



Menggagas Reforma Agraria Perkotaan: Perspektif Hak Asasi Manusia dan Good Governance Untuk Pemenuhan Hak Atas Tempat Tinggal

Guntoro¹

¹ Universitas Indonesia, Indonesia

Corresponding Author: Guntoro, E-mail; gugunmuhammad@gmail.com

Received: May 02, 2025	Revised: May 02, 2025	Accepted: May 02, 2025	Online: May 02, 2025
------------------------	-----------------------	------------------------	----------------------

ABSTRACT

Artikel ini mengusulkan Reforma Agraria Perkotaan (RAP) sebagai konsep baru dalam sistem hukum agraria Indonesia. Selama ini, reforma agraria lebih menekankan redistribusi tanah pertanian di wilayah perdesaan, sementara konflik pertanahan dan ketimpangan kepemilikan di wilayah urban belum menjadi perhatian utama. Artikel ini berargumen bahwa RAP harus dibangun berdasarkan prinsip Hak Asasi Manusia (HAM) dan Good Governance (GG), guna menjamin hak atas tempat tinggal, pengakuan terhadap hunian kolektif warga miskin kota, dan perlindungan hukum terhadap komunitas rentan dari penggusuran paksa. Melalui kajian normatif, perbandingan kebijakan internasional, dan refleksi atas praktik hukum di Indonesia, artikel ini merumuskan lima unsur utama RAP dan merekomendasikan pembaruan hukum agraria yang lebih inklusif dan berkeadilan.

Keywords: Reforma Agraria Perkotaan, Hak Asasi Manusia, Good Governance, Hak Atas Tempat Tinggal, Tata Kelola Pertanahan

Journal Homepage <https://ejournal.iainbatanghari.ac.id/index.php/attasyrih/index>

This is an open access article under the CC BY SA license

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

How to cite:

Guntoro, Guntoro. (2025). Menggagas Reforma Agraria Perkotaan: Perspektif Hak Asasi Manusia dan Good Governance Untuk Pemenuhan Hak Atas Tempat Tinggal. *At-Tasyrih: Jurnal Pendidikan dan Hukum Islam*, 9(2), 35-52.
<https://doi.org/10.55849/attasyrih.v11i1.281>

Published by:

Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Institut Agama Islam Nusantara Batang Hari

INTRODUCTION

Krisis pemukiman di kawasan perkotaan telah menjadi salah satu persoalan struktural paling genting dalam tata kelola ruang dan pertanahan di Indonesia. Seiring percepatan urbanisasi, terjadi ketimpangan yang semakin tajam antara ketersediaan lahan dengan kebutuhan tempat tinggal yang layak, terutama bagi kelompok berpendapatan rendah. Data Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa hingga tahun 2022, tingkat backlog perumahan nasional mencapai 12,7 juta unit, dan sebagian besar tersebar di wilayah perkotaan yang padat penduduk seperti Jakarta, Surabaya, dan Medan¹. Dalam konteks ini, krisis tempat tinggal bukan sekadar soal fisik bangunan, tetapi berkaitan erat

¹ BPS, "Statistik Perumahan dan Permukiman 2022" (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2022).

dengan penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah yang sangat timpang dan semakin dikendalikan oleh kekuatan pasar serta ekspansi kapital².

Sementara itu, negara melalui kebijakan reforma agraria masih cenderung mengutamakan wilayah perdesaan dan lahan-lahan pertanian sebagai locus utama pelaksanaan kebijakan redistribusi tanah. Hal ini tampak jelas dalam dua regulasi utama: *Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria* dan *Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria*. Kedua peraturan tersebut secara eksplisit menempatkan kawasan hutan, lahan hak guna usaha (HGU), dan tanah negara eks-pertambangan sebagai sumber utama Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), tetapi sama sekali tidak menyentuh kawasan urban sebagai bagian dari struktur konflik agraria yang harus diselesaikan.³

Ketimpangan tersebut memperlihatkan adanya kekosongan kebijakan dalam menghadapi dinamika konflik dan ketimpangan penguasaan tanah di kota. Dalam banyak kasus, masyarakat miskin kota yang telah tinggal secara turun-temurun di suatu wilayah justru digusur karena dianggap tidak memiliki legalitas, meskipun mereka menjalankan fungsi sosial terhadap tanah yang mereka diami⁴. Mereka tidak pernah masuk dalam daftar penerima TORA karena pendekatan kebijakan masih berbasis pada logika agraria perdesaan—yakni tanah pertanian, lahan transmigrasi, atau kawasan hutan yang sudah terlanjur dikuasai warga.⁵

Situasi ini menunjukkan bahwa reforma agraria perkotaan (RAP) belum pernah secara serius dirumuskan sebagai kebijakan atau kerangka hukum tersendiri. Padahal, dalam banyak negara lain, pendekatan *urban land reform* telah menjadi bagian dari strategi hak atas tempat tinggal yang adil, seperti dalam Urban Land Committees di Venezuela⁶, Favela Regularization Law di Brasil⁷, dan Urban Development and Housing Act di Filipina.⁸ Konsep RAP di Indonesia masih merupakan *gagasan baru* yang lahir dari kebutuhan konkret masyarakat kota untuk mendapatkan perlindungan hukum terhadap hak

² Vivi Boediardjo and Y.B. Suhartoko, "ANALISIS PREDIKSI BACKLOG RUMAH DI INDONESIA PERIODE 2022 - 2030," *Prosiding Working Papers Series In Management* 15, no. 1 (May 19, 2023): 34–52, <https://doi.org/10.25170/wpm.v15i1.4541>.

³ Ahmad Nashih Luthfi, "Reforma Agraria Hijau di Perkotaan," *Kompas*, March 29, 2021, sec. Opini, <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/03/29/reforma-agraria-hijau-di-perkotaan/>.

⁴ Anggalih Bayu Muh Kamim, "Reforma Agraria di Perkotaan, Usaha Mencari Bentuk: Kasus Jakarta, Indonesia," *Aspirasi: Jurnal Masalah-masalah Sosial* 13, no. 2 (December 27, 2022), <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v13i2.2832>.

⁵ KPA, "Catatan Akhir Tahun 2024 Konsorsium Pembaruan Agraria; Adakah Reforma Agraria Di Bawah Komando Prabowo?" (Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2024).

⁶ María Pilar García-Guadilla, "Urban Land Committees: Co-Optation, Autonomy, and Protagonism," *Venezuela's Bolivarian Democracy: Participation, Politics, and Culture under Chávez*, 2011, 80–103.

⁷ Fernanda Maria Lonardoní, "Informality of Housing Production: Rental Markets in Favelas and the Challenges for Land Regularization in Brazil," in *Technologies and Innovations for Development: Scientific Cooperation for a Sustainable Future* (Springer, 2012), 55–68.

⁸ Habitat For Humanity, "Habitat for Humanity Terwilliger Centre for Innovation in Shelter Clearing the Housing Backlog: An Updated Supply and Demand Study on Unserved Owner-Driven Construction Segment in the Philippines. Center for Research and Communication Foundation, Inc." (Habitat for Humanity, 2020).

atas tanah dan tempat tinggal yang selama ini diabaikan oleh sistem hukum agraria nasional.

