

Penerapan Ketentuan *Landreform* dalam Rangka Pelaksanaan Reforma Agraria Sebagai Upaya Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Petani di Indonesia

Gunawan

ABSTRAK

Program landreform di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 atau UUPA, yaitu khususnya Pasal 7 dan 17 yang mengatur pembatasan luas tanah maksimum, Pasal 10 tentang larangan pemilikan tanah “absentee” dan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya sebagai strategi dalam rangka pelaksanaan reforma agraria atau landreform plus sebagaimana diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria sebagai peraturan pelaksanaan Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat dalam perolehan dan pemanfaatan tanah pertanian sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya petani di Indonesia secara operasional penerapannya belum berjalan sesuai dengan yang diinginkan, dalam arti belum diterapkan secara optimal karena berbagai kendala atau masalah. Atas hal itu, maka penulis melakukan penelitian mengenai bagaimana penerapan ketentuan landreform dalam rangka pelaksanaan reforma agraria sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat petani di Indonesia? dan bagaimana sebaiknya pengaturan ketentuan landreform lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat petani di Indonesia?

Kata Kunci: *Landreform*, Reforma Agraria, Kesejahteraan

Pendahuluan

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan modal utama bagi pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur material dan spiritual dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharaannya perlu diatur, agar terjamin kepastiaan hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggaranya perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung pembangunan yang berkelanjutan.

Pasal 33 UUDNRI Tahun 1945 tersebut menggariskan makna sejahtera sebagai sejahtera secara merata, artinya bahwa setiap individu bangsa Indonesia berhak menikmati hidup yang sejahtera. Mohammad Hatta menyatakan bahwa Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, “Mengandung arti bahwa menjadi kewajiban agar bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan yang diletakan dalam kekuasaan negara untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia”.¹

Lebih lanjut Mohammad Hatta mengatakan bahwa: Karena seluruh batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 merupakan suatu penjabaran dari Pancasila, maka dengan sendirinya kesejahteraan yang dimaksud adalah kesejahteraan lahir batin, adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 33 ayat (3) di atas merupakan tujuan dari negara Republik Indonesia yang bersifat mendasar abadi, filosofi dan berkeadilan.²

Negara sebagai organisasi seluruh

masyarakat bertujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan menggunakan bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya sebagai sumber daya. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dijabarkan ke dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disingkat UUPA.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA, khususnya pada Pasal 2 adalah ketentuan yang mengatur tentang hak penguasaan negara (HPN) atau hak menguasai negara (HMN). Berdasarkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 dan Pasal 2 UUPA tersebut di atas, maka pengelolaan tanah harus ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, keadilan, kesejahteraan dan kemerdekaan masyarakat dan negara hukum.

Perwujudan keadilan sosial di bidang pertanahan, khususnya bidang pemilikan tanah dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA, yakni salah satunya adalah prinsip *landreform*³ sebagaimana disebutkan dalam alinea pertama memori Penjelasan Umum (II angka 7) dari UUPA, yaitu:

Dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar dari pada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu di negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut “landreform” atau “agrarian reform” yaitu bahwa “Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri”.

UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan Hukum Agraria. Sesuai dengan namanya: Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UUPA memuat juga lain-lain pokok persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA merupakan

1 Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah: Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005, hlm 1.

2 Ibid

3 Prinsip *landreform* ini dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Program Revolusi di bidang agraria, yang disebut *Agrarian Reform* Indonesia.⁴

UUPA merupakan induk pelaksanaan *landreform*, sehingga beberapa pasal yang terdapat dalam UUPA, yaitu Pasal 7, Pasal 17, Pasal 10 dan Pasal 53 merupakan rincian pelaksanaannya. Pasal 7 dan 17 pengaturan tentang pembatasan luas tanah maksimum, Pasal 10 tentang larangan pemilikan tanah *absentee*, dan Pasal 53 UUPA yang mengatur hak-hak sementara atas tanah pertanian. Produk hukum yang secara lebih tajam lagi dalam konteks ini adalah Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian serta Peraturan Pemerintah Nomor 224/1961 Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi dan Peraturan Pemerintah Nomor 41/1964. Ketentuan-ketentuan tersebut lahir pada saat kondisi politik di Indonesia sedang labil. Pada masa itu dikenal pendekatan politik sebagai panglima sehingga tiap kebijakan pemerintah selalu diboncengi aspek politik.

Program *landreform* secara lebih spesifik meliputi larangan penguasaan tanah melebihi batas maksimum, larangan tanah "*absentee*" (guntai), redistribusi tanah objek *landreform*, pengaturan pengembalian dan penebusan tanah yang digadaikan, pengaturan tentang bagi hasil, serta penetapan luas minimum dan pelarangan fragmentasi lahan pada batas tertentu.

Ketentuan *landreform*, khususnya pemerataan kembali pemilikan tanah berupa penataan ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah, merupakan bagian pokok dalam konsep pembaharuan agraria atau reforma agraria (*agrarian reform*) atau *landreform plus*. Pada era reformasi, terjadi perkembangan yang menggembirakan, dikarenakan banyak pihak yang berbicara dan peduli dengan program ini, meskipun masih terbatas pada tingkat wacana. Kesadaran akan pentingnya menata kembali

kehidupan bersama yang berkeadilan sosial dan berkesejahteraan bagi rakyat melalui *landreform* mencapai puncaknya dengan diterbitkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) RI Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang mengharuskan dilakukannya pembaruan agraria atau reforma agraria.

Kemudian, MPR RI mengingatkan kembali perlunya pelaksanaan reforma agraria ini dengan dilahirkannya Keputusan MPR Nomor 5 Tahun 2003, dan Presiden telah pula mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Beleid yang diteken Presiden pada 24 September 2018 dan diundangkan pada 27 September 2018 ini memuat sejumlah hal penting yang digunakan sebagai acuan teknis dalam pelaksanaan *reforma agrarian* atau sebagai peraturan pelaksanaan Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat. Hal ini dimaknai sebagai bentuk konsensus sosial dan konsensus politik baru dalam mewujudkan keadilan sosial, konsensus baru yang taat asas dan taat konstitusi.

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria ini menentukan subjek dan objek reforma agraria. Tanah objek agraria (Tora) adalah tanah yang dikuasai negara dan/atau tanah yang telah dimiliki masyarakat untuk didistribusi atau dilegalisasi. Subjek reforma agraria adalah penerima Tora yang memenuhi persyaratan dan ditetapkan untuk menerima Tora.

Sementara itu, penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah, dalam kenyataannya juga sering dilanggar. Berbagai kekisruhan yang terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya penumpukan pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan di pihak lain, pemilikan tanah dikikis. Ketidakseimbangan dalam distribusi

4 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, Cetakan sembilan (edisi revisi), 2003, hlm 3.

pemilikan tanah inilah --baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian-- yang menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Pada akhirnya, petani lapisan bawah yang memikul beban terberat akibat ketidakseimbangan distribusi ini.

