

## KEBIJAKAN EKSEKUTIF REFORMA AGRARIA DALAM PERATURAN PRESIDEN NOMOR 86 TAHUN 2018

**BASUNI, ELFRIDA RATNAWATI**

Magister Ilmu Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta  
jihhan33450@gmail.com, Elfrida.r@trisakti.ac.id\*

**Abstract:** *The Basic Agrarian Law (UPPA) or Law No. 5/1960 was widely praised for having a major impact on Indonesian society, which was responsive and combined elements of communalism and individualism. However, UPPA has unrealized goals that are difficult to deny and most defenses regarding UPPA's failure point to its normative and ideological nature. The purpose of this paper was to discuss studies on UPPA that focused empirically through the use of theory of public policy implementation by Sabatier dan Mazmanian (1983) related to content variables and policy context and critical implementation theory from researchers who used a bottom-up approach and reviewed the steps of implementing bureaucrats. The research method used in this study was literature study and focused on executive policies, bureaucrats' steps and the context that covered them. The results showed that executive policy through PP No.86/2018 was not in line with the UPPA decision. The PP was contradictory, wanted to support many variables but was in line with the main objectives of agrarian reform. The implementation of UPPA as a top-down policy required the existence of a dominant actor. Even though the implementing bureaucrats had previously reduced the aim of the law to merely legalizing accounting for land negotiations which operated based on market mechanisms. The increasing number of Indonesian citizens who lived in cities creates increasingly complex land problems, regarding changed in land use and various challenges of sustainable development.*

**Keywords:** *Public Policy Implementation, Agrarian Reform*

**Abstrak:** *Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) atau Undang-Undang No. 5/1960 banyak dipuji karena berpengaruh besar pada masyarakat Indonesia yang responsif serta menggabungkan unsur komunalisme dan individualisme. Meskipun demikian, UUPA memiliki tujuan yang belum terealisasi yang sulit diingkari serta kebanyakan pembelaan terkait kegagalan UUPA mengarah pada sifat normatif serta ideologis. Tujuan paper ini adalah membahas kajian tentang UUPA yang berfokus secara empiris melalui penggunaan teori dari implementasi kebijakan publik oleh Sabatier dan Mazmanian (1983) terkait variable isi serta konteks kebijakan dan teori implementasi kritis dari peneliti yang memakai pendekatan serta meninjau langkah birokrat pelaksana. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu studi literatur serta focus pada kebijakan eksekutif, langkah birokrat serta konteks yang menaunginya. Hasil menunjukkan kebijakan eksekutif melalui adanya Perpres No.86/2018 tidak seiring dengan keputusan UUPA. Perpres tersebut kontradiksi, ingin mendukung banyak variabel tetapi bimbang dengan tujuan pokok reforma agraria. Implementasi UUPA sebagai kebijakan yang berhubungan dengan sifat top-down, membutuhkan eksistensi aktor dominan. Meskipun langkah birokrat pelaksana sudah dari sebelumnya mengurangi tujuan undang-undang itu menjadi hanya langkah legalisasi akuntansi negosiasi tanah yang bergerak menurut mekanisme pasar. Semakin banyak warga Indonesia yang menetap di kota membentuk masalah pertanahan yang makin rumit, tentang perubahan penggunaan lahan serta beragam tantangan pembangunan yang berkesinambungan.*

**Kata Kunci:** *Implementasi Kebijakan Publik, Reforma Agraria*

### A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) banyak diapresiasi sebagai karya besar bangsa Indonesia yang revolusioner dan responsif, memadukan baik unsur individualisme dan komunalisme. Sodiki (2013) menjelaskan nilai-nilai warisan dalam UUPA yang masih relevan adalah anti kolonialisme, anti eksploitasi kekayaan, dan populisme. UUPA mempunyai kecenderungan yang kuat untuk

menampilkan identitas hukum asli Indonesia, egaliter, menciptakan kedudukan negara yang kuat, sehingga negara dapat menjamin terpenuhinya kepentingan masyarakat. UUPA merupakan satu-satunya undang-undang yang berhasil mewujudkan setiap sila Pancasila dalam beberapa poin (Soetiknyo, 1990). Menurut Mahfud MD, UUPA juga bersifat responsif meskipun lahir pada saat konfigurasi politik sangat otoriter (Sodiki dkk., 2013).

Namun tidak tercapainya tujuan undang-undang, kesejahteraan petani dan asas tanah bagi penggarap, merupakan fakta yang sulit dipungkiri. Jika rasio penguasaan tanah dijadikan tolak ukur, maka angka ketimpangan penguasaan tanah masih tetap tinggi pasca Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang sudah berusia lebih dari setengah abad. Rasio penguasaan tanah di Indonesia pada tahun 1973 adalah 0,70; pada tahun 1983 WS 0,64; pada tahun 1993 WS 0,67; pada tahun 2003 sebesar 0,72 (Bachriadi dan Wiradi 2011) dan pada tahun 2013 sebesar 0,64 (INDEF 2017).

