasi objek tanah yang siap untuk didistribusikan; penerima subjek; rencana pengembangan akses; identifikasi potensi adanya sengketa dan konflik agraria; serta dasar hukum yang mendasari pelaksanaannya, sehingga semua pihak yang terlibat dapat memperoleh kepastian hukum terkait kewajiban dan hak masing-masing pihak. Pelaksanaan kegiatan GTRA didukung oleh keanggotaan Tim GTRA dan Tim Pelaksana Harian GTRA Kabupaten Seruyan, yang terdiri dari: Kantor Pertanahan Kabupaten Seruyan beserta berbagai Dinas atau Instansi yang relevan. Selain itu, Kantor Pertanahan Kabupaten Seruyan juga mendapat dukungan dari Tim Konsultan Perorangan GTRA yang memiliki keahlian di bidang pembangunan wilayah-geografi, pertanian, dan hukum. Pembentukan Tim ini, yaitu Tim GTRA dan Tim Pelaksana Harian yang disingkat PLH, yang mencakup instansi dan pemangku kepentingan yang terkait, bertujuan untuk mendukung implementasi serta pencapaian target kegiatan GTRA. Sasaran utama adalah melakukan penataan aset dan pengaturan akses sesuai dengan aset reforma agraria yang sudah tersedia di Kabupaten Seruyan (Sapriadi, 2015).

Salah satu upaya yang sangat positif yang telah dilakukan oleh pemerintah adalah pengesahan Perpres Nomor 86 Tahun 2018 mengenai Reforma Agraria. Di dalam Perpres tersebut dinyatakan bahwa pelaksanaan reforma agraria dikelola oleh pemerintah pusat bersama dengan pemerintah daerah untuk Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) melalui berbagai tahap perencanaan dan implementasi reforma agraria.

Penataan aset yang sebagian sudah dilakukan oleh pemerintah lewat sertifikat tanah, penyelesaian sengketa serta konflik terkait agraria sebagai sumber masalah

agraria nasional. Selain itu, penataan akses juga dikerjakan melalui pemberdayaan masyarakat dengan memberikan akses ke modal atau bantuan lainnya untuk meningkatkan kesejahteraan yang berfokus pada pemanfaatan tanah. Kemunculan istilah "Reforma Agraria (RA) atau Reformasi Agraria," mengingatkan kita bahwa perlu dilakukan penataan kembali struktur kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, demi kepentingan rakyat kecil secara menyeluruh dan komprehensif, mengingat terbatasnya peluang kerja di luar sektor pertanian serta pengangguran yang tidak terlihat dan pertumbuhan populasi yang semakin bertambah. Program tanah untuk transmigrasi merupakan suatu implementasi dari UUPA yang merupakan bentuk pelaksanaan dari prinsip Landreform. Saat ini istilah Landreform diperbarui dengan semangat pembaharuan agraria yang lebih dikenal dengan nama "Reforma Agraria." (Sulistyaningsih, 2021).

Perbedaan penelitian ini dengan publikasi penelitian lain lebih menitikberatkan pada strategi kebijakan reforma agraria dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pendekatan konstitusional dan peran pemerintah. Penelitian tersebut menegaskan bahwa reforma agraria dilaksanakan melalui penataan aset dan penataan akses sebagai satu kesatuan kebijakan untuk mencapai keadilan sosial. Namun, fokus penelitian ini masih bersifat umum pada aspek kebijakan dan belum mengkaji secara spesifik bagaimana optimalisasi implementasi penataan aset dan akses di tingkat praktis .

2. Pelaksanaan Penataan Akses Pasca-Penataan Aset Oleh Tim Pemberdayaan Tanah Masyarakat

Penataan aset dan penataan akses. Dalam konteks Reformasi agraria, penataan aset adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bagi masyarakat yang disertai dengan penyerahan tanda bukti kepemilikan berupa sertifikat tanah. Sementara, penataan akses merujuk pada program pemberdayaan ekonomi berbasis pemanfaatan tanah untuk mencapai taraf kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Selama ini perhatian kita masih terfokus pada penataan aset dan penataan akses belum diurusutamakan. Alhasil, para penerima manfaat masih tak optimal dalam mengelola TORA, bahkan ada yang langsung dialihkan. Peningkatan taraf kesejahteraan pun masih jauh dari harapan. Fase 2, masyarakat didampingi untuk menguatkan struktur kelembagaannya.