Berkaitan dengan banyak dari para petani memiliki tanah yang sempit atau bahkan tidak bertanah atau tidak memiliki lahan pertanian sehingga sebagian dari mereka merupakan buruh tani, sebagian lainnya lagi mengerjakan tanah orang lain sebagai penyewa atau penggarap dalam perjanjian bagi hasil. Di sisi lain banyak para petani, bahkan yang bukan petani yang mempunyai tanah pertanian (baik sawah atau tanah kering maupun sawah dan tanah kering) sampai berpuluh-puluh, beratus-ratus, bahkan beribu-ribu hektar.

Pelanggaran terhadap larangan memiliki luas tanah secara maksimum terus terjadi yang pada umumnya dilakukan secara terselubung, misalnya dengan tidak menggunakan namanya sendiri, dan kenyataannya mereka itu dari segi kehidupannya tidak tergantung pada usaha pertanian. Selanjutnya berkaitan dengan kepemilikan dan penguasaan tanah sudah demikian timpang, yang mengakibatkan terjadi berbagai konflik atau sengketa di bidang pertanahan, yang merupakan salah satu persolan yang sangat kompleks atau menyangkut banyak aspek seperti politik, hukum, ekonomi bahkan sejarah dan budaya, yang jika diurai seperti benang kusut yang tidak kunjung usai dirunut ujung pangkal dan penyelesaiannya.

Selain permasalahan tersebut di atas, masalah lain yang mengganjal adalah berkembangnya nilai komoditas tanah, sehingga diperebutkan banyak orang untuk mengejar keuntungan ekonomi. Orientasi kerakyatan yang menjadi semangat UUPA -paling tidak jika ditilik pada beberapa pasal yang berpihak pada rakyat, serta ditetapkannya Undang-Undang Nomor 56

Prp/1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian-sedikit demi sedikit terkikis oleh sifat kapitalistik sehingga konflik muncul dari perbedaan kepentingan antara rakyat banyak yang membutuhkan tanah sebagai sumber pokok kehidupan, dengan pihak-pihak lain yang membutuhkan tanah tersebut untuk kegiatan ekonomi dalam skala besar. Meski tanah memang langka karena tidak bisa diperbaharui (*unrenewable resources*), silang sengketa antara rakyat dengan pemodal ini lebih disebabkan oleh ekspansi modal secara besar-besaran. Dalam konteks ini, para pemodal diuntungkan oleh kebijakan ekonomi yang lebih condong pada pertumbuhan ketimbang pemerataan ekonomi. Atas nama pembangunan, tanah-tanah garapan petani atau tanah milik masyarakat adat diambil alih oleh para pemodal, yang memanfaatkan peluang pengalihan hak atas sumber-sumber agraria yang terdapat pada undang-undang buatan penguasa (negara). Dengan demikian, muncul sumber konflik baru, yaitu antara para petani kecil dengan para pemodal besar, yang bukan hanya didukung oleh perangkat hukum, tetapi juga aparat keamanan.

Padahal, salah satu tujuan reforma agraria (*agrarian reform*) atau *lanreform plus* adalah melaksanakan prinsip tanah untuk petani dan menghapuskan penguasaan tanah secara tidak terbatas dengan meniadakan liberalisme dan kapitalisme. Namun yang terjadi justru sebaliknya, yakni secara ekonomi petani sulit keluar dari masalah yang membelitnya. Misalnya, tak mempunyai lahan atau berlahan sempit, sehingga petani selalu pada posisi yang tidak berdaya. Ke depan, pemberdayaan petani dirasa mendesak untuk dilakukan sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat petani di Indonesia.

Identifikasi Masalah

Berdasarkan atas latar belakang

permasalahan diatas, maka masalah-masalah pokok yang dibahas dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan ketentuan landreform dalam rangka pelaksanaan reforma agraria sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat petani di Indonesia
2. Bagaimana sebaiknya pengaturan ketentuan landreform lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat petani di Indonesia?

Pembahasan

1. Penerapan Ketentuan Landreform dalam Rangka Pelaksanaan Reforma Agraria Sebagai Upaya Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Petani di Indonesia

Reforma agraria (*agraria reform*) bermakna lebih luas dari (sekedar) *landreform*.⁵ Istilah (kata) *landreform* dan reforma agraria (*agrarian reform*) seringkali dianggap identik, padahal berbeda. Kalau makna *landreform* lebih sempit dari reforma agraria, mengapa istilah *landreform* masih dipakai dan dibicarakan? *Landreform* merupakan istilah yang telah begitu populer. Lebih dari itu, istilah *landreform* mempunyai nilai-nilai dan semangat perjuangan. *Landreform* erat kaitannya dengan cita-cita kaum tani yang ingin keluar dari kubangan penderitaan yang disebabkan kehilangan hak atas tanah.

Landreform menjadi pondasi dari pembaruan agraria (reforma agraria/*agraria reform*). Jika dibayangkan pembaruan agraria (reforma agraria/*agraria reform*) sebagai seluruh anak tangga, maka anak tangga pertamanya adalah *landreform*. Mustahil anak tangga berikutnya dapat kita jejak bila anak tangga pertama tidak terlebih dulu dilalui. *Landreform* adalah langkah awal dari seluruh program pembaruan agraria (reforma agraria).

Menurut Ladejinski, *landreform* adalah sebuah program yang berisikan redistribusi drastis atas pemilikan dan pendapatan melalui pengorbanan kaum tuan tanah, yang meliputi seluruh atau sebagian dari unsur-unsur; redistribusi tanah kepada masyarakat tak bertanah, jaminan pengaturan pembiayaan yang layak bagi pembelian tanah penyakapan, jaminan penguasaan dan penyakapan tanah yang adil, bimbingan teknis, perkreditan yang baik, fasilitas pemasaran dan lain-lain.⁶

Menurut A.P. Parlindungan, *landreform* diartikan dengan perubahan struktur penguasaan pemilikan tanah. Oleh A.P. Parlindungan dikatakan istilah *landreform* bukan hanya dalam pengertian politik belaka tapi juga pengertian teknis. *Landreform* di Negara-negara komunis merupakan slogan untuk memenangkan massa rakyat, karena issue tanah, pemilikan tanah, distribusi tanah, hancurkan tuan tanah adalah *issue* emosional yang sangat menarik, sehingga banyak sarjana maupun FAO (*Food and Agricultural Organization*) mempergunakan istilah *Agrarian Reform* daripada istilah *Landreform*.⁷

Ada juga yang mengartikan *landreform* sebagai pembaharuan hak atas tanah (bidang agraria) dan pemanfaatannya guna meningkatkan taraf hidup para petani dengan melaksanakan pembagian yang adil dan merata kepada petani yang benar-benar membutuhkannya.⁸

Pemahaman secara konseptual, bahwa Reforma Agraria adalah penataan ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah beserta seluruh paket penunjang secara lengkap. Dimaksudkan dengan paket penunjang tersebut adalah adanya jaminan hukum atas hak yang diberikan, tersedianya

6 Suardi, Hukum Agraria, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2005, hlm 105.

7 Andi Emelda Suardi, "Urgensi Penetapan Batas Maksimum Tanah Pertanian di Indonesia.", <http://www.pertanahannasional.blogspot.com/>. Diakses: Kamis, 5-2-2009.