Untuk itulah artikel ini disusun. Tulisan ini mengusulkan bahwa Reforma Agraria Perkotaan perlu dikembangkan sebagai kerangka hukum dan kebijakan baru, dengan berpijak pada dua prinsip utama: Hak Asasi Manusia (HAM) dan *Good Governance* (GG). Perspektif HAM akan memperkuat legitimasi norma bahwa hak atas tempat tinggal adalah bagian tak terpisahkan dari hak dasar setiap warga negara, sebagaimana diatur dalam *Pasal 11 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR)*⁹ yang telah diratifikasi Indonesia melalui *UU No. 11 Tahun 2005*. Sementara itu, prinsip *Good Governance* akan menjadi instrumen teknokratis yang memastikan bahwa setiap proses kebijakan pertanahan dijalankan secara partisipatif, transparan, dan akuntabel.¹⁰

Secara metodologis, tulisan ini menggunakan pendekatan normatif-kritis terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan menelaah isi dan arah kebijakan reforma agraria dalam *Perpres No. 86 Tahun 2018* dan *Perpres No. 62 Tahun 2023*. Selain itu, pendekatan teoretis-konseptual digunakan untuk mengembangkan kerangka pemikiran RAP berbasis HAM dan GG. Kajian juga akan disandingkan dengan praktik internasional dan teori hukum agraria progresif yang memberi ruang bagi perumusan hak kolektif atas tanah di kawasan urban.¹¹

Dengan struktur tersebut, artikel ini bertujuan untuk membangun dasar konseptual dan normatif bagi pengakuan Reforma Agraria Perkotaan sebagai bagian sah dari sistem hukum agraria nasional. Artikel ini juga berupaya untuk menyumbang pada perdebatan lebih luas mengenai pembaruan hukum tanah dan perumahan di Indonesia dengan menempatkan hak atas tempat tinggal yang layak sebagai ukuran peradaban sistem hukum publik kita hari ini.

2. Reforma Agraria dalam Kebijakan Nasional: Membaca Dua Perpres

Kebijakan reforma agraria di Indonesia mengalami transformasi penting sejak ditetapkannya *Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria*, yang kemudian dicabut dan digantikan oleh *Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria*. Kedua regulasi ini menandai konsolidasi kebijakan redistribusi tanah sebagai bagian dari program strategis nasional, khususnya dalam upaya menangani ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah. Namun, bila ditelaah secara kritis, keduanya tetap mempertahankan logika distribusi tanah yang bersifat agraris-rural sentris dan mengabaikan dinamika konflik agraria yang terjadi di wilayah perkotaan.

⁹ Anne F. Bayefsky, "Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights," in *The UN Human Rights Treaty System in the 21 Century*, ed. Anne Bayefsky (Brill | Nijhoff, 2000), 451–58, https://doi.org/10.1163/9789004502758_044.

¹⁰ Komnas HAM RI, *Standar Norma Dan Pengaturan Tentang Hak Atas Tempat Tinggal Yang Layak* (Jakarta: Komnas HAM RI, 2022).

¹¹ Otto Kirchheimer, *Political Justice: The Use of Legal Procedure for Political Ends* (Princeton University Press, 2015); Maria S Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya* (Penerbit Buku Kompas, 2008).

2.1 Perpres No. 86 Tahun 2018: Rintisan Awal Tanpa Dimensi Perkotaan

Perpres No. 86 Tahun 2018 mendefinisikan reforma agraria sebagai penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses bagi subjek reforma agraria.¹² Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dalam peraturan ini mencakup tanah negara yang tidak dilekati hak atas tanah lain, tanah hak guna usaha (HGU) yang telah habis masa berlakunya, tanah terlantar, tanah eks-Hak Erfpacht, tanah eks-partikelir, serta kawasan hutan yang telah dikuasai masyarakat.¹³ Dengan kata lain, sumber utama TORA adalah tanah-tanah yang secara dominan terletak di wilayah perdesaan atau kawasan hutan.

Tidak ditemukan satu pun ketentuan yang secara eksplisit memasukkan lahan hunian rakyat di wilayah kota—seperti kampung kota, permukiman informal, atau kawasan padat penduduk urban—ke dalam objek reforma agraria. Bahkan, pendekatan legalisasi aset pun diarahkan pada tanah pertanian atau transmigrasi, bukan tanah hunian perkotaan. Ketimpangan ini memperlihatkan bahwa reforma agraria sejak awal telah dikonstruksi sebagai kebijakan yang memisahkan diri dari persoalan agraria di kota, padahal data KPA menunjukkan bahwa setidaknya 45% konflik agraria nasional pada 2022 terjadi di kawasan non-perdesaan, termasuk konflik hunian dan proyek-proyek pembangunan kota.¹⁴

2.2 Perpres No. 62 Tahun 2023: Akselerasi Tanpa Perluasan Substansi

Melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia (Presiden Joko Widodo) Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, yang menggantikan Perpres No. 86 Tahun 2018, pemerintah mengusung semangat percepatan pelaksanaan reforma agraria. Berdasarkan Pasal 2 dan Lampiran Rencana Aksi Nasional dalam Perpres No. 62/2023, fokus utama diarahkan pada penyusunan rencana aksi percepatan, penguatan kelembagaan, serta mekanisme audit pemenuhan kewajiban penyediaan tanah, baik yang bersumber dari HGU (Hak Guna Usaha) maupun pelepasan kawasan hutan¹⁵. Dalam konteks perencanaan, Perpres ini juga memperluas peran pemerintah daerah serta menekankan pentingnya partisipasi masyarakat. Namun demikian, cakupan objek dan subjek reforma agraria masih tetap mempertahankan orientasi yang bersifat rural-oriented, sehingga belum sepenuhnya mengakomodasi kompleksitas persoalan agraria di kawasan urban dan wilayah-wilayah dengan konflik agraria non-perdesaan.

TORA dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria dibagi ke dalam tiga kategori sebagaimana tertuang dalam Pasal 4, yaitu: (a) TORA yang bersumber dari kawasan hutan; (b) TORA dari non-kawasan hutan (meliputi HGU, tanah terlantar, tanah timbul,

¹² Presiden Republik Indonesia, “PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 86 TAHUN 2018 TENTANG REFORMA AGRARIA,” Perpres No. 86 Tahun 2018 § (2018).

¹³ Ibid., Pasal 7 dan Lampiran.

¹⁴ Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), *Catatan Akhir Tahun 2022: Reforma Agraria Jalan di Tempat, Konflik Agraria Tak Terbendung*, Jakarta, 2022.

