

CATATAN KRITIS DAN MASUKAN PERBAIKAN RUU PENGATURAN REFORMA AGRARIA



Disusun Oleh:

Yayasan LBH Indonesia (YLBHI), HuMa, Jaringan Advokasi Tambang (JATAM),
Trend Asia, Pusat Kajian Hukum dan Keadilan Sosial (LSJ) Fakultas Hukum
UGM, Solidaritas Perempuan (SP), Kaukus Indonesia untuk Kebebasan Akade-
mik (KIKA), Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA), Agrarian Resource Center
(ARC)

CATATAN KRITIS DAN MASUKAN PERBAIKAN RUU PENGATURAN REFORMA AGRARIA

Disusun Oleh:

Yayasan LBH Indonesia (YLBHI), HuMa, Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), Trend Asia, Pusat Kajian Hukum dan Keadilan Sosial (LSJ) Fakultas Hukum UGM, Solidaritas Perempuan (SP), Kaukus Indonesia untuk Kebebasan Akademik (KIKA), Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA), Agrarian Resource Center (ARC).

Jakarta, 16 September 2026



CATATAN KRITIS DAN MASUKAN PERBAIKAN RUU PENGATURAN REFORMA AGRARIA¹

I. Syarat Formil dan Keharusan Partisipasi Bermakna

Reforma Agraria merupakan mandat dari Konstitusi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ini adalah jalan untuk mengoreksi ketimpangan penguasaan sumber agraria, memulihkan hak masyarakat yang dirampas, serta mencegah konflik berulang. Karena itu, pembentukan undang-undang tentang reforma agraria diperlukan.

Sebagai perwujudan mandat konstitusi dan pemenuhan hak rakyat, Pembentukan RUU PRA wajib menjamin partisipasi masyarakat secara bermakna, terutama bagi masyarakat yang terdampak langsung. Partisipasi tersebut sekurang-kurangnya harus tersedia dalam tahap pengajuan, pembahasan, dan persetujuan bersama, serta menjamin hak masyarakat untuk didengar, dipertimbangkan, dan memperoleh penjelasan atas masukan yang disampaikan.

Sesuai dengan Ketentuan Pasal 5 UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Penjelasan Pasal 5 huruf g UU 13 Tahun 2022, pembentukan undang-undang perlu melaksanakan 7 asas, yakni asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; asas dapat dilaksanakan; asas kedayagunaan dan

¹ Catatan dan masukan ini berdasarkan draf RUU yang kami dapatkan melalui website DPR RI <https://www.dpr.go.id/kegiatan-dpr/fungsi-dpr/fungsi-legislasi/partisipasi-legislasi/detail/877#perkembangan>, draf RUU yang dibawa dalam rapat Paripurna sebagai RUU Inisiatif DPR.

kehasilgunaan; asas kejelasan rumusan; dan asas keterbukaan.

Dari pemantauan Proses di DPR dapat kita lihat bahwa Pembentukan proses RUU ini:

- 27 Agustus 2026: Ditetapkan sebagai Prolegnas oleh DPR.
- 1 September hingga 7 September 2026 : Proses Penyusunan oleh Komisi/Baleg/Anggota dari Dalam tahapan ini sudah dilakukan serangkaian rapat kerja dengan pimpinan Komisi DPR dan Wakil-wakil Kementerian/Lembaga/Badan Pemerintahan.
- 8 September 2026: Pendapat Fraksi-Fraksi terhadap RUU tentang Pengaturan Reforma Agraria Usul inisiatif Badan Legislasi DPR RI dilanjutkan dengan pengambilan keputusan menjadi RUU Usul DPR RI
- 9 September - 16 September 2026: dilakukan Rapat Dengar Pendapat Umum dengan berbagai Pihak dan Ahli.

RUU ini akan menentukan siapa yang dapat disebut sebagai subjek Reforma Agraria, tanah apa yang dapat dijadikan objek RA, siapa yang berwenang menyelesaikan konflik agraria, siapa yang akan dijerat hukum pidana, dan sejauh mana masyarakat memperoleh perlindungan ketika berhadapan dengan Badan Reforma Agraria Nasional (BRAN), Aparat Penegak Hukum, dan pemberi maupun pemegang izin/sertifikat.

RUU ini juga mengatur sumber daya agraria, relasi pusat dan daerah, kehutanan, pertambangan, pesisir, serta pengelolaan sumber daya alam. Karena itu, keterlibatan DPD berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 perlu dipastikan. Apakah DPD dilibatkan dalam pengajuan dan penyusunan, memperoleh Naskah Akademik dan draf yang sama, serta dilibatkan dalam pembahasan bersama DPR dan Presiden

Kita memerlukan pengaturan yang tepat dalam pengaturan Reforma Agraria sesuai tujuan awalnya. Penyusunan dan pembahasan Rancangan undang-undang yang penting ini sangat diperlukan dengan melibatkan lebih luas kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan langsung terhadap Reforma Agraria (RA).

Karena itu, pembahasan RUU PRA tidak semestinya diletakkan dalam kerangka mengejar target penyelesaian legislasi dalam waktu yang sangat singkat. Pengalaman pembentukan undang-undang dalam

beberapa tahun terakhir seharusnya menjadi pelajaran penting. Penyusunan UU Cipta Kerja, Revisi UU KPK, UU Minerba, UU Mahkamah Konstitusi, dan UU TNI menunjukkan bagaimana proses legislasi cepat (*fast track legislation*) dan minim partisipasi publik bermakna adalah modus baru pembajakan kebijakan (*state capture corruption*) yang berdampak pada penyingkiran masyarakat dari ruang hidupnya, *abuse of power*, *excessive use of power*, bahkan *sekuritisasi* konflik agraria.

Selain catatan formil dan partisipasi yang bermakna, kami juga memberikan catatan atas draf RUU secara substantif dibawah ini.

II. Urgensi, Intensi dan Pola Politik Hukum RUU Pengaturan Reforma Agraria

Reforma agraria harus ditempatkan sebagai instrumen korektif terhadap struktur penguasaan sumber agraria yang timpang. Ketimpangan tersebut tidak lahir secara alamiah. Ia dibentuk oleh sejarah domein verklaring, konsesi kolonial, pemberian hak dan izin berskala besar, penunjukan kawasan hutan secara sepihak, pengadaan tanah, serta proyek pembangunan yang mengabaikan hak masyarakat. Karena akar masalahnya bersifat struktural dan lintas sektor, reforma agraria tidak dapat dipersempit menjadi administrasi pertanahan atau sertifikasi atas tanah yang telah dikuasai masyarakat.

Penggunaan kata “pengaturan” mencerminkan kecenderungan RUU menempatkan reforma agraria sebagai kegiatan administrasi negara, bukan sebagai pembaruan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber agraria. Ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia, luasnya penguasaan ruang melalui konsesi kehutanan dan perkebunan, luasnya wilayah izin usaha pertambangan, dan pengambilan tanah-tanah rakyat melalui proyek-proyek strategis nasional merupakan keadaan yang terdokumentasi pada data resmi.