8 Zainul Bahri, Kamus Umum Khususnya Bidang Hukum & Politik, Angkasa, Bandung, Cetakan Kesatu, 1996, hlm 158.

5 <http://bakti.easternindonesia.org/gsd/collect/pdf/index/assoc/HASH015c.dir/doc.pdf>. diakses: Jum'at, 6-3-2009.

kredit yang terjangkau, adanya akses terhadap jasa-jasa advokasi, akses terhadap informasi baru, dan teknologi, pendidikan dan latihan, serta adanya akses terhadap bermacam sarana produksi dan bantuan pemasaran. Jadi tidak semata berdasarkan permasalahan pertanian dalam arti sempit atau distribusi tanah.⁹

Reformasi agraria adalah suatu upaya untuk mengubah sistem penguasaan tanah dan memperbaiki jaminan kepastian penguasaan sumber daya tersebut bagi semua pihak yang memanfaatkannya, yang diikuti dengan perbaikan, cara-cara pengelolaan tanah dan kekayaan alam lainnya dengan penyediaan fasilitas kredit, pendidikan dan latihan, serta bantuan teknis untuk perbaikan sistem produksi dan sistem kelangsungan daya dukung alam. Pendeknya pembaruan agraria mencakup setiap upaya untuk menata ulang sistem penguasaan tanah, produksi, dan layanan pendukungnya yang menjamin terjadinya kemakmuran kaum tani.

Bagian *landreform* dalam pengertian reforma agraria tersebut di atas ada pada kalimat, "upaya untuk mengubah sistem penguasaan tanah dan memperbaiki jaminan kepastian penguasaan sumber daya tersebut bagi semua pihak yang memanfaatkannya".

Penulis telah mengemukakan bahwa program *landreform* di Indonesia adalah sebagaimana diatur dalam UUPA, yaitu khususnya Pasal 7 dan 17 untuk sumber pengaturan pembatasan luas tanah maksimum, Pasal 10 tentang larangan pemilikan tanah "*absentee*" dan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya sebagai strategi dalam rangka pelaksanaan reforma agraria dalam perolehan dan pemanfaatan tanah pertanian sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya petani di Indonesia.

Ketentuan *landreform*, khususnya peremajaan kembali pemilikan tanah

berupa penataan ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah, merupakan bagian pokok dalam konsep reforma agraria (*agrarian reform*) atau *landreform plus*. Pada era reformasi, terjadi perkembangan yang menggembirakan, dikarenakan banyak pihak yang berbicara dan peduli dengan program ini, meskipun masih terbatas pada tingkat wacana. Kesadaran akan pentingnya menata kembali kehidupan bersama yang berkeadilan sosial dan berkeadilan bagi rakyat melalui *landreform* mencapai puncaknya dengan diterbitkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) RI Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang mengharuskan dilakukannya pembaruan agraria atau reforma agraria.

Mengacu pada amanat penetapan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001, pemerintah memiliki kewajiban untuk membenahi regulasi bidang agraria agar tetap sejalan dengan jiwa dan semangat UUPA. Ketetapan MPR Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, dan menjadi mandat bagi pemerintah untuk melaksanakan Reforma Agraria

Tujuan Reforma Agraria dalam TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 antara lain untuk mengurangi kemiskinan; memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah; menata ulang ketimpangan penguasaan pemilikan, penggunaan, pemanfaatan tanah, dan sumber-sumber agraria; dan mengurangi sengketa dan konflik pertanian dan keagrariaan.

Namun dalam penerapannya, menurut penulis, mengalami stagnasi, tersendat-

9 Samsul Wahidin, *Dari Hukum Sumber Daya Agraria Menuju Penataan Lingkungan Hidup*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017, hlm 20.

sendat dan tidak tuntas terkesan dianaktirikan dalam kebijakan pembangunan bahkan baru pada tahun 1978 kemudian tahun 1983 dalam GBHN secara tegas dinyatakan landreform sebagai suatu kemauan politik. Perubahan jaman dengan adanya liberalisasi perdagangan menempatkan tanah sebagai komoditi membuat masalah ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah semakin kompleks dimana rakyat terutama petani kecil diposisikan sebagai korban arus kapitalisme global. Fenomena di atas terlihat jelas, dimana rejim orde baru sejalan awal langkah pemerintahannya telah meninggalkan roh dan semangat UUPA yang populis dan diganti dengan kebijakan memfasilitasi akumulasi modal.¹⁰

Boedi Harsono menyatakan, bahwa tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.¹¹

Dalam kerangka pencapaian tujuan keadilan sosial yang menjadi semangat dan roh UUPA pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan hukum dibidang pertanahan, antara lain UU No. 56 Prp 1960 sebagai pelaksanaan pasal 17 UUPA, UU No.2/1960 tentang Bagi Hasil, Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian yang kesemuanya disiapkan untuk pelaksanaan program *landreform*.

Keberadaan aturan-aturan tersebut tidak menjamin bahwa program landreform dapat dilaksanakan secara maksimal, pergantian rejim pemerintahan tidak memperlancar program ini bahkan macet dalam pelaksanaannya, sebab prinsip yang

digunakan oleh pemerintah yaitu tanah untuk sebesar-besarnya pertumbuhan ekonomi nasional. Aparatur militer juga diposisikan untuk mendukung proses ini dengan dasar asumsi bahwa pembangunan memerlukan stabilitas politik. Di sini konsep tanah berfungsi sosial (Pasal 6 UUPA) semakin jauh, fungsi sosial itu dimaknakan dan dijadikan dasar legitimasi pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan industri. Menurut Djoko Heriyadi, perangkat landreform sudah keropos, usang, dan hampir musnah tergusur oleh sistem ekonomi yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.¹²

Fenomena yang terjadi sekarang ini menunjukkan masih terjadinya penumpukan tanah atau penguasaan tanah oleh pihak tertentu, seperti oleh pejabat, mantan pejabat, dan para pengusaha,¹³ padahal Pasal 7 UUPA mengatur tentang larangan menguasai tanah melampaui batas tertentu, sebab hal ini merugikan kepentingan umum, karena berhubung dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah yang berpenduduk padat. Kelangkaan tanah menyebabkan tanah memiliki nilai ekonomi yang sangat tinggi.