Selain untuk menguatkan kelembagaan kelompok usaha, ini perlu agar masyarakat bisa menerima bantuan dalam mengembangkan usahanya. Fase 3, pendampingan difokuskan pada akses pasar. Masyarakat didorong untuk masuk dalam ekosistem bisnis yang lebih luas dengan skala ekonomi yang lebih besar. Dalam pemberdayaan ekonomi subyek RA, tiga skema dicanangkan. Pertama, skema akses mengikuti aset. Penataan akses dilakukan setelah penataan aset atau masyarakat diberi pendampingan untuk pemberdayaan ekonomi setelah menerima sertifikat hak atas tanah. Kedua, skema aset mengikuti akses. Penataan aset dilakukan setelah masyarakat memanfaatkan tanahnya secara optimal untuk pengembangan ekonominya. Ketiga,

skema penataan aset dilakukan bersamaan dengan skema penataan akses. Selain meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat, penataan akses juga untuk mendukung resiliensi ketahanan pangan di Indonesia. Petani gurem, buruh tani, atau peternak kecil yang sebelumnya memiliki lahan kelolaan terbatas diharapkan dapat berproduksi lebih optimal melalui pemberdayaan TORA ini (Dalu Agung Darmawan, 2024).

Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis telah berjalan dengan baik, meskipun masih ada beberapa hambatan di lapangan, seperti keberadaan pemilik tanah yang tidak di lokasi, rendahnya kesadaran masyarakat untuk ikut serta dalam program PTSL, serta tantangan yang dihadapi petugas PTSL dalam menetapkan batas-batas tanah yang akan diukur. Dari segi sumber daya manusia, berdasarkan jumlah dan kualitas petugas program PTSL, mereka diharapkan untuk meningkatkan usaha dalam menyelesaikan administrasi. Secara jumlah, di daerah yang terpencil atau pinggiran, jumlah petugas pelaksana program PTSL masih sangat terbatas. Masih banyak tanah adat atau tanah ulayat di kawasan pinggiran yang status kepemilikannya adalah hak ulayat. Untuk perencanaan target sektor yang belum tercapai, maka perencanaan wilayah sasaran akan dipindahkan ke daerah yang warganya lebih bersemangat. Untuk perencanaan target sektor yang belum memenuhi sasaran atau tidak terselesaikan, maka sisa anggaran yang tidak terpakai akan dikembalikan kepada pemerintah (Nurhayati, 2022).

Penataan aset yaitu berupa Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria yang dicabut dan diperbarui dengan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Metode dalam melakukan penelitian ini Yuridis Empiris. Hasil penelitian diketahui bahwa pelaksanaan reforma agraria dibagi ke dalam dua klasifikasi, yakni reforma aset dan reforma akses. Reforma aset meliputi penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan lahan berdasarkan hukum dan peraturan perundangan pertanahan.

Pelaksanaan reformasi aset dikomandoi oleh Kementerian ATR/BPN. Sedangkan reforma akses mencakup penyediaan kelembagaan dan manajemen yang baik agar penerima redistribusi lahan dapat mengembangkan lahannya sebagai sumber kehidupan yang memakmurkan. Implementasi kebijakan reforma akses dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Penataan aset dalam hal ini adalah pemberian tanda bukti kepemilikan atas tanahnya (sertifikasi hak atas tanah).

Dalam usaha mengurangi tingkat kemiskinan dan mewujudkan pemerataan kesejahteraan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) berkontribusi melalui kebijakan Reforma Agraria. Kebijakan ini diratifikasi dalam Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 mengenai Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang bertujuan untuk mengatur penguasaan, kepemilikan, dan pemanfaatan tanah secara adil dan berkelanjutan. Limbong dalam Arisaputra (2016) menyatakan bahwa reforma agraria tidak hanya menyelesaikan masalah kepemilikan tanah melalui redistribusi, tetapi juga mencakup

elemen yang lebih luas, seperti peningkatan akses masyarakat terhadap sumber daya alam, permodalan, teknologi, pasar, tenaga kerja, serta distribusi kekuasaan politik. Program ini sangat terkait dengan arah kebijakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) IV Tahun 2020–2024, yang menyoroti pentingnya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan melalui penguatan sektor agraria sebagai pendorong dalam pembangunan ekonomi dan sosial di Indonesia (ANUGRAH, 2025).