Bertolak dari keadaan tersebut, kami berargumen bahwa kemandekan reforma agraria bertahun-tahun lintas rezim adalah karena struktur itu menghasilkan rente yang terdistribusi luas dan lintas sektor, sekurang-kurangnya melalui konsesi kehutanan dan perkebunan berskala besar, izin usaha pertambangan, serta pengadaan tanah

bagi kepentingan umum dan Proyek Strategis Nasional. Semuanya diatur oleh undang-undang sektoral yang berbeda dan tidak satu pun tersentuh oleh perbaikan tata kelola di ranah pertanahan semata. Implikasinya, penyatuan kewenangan di dalam ranah pertanahan memperbaiki bagian yang bukan penyebabnya.

Diagnosis kelembagaan tersebut bukan tanpa dasar, dan telah menjadi diskursus publik sebagai gagasan penyatuan penyelenggaraan reforma agraria ke dalam satu pintu². Kami tidak membantah gagasan itu pada tataran diagnosis parsial dan memandangnya sebagai sesuatu yang perlu. Yang kami persoalkan adalah pengaturannya, sebagaimana diuraikan pada Bagian IV (Kelembagaan BRAN).

III. Prinsip-prinsip Hak Menguasai dari Negara

Iman Soetiknjo³ mengatakan bahwa negara pada dasarnya adalah sebagai subjek dalam arti sebagai personifikasi rakyat seluruhnya, jadi bukan sebagai perorangan atau badan kenegaraan. Dalam konsepsi ini, negara tidak lepas dari rakyatnya. Dengan demikian, apapun tindakan negara, haruslah bentuk perwujudan dari personifikasi rakyatnya, bukan justru menjadi juru bicara para investor atau para pemilik modal.

Menurut Boedi Harsono, dalam hubungannya dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, negara bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan petugas bangsa Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut ia merupakan organisasi milik kekuasaan rakyat yang tertinggi. Memori Penjelasan UUPA angka II/2 menegaskan, bahwa perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti dimiliki”, tetapi memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk pada tingkatan yang tertinggi : a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya; b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu; c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa⁴.

2 Maria S.W. Sumardjono, “Reforma Agraria Satu Pintu”, Kompas.

3 Iman Soetiknjo. 1994. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. Hlm.20.

4 Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan, Isi, dan

Pembatas atas kewenangan itu tidak perlu diciptakan karena sudah tersedia sejak semula. Pasal 2 ayat (3) mengikat penggunaannya pada sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan merumuskan kemakmuran itu sebagai kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia. Pasal 2 ayat (4) bahkan membuka pelaksanaan hak menguasai negara untuk dikuasakan kepada daerah dan kepada masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Ketentuan terakhir ini penting dan jarang dikutip. Ia menunjukkan bahwa undang-undang induk tidak pernah membayangkan hak menguasai negara sebagai monopoli kelembagaan. Mahkamah Konstitusi kemudian memperjelas isinya menjadi lima wewenang, lalu menetapkan empat tolok ukur untuk menguji apakah penggunaan wewenang itu benar bermuara pada kemakmuran rakyat, dan pada perkembangan berikutnya memaknai keempat bentuk penguasaan negara secara berjenjang menurut efektivitasnya⁵.

Persoalannya terletak pada jarak antara doktrin dan praktik. Dalam praktik penyelenggaraan negara, hak menguasai negara justru berkembang ke arah yang berlawanan dengan rumusan aslinya. Ia bergeser dari kewenangan mengatur menjadi klaim penguasaan, dan dari tugas menjadi sumber hak. Pergeseran itu mewarisi logika domein verklaring, yang menyatakan tanah tanpa bukti kepemilikan sebagai milik negara dan menempatkan penduduk sebagai penggarap tanpa alas hak. Penunjukan sepihak kawasan hutan, pemberian hak guna usaha di atas tanah yang telah lama digarap, dan penetapan lokasi pembangunan tanpa persetujuan pemegang hak seluruhnya bersandar pada penafsiran demikian. Dibaca secara ekonomi politik, pergeseran itu tidak terjadi karena kekeliruan penafsiran semata, melainkan karena penafsiran yang longgar memberi keleluasaan alokasi yang bernilai tinggi bagi penguasa dan pemodal⁶.

Terhadap warisan itu, RUU PRA tidak melakukan koreksi. Pasal 5 ayat (1) justru menjadikan hak menguasai negara sebagai landasan operasional seluruh penyelenggaraan reforma agraria. Pasal 5 ayat (2) memang menyalin ukuran konstitusional dengan menyatakan hak menguasai negara wajib digunakan sesuai sifat dan tujuannya bagi

Pelaksanaannya. Jakarta: Djambatan. Tahun 1999, hal 229).

5 UUPA Pasal 2 ayat (3) dan ayat (4); Putusan MK 001-021-022/PUU-I/2003; Putusan MK 3/PUU-VIII/2010; Putusan MK 36/PUU-X/2012.

6 Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik*. Yogyakarta: HuMa bersama Magister Hukum UGM; Tahun 2007.

sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun, rumusan itu berhenti sebagai asas. Rancangan tidak menurunkannya menjadi kriteria yang dapat diuji, tidak menyediakan forum pengujinya, dan tidak melekatkan akibat hukum apapun apabila dilanggar. Empat tolok ukur yang telah ditetapkan Mahkamah Konstitusi tidak diinternalisasi ke dalam satu pasal pun. Pergeseran itu bahkan diperdalam pada tataran definisi. Pasal 1 angka 13 merumuskan Barang Milik Negara Berupa Tanah sebagai bidang tanah yang dicatat sebagai aset tetap dalam neraca keuangan negara, sehingga tanah berpindah dari kerangka kewenangan publik ke kerangka kepemilikan dan pembukuan. Pergeseran yang sama mencapai bentuk paling jauh pada Badan Bank Tanah, yang kekayaannya dinyatakan sebagai kekayaan negara yang dipisahkan⁷.

Akibatnya bersifat menyeluruh dan menjelaskan anomali-anomali lain dalam rancangan ini. Ketika hak menguasai negara dibaca sebagai sumber hak, maka hak rakyat hanya dapat muncul sebagai pemberian negara berupa penetapan, redistribusi, legalisasi, dan sertifikat. Ia tidak pernah muncul sebagai hak yang telah ada dan wajib diakui. Dari pembacaan itulah lahir penetapan masyarakat hukum adat yang bersifat konstitutif, keputusan penyelesaian konflik yang final di tangan pelaksana, dan objek reforma agraria yang disusun dari tanah sisa. Karena itu koreksi atas hak menguasai negara bukan satu butir di antara butir lain, melainkan syarat bekerjanya seluruh rancangan. Sekurang-kurangnya diperlukan tiga hal: internalisasi empat tolok ukur sebagai syarat sah setiap keputusan penetapan, tersedianya forum yang berwenang menguji keputusan itu, dan penegasan bahwa penguasaan negara atas tanah bersumber dari kewenangan publik dan bukan dari kepemilikan, sehingga pelepasannya untuk reforma agraria tidak tunduk pada mekanisme pemindahtanganan aset komersial.