Pembelaan atas tidak tercapainya tujuan UUPA dilakukan oleh banyak pihak. Menurut Soetiknyo (1990), UUPA belum mampu menyelesaikan permasalahan pertanahan karena undang-undang tersebut merupakan undang-undang dalam keadaan tidak bergerak yang hanya memuat pokok-pokoknya saja. Hal yang menggerakkan peraturan pelaksanaan (Sodiki, 2013) adalah kesadaran akan masalah efektivitas UUPA. Namun, ia justru menyebut kemungkinan tidak berhasilnya UUPA karena mengabaikan ketentuan daerah yang lebih mampu menyelesaikan permasalahan lokal dibandingkan UUPA yang ingin menghapuskan lembaga adat. Sedangkan menurut Mahfud MD (2017), saat ini UUPA dan beberapa undang-undang terkait belum pernah dilaksanakan karena kebijakan pembangunan yang bersifat situasional. Ia berpendapat hukum agraria harus diatur kembali.

Selain Van Meter dan Van Horn, ahli yang kemudian merumuskan model implementasi adalah Grindle (1980) yang menyatakan bahwa implementasi adalah proses politik dan proses administrasi yang keberhasilannya dipengaruhi oleh dua variabel mendasar yaitu isi kebijakan dan konteks implementasinya. Namun dari sejumlah pakar yang dapat digolongkan sebagai *top-down follower*, model yang dikembangkan oleh Sabatier dan Mazmanian (1983) merupakan model yang paling lengkap dalam memadukan berbagai variabel hasil karya para pakar sebelumnya sehingga menjadi suatu model yang komprehensif. Variabel-variabel tersebut dikelompokkan menjadi tiga jenis, yaitu: 1) ketertelusuran masalah; 2) kemampuan undang-undang dalam struktur implementasi; dan 3) variabel non perundang-undangan (Purwanto & Sulistyastuti 2015).

Aturan pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebenarnya sudah banyak dipublikasikan dalam bentuk peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri. Namun masih banyak tujuan UUPA yang belum terwujud, khususnya terkait reforma agraria, sehingga memunculkan kajian UUPA dalam perspektif pelaksanaan kebijakan publik. Bagaimana Kebijakan Eksekutif Reforma Agraria dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018?

## **B. Latar Belakang Masalah**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Penelitian dilakukan melalui studi literatur terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat sebagai turunan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan observasi pada Kantor Pertanahan. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa peraturan dan data primer berupa observasi terhadap tindakan birokrat dalam menjalankan peraturan.

## **C. Hasil dan Pembahasan**

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 adalah kebijakan eksekutif yang berkaitan dengan reforma agraria di Indonesia. Reforma agraria merupakan upaya untuk mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemanfaatan tanah serta meningkatkan kesejahteraan petani dan masyarakat pedesaan.

Variabel kejelasan dan konsistensi tujuan merupakan bagian dari kategori kemampuan hukum untuk dilaksanakan dalam model implementasi Mazmanian dan Sabatier (1983). Jika diterapkan untuk mengkaji Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018, maka akan ditemukan

inkonsistensi isinya. Inkonsistensi tersebut terdapat pada beberapa aspek, baik mengenai kegiatan yang akan dilakukan, subjek maupun objek reforma agraria.

Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 menyebutkan bahwa pelaksanaan Reforma Agraria dilakukan melalui tahapan penataan aset dan penataan akses. Urutan pelaksanaannya adalah penataan aset menjadi dasar penataan akses sebagai rangkaian kegiatan yang berkelanjutan. Seolah-olah setelah petani memperoleh lahan melalui penataan aset akan dilanjutkan dengan pemberdayaan untuk mendapatkan akses permodalan, peningkatan produksi dan pasar. Rangkaian yang mencocokkan peran reformasi dan pembangunan, sebagaimana dinyatakan oleh Dorner (1972), menjelaskan bahwa “reformasi memiliki tujuan ganda, yaitu sebagai instrumen redistributif dan kendaraan untuk mencapai peningkatan produktivitas. Untuk mencapai tujuan tersebut, reformasi pertanahan harus disertai dengan perubahan dalam struktur layanan pendukung sebelum reformasi, kredit pertanian, pemasaran, penelitian dan penyuluhan, pasokan input, serta pemrosesan dan penyimpanan”.