¹⁵ Presiden Republik Indonesia, “Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria,” Pub. L. No. 62 Tahun 2023, Perpres No. 62/2023 (2023), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/246254/perpres-no-62-tahun-2023>.

tanah swapraja, dan sebagainya); serta (c) TORA yang berasal dari penyelesaian konflik agraria. Meskipun kategori (c) tampaknya membuka ruang untuk memasukkan konflik agraria yang terjadi di wilayah perkotaan, dalam praktiknya tidak terdapat instrumen hukum maupun mekanisme implementatif—baik dalam bentuk kriteria maupun prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 14—yang secara eksplisit menetapkan kampung kota atau komunitas urban sebagai subjek penerima yang sah dari program reforma agraria. Definisi subjek reforma agraria sendiri masih merujuk pada kelompok-kelompok seperti petani penggarap, nelayan kecil, pembudi daya ikan, buruh tani, dan profesi lain yang secara dominan berkaitan dengan ruang perdesaan.¹⁶

Yang lebih mengkhawatirkan, pendekatan terhadap “konflik agraria” dalam Perpres 62/2023 tetap tidak membedakan karakter konflik di kota dengan di desa. Konflik tanah di kota umumnya terkait dengan penggusuran, tumpang tindih klaim antara warga dan developer, serta pengabaian hak kolektif atas ruang tinggal. Namun semua ini tidak mendapatkan tempat dalam desain kebijakan yang lebih memfasilitasi penyelesaian administratif atas sengketa kawasan hutan atau HGU yang habis masa berlakunya.¹⁷

2.3 Refleksi Normatif: Kekosongan dan Ketidaksetaraan Struktural

Ketiadaan dimensi urban dalam dua Perpres tersebut menunjukkan bahwa sistem hukum reforma agraria di Indonesia masih melanjutkan *warisan struktural hukum kolonial dan hukum pembangunan Orde Baru*, di mana tanah kota dianggap sebagai objek investasi dan bukan sebagai hak dasar warga. Warga kota yang tinggal secara kolektif di kawasan padat—yang secara sosial dan historis memiliki ikatan kuat dengan lahannya—dianggap “ilegal” karena tidak memiliki bukti administratif, meskipun dalam praktik telah menjalankan fungsi sosial atas tanah tersebut.¹⁸

Lebih lanjut, ketimpangan struktural tersebut juga tercermin dalam pengaturan hak atas tanah untuk badan hukum, khususnya koperasi. *Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2023* memang membuka kemungkinan badan hukum menjadi subjek Reforma Agraria sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (6), yang menyebut koperasi sebagai salah satu bentuk badan hukum yang dapat menjadi penerima TORA. Namun, keterbukaan ini menjadi tidak efektif karena dibatasi oleh kerangka hukum lainnya yang diskriminatif terhadap koperasi non-pertanian dalam hal jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki.

Diskriminasi ini bersumber dari *Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah*, yang secara tegas menyebut bahwa hanya koperasi yang bergerak di bidang pertanian yang dapat diberi Hak Milik (SHM) atas tanah. Ketentuan tersebut diperkuat dan diakomodasi kembali dalam *Pasal 17 ayat (2) dan Lampiran I Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*, yang menetapkan bahwa badan hukum, termasuk koperasi, hanya dapat diberikan

¹⁶ Perpres No. 62/2023.

¹⁷ *Seperti puing: laporan penggusuran paksa di wilayah DKI Jakarta tahun 2016* (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2017).

¹⁸ Robert Compton, *Transforming East Asian Domestic and International Politics: The Impact of Economy and Globalization* (Routledge, 2020).

hak-hak tertentu sesuai jenis kegiatan usahanya—yakni Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), atau Hak Guna Usaha (HGU) untuk koperasi non-pertanian.

Diskriminasi terhadap koperasi non-pertanian dalam akses terhadap hak atas tanah bersumber dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah, yang secara tegas menetapkan bahwa hanya koperasi yang bergerak di bidang pertanian yang dapat diberikan Hak Milik (SHM) atas tanah¹⁹. Ketentuan diskriminatif ini tidak hanya tetap berlaku, tetapi bahkan diperkuat melalui Pasal 17 ayat (2) dan Lampiran I Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.²⁰ Dalam regulasi ini, ditegaskan bahwa badan hukum—termasuk koperasi—hanya dapat diberikan hak atas tanah tertentu sesuai dengan jenis kegiatan usahanya. Untuk koperasi non-pertanian, pilihan hak dibatasi pada Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), atau Hak Guna Usaha (HGU). Dengan demikian, struktur hukum pertanahan nasional masih mempertahankan watak eksklusif terhadap bentuk-bentuk kelembagaan ekonomi berbasis kolektif yang berkembang di luar sektor agraris, khususnya yang tumbuh dalam ruang-ruang urban.

Implikasi dari ketentuan ini sangat besar. Di wilayah perkotaan, koperasi yang bergerak di bidang perumahan rakyat, perkampungan kota, atau hunian kolektif tidak dapat memperoleh SHM atas tanah yang mereka tempati dan kelola secara kolektif. Akibatnya, masyarakat tidak terdorong menggunakan koperasi sebagai instrumen penguasaan tanah karena dianggap lemah secara hukum dan kurang menguntungkan secara ekonomi. Sebaliknya, kepemilikan individual lebih diminati karena memungkinkan perolehan SHM, yang tidak hanya lebih kuat secara hukum, tetapi juga dapat dialihkan secara bebas di pasar.

Sayangnya, akses terhadap SHM justru menjadi boomerang bagi masyarakat miskin kota, karena status SHM membuka peluang komersialisasi dan alih fungsi lahan. Tanah yang dimiliki warga dengan SHM lebih rentan dijual karena tekanan kebutuhan ekonomi, intervensi pasar, atau bujukan pengembang. Hal ini mempercepat proses pemiskinan struktural dan mendorong lahirnya gelombang baru kawasan informal karena masyarakat terusir dari tempat tinggalnya sendiri.

Untuk itu, jika reforma agraria benar-benar hendak mencapai tujuannya dalam menciptakan keadilan agraria dan menjamin keamanan bermukim, maka perlu ada revisi menyeluruh terhadap pengaturan hak atas tanah untuk badan hukum, khususnya koperasi perkotaan. Koperasi perumahan, koperasi kampung, dan bentuk-bentuk kolektif warga di kota perlu diberi akses yang setara terhadap SHM, atau bahkan perlu dikembangkan bentuk hak milik komunal dengan pengakuan hukum yang kuat. Tanpa reformasi ini, gagasan Reforma Agraria Perkotaan (RAP) akan terus terkendala oleh struktur hukum yang diskriminatif dan tidak kompatibel dengan semangat keadilan sosial.

¹⁹ Pemerintah Indonesia, “Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum,” 38 Peraturan Pemerintah (PP) § (1963).

²⁰ Pemerintah Indonesia, “Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah,” Peraturan Pemerintah (PP) 18 § (2021).