UU Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 adalah dasar pelaksanaan penataan kembali pemilikan dan penguasaan agraria yang memihak pada hak dan kepentingan petani miskin, petani tak bertanah, atau penggarap lahan. Penataan kembali tersebut berupa redistribusi pemilikan tanah, rekognisi, dan konsolidasi tanah pertanian dengan fokus pada hak milik tanah pertanian untuk keluarga petani miskin. Reforma agraria BUKAN penataan akses, tetapi pemenuhan hak. UUPA adalah dasar dan kerangka kerja Reforma Agraria. Reforma Agraria "sejati" menjaga agar Reforma Agraria tidak keluar dari landasan UUPA. Maknanya, konstitusionalisme hak asasi manusia ditempatkan sebagai ruh upaya progresif penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas keadilan agraria. Hak atas keadilan agraria ini satu kesatuan yang tak

⁷ RUU Pasal 5 ayat (1) sampai ayat (3) dan Pasal 1 angka 13; PP 64/2021 Pasal 2 ayat (4).

terpisahkan, baik dalam upaya memastikan keadilan sosial, keadilan gender, keadilan antar generasi; keadilan ekologi; keadilan hak atas ruang hidup, relasi manusia dengan alam yang saling berhubungan dan berkelanjutan.

Maka, dasar filosofis sosiologis RUU Pengaturan RA seharusnya menegaskan kewenangan negara dalam pelaksanaan tujuan reforma agraria, bukan dari Hak Menguasai Negara yang disosialisasikan seolah-olah sebagai alas hak dan hak negara untuk memiliki dan menguasai sumberdaya agraria sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 2 bahwa reforma agraria adalah "usaha negara". Pengertian Reforma Agraria sebaiknya dikembalikan pada pengertian Reforma Agraria berdasarkan TAP MPR No. IX/2001 tentang Pemberaian Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dengan menegaskan UUPA sebagai dasar pelaksanaan RA dan pencapaian tujuan RA itu sendiri.

IV. Hubungan Fungsi Sosial atas Tanah, Reforma Agraria dan Hak Menguasai dari Negara

Dalam RUU ini disebutkan tentang kedudukan UU dan fungsi sosial atas tanah. Secara konseptual, fungsi sosial tanah melekat pada hak atas tanah sesuai dengan jenis-jenis hak yang dimuat dalam UUPA. Hak atas tanah adalah label atas bidang-bidang tanah yang keduanya dihasilkan dari pelaksanaan kekuasaan kewenangan negara atas sumberdaya agraria. Sementara itu, redistribusi tanah juga berujung pada pemberian bidang tanah dan jenis hak atas tanah, yakni hak milik yang nantinya juga dibebani fungsi sosial tanah. Jadi fungsi sosial tanah itu melekat pada semua jenis hak atas tanah berdasar UUPA.

RUU PRA menghubungkan langsung reforma agraria dalam kerangka fungsi sosial tanah, maka reforma agraria bisa memiliki jalan untuk tidak mengoreksi luas dan status pemilikan dan penguasaan tanah yang kini menghasilkan eksploitasi manusia, ketimpangan, dan kemiskinan. Reforma agraria dalam RUU ini justru bertindak model kedermawanan dan kemitraan, misalnya model 20 persen tanah HGU untuk petani plasma tanpa mengoreksi luasan konsesi HGU itu sendiri. Semua ini dimungkinkan oleh pelaksanaan Hak Menguasai Negara.

Di sini kita perlu kritis, Hak Menguasai dari Negara disosialisasikan sebagai Hak Menguasai Negara, yang dalam praktiknya menjadi kendali penuh negara atas sumberdaya agraria.

V. Kelembagaan Badan Reforma Agraria Nasional (BRAN)

Penyatuan kewenangan melalui BRAN dapat mengurangi beban koordinasi, tetapi faktanya fragmentasi kelembagaan yang merupakan akibat dari kepentingan sektoral telah lama mengakar. Menyatukan pintu tanpa mengubah mandat sektoral hanya akan melahirkan lembaga baru yang menjalankan tata kelola lama dengan kewenangan lebih besar. Penyatuan kelembagaan seharusnya menjadi bagian dari koreksi struktural, bukan penggantinya.

Pasal 11 ayat (5) menempatkan BRAN sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang, sedangkan Pasal 63 huruf c dan Pasal 69 tetap mempertahankan peraturan sektoral sepanjang tidak bertentangan dengan RUU. Tidak ada ketentuan yang secara tegas mengubah atau mencabut kewenangan K/L lain. Padahal BRAN tetap membutuhkan tindakan hukum mereka, seperti pengurangan aset setelah pelepasan oleh Kementerian Keuangan berdasarkan Pasal 32 ayat (3) dan penerbitan sertifikat oleh kantor pertanahan berdasarkan Pasal 44 ayat (6).

RUU ini tidak menyentuh sama sekali soal Bank Tanah. Padahal Bank Tanah menimbulkan berbagai persoalan di daerah. Misalnya di Sulawesi Tengah, Bank Tanah mengklaim sumberdaya agraria secara sepihak. Tanah yang diklaim Bank Tanah bukanlah tanah kosong melainkan tanah produktif yang banyak dikelola masyarakat dan perempuan adat. Selain itu, RUU ini juga tidak menjelaskan hubungan kelembagaan antara BRAN dengan Bank Tanah.

Selanjutnya, RUU ini tidak menegaskan pembagian kewenangan. Keputusan BRAN yang wajib dilaksanakan K/L lain, misalnya kewajiban penyerahan data, dan lain-lain. Pengaturan ini tidak dapat diserahkan kepada peraturan pelaksana karena setiap lembaga telah memiliki dasar kewenangan dan aturan sendiri. Tanpa koreksi pada tingkat UU, BRAN tetap bergantung pada persetujuan K/L lain.

Pemusatan kewenangan juga membuka risiko penyalahgunaan. BRAN memegang fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, serta penetapan objek dan subjek RA. Risiko ini membesar karena Pasal 15 ayat (3) menyerahkan pengangkatan dan pemberhentian pimpinan BRAN kepada Presiden. Independensinya akan dipertanyakan ketika BRAN harus mengoreksi proyek strategis nasional atau proyek berskala besar yang ditetapkan pemerintah. Karena itu, pimpinan BRAN

harus dipilih melalui proses terbuka dan partisipatif, diawasi publik, serta dilindungi oleh mekanisme pemberhentian dan pencegahan konflik kepentingan yang ketat. Tanpa kriteria dan mekanisme yang jelas, BRAN berisiko berubah dari instrumen keadilan agraria menjadi alat mobilisasi tanah bagi kepentingan politik dan ekonomi elite penguasa.