Ketimpangan dalam pemilikan dan penguasaan tanah semakin nampak jelas akibat dari tidak meratanya pendistribusian/pembagian tanah, hal ini dapat dilihat dari gejala, tanah-tanah tersebut terakumulasi di tangan orang atau badan-badan tertentu. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Hery Haryadi, dosen Fakultas Hukum Unika, bahwa terjadi penyusutan luas lahan produktif. Termasuk penguasaan tanah yang hanya dikuasai oleh segelintir orang. Kekhawatiran terbesar adalah akan melambungnya harga tanah. Untuk memperkecil akses dari ketimpangan itu, dia menyatakan perlunya kesadaran akan

10 Fia S. Aji, "UUPA Sebagai Induk Landreform", <http://fiaji.blogspot.com/2007/09/uupa-sebagai-induk-landreform-by.html>. - Diakses: Selasa, 4-11-2008.

11 Boedi Harsono, op.cit, hlm 370.

12 Hasil wawancara dengan Djoko Heriyadi, Kepala Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Jawa Barat di Gedung Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Jawa Barat, pada Hari Rabu, 17-6-2009.

13 Ibid

aturan yang berlaku. Penegakan hukum yang menyangkut masalah tanah sangat diperlukan agar jangan sampai tanah dikuasai oleh orang atau badan tertentu saja. Bila itu terus berlanjut nanti akan banyak lahan yang sia-sia, sebab disebuah lingkungan perumahan tidak semua lahan tersebut digunakan. Padahal di sisi lain sekelompok masyarakat kecil kesulitan mencari tanah untuk bercocok tanam.¹⁴

Oleh sebagian kalangan, UUPA dipandang tidak mampu untuk mengatasi ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan tanah yang terjadi sekarang. Kebijakan pemerintah yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi telah menempatkan tanah sebagai asset yang memiliki nilai ekonomi tinggi, sehingga tak heran bila banyak pihak yang bermodal besar memborong tanah-tanah sebagai penanaman modal tabungannya. Penimbunan tanah-tanah demikian tentunya akan mengurangi daya produksi di pedesaan, karena berkurangnya kegiatan menggarap tanah atau tanah digunakan untuk kepentingan lain yang lebih menguntungkan.

Jika diteliti secara cermat, banyak aturan UUPA yang berkaitan dengan *landreform* sebagai peraturan yang stagnan di lapangan. Ihwal penyebabnya adalah, bahwa materi muatan peraturan tersebut tidak sinkron (senada dan senafas) dengan asas yang menaunginya. Dalam dunia hukum, pelanggaran asas dapat dikatakan kiamat. Sebaik apapun aturan organik yang bersifat teknis, akan terasa mandul di lapangan jika bertentangan dengan asas-asas umum hukum yang efektif.¹⁵

Menurut Djoko Heriyadi, Pelaksanaan *landreform* dalam rangka pelaksanaan reforma agraria tergantung pada kemauan politik (*politic will*) pemerintah

pusat sampai daerah.¹⁶ Namun, dalam perkembangannya penerapan ketentuan *landreform* di Indonesia pun mengalami stagnasi, tersendat-sendat, dan tidak tuntas, dimana hambatan utama pelaksanaan *landreform* adalah lemahnya kemauan politik dari pemerintah orde baru yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Kebijakan ini kurang memberikan keberpihakan pada masyarakat golongan ekonomi lemah, termasuk petani yang memang membutuhkan tanah.¹⁷

Kebijakan politik ekonomi pada masa Orde Baru yang mengutamakan pertumbuhan yang diyakini sebagai kebijakan yang tepat guna menghadapi persaingan global, terbukti menyebabkan terjadinya penguasaan tanah berskala besar oleh perusahaan-perusahaan besar dan para pemilik modal besar (investor). Sebaliknya tidak bisa dipungkiri bahwa pada masa Orde Baru sebenarnya juga telah dilakukan program pembagian tanah untuk rakyat misalnya melalui program transmigrasi. Namun kebijakan tersebut ternyata masih belum cukup untuk menciptakan landasan ekonomi rakyat yang kokoh. Hal ini terbukti dengan sangat dirasakannya dampak krisis moneter dan krisis ekonomi yang melanda sebagian besar negara di Asia terhadap perekonomian negara kita. Beberapa pihak berpendapat bahwa kebijakan pertanahan yang menciptakan penguasaan tanah dalam jumlah besar oleh pengusaha-pengusaha besar menjadi salah satu sebab terjadinya krisis tersebut.¹⁸

Era pemerintahan SBY sampai Jokowi, yang mana telah diterapkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria terhadap pemenuhan dan perlindungan HAM di Bidang Agraria, yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan penguasaan sumber-sumber kekayaan alam (Sumber Daya Alam) antara rakyat dan

14 Fia S. Aji, "UUPA Sebagai Induk Landreform", op.cit.

15 Aslan Noor, "Gagasan Pelaksanaan Landreform Sistem Gaya Baru (Suatu Telaahan Kontemplatif Antara Peluang & Tantangan)", Media Perencanaan BPN RI, Tanah Air, Biro Perencanaan Badan Pertanahan Nasional RI, Jakarta, Edisi Ke-2, 2007, hlm 57-58.

16 Hasil wawancara dengan Djoko Heriyadi, op.cit.

17 Fia S. Aji, op.cit.

18 Mohammad Hatta, op.cit., hlm 3.

pemilik modal. Hal ini dilakukan melalui penataan kembali pengusahaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam melalui pendistribusian sumber-sumber kekayaan agraria tersebut dalam rangka menciptakan keadilan di bidang pengusahaan dan pemilikan tanah. Akan tetapi, pada implementasinya, konsep ini tidak berjalan sesuai yang diharapkan. Pemerintah baru mampu mewujudkan legalisasi pemilikan tanah melalui penerbitan dan memberikan sertifikat tanah atas objek-objek yang sudah jelas penguasaannya. Sementara program redistribusi tanah yang awalnya dijanjikan akan meliputi distribusi sampai dengan 4,5 juta hektar lahan, hingga Mei 2019 baru terealisasi seluas 785 hektar saja yang meliputi 4 Desa.¹⁹

Menyikapi masalah tersebut, maka peningkatan pelaksanaan kebijakan di bidang penguasaan hak atas tanah yang lebih merata harus mendapat perhatian utama. Selain dari kebijakan tersebut juga akses rakyat, khususnya petani terhadap haknya atas tanah harus diperkuat.