3. Hak Atas Tempat Tinggal dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Pemenuhan hak atas tempat tinggal merupakan bagian integral dari hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam kerangka hukum internasional maupun nasional. Dalam konteks reforma agraria, hak ini tidak hanya menyangkut distribusi lahan atau kepemilikan tanah semata, tetapi mencakup jaminan atas keberlanjutan hidup, perlindungan dari penggusuran paksa, serta pengakuan atas martabat manusia dalam menjalani kehidupan di ruang yang aman, layak, dan stabil. Oleh karena itu, ketika reforma agraria tidak menyentuh dimensi kota dan tidak menjamin akses warga miskin kota terhadap tanah dan tempat tinggal, hal tersebut dapat dipandang sebagai bentuk pengingkaran terhadap hak asasi manusia.

3.1 Hak atas Tempat Tinggal sebagai Hak Asasi

Hak atas tempat tinggal telah diakui secara eksplisit dalam *Pasal 11 ayat (1) Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR)*, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas standar hidup yang layak bagi dirinya dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian, dan perumahan yang layak, serta atas perbaikan kondisi hidupnya. Komite Hak Ekosob PBB mempertegas dalam *General Comment No. 4* bahwa hak atas perumahan tidak boleh ditafsirkan secara sempit atau terbatas hanya sebagai memiliki atap di atas kepala, tetapi harus dianggap sebagai hak untuk hidup dalam keamanan, kedamaian, dan martabat di suatu tempat.²¹

Lebih lanjut, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) mendefinisikan hak atas tempat tinggal layak sebagai “hak setiap orang untuk memiliki dan menempati ruang tinggal yang aman dan damai, dalam kondisi yang layak secara fisik dan sosial, serta dapat diakses oleh semua orang tanpa diskriminasi, dan dalam kondisi perlindungan hukum yang memadai”.²² Hak ini bukan hanya berkaitan dengan properti atau kepemilikan, melainkan juga menyangkut pengakuan atas keberadaan, hak kolektif, serta integrasi sosial warga dalam kehidupan perkotaan.

Dalam literatur akademik, Miloon Kothari, Pelapor Khusus PBB untuk Hak atas Perumahan yang Layak (2000–2008), menekankan bahwa hak atas tempat tinggal adalah hak lintas sektor yang “menuntut negara untuk mengatasi struktur ketimpangan dalam sistem hukum, ekonomi, dan kebijakan tata ruang yang menyebabkan eksklusi sistematis terhadap kelompok rentan dari akses atas ruang hidup yang layak”.²³

Di Indonesia sendiri, *Pasal 28H ayat (1) UUD 1945* menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.” Pengakuan ini diperkuat dalam *UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia*, khususnya Pasal 40 yang menegaskan hak atas tempat tinggal dan kehidupan yang layak. Namun, dalam praktik kebijakan, hak atas tempat tinggal cenderung dikesampingkan oleh orientasi ekonomi dan pembangunan berbasis pertumbuhan. Penggusuran terhadap kampung kota, pengabaian terhadap permukiman

²¹ Bayefsky, “Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.”

²² OHCHR, *Fact Sheet No. 21: The Right to Adequate Housing*, Geneva, United Nations, 2009.

²³ Miloon Kothari, “Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, A/HRC/7/16.” (United Nations Human Rights Council, 2008).

informal, serta komersialisasi ruang urban menunjukkan bahwa negara gagal menjalankan kewajiban penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan (*respect, protect, fulfill*) terhadap hak atas tempat tinggal.²⁴

3.2 Unsur-Unsur Substantif Hak atas Tempat Tinggal

Menurut Komite PBB dalam *General Comment No. 4*, hak atas tempat tinggal layak bukan sekadar memiliki atap di atas kepala, melainkan harus dipenuhi dalam dimensi sosial, ekonomi, budaya, dan hukum. Dalam panduan tersebut, disebutkan tujuh elemen esensial yang harus dipenuhi negara agar dapat dikatakan memenuhi standar hak atas tempat tinggal yang layak, yaitu:

1. Keamanan tenure (security of tenure)
Setiap orang harus memiliki perlindungan hukum terhadap pengusiran paksa, pelecehan, atau ancaman lain terhadap tempat tinggalnya—baik dalam bentuk kepemilikan, sewa, koperasi, atau bentuk lainnya.
2. Ketersediaan layanan, bahan, fasilitas, dan infrastruktur
Hunian harus memiliki akses terhadap air bersih, energi untuk memasak dan penerangan, sanitasi, dan sistem pengelolaan limbah.
3. Keterjangkauan (affordability)
Biaya perumahan harus sebanding dengan pendapatan rumah tangga dan tidak membebani akses terhadap kebutuhan dasar lainnya seperti pangan dan pendidikan.
4. Ketersediaan lahan yang layak huni (habitability)
Hunian harus menjamin ruang yang memadai, keamanan fisik, perlindungan terhadap cuaca dan kondisi lingkungan yang berbahaya.
5. Aksesibilitas (accessibility)
Perumahan harus tersedia untuk semua kelompok, terutama kelompok rentan seperti lansia, anak-anak, disabilitas, atau kelompok marginal lainnya.
6. Lokasi yang layak (location)
Hunian harus berada di lokasi yang memungkinkan akses ke tempat kerja, sekolah, fasilitas layanan kesehatan, dan sumber daya lainnya. Hunian tidak boleh berada di lokasi yang terisolasi atau berbahaya secara ekologis.
7. Kesesuaian budaya (cultural adequacy)
Hunian harus menghormati identitas budaya dan cara hidup penghuninya. Artinya, model hunian tidak boleh memaksakan standar teknokratis yang menghapus karakter sosial dan komunitas lokal.²⁵

Jika ditarik ke dalam konteks Indonesia, sebagian besar unsur tersebut belum terpenuhi di kawasan urban, khususnya di kampung kota dan permukiman informal. Warga sering tinggal di atas tanah yang tidak diakui secara legal, dengan infrastruktur yang tidak memadai, dalam kondisi lingkungan yang rawan banjir atau pencemaran, serta jauh dari layanan publik. Lebih parah lagi, mereka hidup dalam ketidakpastian status hukum atas tanah yang mereka tempati, dan selalu berada dalam ancaman pengusuran paksa.

²⁴ Komnas HAM RI, *Standar Norma Dan Pengaturan Tentang Hak Atas Tempat Tinggal Yang Layak*.

²⁵ Komite Hak Ekosob PBB, *General Comment No. 4*, paragraf 8–13.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun negara telah meratifikasi berbagai instrumen HAM, implementasi hak atas tempat tinggal masih sangat lemah, terutama dalam dimensi urban. Maka dari itu, gagasan Reforma Agraria Perkotaan (RAP) harus dibangun dengan menjadikan tujuh prinsip hunian layak ini sebagai kerangka normatif utama, sehingga distribusi dan legalisasi tanah di kota tidak sekadar prosedural, melainkan benar-benar menjawab kebutuhan manusiawi warga atas ruang hidup yang layak dan bermartabat.