Namun, penataan aset tersebut dikurangi dalam Pasal 6 sebagai kegiatan tersendiri berupa redistribusi atau legalisasi aset saja. Kegiatan legalisasi aset dapat diklaim sebagai kegiatan pengelolaan aset berdasarkan peraturan ini. Padahal inti kegiatan reforma agraria adalah redistribusi tanah, karena tujuan pertama reforma agraria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah untuk mengurangi ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah guna menciptakan keadilan.

Pasal 6 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 seolah menegaskan bahwa reforma agraria bisa berjalan tanpa adanya redistribusi tanah. Regulasi reforma agraria ini tidak bermaksud memberikan tanah kepada petani dan meningkatkan aksesnya terhadap permodalan, melainkan menggantikan kegiatan redistribusi tanah dengan melegalkan aset. Faktanya, masih banyak petani yang tidak memiliki lahan untuk dilegalisir dan terdapat kelompok masyarakat yang menumpuk kepemilikan atau penguasaan atas lahan tersebut.

Kenyataannya, hal itu masih belum terealisasi. Bahkan pembagian penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan struktur tanah sebenarnya diakui karena disebutkan dalam pertimbangan Perpres. Pertimbangan pertama peraturan ini menyatakan “bahwa tanah yang berada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh rakyat Indonesia pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Poin ini ingin menunjukkan hak menguasai negara sebagaimana juga terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UPPA).

Namun nyatanya, sebelas objek reforma agraria yang disebutkan dalam beleid tersebut (Pasal 7) hampir seluruhnya dimanfaatkan atau tanah sisa. Bahkan lahan bekas pertambangan yang tidak cukup produktif dan tidak signifikan dalam hal lahan timbul juga disebutkan. Hak menguasai negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA belum terwujud. Negara rupanya belum mampu menyediakan bekal lahan yang jelas untuk dijadikan objek reforma agraria.

Subjek reforma agraria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 Ayat (3) yang terdiri dari 20 jenis profesi juga menunjukkan inkonsistensi terhadap tujuan peraturan ini. Penyebutan pekerjaan di luar sektor pertanian, sekalipun pejabat pemerintah, tentara, dan polisi, tidak sejalan dengan asas UUPA yang prinsipnya tanah adalah untuk penggarap. Ketentuan mengenai hal tersebut tidak sejalan dengan Pasal 10 Ayat (1) UUPA: “Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada pokoknya wajib menggarapnya atau menggarapnya sendiri secara aktif, dengan mencegah metode eksploitasi.”

Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 mempunyai banyak paradoks. Peraturan tersebut terdapat ketidaksesuaian dengan prinsip-prinsip dalam peraturan di atas dan prinsip-prinsip reforma agraria secara umum. Peraturan tersebut ingin mengakomodasi penyelesaian banyak permasalahan pertanahan di Indonesia, baik di pedesaan maupun perkotaan, namun pada akhirnya mengalami kerancuan terhadap tujuan utama reforma agraria. Inkonsistensi yang terjadi pada isinya akan membuat peraturan ini sulit diterapkan untuk mencapai tujuannya. Implementasinya hanya bersifat simbolis, ditandai dengan tingginya tingkat konflik dan ambiguitas (Richard Matland dalam Lester &

Goggin, 1998) kecuali reforma agraria hanya dimaksudkan dengan melegalkan aset untuk memperkuat kesenjangan dan status quo.

Tahapan dalam siklus kebijakan analisis implementasi bottom-up seperti yang disampaikan Sabatier (dalam Purwanto 2015) seringkali tidak jelas, sehingga membuka ruang bagi birokrat garda depan dan kelompok sasaran untuk mempengaruhi dan bernegosiasi pada saat perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan reforma agraria seperti dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 sebenarnya sangat dipengaruhi oleh apa yang telah dilakukan selama ini oleh para birokrat pelaksana di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Perpres ini substansinya sangat mirip dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang terkait Prona atau Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Hanya legalisasi aset yang dilengkapi dengan masuknya upaya pemberdayaan atau penstrukturan akses.

Konteks kebijakan reforma agraria saat ini dilihat dari meningkatnya jumlah penduduk Indonesia yang tinggal di perkotaan menjadikan permasalahan pertanahan semakin kompleks. Permasalahan pertanahan akan berkaitan dengan perubahan penggunaan lahan dan berbagai tantangan pembangunan berkelanjutan. Data Badan Pusat Statistik (2014) menunjukkan bahwa persentase penduduk perkotaan di Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2010 persentasenya adalah 49,8%; tahun 2015 meningkat menjadi 53,3% dan diproyeksikan tahun 2020 mencapai 56,7% dan tahun 2025 mencapai 60%.

Konsekuensi yang timbul dari semakin banyaknya penduduk yang tinggal di perkotaan menjadikan permasalahan pertanahan semakin kompleks. Kebutuhan akan lahan tidak lagi hanya sekedar untuk lahan pertanian, namun juga perumahan. Tantangannya bukan lagi sekedar lahan pertanian yang menumpuk, melainkan karena lahan pertanian sudah berubah fungsi. Semakin banyaknya masyarakat yang tinggal di perkotaan ternyata bukan hanya karena bermigrasi ke kota, namun karena adanya fenomena *urban sprawl* atau perluasan fisik kota yang tidak teratur. Permasalahan tidak lagi hanya mengancam petani saja, namun juga seluruh masyarakat dan lingkungan hidup.

Permasalahan baru dan kompleks tidak lagi dapat diselesaikan dengan paradigma lama. Pendekatan yang lebih sistematis dengan alat yang lebih canggih diperlukan untuk menjawab tantangan-tantangan ini. Sebuah sistem yang dapat mengumpulkan berbagai informasi penting terkait pertanahan, baik secara tekstual maupun spasial, perlu dibuat untuk mengambil keputusan-keputusan penting. Minimnya informasi yang terintegrasi membuat kebijakan terkait pertanahan seringkali tidak menjawab permasalahan yang sebenarnya.

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 merupakan upaya pemerintah Indonesia untuk mewujudkan reforma agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan. Melalui saran-saran kebijakan eksekutif yang tercantum dalam peraturan tersebut, diharapkan dapat tercapai redistribusi tanah yang adil, perlindungan hak-hak petani, serta peningkatan produktivitas pertanian.

#### **D. Penutup**

Kebijakan eksekutif dengan terbitnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria tidak sejalan dengan beberapa ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Perpres ini punya paradoks dimana ingin mengakomodir banyak variabel, namun bingung dengan tujuan utama reforma agraria. Sebagai kebijakan yang relatif bersifat *top-down*, implementasi UUPA sebenarnya membutuhkan aktor yang dominan. Namun, tindakan para birokrat pelaksana telah mereduksi tujuan undang-undang tersebut menjadi sekedar tindakan legalisasi penguasaan fisik dan transaksi atas tanah yang beroperasi berdasarkan mekanisme pasar. Konteks kekinian dengan semakin banyaknya penduduk Indonesia yang tinggal di perkotaan menjadikan permasalahan pertanahan semakin kompleks, terkait dengan perubahan penggunaan lahan dan berbagai tantangan pembangunan berkelanjutan. Sebuah sistem yang dapat mengumpulkan berbagai informasi penting terkait pertanahan, baik secara tekstual maupun spasial, perlu dibuat untuk mengambil keputusan-keputusan penting yang bersifat multiguna.

### Daftar Pustaka

- Bachriadi, D, Wiradi, G, Bachrioktora, Y, Saf itri, H, & Agung. 2011. Enam dekade ketimpangan: masalah penguasaan tanah di Indonesia. Agrarian Resource Centre (ARC).
- Badan Pusat Statistik. 2014, Persentase penduduk daerah perkotaan menurut provinsi 2010-2035, [https:// www.bps.go.id/statictABLE/2014/02/18/1276/ persentase-penduduk-daerah-perkotaan-MENURUT-PROVINSI-2010-2035](https://www.bps.go.id/statictABLE/2014/02/18/1276/persentase-penduduk-daerah-perkotaan-MENURUT-PROVINSI-2010-2035).
- Dorner, P. 1972. Land reform and economic development, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex.
- Grindle, Merilee S. 1980. Politics and Policy Implementation in The Third World, Princenton University Press, New Jersey.
- INDEF .2017, 'Turunnya Kesejahteraan, Ketimpangan Lahan, dan Klaim Kepuasan Petani', [https:// money.kompas.com/read/2017/07/11/070000526/turunnya.kesejahteraan.ketimpangan.lahan.dan.klaim.kepuasan.petani?page=all](https://money.kompas.com/read/2017/07/11/070000526/turunnya.kesejahteraan.ketimpangan.lahan.dan.klaim.kepuasan.petani?page=all).
- Lester, JP & Goggin, ML. 1998. 'Back to the future: the rediscovery of implementation studies', Policy Currents, vol. 8 no. 3, p. 1-9.
- Mahfud MD. 2017. Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Badan Pengkajian MPR RI.
- Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier. 1983. Implementation and Public Policy. London: Scott, Foresman and Company.
- Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
- Purwanto, EA & Sulistyastuti, DR 2015, Implementasi kebijakan publik: konsep dan aplikasinya di Indonesia, Gava Media, Yogyakarta.
- Sodiki, A, Huda, M, Ana, NR & Ali, MM. 2013. Politik hukum agraria, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta.
- Soetiknjo, I. 1990. Politik Agraria Nasional. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.