2. Pengaturan Ketentuan Landreform Lebih Lanjut dalam Rangka Pelaksanaan Reforma Agraria Sebagai Upaya Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Petani di Indonesia di Indonesia

Salah satu bagian yang cukup penting dari UUPA antara lain ialah yang bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan *landreform*, seperti ketentuan mengenai luas maksimum-minimum hak atas tanah dan pembagian tanah kepada petani tak bertanah. Sebagaimana diketahui bahwa UUPA merupakan induk pelaksanaan *landreform* sehingga beberapa pasal yang terdapat dalam UUPA merupakan rincian

pelaksanaan *landreform*.²⁰ Mengenai dasar hukum pengaturan pelaksanaan *landreform* dapat dirinci sebagai berikut.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 17 UUPA tentang batas maksimum-minimum pemilikan tanah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dikenal sebagai UU Landreform. UU ini merupakan produk hukum untuk melengkapi UUPA. Didalamnya ditetapkan batas minimal dan maksimal luas tanah yang boleh dikuasai perorangan, khusus untuk usaha pertanian. Undang-undang ini merupakan pedoman dalam pelaksanaan *landreform* di zaman Orde Lama (ORLA) sampai tahun 1965, meskipun kurang sukses, dan tidak tuntas, salah satu penyebabnya redistribusi yang diberikan kepada rakyat belum didaftarkan, hanya diberi SK Redis, yang belum bisa dilakukan peralihan.²¹ Banyak kritik terhadap peraturan ini, misalnya bahwa batas minimal yang 2 ha per keluarga, dianggap tidak realistis untuk di Jawa.

Kemudian terhadap pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Dengan dasar produk hukum tersebut di atas, dari tahun 1960 sampai 1965 *landreform* berjalan, khususnya di Jawa.

Dengan orientasi yang kuat pada kepentingan masyarakat banyak, undang-undang ini mengatur secara spesifik mengenai hak-hak penguasaan dan pemilikan tanah. UUPA tersebut sudah cukup baik dalam segi isi, sehingga tidak perlu diutak-utik dulu.

Meski demikian, undang-undang yang hampir berumur 59 tahun tersebut dapat saja diganti dengan yang baru, misalnya, dengan alasan agar rakyat lebih mempunyai akses terhadap penguasaan dan pemilikan

19 Latuharhay, "Komnas HAM Evaluasi Implementasi Perpres No 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria", Komnas%HAM%20Evaluasi%20Implementasi%20Perpres%20No%2086%20Tahun%202018%20tentang%20Reforma%20Agraria%20-%20Komnas%20HAM.htm, diakses: 25-11-2019.

20 Supriadi, op.cit, hlm 203.

21 Hasil wawancara dengan Djoko Heriyadi, op.cit..

tanah dengan berdasarkan ide *landreform*. Undang-undang tersebut perlu menjadi paket reformasi karena konsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah kini ada pada kelompok tertentu, terutama dari kalangan konglomerat di masa orde baru, dan bahkan “mafia tanah”. Namun *landreform* sepertinya sulit diterapkan di Indonesia, karena kesulitan teknis hukum, kondisi sosial, politik dan ekonomi yang tidak mendukung, serta tidak cukupnya tanah yang tersedia untuk dibagikan pada para petani. Alasan lainnya, sudah ada perubahan konstitusi di masa tahun 1999-2004, sehingga undang-undang tersebut perlu menyesuaikan dengan semangat pembaruan bahwa pemerintah wajib mensejahterakan rakyatnya yang terwujud melalui perubahan konstitusi tersebut. Kemudian lahir Tap MPR Nomor: IX/MPR/2001 Tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Latar belakang kehadirannya adalah banyaknya konflik pertanahan, ketimpangan penguasaan, inkonsistensi hukum, dan semakin rusaknya sumber daya alam. Peraturan ini merupakan penugasan kepada pemerintahan Presiden Megawati untuk mengagendakan pelaksanaan reforma agraria, yang selama masa Orde Baru hampir tidak pernah diperhatikan. Produk hukum ini lahir dari iklim keterbukaan yang didesakkan terutama oleh kalangan organisasi non pemerintah, khususnya yang *concern* kepada agraria dan juga sumberdaya alam.

Menurut Supraba Sekarwati Widjayani, tersedianya peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan atau yang terkait dengan agraria sedemikian banyak tidak menjamin proses penegakan hukum agraria berjalan lancar dan optimal. Bahkan kadangkala tercipta ketidaksinkronan baik secara horizontal maupun vertikal, antara peraturan yang satu dan peraturan yang lain. Hal ini juga dapat terjadi tumpang tindih ataupun, kontradiktif satu sama lain.

Berkaitan dengan ini, TAP MPR RI No. IX Tahun 2001 dalam salah satu arah kebijakan Pembaruan Agraria telah memerintahkan untuk mengkaji ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi antar sektor.²²

UUPA dianggap oleh sejumlah pengamat sebagai suatu produk hukum yang paling populis (lebih bernuansa pro kepada rakyat kecil atau petani) di dibandingkan dengan produk-produk hukum lainnya yang dibuat di masa Orde Lama, Orde Baru maupun sampai sekarang ini. Di dalam perkembangannya, UUPA dianggap sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) dari peraturan-peraturan lain yang mengatur mengenai agraria dan pertanahan. Lahirnya undang-undang baru yang berkaitan dengan agraria dan pertanahan diharapkan dapat meneruskan semangat UUPA yang lebih populis (berpihak pada rakyat kecil terutama para petani). Akan tetapi dalam kenyataannya telah terjadi ketidaksinkronan antara UUPA yang dianggap sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) dengan undang-undang sektoral yang berkaitan pula dengan agraria dan pertanahan. Banyak ketentuan-ketentuan dari beberapa Undang-Undang sektoral tersebut yang tidak sesuai dengan apa yang telah digariskan di dalam UUPA.²³

Jika dicermati, banyak aturan UUPA yang berkaitan dengan *landreform* jadi stagnan di lapangan. Penyebabnya, materi muatan tidak sinkron dengan asas yang menaunginya. Beberapa peraturan *landreform*, seperti: ketentuan tentang *ceilling* atau *latifundia* (batas luasan maksimum orang/keluarga boleh memiliki bidang tanah), *absentee*, *ex* tanah swapraja, tanah partekelir dan tanah

22 Supraba Sekarwati Widjayani, Hukum Agraria dalam Perkembangan dan Realisasinya Penegakannya dalam Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum-Universitas Padjadjaran (Rudi Rizky, et.al), Editor, Refleksi Dinamika Hukum: Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir, in Memoriam Prof. Komar Kantaatmadja, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2008, hlm 380.

23 Pentingnya Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, <http://one.indoskripsi.com/click/670/0>.

terlantar sebagaimana diatur dalam UU No. 56/PRP/1960 jo PP No. 224 Tahun 1961 dan seluruh perangkat di bawahnya seperti PMA 25 Th 2002 jo PMA 36 Th. 1998, dianggap berbenturan dengan asas yang menaungi substansi yang hendak diatur. Sekalipun berbagai peraturan pelaksana dan perangkat tata cara kerja teknis sudah diatur, akan tetapi tidak dapat berlangsung secara efektif di lapangan.²⁴

Oleh karena itu, perlu dilakukan suatu penataan kembali kebijakan-kebijakan untuk mengatasi segala permasalahan mengenai agraria maupun pertanahan dalam upaya untuk meneruskan cita-cita Reforma Agraria (*Agrarian Reform*) dalam bidang pertanahan dan *Landreform*. Beberapa alternatif penyelesaian permasalahan tersebut diantaranya penyempurnaan aturan-aturan mengenai agraria maupun pertanahan sehingga terjadi keselarasan antara UUPA dengan beberapa Undang-Undang sektoral, sehingga tidak tumpang tindih dan inkonsistensi, tidak mengedepankan ego sektoral dan kepentingan pemilik modal yang berdampak pada maraknya sengketa tanah, yang berdampak secara normatif maupun empiris. Salah satu upaya penting guna mewujudkan hal tersebut adalah dilakukannya penyempurnaan (perubahan maupun amandemen) UUPA.

Dalam upaya untuk menyempurnakan UUPA hendaknya perlu diperhatikan beberapa pertimbangan sebagai berikut :

1. Pertimbangan naskah akademis sebagai dasar penyempurnaan UUPA untuk kedepannya. Agar amandemen maupun perubahan UUPA tersebut mampu menjadi instrumen hukum yang efektif, responsif, dan antisipatif dengan zamannya, maka diperlukan naskah akademis amandemen yang rasional komprehensif.
2. Penguatan dan penghormatan Hak

²⁴ Lihat Aslan Noor, "Gagasan Pelaksanaan Landreform Sistem Gaya Baru (Suatu Telaahan Kontemplatif Antara Peluang & Tantangan)", Media Perencanaan BPN RI, Tanah Air, Biro Perencanaan Badan Pertanahan Nasional RI, Jakarta, Edisi Ke-2, 2007, hlm 31.

Ulayat, untuk kedepannya harus ada suatu penguatan terhadap hak ulayat sebagaimana yang telah diatur di dalam UUPA. karena hal tersebut merupakan suatu upaya untuk mengakui eksistensi keberadaan masyarakat adat/penduduk asli setempat (*indigenous people*).

3. Penegasan pengaturan mengenai pembatasan tanah pertanian dan tanah non-pertanian, karena dirasakan adanya kesenjangan pemeliharaan dan pemanfaatan tentang tanah adat serta semakin jauh jarak dan rentang antara miskin dengan kaya.
4. Penegasan pengaturan mengenai pembebasan tanah, sehingga di era industrialisasi pada masa sekarang ini pemerintah tidak hanya mengutamakan kepentingan para investor saja. Pemerintah juga harus memperhatikan kepentingan rakyat yang menjadi korban dari pembangunan, misalnya, dengan memberikan kompensasi / uang ganti rugi yang layak serta relokasi bagi warga.
5. Penyerasian UUPA dengan Undang-Undang sektoral lainnya, sehingga tidak terjadi suatu pertentangan antara peraturan yang mengatur masalah agraria maupun pertanahan.
6. Guna mengatasi permasalahan yang timbul di bidang agraria dan pertanahan, berkaitan dengan kelembagaan maka perlu dibentuknya Departemen Agraria yang akan membawahi berbagai urusan seperti: urusan kehutanan, tata ruang, pertambangan, lingkungan hidup, minyak dan gas bumi serta lain-lain yang urusan tersebut bisa diserahkan kewenangannya setingkat Direktorat Jenderal (Dirjen).²⁵

Menurut Erman Rajagukguk beberapa UU dan peraturan pelaksanaan UUPA sudah tiba waktunya mengalami perubahan, seperti pengurangan luas batas maksimum umpamanya menjadi 2 ha dan batas minimum 1/2 ha amat diperlukan dengan

²⁵ Pentingnya Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960, ibid.

alasan jika batas maksimum yang ada sekarang terus dipertahankan maka tidak akan banyak tanah kelebihan yang dapat dibagikan kepada petani gurem yang demikian besar jumlahnya.²⁶

Struktur hukum (legal structure/ tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga) termasuk sumber daya manusia, penegak dan pelaksana hukum

Landreform merupakan program nasional, yang keberhasilan penerapannya memerlukan gerakan bersama-sama semua komponen bangsa dan mengingat kompleksitas dan skala kegiatan landreform dalam rangka pelaksanaan reforma agraria, selain perlu adanya pembenahan kelembagaan dan kinerja departemen/ instansi yang bergerak di bidang agraria khususnya di bidang pertanahan, terutama di bidang landreform, seperti terhadap Badan Pertanahan Nasional, baik Pusat maupun Provinsi, Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten, Dewan Reforma Agraria, baik tingkat Pusat, Provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota, Lembaga Pengelola Reforma Agraria juga perlu dibentuk kelembagaan/institusi yang bergerak di bidang agraria khususnya di bidang pertanahan, terutama di bidang landreform yang tangguh untuk menjalankan kebijakan, koordinasi, pelaksanaan dan pengendalian dalam rangka pencapaian tujuan pelaksanaan reforma agraria sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat petani di Indonesia, yang didukung oleh data dan informasi yang lengkap serta akurat. Lembaga/institusi ini diperlukan sebelum, selama, dan sesudah pelaksanaan landreform.

Berkaitan dengan pembenahan sumber daya manusia, penegak dan pelaksana hukum, maka menurut Supraba Sekarwati Widjayani, dalam proses penegakkan hukum, kemampuan SDM

dalam hal ini termasuk penegak hukum dan pelaksana hukum dalam mengetahui dan memahami peraturan perundang-undangan menentukan kelancaran berjalannya penegakkan hukum. Berkaitan dengan komponen SDM perlu dipahami bahwa tidak hanya unsur kemampuan melainkan juga dibutuhkan integritas moral dan itikat dari SDM termasuk penegak dan pelaksana hukum. Hal ini mengingat faktor kemampuan pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan memerlukan dukungan faktor integritas moral dari SDM yang melaksanakannya.²⁷

Budaya Hukum (Legal Culture)

Masyarakat

Legal culture (budaya hukum) berkaitan dengan persepsi dan apresiasi masyarakat terhadap hukum. Dengan demikian diperlukan upaya membangun kesadaran dan partisipasi masyarakat terhadap pentingnya peraturan perundang-undangan, khususnya yang berkaitan dengan *landreform*, yang dilaksanakan secara terencana, terprogram dan berkesinambungan.

Faktor lainnya yang harus diperhatikan dan dipersiapkan dalam proses penerapan ketentuan landreform lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria, adalah meningkatkan tingkat kesadaran hukum masyarakat dan budaya hukum dari masyarakat di mana proses penerapan hukum tersebut dijalankan. Menurut Supraba Sekarwati Widjayani, dalam kaitannya dengan proses meningkatkan kesadaran dan budaya hukum masyarakat terkait dengan pentingnya peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan secara terencana, terprogram dan berkesinambungan. Mengingat membentuk kesadaran hukum dan budaya hukum merupakan suatu proses dan memerlukan waktu, sehingga kegiatan sosialisasi peraturan perundang-undangan yang terprogram sebagai salah satu upaya yang dibutuhkan.²⁸

26 Fia S. Aji, op.cit.

27 Supraba Sekarwati Widjayani, op.cit, hlm 380.

28 ibid, hlm 381.