3.3 Reforma Agraria sebagai Instrumen Pemenuhan Hak Asasi

Reforma agraria, jika dirancang secara adil dan inklusif, dapat menjadi alat implementatif hak atas tempat tinggal. Dalam kerangka HAM, negara berkewajiban mengatur dan memastikan sistem pertanahan tidak menghasilkan ketimpangan ekstrim dan penghilangan tempat tinggal secara sistemik. Hal ini sejalan dengan pendekatan *human rights-based development*, di mana kebijakan pembangunan harus menempatkan warga sebagai pemilik hak, bukan objek administratif atau target statistik.²⁶

Namun, desain kebijakan reforma agraria Indonesia saat ini masih mengandaikan ruang kota sebagai ruang komersial, bukan ruang hidup. Ketika kawasan padat penduduk tidak masuk dalam peta TORA, dan ketika warga kota tidak diakui sebagai subjek sah reforma agraria, maka negara gagal menjalankan mandat konstitusional dan internasional dalam menjamin hak asasi rakyat atas tanah dan hunian yang layak.

Dalam konteks ini, RAP hadir bukan semata sebagai proyek distribusi lahan, tetapi sebagai konsekuensi dari pengakuan negara terhadap hak warganya atas tempat tinggal yang aman dan bermartabat. RAP memungkinkan redistribusi dan legalisasi tanah permukiman rakyat, penguatan hak kolektif atas tanah, serta pencegahan penggusuran paksa melalui pengakuan hukum terhadap komunitas kota.

3.4 RAP dan Perlindungan terhadap Penggusuran Paksa

Salah satu pelanggaran paling serius terhadap hak atas tempat tinggal adalah penggusuran paksa (*forced eviction*). Menurut definisi Komite Ekosob PBB dalam *General Comment No. 7*, penggusuran paksa adalah tindakan permanen atau sementara yang mengusir individu, keluarga, atau komunitas dari rumah atau tanah tempat mereka tinggal, tanpa perlindungan hukum yang memadai, konsultasi, kompensasi, atau alternatif yang layak.²⁷

Data dari LBH Jakarta, KPA, dan Urban Poor Consortium menunjukkan bahwa praktik penggusuran paksa di kota-kota besar Indonesia masih terus berlangsung. Dalam banyak kasus, warga digusur tanpa keputusan pengadilan, tanpa ganti rugi yang memadai, dan tanpa relokasi yang layak. Ironisnya, praktik ini seringkali dilakukan atas nama "penataan kota" atau "pengembalian fungsi lahan", tanpa mempertimbangkan dimensi hak asasi manusia dari warga terdampak.²⁸

²⁶ Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime*, vol. 14 (Brill, 2021).

²⁷ Komite Hak Ekosob PBB, "General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Forced Evictions)" (UN Doc. E/1998/22, 1997).

²⁸ Asfinawati (ed.), *Rakyat Melawan Penggusuran*, LBH Jakarta, 2016; Urban Poor Consortium, *Catatan Lapangan: Kampung Kota dan Penggusuran Paksa*, Jakarta, 2022.

Dalam konteks ini, RAP harus dirancang sedemikian rupa untuk menghentikan praktik penggusuran paksa dan menggantinya dengan pendekatan pengakuan. Legalitas tanah warga kota tidak boleh hanya dinilai dari sertifikat formal, tetapi dari fungsi sosial tanah dan keterikatan komunitas terhadap ruang hidupnya. Ini memerlukan reformasi hukum pertanahan agar tidak semata berfungsi sebagai instrumen registrasi dan komodifikasi, tetapi sebagai instrumen keadilan dan perlindungan hak.

4. Reforma Agraria Perkotaan dalam Perspektif *Good Governance*

Jika pendekatan hak asasi manusia menekankan legitimasi normatif dan kewajiban negara dalam menjamin hak atas tempat tinggal, maka pendekatan *Good Governance* (GG) menyoroti cara kerja institusi dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Dalam konteks Reforma Agraria Perkotaan (RAP), keduanya saling melengkapi: HAM memberikan kerangka etik dan yuridis, sedangkan GG menjadi mekanisme teknokratis yang memastikan hak tersebut benar-benar dijalankan secara adil, partisipatif, dan akuntabel.

4.1 Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Tata Kelola Pertanahan

Good Governance adalah konsep yang berkembang dari kritik terhadap kelemahan birokrasi negara dan tata kelola publik yang tidak transparan, elitis, dan tidak responsif. Berdasarkan panduan dari *UNDP* dan *World Bank*, terdapat beberapa prinsip utama GG yang paling relevan dalam konteks pertanahan dan reforma agraria: partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektivitas, keadilan, inklusivitas, dan penegakan hukum. Prinsip-prinsip tersebut menegaskan bahwa kebijakan pertanahan tidak boleh didesain secara top-down atau tertutup, melainkan harus membuka ruang partisipasi masyarakat dan menjamin keadilan prosedural maupun substantif bagi kelompok rentan dan termarginalkan.²⁹

Dalam konteks RAP, prinsip-prinsip ini harus diterapkan untuk memastikan bahwa proses pengakuan, distribusi, dan legalisasi tanah di perkotaan tidak dikuasai elite birokrasi, aktor pasar, atau logika teknokratik semata, melainkan benar-benar berakar pada kebutuhan dan aspirasi komunitas warga kota.

4.2 Kegagalan Tata Kelola Tanah Perkotaan: Gejala dan Dampaknya

Ketiadaan prinsip-prinsip GG dalam tata kelola tanah perkotaan saat ini dapat dilihat dalam berbagai gejala nyata. Pertama, perencanaan ruang kota dan distribusi tanah masih elitis, dengan dominasi kepentingan investor dan proyek strategis nasional. Banyak kampung kota atau kawasan padat penduduk dihapus dari peta RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) dan dianggap “tidak sesuai peruntukan”, padahal telah dihuni puluhan tahun.

Kedua, partisipasi masyarakat bersifat prosedural, bukan substantif. Warga sering hanya diundang pada sosialisasi yang sudah final, tanpa ruang untuk memengaruhi arah kebijakan. Proses legalisasi pun lebih memprioritaskan wilayah yang tidak berkonflik,

²⁹ UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: United Nations Development Programme.
<https://www.undp.org/publications/governance-sustainable-human-development>

atau yang mudah dimasukkan ke dalam skema formalisasi pertanahan, mengesampingkan kompleksitas sosial kampung kota.

Ketiga, transparansi data agraria dan spasial masih rendah. Informasi status tanah, peta konflik, maupun agenda pengadaan tanah tidak dapat dengan mudah diakses masyarakat. Hal ini menghalangi upaya warga miskin kota untuk menyusun strategi perlindungan atau pengakuan hak atas tanah mereka.

Keempat, mekanisme akuntabilitas dalam penyelesaian konflik agraria dan penggusuran sangat lemah. Masyarakat yang digusur sering tidak mendapat kompensasi layak atau mekanisme pemulihan yang efektif. Jalur hukum tidak hanya mahal, tetapi juga sering bias terhadap pemilik modal dan pemerintah daerah.