Notaris dan PPAT berfungsi sebagai pihak yang memfasilitasi aspek hukum yang terkait dengan kepemilikan dan penggunaan tanah. Notaris dan PPAT bertanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap transaksi pertanahan dilakukan secara sah, serta memberikan jaminan kepastian hukum terhadap penguasaan dan pemilikan tanah. Dengan dukungan PPAT dan Notaris, diharapkan reforma agraria dapat berjalan lebih efektif, menciptakan pemerataan akses terhadap tanah, dan mendukung terciptanya keadilan sosial di Indonesia (Afif et al., 2025). Penelitian ini berbeda dan lebih mengarah pada solusi kelembagaan, yaitu melalui pembentukan pengadilan khusus pertanahan sebagai upaya mengoptimalkan reforma agraria. Penelitian ini menyoroti bahwa hambatan utama dalam pelaksanaan reforma agraria adalah banyaknya sengketa tanah yang belum terselesaikan secara efektif sehingga memerlukan mekanisme peradilan khusus.

3. Peluang Dan Tantang Percepatan Reforma Agraria Dalam Mewujudkan Tanah Yang Berkeadilan Dan Mensejahterakan

Reforma agraria sejatinya bukanlah sebuah kebijakan baru yang diambil oleh pemerintah untuk mengatasi masalah pengelolaan agraria di Indonesia, terutama terkait tanah yang berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat. Reforma agraria juga muncul sebagai sebuah gerakan atau kebijakan yang bertujuan untuk merubah struktur kepemilikan dan pemanfaatan tanah, khususnya di daerah pedesaan. Sasaran utamanya adalah untuk mewujudkan keadilan sosial dalam sektor agraria, mengurangi ketimpangan dalam penguasaan tanah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama para petani. Reformasi agraria merupakan suatu upaya yang sistematis untuk menangani ketidakseimbangan struktural dalam kepemilikan dan pemanfaatan tanah, serta sumber daya alam lainnya. Melalui serangkaian kebijakan dan langkah-langkah, reformasi agraria berusaha untuk memastikan keadilan sosial, meningkatkan produktivitas sektor pertanian, dan memperkuat ketahanan pangan di tingkat nasional. Esensi dari reformasi agraria adalah memberikan akses yang lebih adil terhadap sumber daya tanah bagi seluruh masyarakat. (Mulyaputri, 2025).

Penataan aset dan penataan akses merupakan salah satu rangkaian Reforma Agraria. Penataan aset yaitu berupa Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria yang dicabut dan diperbarui dengan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023

tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Pelaksanaan Reforma Agraria ini dilaksanakan melalui tahapan penataan aset dan penataan akses meliputi :

1. TORA dari kawasan hutan, yaitu terdiri dari alokasi TORA dari 20% (dua puluh persen) pelepasan kawasan hutan perkebunan yang dapat di usahakan kawasan hutan untuk perkebunan yang tidak produktif (HPK-TP) dan program pencetakan sawah baru dan hasil kegiatan dengan penataan kawasan hutan.
2. TORA dari luar Kawasan Hutan; yaitu area yang berasal dari tanah hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai yang masa berlakunya telah berakhir dan tidak diajukan perpanjangan, serta/atau tidak diajukan pembaruan haknya dalam waktu 2 (dua) tahun setelah berakhirnya hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang hak guna usaha untuk tanah hak guna usaha sebagai akibat perubahan peruntukan dalam rencana tata harus menyerahkan minimal 20% (dua puluh persen) dari total luas bidang ruang. Tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan minimal 20% (dua puluh persen) dari pelepasan kawasan hutan yang belum dipenuhi pada saat pelepasan kawasan hutan. Tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas tanah negara, selain hasil pelepasan kawasan hutan, yang diberikan kepada pemegang hak guna usaha dalam proses pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya.
3. TORA dari hasil penyelesaian konflik agrarian meliputi konflik agrarian di kawasan hutan, kawasan konflik agrarian di non-kawasan hutan, konflik agrarian di lahan transmigrasi, konflik agrarian pada asset badan usaha milik Negara, dan konflik agrarian pada asset barang milik Negara dan barang milik daerah (Ramadhani, 2022).