Ketersediaan Fasilitas, Sarana, Prasarana dan Pembiayaan

Dalam penerepan ketentuan *landreform* lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria tentunya memerlukan ketersediaan fasilitas, sarana, prasarana dan pembiayaan yang berhubungan dengan faktor produksi dan infrastruktur program yang memadai sehingga fasilitas, sarana, prasarana dan pembiayaan tersebut haruslah disiapkan seoptimal mungkin.

Menurut Supraba Sekarwati Widjayani, adanya peraturan perundang-undangan dan SDM saja dalam proses penegakkan hukum tidak cukup, mengingat penerapan peraturan perundang-undangan perlu difasilitasi dengan berbagai sarana dan prasarana agar proses penegakan hukum dapat berjalan lancar dan optimal, dan berkaitan dengan pelaksanaan *landreform*, khususnya mengenai sistem penjaringan objek *landreform* harus ada *database*, yang menginventarisir tanah-tanah, baik tanah negara bebas maupun tanah bekas hak, tanah partikelir, tanah swapraja, tanah kelebihan, tanah *absentee*, dan tanah bekas hak *erfpacht* kemudian mengambil langkah langkah selanjutnya seperti mengidentifikasi masalah ganti rugi.²⁹ Berkenaan dengan ini salah satu arah kebijakan Pembaruan Agraria di dalam TAP MPR RI No. IX Tahun 2001 juga telah memerintahkan adanya program penguatan kelembagaan, kewenangan dan sumber daya manusia.³⁰ Dengan demikian dalam konteks pengaturan ketentuan *landreform* lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia akhirnya akan sangat tergantung pada kualitas substansi hukum, kinerja struktur hukum, dan budaya hukum (kesadaran masyarakat) yang merupakan suatu sistem.

Akhirnya dengan mengambil teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja,

yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat ("*law as a tool of social engeneering*"), dimana menurut Mochtar Kusumaatmadja fungsi hukum bagi negara berkembang seperti halnya Indonesia, tidak hanya bersifat mengatur dan memelihara ketertiban saja, tetapi hukum harus membantu proses pembaharuan masyarakat itu, ia harus memberi ruang gerak untuk perubahan, bukan malah menghambat pembaruan demi mempertahankan nilai-nilai lama yang sudah ditinggalkan. Mochtar Kusumaatmadja ingin memberikan gambaran tentang apa yang sebenarnya yang diinginkan dan apa yang telah diinginkan oleh pengguna hukum sebagai alat rekayasa sosial. Ketentuan yang mengatur tentang *landreform*, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disingkat UUPA, Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 1961, berikut pelbagai peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dan peraturan-peraturan terkait lainnya serta ketentuan yang mengatur tentang Pembaruan Agraria (*Reforma Agraria/Agrarian Reform*) di Indonesia, seperti Tap MPR RI Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang dikuatkan Tap MPR RI Nomor: IV/MPR/2002, dikukuhkan Tap MPR RI Nomor: I/MPR/2003, dan ditegaskan Tap MPR No V/2003 dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria telah diimplementasikan, walaupun dalam pelaksanaannya masih mengalami stagnasi, tersendat-sendat dan tidak tuntas, namun sekarang tergantung kepada kita, mau diapakan peraturan perundang-undangan tersebut, karena peraturan

29 Hasil wawancara dengan Djoko Heriyadi, op.cit., dan Riswan Suhendi, Kepala Seksi Landreform Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Jawa Barat, di Gedung Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Jawa Barat, pada Hari Rabu, 17-6-2009.

30 Supraba Sekarwati Widjayani, op.cit., hlm 381.

perundang-undang tersebut hanya sebagai sarana.

Bila mencermati uraian di atas, maka UUPA sebagai induk *landreform* pada dasarnya hanya berisikan hal-hal yang pokok saja, pengaturan secara khusus hanya dapat dijumpai dalam Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya, yang tentu saja dapat berubah atau disempurnakan dan kesemuanya bergantung pada situasi dan kondisi yang berkembang. Maka dengan perkembangan masyarakat sekarang ini serta meningkatnya kebutuhan akan tanah, penerapan ketentuan *landreform* harus dituntaskan pelaksanaannya yang tentunya harus didukung oleh kemauan politik pemerintah, maka kebijakan pertanahan perlu untuk diperbaharui sesuai konsep pembaruan agraria dan paradigma baru yang mendukung ekonomi kerakyatan, demokratis, dan partisipatif.

Berdasarkan uraian di atas, maka pengaturan ketentuan *landreform* lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia perlu dilakukan pembenahan dan penyempurnaan atau pengkajian ulang yang optimal terhadap berbagai materi hukum (*substance*)/peraturan perundangan-undangan di bidang pertanahan, khususnya yang terkait dengan *landreform*, membenahi dan memperkuat struktur hukum (*legal structure*/tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga) dan budaya hukum (*legal culture*). Selain itu, juga yang tak kalah penting untuk diperhatikan, adalah masalah peningkatan ketersediaan fasilitas, sarana prasarana dan pembiayaan. Keempat aspek atau komponen dalam mendukung proses pengaturan ketentuan *landreform* lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia tersebut merupakan satu kesatuan sistem, artinya keempat aspek tersebut adalah sub sistem-sub sistem yang membangun dan membentuk satu sistem proses pengaturan ketentuan *landreform* lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di

Indonesia agar dapat berjalan lancar dan sesuai dengan tujuannya sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani. Singkatnya, bahwa pengaturan ketentuan *landreform* lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia sebaiknya diadakan pembenahan dan penyempurnaan atau pengkajian ulang yang optimal peraturan perundang-undangan yang bersifat operasional, termasuk yang berkaitan dengan kelembagaan *landreform* serta peningkatan ketersediaan fasilitas, sarana prasarana dan pembiayaan.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan, maka dapat ditemukan kesimpulan sebagai berikut:

1. Penerapan ketentuan *landreform* sebagaimana diatur dalam UUPA, yaitu terutama pasal 7, 10 dan 17, Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dalam rangka pelaksanaan reforma agraria sebagaimana diatur Tap MPR RI Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang dikuatkan Tap MPR RI Nomor: IV/MPR/2002, dikukuhkan Tap MPR RI Nomor: I/MPR/2003, dan ditegaskan Tap MPR No V/2003 dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat petani di Indonesia masih mengalami stagnasi (kemacetan), tersendat-sendat dan tidak tuntas. Sebagai contoh masih terjadinya penumpukan tanah oleh pihak tertentu atau tanah tersebut terakumulasi di tangan orang atau badan-badan tertentu, padahal Pasal 7 UUPA mengatur tentang larangan menguasai tanah melampaui batas tertentu, sebab hal ini merugikan

kepentingan umum, karena berhubung dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah yang berpenduduk padat. Kelangkaan tanah menyebabkan tanah memiliki nilai ekonomi yang sangat tinggi.