4.3 RAP sebagai Wujud Tata Kelola Pertanahan yang Demokratis

Dengan melihat krisis tata kelola tanah di kota-kota besar Indonesia, maka Reforma Agraria Perkotaan harus dirancang sebagai intervensi kebijakan yang membawa pembaruan tata kelola. RAP dapat menjadi sarana untuk menguji dan memperkuat prinsip GG dalam tiga level utama:

1. Partisipasi Substantif
RAP harus menjadikan warga kota, terutama komunitas miskin dan terpinggirkan, sebagai aktor utama. Proses pemetaan, validasi, dan legalisasi tanah harus dilakukan secara partisipatif dan berbasis pada pengakuan realitas sosial warga. Pendekatan ini sejalan dengan *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* yang dikembangkan FAO untuk menjamin keterlibatan warga dalam tata kelola agraria.³⁰
2. Transparansi Data dan Prosedur
Pemerintah harus membuka akses data tentang status dan peruntukan tanah, proses legalisasi, dan agenda penataan kota. Transparansi ini penting untuk mencegah kooptasi kebijakan oleh elite ekonomi atau kekuatan pasar, dan memastikan masyarakat memiliki kontrol sosial terhadap penggunaan tanah di lingkungannya.
3. Akuntabilitas Progresif
RAP harus disertai dengan sistem pengawasan yang independen, mudah diakses masyarakat, dan mampu menindak praktik penyalahgunaan wewenang dalam distribusi dan legalisasi tanah. Lembaga seperti Ombudsman, Komnas HAM, atau auditor masyarakat bisa dilibatkan dalam evaluasi pelaksanaan RAP.

4.4 RAP sebagai Instrumen Pencegah Komodifikasi dan Korupsi Tanah

Salah satu aspek penting dari penerapan *Good Governance* dalam RAP adalah pencegahan komodifikasi dan praktik korupsi dalam pengelolaan tanah. Kajian Transparency International menunjukkan bahwa sektor pertanahan di Indonesia

³⁰ FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2022). <https://doi.org/10.4060/i2801e>.

merupakan salah satu sektor yang paling rentan terhadap praktik korupsi, mulai dari suap dalam pengurusan sertifikat hingga penyalahgunaan kewenangan dalam perizinan.³¹

RAP harus dirancang agar mampu meminimalkan insentif komersialisasi tanah yang dikelola secara kolektif, seperti dengan mendorong model-model kepemilikan kolektif melalui koperasi, trust tanah, atau entitas komunitas lainnya. Kepemilikan kolektif ini harus dilindungi oleh hukum agar tidak mudah dialihkan ke pasar. Dengan demikian, RAP dapat menjadi instrumen yang tidak hanya memulihkan keadilan spasial, tetapi juga menjaga tanah dari penghisapan nilai oleh pasar.

Lebih dari itu, RAP dapat berfungsi sebagai alat kontrol sosial terhadap lembaga negara dan swasta dalam pengelolaan ruang, sehingga prinsip demokrasi substantif dapat diterjemahkan ke dalam kebijakan agraria yang berpihak pada masyarakat miskin kota.

5. Merumuskan Kerangka Normatif Reforma Agraria Perkotaan

Reforma Agraria Perkotaan (RAP) adalah sebuah konsep baru dalam wacana kebijakan pertanahan di Indonesia, yang dimaksudkan untuk menjawab kekosongan struktural dalam kerangka hukum dan kebijakan reforma agraria nasional yang selama ini berfokus pada wilayah perdesaan. RAP bukan sekadar adaptasi reforma agraria ke dalam ruang kota, melainkan pembaruan orientasi—yakni memperluas pemahaman reforma agraria sebagai agenda keadilan ruang, jaminan hak atas tempat tinggal, dan perlindungan hukum atas tanah bagi warga miskin kota.

Dalam kerangka normatif yang berbasis Hak Asasi Manusia (HAM) dan *Good Governance* (GG), RAP bertujuan untuk membangun sistem distribusi dan legalisasi tanah di kawasan urban yang menjamin perlindungan hak kolektif, pengakuan atas hunian informal, dan pemberdayaan komunitas kota secara adil dan partisipatif.

5.1 Definisi Konseptual RAP

RAP dapat didefinisikan sebagai:

“Kebijakan dan kerangka hukum yang ditujukan untuk melakukan distribusi, legalisasi, dan pengakuan hak atas tanah dan tempat tinggal di wilayah perkotaan bagi kelompok miskin dan rentan, yang didasarkan pada prinsip keadilan sosial, penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan tata kelola yang partisipatif.”

Definisi ini membedakan RAP dari program-program seperti sertifikasi tanah atau penataan permukiman yang bersifat administratif dan berbasis kepemilikan individual. RAP menekankan pentingnya hak kolektif, pengakuan atas fungsi sosial tanah, dan integrasi ke dalam rencana pembangunan kota yang berpihak pada komunitas yang telah lama tinggal dan berkontribusi pada kehidupan urban.

5.2 Unsur Utama Kerangka Normatif RAP

Setidaknya terdapat lima unsur kunci dalam merumuskan kerangka normatif RAP yang sesuai dengan prinsip HAM dan GG:

1. Pengakuan Hak Kolektif dan Bentuk Kepemilikan Alternatif
RAP harus membuka ruang bagi bentuk kepemilikan kolektif, seperti koperasi perumahan, komunitas adat urban, atau trust tanah. Negara harus menyediakan

³¹ Dianto Bachriadi and Edward and Aspinall, “Land Mafias in Indonesia,” *Critical Asian Studies* 55, no. 3 (July 3, 2023): 331–53, <https://doi.org/10.1080/14672715.2023.2215261>.

dasar hukum yang memungkinkan pengakuan hak milik bersama, yang saat ini masih dibatasi oleh PP No. 38 Tahun 1963 dan PP No. 18 Tahun 2021.

2. Distribusi dan Legalisasi Tanah Permukiman Rakyat RAP harus menetapkan kawasan padat, kampung kota, dan kawasan informal sebagai bagian dari objek reforma agraria, bukan target penggusuran. Ini memerlukan revisi terhadap definisi TORA agar mencakup kawasan urban yang telah ditempati secara sosial dan historis oleh komunitas.
3. Moratorium Penggusuran dan Perlindungan dari Pengusiran Paksa RAP harus memuat mekanisme perlindungan hukum terhadap komunitas rentan, termasuk moratorium terhadap penggusuran di kawasan yang sedang dalam proses pengakuan. Hal ini sejalan dengan *General Comment No. 7* dari Komite Hak Ekosob PBB yang melarang penggusuran paksa tanpa perlindungan hukum dan kompensasi yang layak.
4. Partisipasi Warga dalam Perencanaan dan Pemetaan Legalitas tanah tidak boleh ditentukan sepihak oleh negara atau pengembang, tetapi melalui proses pemetaan partisipatif, verifikasi komunitas, dan dialog multistakeholder. Pendekatan seperti *participatory land use planning* dan *community mapping* harus diakui secara hukum sebagai dasar legalisasi.
5. Integrasi RAP ke dalam Sistem Perencanaan Kota RAP tidak bisa berjalan sendiri. Ia harus diintegrasikan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), dan program perumahan nasional. Pengakuan terhadap kawasan informal dan permukiman rakyat harus menjadi bagian dari sistem perencanaan kota yang inklusif.