Matriks Overlapping Kewenangan

Lembaga	Dasar Hukum	Kewenangan
BRAN	RUU Pengaturan Reforma Agraria	Merencanakan reforma agraria, menetapkan arah dan prioritas TORA, mengoordinasikan pelaksanaan, serta menangani hambatan dan konflik lintas sektor.
Badan Bank Tanah	UU No. 6 Tahun 2023; PP No. 64 Tahun 2021; Perpres No. 113 Tahun 2021	Merencanakan, memperoleh, mengadakan, mengelola, memanfaatkan, dan mendistribusikan tanah. Sedikitnya 30% tanah yang diperoleh harus disediakan untuk reforma agraria.
Kementerian ATR/BPN	UU No. 5 Tahun 1960; PP No. 18 Tahun 2021; PP No. 20 Tahun 2021; Perpres No. 176 dan 177 Tahun 2024	Menetapkan hak dan mendaftarkan tanah, melaksanakan penataan agraria, pengadaan tanah, pengendalian tanah terlantar, serta menangani sengketa dan konflik pertanahan.
Kementerian Kehutanan	UU No. 41 Tahun 1999 jo. UU No. 6 Tahun 2023; PP No. 23 Tahun 2021 jo. PP No. 8 Tahun 2026; Perpres No. 175 Tahun 2024	Menetapkan dan mengubah status serta fungsi kawasan hutan, melepaskan kawasan hutan, mengatur penggunaan kawasan, dan menjalankan perhutanan sosial.

BP BUMN	UU No. 19 Tahun 2003 sebagaimana terakhir diubah dengan UU No. 16 Tahun 2025; Perpres No. 105 Tahun 2025; PP No. 45 Tahun 2005 jo. PP No. 23 Tahun 2022	Mengatur, membina, mengkoordinasikan, dan mengawasi kebijakan pengelolaan BUMN. Penguasaan dan pelepasan tanah juga terkait dengan organ perusahaan dan tata kelola aset BUMN.
---------	---	--

Selain hal tersebut terdapat catatan lain, yaitu

- Pasal 11 ayat (7) menjadikan gubernur dan bupati/wali kota sebagai kepala perwakilan BRAN. Model *ex officio* ini berisiko menimbulkan konflik kepentingan karena pemerintah daerah sering menjadi penerbit izin, pelaksana pengadaan tanah, atau pihak dalam konflik.
- Tidak ada proses seleksi pimpinan yang transparan.
- Tidak ada syarat integritas, larangan konflik kepentingan, mekanisme pemberhentian, kode etik, atau kewajiban mengundurkan diri dari pemeriksaan perkara tertentu.
- Tidak ada unsur perwakilan masyarakat terdampak, petani, masyarakat adat, perempuan, atau organisasi masyarakat sipil dalam pengawasan BRAN.
- Pasal 63 menggunakan konsep “delegasi” dan “dianggap telah didelegasikan”. Secara hukum administrasi, kewenangan yang diberikan secara atributif oleh undang-undang sektoral tidak begitu saja dapat dianggap didelegasikan. Jika memang hendak dialihkan, RUU harus secara tegas mengubah atau mencabut norma dalam undang-undang sektoral terkait.
- Pasal 32 ayat (3) bukan dasar pelepasan aset, melainkan mengatur pengurangan aset setelah pelepasan. Rujukan dalam catatan kritis perlu diperbaiki

VI. **Objek Reforma Agraria**

Dalam RUU Pengaturan Reforma Agraria ini, dalam Pasal 1 angka (6), objek reforma agraria dimaknai secara ambigu sebagai tanah yang dikuasai negara pada satu sisi dan tanah yang dikuasai, dimiliki, dimanfaatkan dan dijaga dengan itikad baik oleh masyarakat di sisi yang lain. Pengertian ini selanjutnya melahirkan bias pada penetapan tanah sebagai objek redistribusi, restitusi dan legalisasi atau sertifikasi.

Objek redistribusi semestinya bersumber dari tanah-tanah Negara yang tidak sedang dikuasai, dimiliki dan dimanfaatkan oleh rakyat, namun dalam RUU ini redistribusi dimaknai sebagai rangkaian kegiatan dalam rangka penataan ulang, pembagian dan/atau pemenuhan hak atas tanah yang bersumber dari objek reforma agraria kepada subjek reforma agraria (pasal 1 angka (11)). Sedangkan restitusi dimaknai sebagai pengembalian penguasaan, pemilikan, penggunaan, atau pemanfaatan tanah kepada pihak yang berhak sebagai bentuk pemulihan hak akibat konflik agraria atau tindakan lain yang menimbulkan hilangnya hak atas tanah (Pasal 1 angka (10)). RUU menyebut legalisasi sebagai bagian dari reforma agraria, tetapi tidak membedakan secara tegas objek, subjek, tujuan, dan prosedur legalisasi dari redistribusi dan restitusi.

Selain itu menurut kami Pengaturan RUU perlu memasukkan relasinya dengan Proyek Strategis Nasional yang tercatat menjadi masalah dan konflik agraria baru. Seharusnya tanah dalam wilayah PSN tidak dikecualikan dari pemeriksaan BRAN; penetapan PSN tidak menghapus hak masyarakat; tanah yang diperoleh melalui perampasan, konflik, izin cacat, atau pengadaan tanah yang tidak sah wajib dipulihkan; serta seluruh tindakan pengadaan tanah dihentikan selama konflik diperiksa.

Selanjutnya lebih detail dijelaskan dalam pasal 30 ayat (2) dimana sebagian besar objek reforma agraria bersumber dari tanah-tanah yang telah dikuasai rakyat yang tertuang di dalam poin a, b, c, d, f, i, j, dan k, sedangkan objek reforma agraria yang bersumber dari tanah yang tidak atau belum dikuasai rakyat secara terbatas hanya berada pada poin e, f, g, h, l, o, p dan q. Namun, dari beberapa poin tersebut meliputi poin f, n, o, p dan q dalam perkembangannya sudah tidak lagi layak dijadikan sebagai objek reforma agraria karena keberadaannya yang memang telah sangat terbatas, semisal tanah guntai (absentee), tanah bekas hak erfpacht yang saat ini sebagian besar telah berubah menjadi HGU dan HGB, tanah bekas partikelir, dan seterusnya. Pasal 30 ayat (6) mengenai kompensasi perlu dibatasi agar tidak memberi kompensasi kepada pemegang konsesi.

Pasal 31 memasukkan mata air, pesisir, pulau-pulau kecil, perairan, dan laut sebagai objek. Cakupan tersebut penting karena kehidupan masyarakat tidak hanya bergantung pada bidang tanah. Namun, bentuk pemulihannya tidak dapat disamakan dengan pemberian hak individual atas tanah. Mata air, wilayah tangkap, pesisir, dan perairan memiliki fungsi komunal serta ekologis. RUU harus menjamin akses, tata kelola bersama, wilayah kelola rakyat, dan perlindungan ekosistem, bukan mendorong sertifikasi atau komodifikasi sumber daya bersama.