2. Bahwa pengaturan ketentuan landreform lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia sebaiknya adalah dengan jalan melakukan pembenahan dan penyempurnaan atau pengkajian ulang yang optimal terhadap berbagai materi hukum (substance)/peraturan perundangan-undangan di bidang pertanahan, khususnya yang terkait dengan landreform, kemudian membenahi dan memperkuat struktur hukum (legal structure/tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga) dan budaya hukum (legal culture). Selain itu, juga yang tak kalah penting untuk diperhatikan, adalah masalah peningkatan ketersediaan fasilitas, sarana prasarana dan pembiayaan. Keempat aspek atau komponen dalam mendukung proses pengaturan ketentuan landreform lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia tersebut merupakan satu kesatuan sistem, artinya keempat aspek tersebut adalah sub sistem-sub sistem yang membangun dan membentuk satu sistem proses pengaturan ketentuan landreform lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia agar dapat berjalan lancar dan sesuai dengan tujuannya sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani.

Singkatnya, bahwa pengaturan ketentuan landreform lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia sebaiknya diadakan pembenahan dan penyempurnaan atau pengkajian ulang yang optimal peraturan perundang-undangan yang bersifat operasional, termasuk yang berkaitan dengan kelembagaan landreform

serta peningkatan ketersediaan fasilitas, sarana prasarana dan pembiayaan.

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, maka dapat disampaikan saran sebagai berikut:

1. Hendaknya penerapan ketentuan landreform di Indonesia harus dituntaskan pelaksanaannya yang tentunya harus didukung oleh kemauan politik pemerintah, maka kebijakan pertanahan perlu untuk diperbaharui sesuai konsep pembaruan agraria dan paradigma baru yang mendukung ekonomi kerakyatan, demokratis dan partisipatif sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani. Selain itu, untuk penerapan ketentuan landreform dalam rangka pelaksanaan reforma agraria sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945, UUPA, Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan Tap MPR RI Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang dikuatkan Tap MPR RI Nomor: IV/MPR/2002, dikukuhkan Tap MPR RI Nomor: I/MPR/2003, dan ditegaskan Tap MPR No V/2003 dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria dibutuhkan sinkronisasi dan kordinasi antar lembaga atau instansi dan institusi teknis, pemerintah dari pusat, propinsi sampai ke kabupaten yang berkaitan dengan pelaksanaan landreform harus ditingkatkan dalam upaya mendapatkan kesamaan pengertian dan langkah, agar tidak menimbulkan kesimpangsiuran dan dapat memberi dampak positif terhadap pembangunan pertanian. Selain itu partisipasi aktif dari para petani dan rakyat juga harus ditingkatkan. Tujuan akhir dari pelaksanaan penerapan ketentuan landreform dalam rangka pelaksanaan reforma agraria adalah

menciptakan kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia, khususnya kaum petani.

Apabila penerapan ketentuan landreform benar-benar dijalankan oleh pemerintah, maka amanat UUDNRI Tahun 1945 tentang menciptakan kemakmuran bagi rakyat dapat terwujud. Sudah saatnya Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945 serta UUPA dan peraturan perundang-undangan terkait dengan landereform dijalankan secara konsisten. Landreform yang merupakan inti dari reforma agraria adalah alat untuk kembali memberdayakan rakyat bukan memperdaya rakyat, khususnya masyarakat petani.

2. Pengaturan ketentuan landreform lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia sebaiknya menyesuaikan dengan semangat pembaruan dimana pemerintah wajib mensejahterakan rakyatnya, khususnya masyarakat petani Indonesia, yang diwujudkan dengan pembenahan dan penyempurnaan atau pengkajian ulang yang optimal terhadap berbagai materi hukum (substance)/peraturan perundangan-undangan di bidang pertanahan, khususnya yang terkait dengan Reforma Agraria. Hal tersebut perlu dilakukan, karena ada beberapa ketentuan dalam peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan landreform yang sudah tidak

sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan pembangunan, misalnya mengenai penetapan batas minimum dan maksimum sebagaimana yang termuat dalam Pasal 1 UU No. 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, karena mengingat laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang relatif cepat, sudah barang tentu ketentuan tersebut sudah tidak realistis lagi pada masa sekarang dan mendatang. Kemudian membenahi dan memperkuat struktur hukum (legal structure/tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga) dan budaya hukum (legal culture). Selain itu, juga yang tak kalah penting untuk diperhatikan, adalah masalah peningkatan ketersediaan fasilitas, sarana prasarana dan pembiayaan. Keempat aspek atau komponen dalam mendukung proses pengaturan ketentuan landreform lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia tersebut merupakan satu kesatuan sistem, artinya keempat aspek tersebut adalah sub sistem-sub sistem yang membangun dan membentuk satu sistem proses pengaturan ketentuan landreform lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di Indonesia agar dapat berjalan lancar dan sesuai dengan tujuannya sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani.

Daftar Pustaka

- Anonimous, GBHN, Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 dilengkapi dengan UUD 1945 dan Perubahannya, Piagam Jakarta, Susunan Kabinet, Susunan Ketatanegaraan, UUD 1945 dan Penjelasannya, Penabur Ilmu, tt, tk
- Aslan Noor, "Gagasan Pelaksanaan Landreform Sistem Gaya Baru (Suatu Telaahan Kontemplatif

Antara Peluang & Tantangan", Media Perencanaan BPN RI, Tanah Air, Biro Perencanaan Badan Pertanahan Nasional RI, Jakarta, Edisi Ke-2, 2007.

- B.N. Marbun, Kamus Hukum Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, hlm 152. Lihat pula J.C.T. Simorangkir, dkk, Kamus Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Kesepuluh, 2006

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, Cetakan sembilan (edisi revisi), 2003, hlm 3.
- Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala (ed.), *Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-Hak atas Tanah ditinjau dari aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya*, CV Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008
- Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah: Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005.
- S.M.P Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed.), *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008.
- Samsul Wahidin, *Dari Hukum Sumber Daya Agraria Menuju Penataan Lingkungan Hidup*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017.
- Soesilo Prajogo, *Kamus Hukum Internasional & Indonesia*, dilengkapi dengan Penjelasan dan Kaitannya dengan KUHP & KUHP, KUH Perdata serta KUHD, WIPRESS, t.k., cetakan:1, 2007.
- Suardi, *Hukum Agraria*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2005.
- Supraba Sekarwati Widjayani, *Hukum Agraria dalam Perkembangan dan Realisasinya Penegakannya dalam Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum-Universitas Padjadjaran* (Rudi Rizky, et.al), Editor, *Refleksi Dinamika Hukum: Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir*, in *Memoriam Prof. Komar Kantaatmadja, Perum Percetakan Negara RI*, Jakarta, 2008.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Zainul Bahri, *Kamus Umum Khususnya Bidang Hukum & Politik*, Angkasa, Bandung, Cetakan Kesatu, 1996.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) RI Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam,

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ((Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.