5.3 Studi Perbandingan Internasional

Untuk memperkuat argumen normatif dan operasional mengenai pentingnya RAP, penting untuk menelaah bagaimana negara-negara lain dengan sejarah ketimpangan spasial dan urbanisasi cepat merumuskan kebijakan serupa.

Brasil: Legalization of Favelas melalui Law No. 13.465/2017

Brasil memberlakukan *Lei Federal No. 13.465/2017*, yang mengatur legalisasi lahan secara kolektif bagi penghuni kawasan informal seperti *favelas*. Undang-undang ini memungkinkan warga mendapatkan hak milik individual atau kolektif atas tanah negara atau swasta yang telah mereka tempati. Mekanisme yang digunakan antara lain “*usucapião social*” atau hak kepemilikan berdasarkan penguasaan secara damai dan terus-menerus selama lima tahun. Proses legalisasi dilakukan melalui pendekatan sosial partisipatif dan tanpa syarat dokumen administratif yang rumit.³²

Afrika Selatan: Urban Land Committees dan Redistribusi Pascakapitalisme Rasial

Pasca-apartheid, Afrika Selatan membentuk *Urban Land Committees* sebagai bentuk pengorganisasian komunitas warga miskin kota untuk mengklaim hak atas tanah berdasarkan sejarah tinggal dan relasi komunitas. Komite ini menjadi mitra pemerintah dalam verifikasi sosial, pemetaan, dan negosiasi hak atas tanah secara kolektif. Model ini

³² República Federativa do Brasil. (2017). *Lei Federal Nº 13.465/2017*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm

menekankan keabsahan tinggal dan relasi sosial sebagai dasar legitimasi, bukan sekadar bukti kepemilikan legal formal.³³

Filipina: Urban Development and Housing Act (UDHA) No. 7279 Tahun 1992

UU ini mewajibkan pemerintah menyediakan mekanisme *on-site upgrading*, relokasi partisipatif, dan perlindungan dari penggusuran paksa. UDHA mengatur bahwa penggusuran hanya dapat dilakukan setelah pemberitahuan, konsultasi, dan kompensasi layak. UU ini juga memungkinkan komunitas mendirikan badan hukum untuk memperoleh atau mengelola tanah secara kolektif.³⁴

Ketiga contoh di atas menunjukkan bahwa negara-negara dengan krisis pemukiman urban telah berpindah dari paradigma kepemilikan individual ke arah pengakuan kolektif berbasis komunitas. Mereka juga memperkuat prinsip partisipasi, fungsi sosial tanah, dan larangan penggusuran paksa sebagai norma hukum publik.

5.4 Relevansi dan Rekomendasi untuk Indonesia

Studi banding di atas menunjukkan bahwa Indonesia memiliki peluang besar untuk merumuskan RAP sebagai kebijakan progresif yang menjembatani keadilan sosial dan reformasi hukum agraria. RAP perlu dijadikan program prioritas nasional, didukung oleh kebijakan lintas sektor dan kerangka hukum baru yang:

- Mengakui hak kolektif atas tanah di perkotaan sebagai bentuk kepemilikan yang sah dan dilindungi hukum.
- Menetapkan kawasan permukiman informal sebagai objek reforma agraria, bukan hanya lahan pertanian.
- Melindungi warga dari penggusuran paksa selama proses legalisasi berlangsung.
- Mendorong pemetaan partisipatif sebagai dasar legalisasi dan pengakuan komunitas.
- Mengintegrasikan RAP ke dalam RTRW dan kebijakan perumahan nasional, dengan fokus pada hak atas tempat tinggal dan bukan sekadar nilai ekonomi tanah.

Dengan membangun kerangka normatif RAP berbasis HAM dan GG, Indonesia dapat menyusun sistem agraria yang lebih inklusif, adil, dan berkeadilan—terutama di tengah ancaman komersialisasi ruang dan marginalisasi warga kota dari tanahnya sendiri.

6. Penutup: Menuju Sistem Hukum Agraria yang Inklusif dan Berkeadilan

Reforma Agraria Perkotaan (RAP) bukan sekadar perluasan spasial dari reforma agraria perdesaan ke kawasan urban. Ia adalah **pembacaan ulang atas tujuan hukum agraria itu sendiri**—bahwa hukum tanah tidak boleh semata-mata menjadi alat untuk menertibkan warga atau menjustifikasi kepemilikan formal, tetapi harus menjadi sarana **rekognisi, redistribusi, dan pelindung keadilan sosial**.³⁵

Dalam kenyataannya, hukum pertanahan Indonesia masih sangat berpihak pada struktur kepemilikan individual, formal, dan administratif. Ketimpangan penguasaan tanah terus

³³ Marie Huchzermeyer et al., “Urban Land Reform in South Africa: Pointers for Urban Policy and Planning,” *Town and Regional Planning* 75 (2019): 91–103.

³⁴ Republic of the Philippines. (1992). *Urban Development and Housing Act of 1992 (RA 7279)*. <https://www.officialgazette.gov.ph/1992/03/24/republic-act-no-7279/>

³⁵ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2005).

meningkat, terutama di wilayah perkotaan, di mana logika pasar dan investasi lebih kuat daripada prinsip HAM dan fungsi sosial tanah.³⁶ Di tengah kondisi ini, RAP hadir sebagai **titik temu antara aspirasi warga, mandat konstitusi, dan praktik internasional terbaik** dalam reforma agraria yang berkeadilan.

6.1 Hukum Tidak Netral: Ia Bisa Berpihak, Bahkan dalam Diam

Pengalaman kampung kota di Indonesia membuktikan bahwa hukum pertanahan bisa menjadi **alat penggusuran dan peminggiran**, bukan perlindungan. Ketika warga tidak punya sertifikat, mereka dianggap ilegal. Ketika tanah yang mereka tempati tidak sesuai zonasi, mereka dianggap mengganggu tata ruang. Padahal, mereka sudah tinggal puluhan tahun, membangun rumah, komunitas, dan kehidupan sosial yang produktif.³⁷

Dalam konteks ini, **diamnya hukum terhadap realitas sosial adalah bentuk keberpihakan**. Ketika regulasi tidak mengenali hunian informal, ketika tidak ada jalan hukum untuk mengakui hak kolektif atas tanah, maka hukum telah gagal memenuhi mandat keadilan.

RAP ingin membalik logika ini: bahwa **keberadaan sosial dan kontribusi komunitas adalah dasar legitimasi hukum**, bukan sebaliknya. Bahwa negara hadir bukan untuk menertibkan warga, tetapi untuk **menjamin keberlanjutan ruang hidup yang bermartabat**.

6.2 Menyusun Ulang Orientasi: Dari Pengaturan ke Pembebasan

Kerangka hukum pertanahan selama ini terlalu kaku, teknokratis, dan normatif. Ia disusun untuk “mengatur” warga, alih-alih membebaskan mereka dari ketimpangan struktural. RAP mengajak kita **menyusun ulang orientasi hukum**: dari instrumen regulasi ke arah instrumen pemberdayaan.³⁸

RAP mendorong lahirnya model hukum baru yang:

- Mengakui keberagaman bentuk kepemilikan tanah (kolektif, koperatif, adat urban).
- Membuka ruang partisipasi bermakna dalam pemetaan dan perencanaan kota.
- Menyediakan mekanisme hukum untuk mencegah penggusuran paksa dan komersialisasi ruang hidup rakyat.