Peluang untuk menciptakan tanah yang adil dan memberikan kesejahteraan dapat dilakukan dengan mendaftarkan sertifikat tanah sebagai bukti hukum atas kepemilikan tanah. Keuntungan dari program PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) di kalangan masyarakat adalah adanya bukti kepemilikan yang sah, dengan tujuan menghindari konflik atau sengketa terkait tanah, serta menjadikan aset masyarakat tersebut sebagai jaminan bank untuk modal usaha. PTSL merujuk pada proses pendaftaran tanah yang dilaksanakan untuk pertama kalinya, dilakukan secara serentak dan mencakup seluruh objek pendaftaran tanah yang belum terdaftar di suatu kawasan desa atau kelurahan atau istilah lain yang setara. Melalui inisiatif ini, pemerintah menyediakan jaminan kepastian hukum atau hak atas tanah yang dikuasai oleh masyarakat (Pagertoyo.desa.id, 2026).

Hambatan utama dalam mewujudkan pengelolaan tanah yang adil dan sejahtera meliputi administrasi lahan yang lamban, ketidakjelasan aturan hukum, serta resistensi

dari kepentingan swasta. Belakangan ini, reformasi agraria yang inklusif serta berkelanjutan semakin ditekankan, dengan pengakuan penuh terhadap hak masyarakat adat dan petani gurem. Beragam inisiatif juga telah digulirkan guna memajukan perencanaan tata ruang lahan secara partisipatif dan pengelolaan berbasis komunitas. Sejarah reformasi agraria di Indonesia mencerminkan dinamika rumit antara unsur sosial, politik, dan ekonomi; sementara itu, langkah-langkah terkini untuk mengatasi hambatan tersebut menggarisbawahi urgensi distribusi lahan yang merata, kepastian hak atas tanah, serta praktik pertanian ramah lingkungan (Cahyana, 2024). Perbedaan utama penelitian saat ini dibandingkan penelitian terdahulu terletak pada fokus kajian. Penelitian ini tidak hanya melihat reforma agraria dari aspek kebijakan atau kelembagaan, tetapi secara khusus mengkaji optimalisasi pelaksanaan reforma agraria melalui integrasi penataan aset (*asset reform*) dan penataan akses (*access reform*) dalam mewujudkan keadilan agraria. Penelitian ini juga menekankan pada hubungan kausal antara distribusi tanah, pemberdayaan ekonomi masyarakat, serta dampaknya terhadap kesejahteraan secara langsung.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pelaksanaan reforma agraria di Indonesia merupakan upaya strategis pemerintah dalam menata ulang penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah guna mewujudkan keadilan sosial serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Reforma agraria tidak hanya berfokus pada redistribusi tanah (*penataan aset*), tetapi juga harus diiringi dengan penataan akses berupa pemberdayaan ekonomi masyarakat agar pemanfaatan tanah menjadi optimal dan berkelanjutan. Penataan aset yang dilakukan melalui redistribusi tanah dan legalisasi aset (*sertifikasi*) memberikan kepastian hukum serta mengurangi konflik agraria. Sementara itu, penataan akses berperan penting dalam meningkatkan kapasitas ekonomi masyarakat melalui dukungan permodalan, kelembagaan, teknologi, dan akses pasar. Keduanya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan agar tujuan reforma agraria dapat tercapai secara maksimal. Dalam pelaksanaannya, Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) dan berbagai instansi terkait memiliki peran penting dalam memastikan koordinasi lintas sektor berjalan efektif. Namun, masih terdapat berbagai tantangan seperti ketimpangan penguasaan tanah, lemahnya administrasi pertanahan, konflik agraria, serta belum optimalnya implementasi penataan akses. Di sisi lain, terdapat peluang besar dalam percepatan reforma agraria, antara lain melalui program sertifikasi tanah (PTSL) yang memberikan kepastian hukum dan membuka akses permodalan bagi masyarakat. Dengan sinergi antara pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat serta pendekatan yang inklusif dan berkelanjutan, reforma agraria diharapkan mampu menciptakan distribusi tanah yang lebih adil, meningkatkan produktivitas, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara merata.

REFERENSI

- Aditya, F., Wahyu Handayani, S., & Ilmu Sosial, J. (2025). *Politik Hukum Reforma Agraria di Indonesia: Dari Orde Lama hingga Era Otonomi Daerah*. 3, 2025. <https://doi.org/10.61104/alz.v3i5.2383>
- Afif, R., Warman, K., & Khairani. (2025). Penataan Aset dan Penataan Akses Dalam Kegiatan Redistribusi Tanah Untuk Mewujudkan Penyelenggaraan Reforma Agraria di Provinsi Sumatera Barat. *UNES Law Review*, 8(2), 525–536. <https://doi.org/10.31933/vsewbm55>
- ANUGRAH, W. (2025). *PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM PENATAAN AKSES DAN DAMPAKNYA TERHADAP PENDAPATAN MASYARAKAT*.
- Cahyana, I. N. (2024). *Ada Apa di Balik Belum Berhasilnya Reforma Agraria di Indonesia?* <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3>
- Dalu Agung Darmawan. (2024). Urgensi Penataan Akses Reforma Agraria. *Kompas*.
- Fathoni, M. Y. (2013). *Kajian Hukum dan Keadilan 44 IUS THE CONCEPT OF JUSTICE IN THE MANAGEMENT AND UTILIZATION OF NATURAL RESOURCES BASED ON THE 1960 BASIC AGRARIAN LAW*.
- Sulistyaningsih, R. (2021). *PERSPEKTIF Volume 26 Nomor 1 Tahun 2021 Edisi Januari REFORMA AGRARIA DI INDONESIA*.
- Khairunia, S. Z., Reforma, O., Untuk, A., Simanjuntak, R. R., Linda, S., Putri, A., Nathaniella, A., Cantika Madhina, A., & Kunci, K. (2024). *How to cite Published by OPTIMALISASI REFORMA AGRARIA UNTUK KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DALAM KERANGKA HUKUM TANAH NASIONAL*.
- Lubis, M. A., Abdilla, M. F., & Berutu, S. S. (2024). Reformasi Agraria dan Dampaknya terhadap Perekonomian Indonesia pada Era Orde Lama dan Orde Baru. *Analisis Sejarah: Mencari Jalan Sejarah*, 14(2), 47–52. <https://doi.org/10.25077/jas.v14i2.125>
- Manurung, S., & Yamin, M. (2024). *Peranan Gugus Tugas Reforma Agraria dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai*. 6(4). <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i4>
- Mulyaputri, E. (2025). Redistribusi Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) Guna Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat dalam Rangka Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. *R2J*, 7(2). <https://doi.org/10.38035/rj.v7i2>

- Nurhayati, S. , M. O. , & S. A. K. (2022). *PENATAAN ASET DAN AKSES DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT MELALUI PENDAFTARAN LAHAN SISTEMIK LENGKAP*.
- Pagertoyo.desa.id. (2026). *Manfaat Program PTSL Menjadi Bukti Sah Kepemilikan Tanah*.
- Pratama, R. A. (2013). *PENERAPAN HAK MENGUASAI NEGARA DALAM PEMBAHARUAN AGRARIA DI INDONESIA IMPLEMENTATION OF THE STATE'S RIGHT TO CONTROL IN THE CONTEXT OF AGRARIAN REFORM IN INDONESIA*.
- Putri, G. C., Kussetyowati, L., Prayoga, R., Banowati, D., Yadiyanto, Y. N., Prasetyo, Y. D., & Rashed, A. (2026). Analisis Implementasi Reforma Agraria dalam Penyelesaian Konflik Lahan di Indonesia (2024-2025). *Jurnal Ilmiah Research Student (JIRS)*, 3(1), 269–276. <https://doi.org/10.61722/jirs.v3i1.8636>
- Ramadhani, R. (2022). *Buku Ajar Hukum Pertanahan*. Umsu Press.
- Sapriadi, S. (2015). *Kajian Hukum dan Keadilan 364 IUS*.
- Sopyan, A. A. P., & Sidipurwanty, E. (2024). Mengurai Kompleksitas Pemberdayaan Tanah Masyarakat: Pelajaran dari Gugus Tugas Reforma Agraria di Bangka Tengah. *Tunas Agraria*, 7(2), 201–220. <https://doi.org/10.31292/jta.v7i2.296>
- Veronika, O. , & M. A. F. (2024). *Pembaharuan Kebijakan Pertanahan dan Dampaknya terhadap Kesejahteraan Petani di Indonesia; Tinjauan Hukum Agraria*.