Sebab, penetapan objek reforma agraria sebagian besar adalah merupakan objek tanah yang sesungguhnya telah dikuasai, dimiliki dan dimanfaatkan oleh rakyat, maka bisa dipastikan bahwa bahwa tujuan reforma agraria yang tertuang di dalam pasal 3 RUU ini meliputi tujuan untuk mengurangi ketimpangan

penguasaan dan pemilikan tanah, memperluas akses atas tanah bagi petani miskin dan buruh tani, memperkuat ekonomi nasional berbasis kerakyatan dalam pemanfaatan sumber agraria, mewujudkan kedaulatan pangan, menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan hingga mencegah rekonsentrasi penguasaan atau pemilikan tanah menjadi tujuan yang “jauh panggang dari api”.

Lebih tegas dinyatakan bahwa RUU ini sama sekali memiliki aspek yang sangat terbatas dalam semangat untuk menjawab problem ketimpangan penguasaan tanah akibat monopoli tanah dan sumber agraria lainya sebagai akar mengapa reforma agraria menjadi kebutuhan rakyat.

VII. Subjek Reforma Agraria dan Keadilan Gender

Pengaturan mengenai subjek RA merupakan bagian penting karena menentukan siapa yang diakui sebagai pihak yang berhak memperoleh, memulihkan dan mempertahankan hak atas sumber agraria nya.

Catatan kritis pada Pasal 33 ayat (3) berkaitan dengan penetapan orang perseorangan sebagai subjek Reforma Agraria harus memenuhi tiga kriteria. Sekilas ketentuan tersebut terlihat netral gender. Namun, jika dilihat dari pengalaman dan posisi perempuan justru menghasilkan diskriminasi gender, karena menggunakan ukuran usia, status perkawinan, dan domisili yang tidak selalu mencerminkan substantif perempuan dengan sumber agraria.

Pertama, kriteria berusia paling rendah 18 tahun atau sudah menikah justru mereproduksi konstruksi perkawinan berkaitan dengan kapasitas sebagai subjek hak. Frasa perkawinan seharusnya tidak menjadi ukuran kelayakan seseorang untuk memperoleh atau mempertahankan haknya. Perempuan, khususnya perempuan muda, perempuan yang menikah pada usia muda, perempuan yang perempuan kepala keluarga, maupun perempuan yang tidak menikah harus memiliki kedudukan hukum yang sama sebagai subjek. Lebih jauh, status perkawinan menempatkan perempuan dalam posisi dependent terhadap suami sebagai kepala keluarga. Dalam konteks RA, pendekatan ini justru mempertahankan pola lama tanah didaftarkan atas nama laki-laki/ kepala keluarga, lagi-lagi perempuan ditempatkan memperoleh manfaat tidak langsung.

Tidak secara tegas memberikan pengakuan terhadap perempuan kepala keluarga sebagai subjek yang memiliki kedudukan yang sama dengan subjek lainnya. tidak adanya afirmasi eksplisit berpotensi membuat perempuan kepala keluarga kembali ditempatkan sebagai bagian dari unit keluarga, bukan sebagai pemegang hak secara individual. Poin ini sangat penting

karena perempuan kepala keluarga memiliki pengalaman dan kebutuhan agraria yang berbeda. Mereka dapat menjadi pencari nafkah utama, pengelola lahan, petani, buruh tani, nelayan, pengelola pangan rumah tangga, sekaligus penanggung jawab kerja perawatan. Jika frasa ini digunakan, maka proses penetapan subjek akan kembali menggunakan pendekatan tanah atas nama kepala keluarga laki-laki. Sehingga perlu dibedakan antara kesetaraan formal dan keadilan substantif. Ketika perempuan dan laki-laki berada dalam posisi sosial, ekonomi, dan relasi kuasa yang berbeda, perlakuan yang sama dapat justru mempertahankan ketimpangan. Karena itu, penetapan subjek RA harus mempertimbangkan hambatan kultural dan struktural yang menyebabkan perempuan memiliki akses dan kontrol yang lebih terbatas terhadap tanah dan sumber agraria.

Maka seharusnya dalam pengaturan perlu dipastikan terdapat :

- Jamin hak perempuan memperoleh dan mendaftarkan tanah atas namanya sendiri, tanpa bergantung pada status perkawinan atau kedudukan suami
- Atur pencatatan bersama suami dan istri untuk harta bersama serta persetujuan dalam peralihan, pembebanan, atau pelepasan
- pengakuan terhadap perempuan kepala keluarga dan perempuan pengelola tanah, dan anak yang menjadi ahli waris atau kepala rumah tangga sebagai subjek yang dilindungi;
- Wajibkan data terpilah berdasarkan jenis kelamin dan tindakan afirmatif bagi perempuan yang kehilangan akses karena perkawinan, perceraian, pewarisan, migrasi, konflik, atau bencana;

Lainnya, frasa bersedia tinggal di sekitar objek RA justru berpotensi memindahkan beban baru pada subjek. Dalam banyak fakta, perempuan selalu dilekatkan dengan kerja-kerja perawatan dan sumber penghidupan yang tidak mungkin dapat dipindahkan. Negara perlu mempertimbangkan beban kerja-kerja perawatan serta kondisi sosial, ekonomi mereka. Salah satu persoalan mendasar dalam RA adalah adanya invisibilitas kerja perempuan. Perempuan dapat mengolah lahan, menanam, memanen, mengelola hasil pertanian, mencari air, mengelola pangan, memanfaatkan hasil hutan dan pesisir, serta melakukan kerja perawatan, tetapi kerja tersebut sering tidak diterjemahkan menjadi bukti penguasaan atau hubungan hukum dengan tanah. Karena itu, indikator subjek RA perlu mengakui hubungan substantif dengan tanah, bukan hanya kepemilikan formal. Sehingga ketiga kriteria itu belum menjawab ketimpangan gender dalam penguasaan sumber-sumber agraria. Oleh karena itu, subjek RA perlu diperluas dengan indikator yang mampu mengenali penguasaan dan pemanfaatan tanah secara aktual maupun nonformal, termasuk kerja perempuan dalam pertanian, pengolahan hasil, penyediaan pangan, pengelolaan air, pemanfaatan hutan dan pesisir, serta

kerja reproduktif yang menopang keberlangsungan kehidupan dan ekonomi keluarga.

Subjek redistribusi tanah dalam RUU ini adalah petani gurem, petani tak bertanah, buruh tani, dan lain-lain sebagaimana yang diatur dalam pasal 33 ayat (4). Subyek ini merujuk pada orang perseorangan, namun berikutnya dinyatakan bahwa subjek redistribusi bisa terdiri dari kelompok masyarakat yang kemudian dijelaskan dalam pasal 34 ayat (1) sebagai perkumpulan, paguyuban, serikat, dan koperasi. Subjek redistribusi semestinya berbeda dengan subjek legalisasi dan restitusi. Subjek redistribusi haruslah orang perorang sebagaimana ketentuan dalam pasal 33 ayat (4), sedangkan perkumpulan, paguyuban, serikat, dan koperasi diperbolehkan sebagai subjek legalisasi dan restitusi, tetapi harus tegas dinyatakan bahwa kelompok masyarakat disebut merupakan kelompok petani dan nelayan, termasuk kelompok petani dan nelayan perempuan agar tidak rentan disalahtafsirkan.

Pengaturan redistribusi seharusnya bisa mencegah potensi redistribusi diberikan kepada peralihan kendali kepada korporasi, penguasaan terselubung oleh elite pemerintah/pejabat/aktor kekuasaan, koperasi bentukan pemerintah, dan kelompok yang tidak mempunyai hubungan nyata dengan tanah. Sebab Reforma Agraria tidak hanya menyangkut distribusi aset, tetapi juga distribusi kuasa. Memiliki atau menguasai tanah menentukan kemampuan seseorang untuk mengambil keputusan, memperoleh penghidupan, mengakses sumber ekonomi, dan mempertahankan keberlangsungan hidup. Jika redistribusi tanah hanya memindahkan kepemilikan kepada laki-laki atau struktur kelompok yang dominan maka ketimpangan gender dalam penguasaan agraria dapat terus direproduksi.

Reforma Agraria harus dipahami bukan hanya sebagai proses redistribusi tanah, tetapi sebagai proses transformasi relasi kuasa atas tanah dan sumber agraria. Keadilan agraria tidak akan tercapai apabila ketimpangan kepemilikan tanah dikoreksi tetapi ketimpangan gender di dalam keluarga, komunitas, kelembagaan, dan struktur pengambilan keputusan tetap dipertahankan. Karena itu, perempuan harus ditempatkan sebagai subjek hukum, subjek ekonomi, dan subjek politik yang memiliki hak atas akses, kontrol, manfaat, dan pengambilan keputusan atas sumber agraria. Sehingga penting untuk memastikan Pengakuan terhadap kelompok petani dan nelayan perempuan penting bahwa kelembagaan kolektif tidak menjadi mekanisme baru yang menghilangkan suara perempuan.

VIII. Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA)

Lokasi yang menjadi objek reforma agraria seharusnya memasukkan semua wilayah yang mengalami ketimpangan penguasaan lahan,

sehingga tidak ada lokasi yang diprioritaskan.

RUU ini mengangkat Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) yang menjadi norma undang-undang melalui Pasal 1 angka 5, Pasal 7 huruf a, dan Pasal 28. Persoalan muncul ketika instrumen usulan dari bawah berubah menjadi instrumen pembatas. Setiap prioritas melahirkan kategori yang bukan prioritas. Tiga organisasi masyarakat sipil mengusulkan 72 lokasi kepada Presiden pada Desember 2020⁸. Pemerintah menetapkan 70 lokasi sebagai target, dan yang dinyatakan selesai hanya 26 lokasi seluas sekitar 5.140 hektare⁹.

Pasal 28 ayat (1) memang memuat enam kriteria. Namun seluruhnya kualitatif: tanpa ambang batas, tanpa sumber data yang mengikat, dan tanpa tata cara yang dapat diuji. Penetapan LPRA akan menjadi arena lobi dan tarik-menarik kepentingan. Capaian sekecil apapun juga dapat dilaporkan sebagai keberhasilan karena penyebutnya telah dipersempit lebih dulu. Karena itu penetapan LPRA tidak boleh menutup lokasi lain.

Penetapan Lokasi Prioritas Agraria (LPRA) dilakukan melalui tahapan proses yang panjang dan administratif. Penetapan itu tidak menetapkan batas waktu suatu objek yang diajukan untuk kemudian ditetapkan sebagai Objek LPRA hingga menjadi Objek Reforma Agraria.

Terjadinya pemaknaan yang ambigu pada pengertian mengenai objek reforma Agraria juga melahirkan kekeliruan dalam penetapan kriteria kawasan LPRA. Misalnya pada pasal 28 ayat (1) pada poin d dan e yaitu mengenai wilayah yang mengalami kemiskinan dan wilayah dengan tanah absentee. Wilayah yang mengalami kemiskinan tidak terang menjelaskan batasan kemiskinan yang dimaksud. Begitu juga dengan tanah absentee yang dilatarbelakangi kemiskinan, sehingga banyak warga meninggalkan tanah di kampung halamannya, bermigrasi ke daerah lain. Tanah warga yang ditinggalkan tersebut pada akhirnya bisa ditetapkan sebagai tanah objek Reforma Agraria.

8 Keterangan Direktur Jenderal Penataan Agraria mengenai usulan LPRA dari organisasi masyarakat sipil, Kompas.com, 9 Maret 2021, <https://www.kompas.com/properti/read/2021/03/09/070000621/penetapan-lokasi-prioritas-reforma-agraria-usulan-cso-tuntas-2023>.

9 Keterangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang mengenai capaian LPRA, Mongabay Indonesia, 21 Februari 2025, <https://mongabay.co.id/2025/02/21/begini-komitmen-bersama-dorong-percepatan-reforma-agraria/>. Bandingkan keterangan Kementerian ATR/BPN, 27 Oktober 2025, yang menyebut 26 LPRA selesai meliputi 15.533 bidang atau 5.109 hektare untuk 11.576 kepala keluarga.

IX. Masyarakat Adat adalah Pemegang Hak Asal

RUU menempatkan masyarakat adat sebagai salah satu subjek reforma agraria dalam Pasal 33 ayat (2) huruf c, sedangkan Pasal 35 menyebut pemenuhan, pemulihan, dan pengakuan hak atas tanah dan wilayah adat. Pengakuan tersebut penting, tetapi seluruh subjek tetap ditetapkan oleh BRAN dan pilihan hak dalam Pasal 44 ayat (1) terbatas pada hak milik, hak pakai, dan HGU. Desain ini berisiko mengubah hak asal-usul menjadi hak baru yang diberikan negara dan memecah wilayah adat ke dalam hak keperdataan individual.

Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945, Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001, Pasal 3 UUPA, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 menempatkan negara sebagai pihak yang mengakui dan menghormati hak masyarakat adat. Penetapan administratif seharusnya bersifat deklaratif: mencatat dan melindungi hak yang telah ada, bukan menciptakan hak. Belum adanya keputusan pengakuan tidak dapat digunakan untuk menyatakan wilayah adat sebagai tanah negara atau membebani masyarakat dengan pembuktian yang mustahil.

RUU ini sesungguhnya mengenali bahwa urusan masyarakat adat berwatak pemulihan. Penyelenggaraan bagi masyarakat adat dinyatakan dilakukan dalam rangka pemenuhan, pemulihan, dan pengakuan hak atas tanah dan wilayah adat (Pasal 35 ayat (1)), dan restitusi tanah disediakan sebagai jalur tersendiri yang secara tegas menyebut masyarakat adat (Pasal 42 ayat (1)). Pengenalan itu tidak dilanjutkan. Restitusi tetap dijalankan oleh badan atas objek yang ditetapkan badan, dan pihak yang berhak menerimanya pun ditetapkan badan (Pasal 42 ayat (2) huruf b). Dua jalur yang berbeda watak akhirnya bermuara pada satu pintu yang sama.

Undang-Undang Pokok Agraria yang menjadi landasan pelaksanaannya (Pasal 4 ayat (1)), justru menyusun dua hal itu secara terpisah. Hak ulayat diatur pada Pasal 3, sementara jenis hak atas tanah dirinci pada Pasal 16. Hak ulayat tidak ada dalam rincian itu, dan ketiadaannya bukan kelalaian. Hak ulayat memang bukan hak atas tanah. Hak ulayat adalah hak masyarakat adat atas wilayahnya yang berisi dua hal sekaligus, yaitu kewenangan dan hak bersama atas tanah. Unsur pertama bersifat publik dan tidak punya padanan dalam hak keperdataan mana pun. Rancangan UU ini mengabaikan perbedaan tersebut. Dengan

hanya menyediakan hak milik, hak pakai, dan hak guna usaha (Pasal 44 ayat (1)), ia memaksa wilayah adat masuk ke dalam wadah keperdataan. Kewenangan mengatur tidak ikut berpindah, sebab tidak ada wadahnya. Yang tersisa hanyalah kepemilikan bersama atas sebidang tanah, dan kepemilikan bersama itu pun diberikan negara, sehingga dapat dicabut ketika tanah dianggap tidak digunakan (Pasal 38). Hak yang sebelumnya melekat pada keberadaan komunitas berubah menjadi hak yang bergantung pada kinerja penerimanya.

Perbedaan kategori ini bukan perdebatan istilah. Karena itu masyarakat adat perlu dikeluarkan dari daftar subjek reforma agraria, bukan untuk melepaskan tanggung jawab negara, melainkan agar pemulihan wilayah adat berjalan melalui jalur rekognisi tersendiri yang tidak bergantung pada sasaran tahunan sebuah program. Pengaturan hal ini solusinya adalah dengan segera Pengesahan RUU Masyarakat Adat.

Yang perlu dimuat undang-undang ini adalah

- larangan menetapkan, mengalihkan, atau membebani wilayah adat sebagai objek secara tanpa persetujuan bebas masyarakat adat, didahului dan diinformasikan,
- Pisahkan rekognisi dan restitusi wilayah adat dari redistribusi tanah biasa. Pengakuan ini bersifat deklaratif serta ketentuan bahwa belum adanya keputusan administratif tidak menghapus hak masyarakat adat.
- Penegasan bahwa kewajiban negara memulihkan wilayah adat tetap berlaku di luar kerangka reforma agraria,

X. Penyelesaian Konflik Agraria dan Kontrol Yudisial

Badan Reforma Agraria Nasional (BRAN) diperlukan sebagai lembaga yang aktif menerima pengaduan, memeriksa akar konflik, serta menetapkan kebijakan korektif. Akan tetapi, BRAN berada dalam rumpon eksekutif. Ia tidak dapat sekaligus menjadi pemeriksa sekaligus pemutus akhir atas konflik yang mungkin melibatkan pemerintah sendiri. Dalam desain negara hukum, keputusan BRAN semestinya menjadi hasil penyelesaian administratif tahap pertama. Pihak yang dirugikan memiliki hak mengajukan keberatan melalui pengadilan,

sementara pengajuan keberatan tidak otomatis menunda pemulihan hak masyarakat. Penundaan hanya dapat diberikan pengadilan berdasarkan alasan dan bukti yang ketat agar gugatan pemegang konsesi tidak digunakan untuk mempertahankan penguasaan tanah selama bertahun-tahun.

Konsiderans RUU huruf c menjanjikan mekanisme peradilan yang khusus. Pasal 40 ayat (9) menyebut putusan Pengadilan Agraria. Kedua rumusan mengandaikan sebuah pengadilan khusus. Sayangnya, kami tidak menemukan pengaturan lanjutan pengadilan agraria dalam RUU ini. Akibatnya jelas. Lembaga eksekutif yang bertanggung jawab kepada Presiden memutus konflik agraria secara final dan mengikat, padahal negara sendiri adalah pihak dalam sebagian besar konflik agraria. Pasal 40 ayat (11) bahkan mengizinkan lembaga itu meminta bantuan aparat untuk menjalankan keputusannya. Masalahnya, frasa “final” dan “mengikat” justru memperkuat status keputusan BRAN sebagai objek sengketa Tata Usaha Negara. Sehingga membuka peluang untuk digugat.

Cara penyelesaiannya pun bermasalah. Pasal 39 ayat (2) menyatakan konflik bersumber dari relasi kuasa yang timpang. Pasal 39 ayat (5) lalu memerintahkan penyelesaian melalui musyawarah. Musyawarah menuntut kesetaraan posisi tawar, dan RUU ini sendiri menyatakan kesetaraan itu tidak ada. Tanpa jaminan kesetaraan, pendampingan hukum, dan kebebasan dari intervensi, musyawarah hanya mengulang ketimpangan yang melahirkan konflik.

Selain kontrol yudisial, RUU harus menjamin hak masyarakat untuk mengakses berkas, menghadirkan dan membantah bukti, mengikuti pemeriksaan lapangan, memperoleh bantuan hukum, menerima keputusan lengkap, serta mengajukan keberatan. Penggusuran, penerbitan dan perpanjangan izin, transaksi, perubahan fungsi, dan pengeralihan aparat harus dihentikan selama konflik diperiksa.

Mekanisme peradilan dikenal dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, walaupun pelaksanaannya mengandung banyak persoalan bagi masyarakat terdampak, namun keputusan yang langsung mempengaruhi hak atas tanah tetap ditempatkan di bawah pemeriksaan kekuasaan kehakiman. Pembentukan pengadilan khusus juga dikenal dalam UU Nomor 2 Tahun 2004 membentuk Pengadilan Hubungan Industrial dalam lingkungan peradilan umum. Perkara diperiksa oleh majelis yang terdiri atas seorang hakim karier dan dua hakim ad hoc yang

memahami hubungan industrial. Model ini memperlihatkan sengketa yang memiliki karakter khusus, sebagaimana konflik agraria.

RUU karena itu perlu membentuk Pengadilan Khusus Penyelesaian Konflik Agraria di bawah Mahkamah Agung. Pengadilan ini memeriksa keberatan yang tidak selesai melalui BRAN. Pemeriksaannya harus menggunakan hukum acara cepat, tenggat putusan yang tegas, pembatasan upaya hukum, biaya ringan, serta mekanisme eksekusi yang efektif.

Lebih lanjut, pengaturan penyelesaian konflik agraria dalam RUU PRA belum memberikan kepastian waktu dan jaminan prosedural yang memadai. RUU hanya menetapkan batas 30 hari untuk melaksanakan kebijakan korektif, tetapi tidak membatasi waktu penerimaan laporan, pemeriksaan, verifikasi, dan penetapan keputusan oleh BRAN. Masyarakat pun masih ditempatkan sebatas pelapor, tanpa jaminan memperoleh informasi, mengajukan dan membantah bukti, mengikuti pemeriksaan lapangan, mengakses keputusan, memperoleh bantuan hukum, serta mengajukan keberatan.

Lebih berbahaya yang memungkinkan BRAN meminta bantuan Panglima TNI atau Kapolri justru membuka ruang pendekatan keamanan dan penyalahgunaan kewenangan. TNI tidak mempunyai fungsi untuk mengeksekusi keputusan administratif. Tugas TNI berada dalam bidang pertahanan, bukan penertiban konflik tenurial. Pelibatan TNI dalam konflik tenurial meningkatkan risiko intimidasi, kekerasan, dan sekuritisasi. Dukungan kepolisian pun hanya dapat dilakukan untuk menjaga keselamatan berdasarkan perintah yang sah, proporsional, dapat diawasi, dan tidak digunakan untuk menggusur masyarakat yang masih menempuh upaya hukum.

XI. Ketentuan Pidana dan Potensi Ancaman Kriminalisasi Warga

RUU seharusnya melindungi masyarakat yang menghadapi ketimpangan dan perampasan tanah. Penggunaan pidana harus dibatasi sebagai upaya terakhir dan tidak boleh diterapkan untuk menyelesaikan status penguasaan yang masih disengketakan. Pasal 613 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP sebagaimana disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun

2026 menegaskan bahwa pembinaan, sanksi administratif, atau sanksi lain didahulukan dalam undang-undang yang bersifat administratif.

Ancaman kriminalisasi terdapat pada Pasal 57 dan Pasal 59. Pasal 57 memidana subjek yang mengalihkan tanah tanpa membedakan transaksi spekulatif dari penjualan akibat kebutuhan mendesak, kegagalan dukungan produksi, bencana, sakit, atau tekanan ekonomi.

Pasal 59 memidana orang yang tetap menduduki tanah setelah ditetapkan sebagai objek apabila dianggap tidak memiliki dasar yang sah. Dalam konflik agraria, status sah sering menjadi inti sengketa dan masyarakat kerap tidak memiliki dokumen formal karena diskriminasi administrasi.

Data YLBHI menunjukkan kriminalisasi merupakan bagian dari pola konflik agraria. Sejak tahun 2025, sedikitnya 40 kasus kriminalisasi tercatat dalam 106 konflik agraria yang ditangani. Dalam konteks kawasan hutan, YLBHI juga mencatat sekitar 190 kasus kriminalisasi masyarakat lokal atau adat dalam kurun lima tahun terakhir. Dengan pengalaman demikian, RUU semestinya mengembangkan prinsip *non-criminalization* bagi masyarakat yang berada dalam konflik agraria yang belum terselesaikan.

Masalah ini tidak akan selesai melalui ancaman pidana semata. Jika setelah menerima tanah petani tidak memperoleh modal, akses produksi, irigasi, pasar atau dukungan kelembagaan, maka tekanan untuk melepaskan tanah tetap akan muncul. Sementara tidak ada jaminan pelaksanaan *access reform* akan berjalan mulus dalam kondisi birokrasi Indonesia yang korup. Serta masih terdapat banyak ketentuan pidana lainnya, misalkan pemindahan patok batas, pemalsuan surat, dll.

Maka dalam hal ini :

- Hapus ancaman pidana Pasal 57 dan ganti dengan mekanisme pencegahan pengalihan, pembelian kembali oleh badan publik atau komunitas, dukungan produksi, dan sanksi administratif yang proporsional terhadap transaksi spekulatif.
- Hapus Pasal 59 atau tambahkan pengecualian mutlak bagi setiap penguasaan yang masih menjadi konflik, keberatan, pengaduan, atau perkara pengadilan; beban pembuktian tidak boleh dibalik kepada masyarakat.

- Batasi Pasal 60 pada perusakan dengan niat menghalangi pelaksanaan keputusan yang telah final setelah seluruh upaya keberatan selesai.
- Perbaiki Pasal 58 sebagai delik perlindungan, termasuk pertanggungjawaban korporasi serta pemberatan bagi pejabat atau aparat.

Hal yang tidak boleh terlupakan adalah Perlindungan Pejuang Reforma Agraria/Pembela Hak Asasi Manusia. RUU harus menjamin penghentian tindakan pembalasan, bantuan hukum, perlindungan saksi dan korban, pemulihan reputasi, restitusi, serta sanksi bagi pejabat atau korporasi yang mengkriminalisasi pelapor, pendamping, jurnalis, akademisi, atau pembela lingkungan dan agraria.



PENUTUP

Pembentukan undang-undang reforma agraria tidak boleh mengulang pola legislasi cepat yang memisahkan norma dari pengalaman masyarakat terdampak. RUU ini menyangkut tanah, ruang hidup, sumber penghidupan, identitas masyarakat adat, keselamatan pembela HAM, dan kewenangan negara untuk menggunakan tindakan administratif maupun pidana. Kesalahan desain tidak hanya menghasilkan ketidakpastian hukum, tetapi dapat memberi legitimasi baru bagi perampasan tanah dan kekerasan dalam konflik agraria

DPR dan Pemerintah harus membuka ruang yang luas untuk melibatkan masyarakat dan kelompok warga yang membutuhkan dan akan terdampak oleh RUU ini. Maka selayaknya DPR dan Pemerintah tidak mengesahkan dalam waktu kilat, memperbaiki Naskah Akademik, membuka seluruh dokumen, melibatkan DPD dan kelompok terdampak, serta menyusun ulang pasal berdasarkan prinsip pemulihan hak dan koreksi ketimpangan. Pembahasan perlu menjamin rancangan menjamin kontrol pengadilan, moratorium tindakan selama konflik, perlindungan masyarakat adat dan perempuan, larangan kriminalisasi, pembatasan konsentrasi penguasaan, serta akuntabilitas BRAN.

Reforma agraria harus mengubah struktur yang menghasilkan ketimpangan. Apabila RUU hanya menata administrasi, mempertahankan konsesi, dan memindahkan kewenangan ke badan baru tanpa pengawasan, undang-undang ini akan menjauh dari mandat UUPA dan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001. Karena itu, perbaikan substansi dan proses bukan pilihan tambahan, melainkan syarat minimum agar RUU dapat menjadi dasar pemulihan hak dan keadilan agraria dan sumber daya alam.