Dengan begitu, hukum tidak lagi menjadi alat penindasan yang sah, tetapi menjadi **medan perjuangan untuk keadilan sosial dan pengakuan martabat manusia**.

6.3 Menjadikan Kebebasan Bermukim sebagai Ukuran Keberadaban Sistem Hukum

Akhirnya, RAP mengajukan sebuah tolok ukur: **bahwa kebebasan bermukim adalah indikator peradaban suatu sistem hukum**. Sistem hukum yang baik bukanlah yang paling rapi dan seragam, tetapi yang paling mampu **melindungi mereka yang paling rentan**. Bukan hukum yang menyederhanakan manusia ke dalam peta zonasi atau sertifikat, tetapi hukum yang **mengakui kompleksitas sosial dan memberi tempat bagi keragaman bentuk hidup perkotaan**.

³⁶ Komnas HAM RI, *Standar Norma Dan Pengaturan Tentang Hak Atas Tempat Tinggal Yang Layak*.

³⁷ Seperti puing.

³⁸ Satjipto Rahardjo, “Hukum Progresif: Hukum Yang Membebaskan,” *Jurnal Hukum Progresif* 1, no. 1 (2005): 1–24.

RAP bukan proyek satu malam. Ia memerlukan reformasi hukum, perubahan mental birokrasi, penguatan kapasitas masyarakat, dan keberanian politik. Namun, sebagaimana reforma agraria di desa telah lama menjadi bagian dari cita-cita konstitusi, maka kini saatnya **reforma agraria di kota diperjuangkan dengan kesungguhan yang sama**.³⁹

Dengan menjadikan RAP sebagai agenda resmi negara—berbasis HAM dan *Good Governance*—Indonesia mengambil langkah penting untuk menjadikan hukum sebagai alat keberpihakan, pembebasan, dan perlindungan atas hak hidup yang bermartabat di kota.

Daftar Pustaka

- Bachriadi, Dianto, and Edward and Aspinall. "Land Mafias in Indonesia." *Critical Asian Studies* 55, no. 3 (July 3, 2023): 331–53. <https://doi.org/10.1080/14672715.2023.2215261>.
- Bayefsky, Anne F. "Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights." In *The UN Human Rights Treaty System in the 21 Century*, edited by Anne Bayefsky, 451–58. Brill | Nijhoff, 2000. https://doi.org/10.1163/9789004502758_044.
- Boediardjo, Vivi, and Y.B. Suhartoko. "ANALISIS PREDIKSI BACKLOG RUMAH DI INDONESIA PERIODE 2022 - 2030." *Prosiding Working Papers Series In Management* 15, no. 1 (May 19, 2023): 34–52. <https://doi.org/10.25170/wpm.v15i1.4541>.
- BPS. "Statistik Perumahan dan Permukiman 2022." Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2022.
- Compton, Robert. *Transforming East Asian Domestic and International Politics: The Impact of Economy and Globalization*. Routledge, 2020.
- FAO. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2022. <https://doi.org/10.4060/i2801e>.
- García-Guadilla, María Pilar. "Urban Land Committees: Co-Optation, Autonomy, and Protagonism." *Venezuela's Bolivarian Democracy: Participation, Politics, and Culture under Chávez*, 2011, 80–103.
- Habitat For Humanity. "Habitat for Humanity Terwilliger Centre for Innovation in Shelter Clearing the Housing Backlog: An Updated Supply and Demand Study on Unserved Owner-Driven Construction Segment in the Phillipines. Center for Research and Communication Foundation, Inc." Habitat for Humanity, 2020.
- Harsono, Budi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2005.

³⁹ World Bank. (2020). *Indonesian Land Policy: Improving Land Governance to Reduce Inequality and Conflict*. <https://openknowledge.worldbank.org>

-
- Huchzermeyer, Marie, Philip Harrison, Sarah Charlton, Neil Klug, Margot Rubin, and Alison Todes. "Urban Land Reform in South Africa: Pointers for Urban Policy and Planning." *Town and Regional Planning* 75 (2019): 91–103.
- Kirchheimer, Otto. *Political Justice: The Use of Legal Procedure for Political Ends*. Princeton University Press, 2015.
- Komite Hak Ekosob PBB. "General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Forced Evictions)." UN Doc. E/1998/22, 1997.
- Komnas HAM RI. *Standar Norma Dan Pengaturan Tentang Hak Atas Tempat Tinggal Yang Layak*. Jakarta: Komnas HAM RI, 2022.
- Kothari, Miloon. "Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, A/HRC/7/16,." United Nations Human Rights Council, 2008.
- KPA. "Catatan Akhir Tahun 2024 Konsorsium Pembaruan Agraria; Adakah Reforma Agraria Di Bawah Komando Prabowo?" Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2024.
- Lonardoni, Fernanda Maria. "Informality of Housing Production: Rental Markets in Favelas and the Challenges for Land Regularization in Brazil." In *Technologies and Innovations for Development: Scientific Cooperation for a Sustainable Future*, 55–68. Springer, 2012.
- Luthfi, Ahmad Nashih. "Reforma Agraria Hijau di Perkotaan." *Kompas*, March 29, 2021, sec. Opini. <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/03/29/reforma-agraria-hijau-di-perkotaan/>.
- Muh Kamim, Anggalih Bayu. "Reforma Agraria di Perkotaan, Usaha Mencari Bentuk: Kasus Jakarta, Indonesia." *Aspirasi: Jurnal Masalah-masalah Sosial* 13, no. 2 (December 27, 2022). <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v13i2.2832>.
- Nowak, Manfred. *Introduction to the International Human Rights Regime*. Vol. 14. Brill, 2021.
- Pemerintah Indonesia. Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum, 38 Peraturan Pemerintah (PP) § (1963).
- . Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah (PP) 18 § (2021).
- Presiden Republik Indonesia. PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 86 TAHUN 2018 TENTANG REFORMA AGRARIA, Perpres No. 86 Tahun 2018 § (2018).
- . Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, Pub. L. No. 62 Tahun 2023, Perpres No. 62/2023 (2023). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/246254/perpres-no-62-tahun-2023>.
- Rahardjo, Satjipto. "Hukum Progresif: Hukum Yang Membebaskan." *Jurnal Hukum Progresif* 1, no. 1 (2005): 1–24.
- Seperti puing: laporan penggusuran paksa di wilayah DKI Jakarta tahun 2016*. Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2017.
-

Sumardjono, Maria S. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya*. Penerbit Buku Kompas, 2008.

Copyright Holder :

© Guntoro et. al (2025)

First Publication Right :

© At-Tasyrih: Jurnal Pendidikan dan Hukum Islam

This article is under:

