

**REFORMA AGRARIA DALAM KONTEKS KESEJAHTERAAN KAUM TANI
MISKIN DALAM PENGUASAAN TANAH DI INDONESIA DIHUBUNGKAN
DENGAN TAP MPR NO. IX/MPR/2001 TENTANG PEMBARUAN AGRARIA DAN
PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM JO PERATURAN PRESIDEN NO. 86
TAHUN 2018 TENTANG REFORMA AGRARIA**

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS PASUNDAN BANDUNG

**IYUS SWANDI
188040006**

ABSTRAK

Reforma agraria merupakan ide atau gagasan terbaik yang pernah lahir dalam rangka mengatasi persoalan tanah dan masalah pengelolaan sumber daya alam, pada hakikatnya tujuan dilaksanakannya reforma agraria untuk meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah. Karena pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Selain itu banyak berbagai undang-undang sektoral yang lahir saling tumpang tindih dan bertentangan yang menciptakan hukum tersendiri sehingga perlu diharmoniskan.

Metode pendekatan yang digunakan dalam Penulisan ini adalah yuridis normatif. Spesifikasi Penulisan yang digunakan yaitu deskriptif analisis. Metode dan teknik pengumpulan data dalam Penulisan ini dilakukan dengan studi kepustakaan dan wawancara dengan instansi terkait. Metode analisis data dilakukan dengan menggunakan metode analisis secara yuridis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan reforma agraria dan peraturan perundang-undangan yang berlaku telah merujuk kepada adanya perlindungan terhadap kesejahteraan kaum tani miskin yang bertujuan mengurangi kemiskinan, menurunkan ketimpangan penguasaan dan kepemilikan lahan. Akan tetapi dalam realisasinya masih amat dan timpang dan tidak adil dan belum sepenuhnya melaksanakan apa yang diperintahkan undang-undang, sehingga masih banyak ketidakadilan dan belum berdampak signifikan terhadap kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah.

Kata Kunci: Reforma Agraria, Petani, Penguasaan Tanah

ABSTRACT

Agrarian reformation is the best idea or idea ever born to tackle land issues and the management of natural resources, the very purpose of the agrarian reformation to promote the welfare of poor farmers in land mastery. As management of land resources and natural resources has long contributed to a decline in the quality of the environment, the inequality of the mastery structure, the possessions, use, and use of it and have resulted in conflict. So many sectoral laws of birth overlap and contradict each other that create laws of their own so that they need to be sealed.

The method of approach used in this writing is juridical normative. The specification used is descriptive analytical. Data collecting technique and method are done through library study and interview with related institution. Data analysis method is done using juridical qualitative method of analysis.

Research has shown that the policy of agrarian reformation and applicable legislation have referred to protection against the welfare of poor farmers aimed at reducing poverty, lowering inequality in mastery and land ownership. But in reality it was still very unequal and unjust and had not fully carried out what the law had commanded, so much injustice and had not significantly affected the welfare of the poor farm in the land.

Keywords: Agrarian Reformation, Farmer, Land Mastery

A. Pendahuluan

Indonesia adalah negara yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, masih bercorak agraris. Kenyataan menunjukkan bahwa mayoritas penduduk Indonesia masih hidup atau tergantung dari sektor pertanian. Masalah kepemilikan tanah pertanian, terutama dalam hubungan antara petani pemilik tanah dengan penggarap tanah menjadi masalah tersendiri yang dihadapi pemerintah saat ini.¹ Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi Bangsa Indonesia yang mampu memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat.

Tanah mempunyai peran penting dalam pemenuhan kehidupan manusia, sehingga banyak manusia yang berusaha untuk menguasai dan memiliki tanah seluas-luasnya, namun penguasaan tanah tersebut tidak diikuti dengan pengusahaan, pemanfaatan, dan penggunaan tanahnya, serta tidak memperhatikan batas minimum dan maksimum yang ditentukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga terjadi pembiaran atas tanah yang menyebabkan tanah tidak terawat yang berakibat tanah menjadi terindikasi terlantar bahkan bisa menjadi terlantar. Padahal di sisi lain masih banyak masyarakat miskin di pedesaan yang sebagian besar bergantung pada pertanian untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Bagi para petani, tanah memainkan peran yang penting dalam kehidupan ekonomi dan sosial mereka. Tanah memberikan mereka akses untuk mendapatkan peluang, pendapatan, ekonomi yang baik, kesehatan, dan status dalam masyarakat. Hal tersebut kemudian menjadi masalah krusial di sebagian besar negara tentang bagaimana meningkatkan dan memberi kepastian hukum kepada masyarakat miskin untuk memiliki lahan tetap. Kebijakan pembangunan pemerintah yang menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi dengan fokus pembangunan di bidang industri dan perdagangan, tanpa memperhatikan masalah agraria sebagai basis pembangunan telah berdampak pada alih fungsi tanah sekaligus marginalisasi masyarakat pedesaan.²

Alih fungsi tanah juga terjadi di daerah perkotaan, seiring dengan meningkatnya aktivitas pembangunan khususnya di kota-kota besar, banyak lahan dan pemukiman penduduk di sekitar pusat pemerintahan dan pusat perdagangan beralih fungsi menjadi

¹ Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 9.

² *Perolehan hak atas tanah*,

<http://skripsigratis83.blogspot.co.id/2011/06/perolehan-hak-atas-tanah.html>, di akses pada Jumat 28 Oktober 2022, pukul 14.30 Wib

pabrik, pertokoan, atau fasilitas umum lainnya. Meningkatnya kebutuhan akan tanah yang diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh swasta membawa konsekuensi pada pemerintah untuk menyediakan lahan bagi kegiatan tersebut, sementara lahan yang tersedia bersifat terbatas. Keadaan ini memaksa pemerintah untuk melakukan pengambilalihan tanah rakyat.³

Pembaruan agraria atau yang lebih dikenal dengan nama reforma agraria (*agrarian reform*) merupakan ide atau gagasan terbaik yang pernah lahir dalam rangka mengatasi persoalan tanah dan masalah pengelolaan sumber daya alam. Pada hakikatnya, tujuan dilaksanakannya reformasi agraria adalah meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin. Pada tahun 2001 lahirlah TAP MPR NO IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dalam konsideran Ketetapan MPR tersebut menilai pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Selain itu Ketetapan MPR ini menilai bahwa berbagai undang-undang sektoral yang lahir saling tumpang tindih dan bertentangan, sehingga perlu diharmoniskan. Pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus segera dilakukan di Indonesia dengan cara terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi, dan peran serta masyarakat.

Ketetapan MPR ini menggunakan istilah pembaruan agraria yang diartikan sebagai proses yang berkesinambungan yang berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam rangka reforma agraria yang dapat menciptakan adanya kepastian hak atas tanah yang digunakan oleh masyarakat kecil khususnya petani untuk mewujudkan menciptakan lapangan kerja di daerah pedesaan harus memerlukan peraturan yang mendukung atau koordinasi antar instansi terkait, yang pertanggungjawabannya jelas, dan perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi program transparansi pembaruan agraria yang tepat sasaran.⁴

³ Muhammad Ilham Arisaputra, *Op. Cit*, hlm. 278.

⁴ Sudargo Gautama, *Tapsiran UUPA*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 23.

Dengan demikian apa yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dimana bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat tercapai. Dari uraian di atas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dan menuangkannya ke dalam Tesis yang berjudul: **“Reforma Agraria Dalam Konteks Kesejahteraan Kaum Tani Miskin Dalam Penguasaan Tanah Di Indonesia Dihubungkan Dengan TAP MPR NO IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Jo Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria”**.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas penulis identifikasikan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah di Indonesia?
2. Bagaimanakah strategi reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah di Indonesia?
3. Apakah pelaksanaan reforma agraria pada saat ini telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian yang akan dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Ingin mengetahui dan memahami serta mengkaji reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah di Indonesia.
2. Ingin mengetahui dan memahami serta mengkaji strategi reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah di Indonesia.
3. Ingin mengetahui dan memahami serta mengkaji apakah pelaksanaan reforma agraria pada saat ini telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan oleh penulis mencakup beberapa hal, antara lain:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian adalah deskriptif analitis, yaitu dengan menggambarkan kajian reforma agraria dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan teori-teori hukum yang mendukung serta menganalisis kendala yang sering terjadi dalam praktik.

Menurut pendapat Soerjono Soekanto:

Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang sedang diteliti, yang artinya mempertegas hipotesa, yang dapat membantu teori-teori lama atau dalam rangka menyusun teori-teori baru. Kegiatan penelitian ini dipergunakan tipologi penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mempergunakan data sekunder.⁵

Penelitian deskriptif juga merupakan gambaran yang bersifat sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta secara ciri khas tertentu yang terdapat dalam suatu objek penelitian. Dengan itu peneliti menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Penulis menganalisis mengenai kendala-kendala yang terjadi terhadap reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin terhadap penguasaan tanah di Indonesia, serta memaparkan mengenai obyek penelitian dengan memaparkan situasi dan masalah untuk memperoleh gambaran mengenai situasi dan keadaan reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin terhadap penguasaan tanah di Indonesia.

Dengan cara pemaparan data yang diperoleh sebagaimana adanya, kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan teori-teori hukum yang mendukung serta menganalisis kendala-kendala yang terjadi untuk menghasilkan kesimpulan mengenai permasalahan yang diteliti perihal reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah di Indonesia dihubungkan dengan TAP MPR NO IX/MPR/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam jo Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 9.

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis mempergunakan metode pendekatan secara yuridis normatif, dimana yuridis normatif yakni penelitian ini difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma hukum yang bersifat *imperatief* (harus ditaati, mengikat, dan memaksa bagi setiap orang tanpa adanya pengecualian dimata hukum) serta kaidah atau norma dalam hukum positif yang menentukan bagaimana manusia seyogyanya berperilaku dan bersikap didalam masyarakat agar kepentingan orang lain terlindungi, sebagai konsekuensi pemilihan topik permasalahan hukum.⁶

Dalam penelitian hukum yang mengutamakan pada penelitian norma-norma atau aturan-aturan, studi kepustakaan ditunjang oleh studi lapangan mengenai permasalahan di dalam reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah di Indonesia. Dimana penelitian dilakukan terhadap asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum yang menjadi patokan-patokan berperilaku atau bersikap tak pantas. Penelitian tersebut dapat dilakukan terutama terhadap bahan hukum primer, sekunder dan tersier, sepanjang bahan tadi mengandung kaidah hukum dan membantu dalam mencari sebuah jawaban atas permasalahan yang diteliti di atas.

Metode pendekatan tersebut diperlukan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan yaitu hubungan peraturan yang satu dengan peraturan yang lain serta kaitannya dengan penerapannya di dalam praktik. Hal tersebut bertujuan untuk mengkaji dan menguji aspek-aspek hukum agraria dan menemukan hukumnya dalam kenyataan (*in concreto*).

3. Tahap Penelitian

Berkenaan dengan digunakannya metode penelitian yuridis normatif, maka dilakukan penelitian melalui dua tahapan, yaitu:

- a. Pada tahap penelitian ini penulis, menekan pada penelitian kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian dengan cara mengambil dari bahan pustaka, yakni untuk mencapai konsep-konsep, teori-teori, pendapat para

⁶ Johny Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 295.

ahli ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan permasalahan, kepustakaan itu meliputi:⁷

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang sifatnya mengikat terhadap masalah-masalah yang akan diteliti seperti Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 amandemen IV, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Keppres No. 34/2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, Peraturan Pemerintah No. 11/2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Perpres No. 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Perpres No. 86/2018 tentang Reforma, TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Perpres No.18/2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024.
 - 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁸ Contohnya doktrin hasil penelitian, karya-karya ilmiah para sarjana, jurnal dan tulisan-tulisan lain yang bersifat ilmiah. Penelitian terhadap bahan hukum sekunder ini dimaksudkan untuk membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer.
 - 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Contohnya kamus umum, kamus istilah hukum, ensiklopedia, internet, surat kabar, artikel hukum dan seterusnya.
- b. Studi Lapangan (*Field Research*) adalah salah satu cara untuk mengumpulkan dan menganalisis data primer yang diperoleh langsung dari lapangan untuk memberi gambaran mengenai permasalahan hukum yang timbul di lapangan dengan melakukan wawancara langsung terhadap narasumber kepada lembaga Badan Pertanahan Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria.⁹

⁷ Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 10.

⁸ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hlm. 14.

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke-3, UI Press, Jakarta, 2014, hlm. 52.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan melalui metode kepustakaan yakni dengan cara menginventarisir peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum dan teori-teori hukum secara sistematis dan terarah, terkait dengan reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah di Indonesia. Adapun cara yang dilakukan dengan pengumpulan data yang bersumber pada peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan kepustakaan lainnya yang ditunjang dengan data lapangan. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan:

a. Studi Kepustakaan

Menurut Soerjono Soekanto “studi dokumen merupakan suatu alat pengumpul data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*.¹⁰ *Content analysis* yaitu mengkaji literatur-literatur, karya ilmiah para sarjana, rancangan undang-undang, peraturan perundang-undangan, catatan-catatan ilmiah, jurnal hukum, ensiklopedia dan melalui penelitian untuk mendapatkan data lapangan guna mendukung data sekunder terhadap hal-hal yang erat hubungannya dengan permasalahan reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah di Indonesia.

b. Wawancara

Diadakan wawancara ini untuk memperoleh data secara langsung yang berasal dari lembaga intansi yang terkait dengan masalah reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah di Indonesia.

5. Alat Pengumpul Data

Alat adalah sarana yang dipergunakan. Alat pengumpul data yang digunakan sangat bergantung pada teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dalam penelitian tersebut.¹¹ Di sini penulis akan mempergunakan data primer dan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dengan cara sebagai berikut:

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo, Jakarta, 2012, hlm. 66.

¹¹ Fakultas Hukum Unpas, *Panduan Penyusunan Penulisan Hukum (Tugas Akhir)*, Bandung, 2015, hlm. 19.

a. Alat pengumpulan data hasil penelitian kepustakaan

Penelitian kepustakaan ini untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Kepustakaan tersebut dapat berupa rancangan undang-undang, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah para sarjana dan lain-lain sumber.¹²

Penelitian kepustakaan yang disajikan oleh penulis memuat tentang berita catatan-catatan hasil inventarisasi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Alat pengumpul data berupa catatan-catatan, alat tulis berupa pulpen dan keperluan catatan lainnya terhadap hal-hal yang erat hubungannya dengan reforma agraria dalam konteks kesejahteraan kaum tani miskin dalam penguasaan tanah di Indonesia dihubungkan dengan TAP MPR NO IX/MPR/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam jo Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

b. Alat pengumpul data hasil penelitian lapangan

Penelitian lapangan adalah cara memperoleh data yang bersifat primer. Dalam hal ini diusahakan untuk memperoleh data-data dengan mengadakan tanya jawab (wawancara) dengan berbagai instansi terkait, maka diperlukan alat pengumpulan terhadap penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan (pedoman wawancara) dan proposal, kamera, alat perekam (*tape recorder*) atau alat penyimpanan (*flashdisk*).

6. Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari penelitian kepustakaan maupun dari data hasil penelitian lapangan akan dianalisis dengan menggunakan metode yuridis kualitatif yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, data deskriptif yaitu data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata. Analisis yang diteliti dan dipelajari adalah objek penelitian yang utuh bertujuan untuk mengerti dan memahami melalui pengelompokan dan penyeleksian data yang diperoleh dari penelitian lapangan yang menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, penafsiran-penafsiran hukum dan kaidah-kaidah hukum serta dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi konstruksi hukum yang diperoleh oleh studi

¹² Ronny Hanitijio Soemitro, *Op.Cit*, hlm. 98.

kepuustakaan. Sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan. Peraturan perundang-undangan yang satu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain sesuai dengan asas hukum yang berlaku.

7. Lokasi Penelitian

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), di Jl. Pancoran Indah I Blok E3 Nomor 1 Jakarta Selatan.

C. Pembahasan

1. Reforma Agraria Dalam Konteks Kesejahteraan Kaum Tani Miskin Dalam Penguasaan Tanah Di Indonesia

a. Reforma Agraria Untuk Kesejahteraan

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sesungguhnya merupakan jawaban atas ketidakadilan dari peraturan perundang-undangan agraria zaman kolonial terhadap kedudukan rakyat Indonesia yang sebagian besar menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian. Jawaban itu direalisasikan dalam bentuk ketentuan yang menggariskan perlunya perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah dengan menata kembali hubungan hukum antara orang dengan tanah dan orang dengan orang yang berhubungan dengan tanah. UUPA memang didesain untuk meningkatkan kedudukan mereka yang mendasarkan penghidupannya di bidang pertanian, sehingga dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur peningkatan kedudukan hukum petani, seperti pembatasan pemilikan tanah pertanian, larangan pemilikan tanah secara *absentee* bagi hasil pertanian, dan sebagainya, dengan ini maka tidak salah jika dikatakan bahwa prinsip tanah untuk petani adalah basis filosofinya.¹³

Reforma Agraria tidak boleh dipahami sebagai proyek bagi-bagi tanah semata, tapi harus diorientasikan pada upaya peningkatan kesejahteraan petani secara revitalisasi pertanian dan pedesaan secara menyeluruh. Untuk itu, selain harus merupakan upaya penataan struktural untuk menjamin hak rakyat atas sumber-sumber agraria melalui *landreform*, reforma agraria harus merupakan upaya pembangunan lebih luas yang melibatkan multi-pihak untuk menjamin agar aset tanah yang telah diberikan dapat berkembang secara produktif dan

¹³ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 30.

berkelanjutan. Hal ini mencakup pemenuhan hak-hak dasar dalam arti luas, misalnya pendidikan, kesehatan, dan juga penyediaan dukungan modal, teknologi, manajemen, infrastruktur, pasar dan lain-lain. Komponen yang pertama disebut sebagai *asset reform*, sedangkan yang kedua disebut *access reform*. Keduanya merupakan pendukung konsep *landreform* dalam kerangka reforma agraria.

Kegiatan redistribusi tanah akan memudahkan akses petani terhadap tanah dan sekaligus merupakan upaya pemerataan penguasaan dan kepemilikan tanah. Kegiatan redistribusi ini tidak berhenti sampai tanah dibagikan, sebab jika sampai disitu, para petani penerima tanah cenderung menjual kembali tanah yang diterimanya, sehingga diperlukan program pasca redistribusi (*access reform*) sebagai tindak lanjut, yang memberi kesempatan kepada petani untuk memperoleh bantuan, seperti bantuan modal (kredit) dengan syarat yang ringan, pemasaran, pelatihan, pemberian bibit, dan akses terhadap teknologi.

Dengan berjalannya reforma agraria sesuai dengan konsep-konsep di atas, maka sangat diharapkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat akan dapat terwujud. Masyarakat sebagai penerima manfaat diberikan aset melalui redistribusi tanah, sehingga penerima manfaat yang selama ini tidak memiliki lahan untuk usaha atau hanya sebagai pekerja di lahan yang di olah, kini memiliki penguasaan dan kepemilikan atas lahan.

b. Hak Menguasai Negara

Konstitusi Negara Republik Indonesia telah menggariskan secara normatif kewenangan negara untuk mengatur bidang pertanahan dan sumber daya alam, yakni dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Oleh sebab itu, harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Maka Pasal 33 ayat (3) ini kemudian diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan nama UUPA. Mohammad Hatta yang merupakan pencetus Pasal 33 UUD 1945 mengatakan bahwa keberadaan usaha negara dalam sistem ekonomi hanya pada pelayanan umum, seperti listrik, air, dan gas, atau apa yang disebut sebagai *public utilities* yang merupakan bidang

garapan negara ditambah dengan cabang-cabang produksi yang penting lainnya seperti industri pokok dan pertambangan.¹⁴ Atas dasar hak menguasai negara, kemudian negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai ataupun memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.¹⁵

Hak menguasai negara dipegang oleh negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi bangsa Indonesia. Hak menguasai negara ini meliputi seluruh tanah-tanah di Indonesia, baik yang bertuan maupun yang tidak bertuan (tanah yang dikuasai langsung oleh negara), baik yang telah dihaki maupun yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah yang dikuasai langsung oleh negara inilah yang kemudian dikelola oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah untuk kesejahteraan rakyat secara menyeluruh. Hak menguasai negara ini idealnya tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi untuk pengelolaannya dapat dilimpahkan kepada daerah maupun kepada pihak ketiga dengan pemberian penguasaan tanah tertentu.

Kajian mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam memberikan pengertian bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menekankan kepada tanggung jawab negara atas kesejahteraan rakyat melalui pengaturan dan pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya agar dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, konsep penguasaan negara atas sumber daya alam kemudian di implementasikan ke dalam beberapa undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam.

c. Reforma Agraria Berparadigma Pancasila

Pengelolaan sumber daya alam merupakan bias ekonomi, sedangkan reforma agraria merupakan bias sosial politik. Dalam sejarahnya yang panjang,

¹⁴ Mohammad Hatta dalam Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 53

¹⁵ Maria S. W. Sumardjono, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Penguasaan Tanah oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 14 Februari 1998, hlm. 4.

sejak awal reforma agraria pada hakikatnya merupakan kebijakan sosial-politik, bukan kebijakan ekonomi. Barulah pada peralihan abad 19 ke abad 20, aspek ekonomi menjadi pertimbangan penting dalam agenda reforma agraria. Reforma agraria tidak bisa dilepaskan dari dinamika politik, perdebatan ideologi, dan campur tangan pihak internasional di masa lampau.

Apa yang terjadi di masa lampau tersebut berkaitan erat dan mempengaruhi keadaan struktur agraria di Indonesia saat ini, sehingga mendesak diperlukan suatu studi yang komprehensif mengenai gagasan reforma agraria di Indonesia, terutama dalam menata politik pertanahan nasional yang menuai banyak masalah. Tidak hanya dalam wilayah konsepsional dan teoretik, tetapi juga bagaimana dinamika politik dan ideologi juga ikut mewarnai gagasan itu. Seperti diamanatkan dalam konstitusi, idealnya setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasarkan pada Pancasila dengan memuat konsistensi substansi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hierarkinya.

Ketentuan konstitusi tersebut haruslah dijadikan sebagai instrumen politik pembangunan dan politik hukum penataan kembali politik agraria nasional dalam kerangka reforma agraria dengan menjadikan Pancasila sebagai paradigma politik hukum sehingga Pancasila dapat berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* dalam konteks kehidupan bernegara. Politik hukum agraria di Indonesia haruslah berpegangan pada paradigma Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional. Artinya, Pancasila merupakan sumber dari segala hukum negara.

Reforma agraria meliputi suatu restrukturisasi kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil pada umumnya yang intinya adalah redistribusi tanah sekaligus menjadi landasan menuju kesejahteraan. Negara harus meletakkan dasar-dasar politik hukum agraria yang mengedepankan kandungan nilai-nilai *populistic* (nilai kerakyatan). Pencerminan prinsip kerakyatan terlihat dari konsideran UUPA yang menjelaskan bahwa UUPA dalam implementasinya harus mewujudkan penjelmaan kelima butir-butir Pancasila. Hal ini dimaksudkan agar politik hukum agraria nasional mengakar pada cita-cita dan tujuan bersama dalam suatu landasan filosofi, yakni *the general goal of society or general acceptance of the same philosophy of*

government. Jadi substansi atau karakter reforma agraria berdasarkan orientasi politik untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa berparadigma Pancasila haruslah, *pertama*, politik hukum agraria nasional secara konsisten melindungi kepentingan rakyatnya. *Kedua*, politik hukum agraria nasional harus dipandu oleh nilai-nilai moral agama dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi. Dari dua hal tersebut dapat dilihat bahwa terdapat dua nilai sosial yang dipadukan menjadi satu dalam konsep politik hukum agraria berparadigma Pancasila.

Berdasarkan uraian diatas maka sejalan dengan Teori Kemanfaatan Hukum (Utilitarianisme) yang dikemukakan oleh Jeremi Bentham, yakni baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Suatu ketentuan hukum baru bisa di nilai baik, jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan sebesar-besarnya, dan berkurangnya penderitaan. Dan sebaliknya dinilai buruk jika penerapannya menghasilkan akibat-akibat yang tidak adil, kerugian, dan hanya memperbesar penderitaan.

2. Strategi Reforma Agraria Dalam Konteks Kesejahteraan Kaum Tani Miskin Dalam Penguasaan Tanah Di Indonesia

a. Konsep *Access Reform* dalam Program Reforma Agraria

1) *Landreform*

Pada dasarnya, ada dua langkah-langkah reformasi agraria, yakni langkah reformasi kepemilikan tanah dan langkah reformasi pengelolaan administrasi tanah. *Landreform* tidak hanya menjadi dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini memberikan peluang terjadinya proses industrialisasi yang kokoh. *Landreform* juga akan memberikan kekuasaan pada kelompok-kelompok petani miskin di pedesaan dalam ikatan-ikatan sosial pada masyarakatnya.

Landreform merupakan perubahan secara mendasar mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Program-program *landreform* meliputi:

a. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas;

- b. Larangan pemilikan tanah secara *absentee*;
- c. Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya;
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
- f. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.¹⁶

Landreform melibatkan perubahan hukum, peraturan, ataupun kebiasaan tentang kepemilikan tanah, *landreform* dapat terdiri dari redistribusi kepemilikan atas lahan pertanian yang diprakarsai atau didukung oleh pemerintah. Oleh karena itu, *landreform* dapat mengacu pada pengalihan kepemilikan dari pengusaha kaya yang memiliki tanah yang luas kepada pemilikan pribadi dari petani kecil yang mengelola tanah. *Landreform* juga memungkinkan pengalihan tanah dari pemilikan pribadi, misalnya lahan perkebunan menjadi lahan pertanian kolektif milik pemerintah atau sebaliknya.

2) *Acces Reform*

Secara garis besar, mekanisme penyelenggaraan reforma agraria mencakup empat lingkup kegiatan utama, yakni penetapan objek; penetapan subjek; mekanisme dan *delivery system* reforma agraria; serta *access reform*. Berkenaan dengan penetapan objek reforma agraria, maka tanah-tanah yang ditetapkan sebagai objek reforma agraria adalah tanah-tanah negara dari berbagai sumber yang menurut peraturan perundang-undangan dapat dijadikan sebagai objek reforma agraria. Adapun untuk penetapan subjek reforma agraria, perlu dipastikan agar tanah-tanah objek

¹⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2006, hlm. 213.

reforma agraria tersebut dapat diterima oleh penerima manfaat (subjek reforma agraria) secara tepat. Untuk itu perlu disusun kriteria dan sistem seleksi tersebut, dapat diusulkan calon subjek reforma agraria yang untuk selanjutnya calon subjek reforma agraria tersebut ditetapkan menjadi subjek reforma agraria tersebut ditetapkan menjadi subjek reforma agraria sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷

Setelah penetapan objek dan subjek, tahap berikutnya adalah mekanisme dan *delivery* subjek-objek yang secara garis besar dikelompokkan ke dalam tiga model sesuai dengan ketersediaan objek dan subjek reforma agraria, yakni: mendekatkan subjek ke objek, mendekatkan objek ke subjek serta objek dan subjek berasal dari satu lokasi yang sama. Sebelum tahap *delivery system* ini perlu diselenggarakan penataan penguasaan, pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah. Setelah tahap *delivery system* ini, maka selanjutnya dilaksanakan pengelolaan *access reform* yang meliputi (1) penyediaan infrastruktur dan sarana produksi; (2) pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat; (3) dukungan permodalan; dan (4) dukungan distribusi dan pemasaran serta dukungan lainnya.¹⁸

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa tanah-tanah yang menjadi objek reforma agraria kemudian akan dibagikan (didistribusikan) kepada petani yang belum memiliki tanah berdasarkan diatur Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Tingkat keberhasilan reforma agraria dalam mencapai tujuannya akan sangat ditentukan oleh keberhasilan dalam menyelenggarakan *asset reform* dan memberikan oleh keberhasilan.

Dalam menyelenggarakan *asset reform* dan memberikan akses kepada para penerima manfaat (subjek reforma agraria) secara tepat. Oleh karena itu, penetapan subjek reforma agraria merupakan langkah strategis yang harus dikaji secara cermat dengan kriteria yang tepat dan mekanisme seleksi yang cermat. Untuk itu diperlukan pengkajian pendalaman terhadap

¹⁷ Joyo Winoto, *Reforma Agraria: Suatu Pengantar dalam BPN-RI 2*, hlm. 40.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 41.

kriteria, standar, prosedur, dan mekanisme seleksi penerima manfaat atau subjek reforma agraria. Sebagai langkah awal dapat disusun pedoman umum dalam penetapan subjek yang dimaksud, yakni (1) kriteria subjek, (2) mekanisme penentuan subjek, dan (3) sistem seleksi subjek.

Sebagai kriteria umum subjek reforma agraria adalah penduduk miskin di pedesaan, baik petani, nelayan, maupun nonpetani atau nelayan. Penduduk miskin dalam kategori ini dapat dimulai dari yang di dalam lokasi ataupun yang terdekat dengan lokasi, dan dibuka kemungkinan untuk melibatkan kaum miskin dari daerah lainnya. Secara umum dapat dikatakan bahwa kriteria umum subjek reforma agraria adalah penduduk miskin yang merupakan petani, buruh tani, petani gurem, maupun penduduk miskin lainnya nonpetani, baik yang dekat dengan objek reforma agraria maupun yang berada jauh di luar objek reforma agraria.

Setelah menentukan subjek dan objek reforma agraria, masih terdapat beberapa hal terkait subjek dan objek ini yang perlu mendapat perhatian dan pertimbangan dalam implementasi reforma agraria, yakni sebagai berikut:

a. Pradistribusi tanah

Untuk memastikan bahwa objek dan subjek reforma agraria memenuhi persyaratan sesuai dengan rencana kegiatan reforma agraria, maka diperlukan langkah-langkah pra distribusi tanah sebagai berikut:

- 1) Identifikasi dan validasi objek, ketersediaan infrastruktur, kesesuaian subjek dan objek, kelayakan usaha, serta keberlanjutan (*sustainability*).
- 2) Penataan penggunaan dan peruntukan bidang-bidang tanah dengan memerhatikan kesesuaian dengan tata ruang, lingkungan serta mempertimbangkan aspirasi masyarakat. Mekanisme penataan dapat melalui kegiatan-kegiatan, antara lain pola konsolidasi tanah, penyiapan infrastruktur, alokasi aktivitas (pertanian maupun nonpertanian).
- 3) Penguatan hak atas tanah.
- 4) Perencanaan pembangunan sarana dan prasarana produksi, seperti jalan, irigasi, pengelolaan hasil pertanian, pasar, air bersih, listrik,

fasilitas sosial atau fasilitas umum, dan lain-lain.

b. Pascadistribusi tanah.

Untuk memastikan bahwa kegiatan reforma agraria dapat memberikan manfaat sebagaimana mestinya, dibutuhkan langkah-langkah pembinaan pascadistribusi tanah sebagai berikut:

- 1) Pengembangan dan pemeliharaan infrastruktur, seperti sarana dan prasarana produksi, jalan, irigasi, pengelolaan hasil pertanian, pasar, air bersih, listrik, fasilitas sosial, atau fasilitas umum.
 - 2) Pembinaan subjek, antara lain melalui pembinaan usaha tani, pembelajaran dan fasilitasi akses permodalan dan pemasaran, pembinaan kesadaran untuk memelihara sarana dan prasarana yang sudah dibangun, dan lain-lain sebagainya.
- c. Penguatan jaminan kepastian hukum
- 1) Mekanisme penguatan hak atas tanah berdasarkan sistem hukum pertanahan yang berlaku.
 - 2) Hak yang diberikan untuk pertama kali bersifat sementara atau bersyarat (antara lain tidak dapat dialihkan).
 - 3) Apabila subjek menunjukkan kinerja yang produktif dalam mengelola tanahnya, diberikan peningkatan hak atas tanah yang bersifat definitif.
 - 4) Apabila subjek tidak menunjukkan itikad baik dalam mengelola tanahnya, maka tanah yang dimaksud kembali dikuasai oleh negara.

Ketiga hal tersebut merupakan penentu keberhasilan program reforma agraria, khususnya pelaksanaan *landreform* dan *access reform* karena ketiga hal tersebut adalah fondasi dan *entry poin* dari pelaksanaan reforma agraria. Khusus untuk poin ketiga, hal ini perlu diperkuat karena menunjukkan dan membentuk karakter subjek reforma agraria. Secara tidak langsung, poin ketiga mempertegas perlunya *asset reform* sebagai pendukung dan penunjang pelaksanaan reforma agraria. *Asset reform* ini merupakan penataan kembali pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui legalisasi aset. Ide dasar legalisasi aset ini adalah untuk memberikan dan mempermudah akses pada masyarakat untuk

meningkatkan kesejahteraan karena bisa menggunakan asetnya secara formal dalam sistem ekonomi. Namun hal ini adalah langkah awal yang perlu untuk dikelola secara cermat agar tidak menjadi proses pemiskinan baru bagi rakyat. Hal ini bisa terjadi oleh karena sekalipun masyarakat telah diberikan akses ke lahan atau tanah dan kemudian menjadikannya aset yang legal dan formal, namun masyarakat tetap tidak bisa memanfaatkannya secara optimal akibat masih tertutupnya akses-akses lain, seperti akses kredit atau keuangan.

Program *agrarian reform* sedang gencar dilaksanakan oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional dalam *bentuk landreform* yang lebih berpihak kepada petani atau penggarap. Pelaksanaan *landreform* tidak hanya sekedar kegiatan *asset reform* yang berupa sertifikasi, tetapi juga dibarengi dengan kegiatan *access reform* yang berupa pembinaan dan fasilitasi pasca redistribusi tanah.

Kepastian keberlanjutan manfaat yang diterima subjek reforma agraria memerlukan pengelolaan *access reform* secara tepat, *access reform* dilaksanakan guna mengoptimalkan pengusahaan objek reforma agraria oleh penerima manfaat (subjek reforma agraria). *Access reform* ini merupakan rangkaian kegiatan yang saling terkait dan berkesinambungan yang antara lain meliputi penyediaan infrastruktur dan sarana produksi, pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat, dukungan permodalan, dan dukungan distribusi pemasaran serta dukungan lainnya.

3. Pelaksanaan Reforma Agraria Pada Saat Ini

a. Catatan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

Secara kuantitatif, berdasarkan monitoring pelaksanaan reforma agraria dan hasil analisa data yang diolah Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dari berbagai sumber yang dirilis kementerian, serta memperbandingkan dengan capaian LPRA KPA, seolah rilis kementerian menunjukkan peningkatan drastis di tahun 2020. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menilai peningkatan yang dilaporkan Kementerian ATR/BPN di luar batas kewajaran alias tidak logis. Termasuk jika kita membandingkan pola perkembangan realisasi reforma agraria dari tahun ke tahun sejak 2015. Ada anomali data capaian reforma agraria di tengah pandemi, di tengah penyelesaian konflik

agraria yang nihil. Secara angka, data capaian di tahun 2020 ini meragukan. Misalnya capaian dari realisasi redistribusi tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan. Selama lima tahun, capaian TORA KLHK hanya seluas 5.400 hektar saja atau sebesar 0,1%, tiba-tiba melonjak hanya dalam satu tahun di tahun 2020.

Di tengah pandemi sedang berlangsung dan di saat konflik agraria akibat sektor kehutanan naik tajam mencapai 100%, tiba-tiba realisasi reforma agrariannya mencapai 194.600 hektar, meningkat drastis sebesar 3.503%. Begitu pula dengan klaim capaian reforma agraria 2020 dari penyelesaian ex-HGU dan tanah terlantar, yang seolah naik drastis sebesar 798%. Ini merupakan anomali lainnya di masa pandemi, di tengah tidak kondusifnya situasi akibat pandemi, di tengah praktik-praktik perampasan tanah dan pengusuran tanah rakyat akibat ekspansi perkebunan (swasta dan BUMN), yang menyebabkan letusan konflik agraria serta kekerasan naik tajam (28 %) di tahun 2020.

Di tengah minusnya penyelesaian konflik selama masa pandemi, justru data reforma agraria yang dirilis kementerian menunjukkan penyelesaian, yang nampak “luas biasa” tapi tidak bisa dirasakan menetes ke bawah. Pertanyaan besarnya, tanah yang mana (ex-HGU, HGU terlantar, klaim Perhutani, HTI) yang didistribusikan, dan kepada siapa, *beneficiaries* prioritas reforma agraria yang mana yang diklaim dalam laporan capaian reforma agraria 2020.

b. Bergerak Tanpa Basis Data

Indonesia adalah negara yang menjalankan reforma agraria tanpa basis data agraria yang jelas, lengkap dan relevan dengan tujuan-tujuan reforma agraria itu sendiri. Padahal salah satu syarat utama keberhasilan reforma agraria di sebuah negara adalah ketersediaan data agraria yang lengkap dan akurat, sebagai basis pelaksanaannya. Hingga memasuki tahun ke-6, kita tidak memahami basis data yang digunakan masing-masing kementerian atau lembaga. Tidak ada data yang menjadi rujukan dan basis bersama dalam mengimplementasikan, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan reforma agraria dan hasil-hasilnya secara bersama-sama. Berapa jumlah petani kecil (kelompok gurem) di Indonesia, yang dirujuk dan hendak diintervensi oleh reforma agraria Indonesia; Berapa jumlah petani penggarap, buruh tani, petani

tak bertanah lainnya, masyarakat miskin di pedesaan yang hendak dipulihkan keadaannya hingga memiliki kapasitas berproduksi dan bertanah secara lebih baik dan manusiawi. Sebenarnya, tidak ada basis data desa-desa dan perkampungan atau kabupaten, yang diidentifikasi mengalami ketimpangan tajam, dan/atau menjadi pusat kantung-kantung kemiskinan di pedesaan yang hendak *di-reform* melalui pelaksanaan reforma agraria.

Tidak ada basis data berapa jumlah dan luas HGU *expired*, HGU terlantar dan tanah terlantar lainnya, HGU tumpang-tindih yang menjadi target redistribusi dan penyelesaian konflik. Tidak ada pula target berapa puluh ribu desa dalam klaim hutan yang hendak diakui hak-haknya dan “dimerdekakan” dari rezim kehutanan. Tidak ada ukuran perbaikan ketimpangan struktur agraria sebagai capaian *success-stories reforma agraria* yang dijalankan republik ini sehingga dapat dipetik pelajarannya oleh dunia. Tidak ada ukuran berapa jumlah konflik agraria bersifat struktural yang sukses dituntaskan dalam kerangka reforma agraria.

Tidak ada ukuran berapa jumlah petani gurem yang telah diangkat derajat hidupnya, menjadi petani dengan pemilikan lahan yang lebih ideal. Apalagi indikator terjadinya transformasi corak ekonomi dan produksi di pedesaan sebagai indikator keberhasilan pasca legalisasi dan redistribusi tanah.

c. Minus Langkah Terobosan dan Pengabaian Menu Wajib Reforma Agraria

Dalam konteks kebijakan, pasca lahirnya UUPA 1960 dan TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, mengacu pada Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, secara konsep dan tujuan reforma agraria sebenarnya telah disadari bahwa tujuan utama reforma agraria adalah perbaikan ketimpangan struktur agraria, penyelesaian konflik agraria dan peningkatan derajat hidup dan kesejahteraan masyarakat agraria di pedesaan sebagai hasil reforma agraria. Akan tetapi, ada problem mendasar mengapa ketimpangan dan konflik agraria struktural yang menjadi “menu wajib reforma agraria” tidak kunjung menjadi perhatian sungguh-sungguh, tidak pula menjadi pekerjaan utamanya.

Operasi reforma agraria di sebuah negara harusnya menjadi agenda nasional, pekerjaan yang besar dan bersifat *extraordinary*, sebab problem yang dihadapi pun bukan hal-hal biasa, melainkan masalah struktural yang sangat

kompleks, menyangkut relasi-relasi kekuasaan, menyangkut ketidakadilan yang sudah mengakar dan sistematis, menyangkut syarat-syarat keberlanjutan hidup mayoritas rakyat. Indonesia, masyarakat agraris. Sayangnya yang dilakukan sebaliknya. Kebijakan reforma agraria dijalankan layaknya program kecil pemerintahan. Tidak berbeda jauh dari lima tahun pertama pemerintahan Jokowi, sepanjang tahun 2020 masih belum ada perubahan signifikan bagaimana kebijakan reforma agraria dijalankan. Pelaksanaannya menjadi pekerjaan biasa, program kecil kementerian, terus-menerus dikerdilkan pemerintah menjadi sekedar legalisasi atau pensertifikatan tanah biasa. Intinya, makin menjauh dari prinsip pokok reforma agraria, dalam matrik RPJMN 2020-2024, legalisasi tanah yang di klaim sebagai reforma agraria kembali ditargetkan sebanyak 1,5 juta bidang tanah.

Bagaimana bisa upaya *reform* sebuah negara di bidang agraria yang seharusnya sistematis dan terstruktur, masih dilakukan dengan pendekatan biasa-biasa saja, masih cara-cara normatif hukum (legalistik), bukan operasi yang bersifat *extraordinary*, masih tanpa diskresi hukum dan terobosan politik agar reforma agraria sejati yang ditunggu-tunggu dapat direalisasikan. Dengan sikap yang masih demikian, hingga tahun 2020, pemerintah masih enggan cenderung abai dalam menjalankan reforma agraria. Tidak memahami reforma agraria itu apa. Justru reforma agraria *urgent* dilakukan, disebabkan semua problem struktural berbasis agraria adalah sesuatu yang tidak “*clean and clear*” bagi rakyat. Ada situasi puluhan juta petani gurem (16 juta KK), kelompok *landless* (penggarap, buruh tani), dan masyarakat miskin di pedesaan dan di perkotaan (*homeless*), yang harus dipulihkan dan diangkat derajat hidupnya.

Sebab, ada pula puluhan ribu desa, kampung, dan tanah pertanian serta kebun rakyat yang produktif, yang sudah menunggu puluhan tahun agar dibebaskan dari belenggu klaim-klaim HGU, asset BUMN, asset Pemprov, klaim negara dan badan swasta atas kawasan hutan. Ada puluhan ribu konflik agraria struktural dan tumpang tindih rakyat yang mengantri dituntaskan. Enam tahun menu wajib reforma agraria tidak kunjung dihadapi dan dikerjakan. Tanpa perubahan signifikan semacam di atas, dengan tetap menggunakan pendekatan *business as usual* tersebut, tidak lah mengherankan jika dalam kurun waktu enam tahun terakhir ini, usulan Konsorsium

Pembaruan Agraria (KPA) bersama organisasi rakyat anggota KPA dari bawah (*bottom up*) melalui Lokasi Prioritas Refoma Agraria (LPRA) maupun usulan masyarakat lainnya (SPI, API, AMAN, dan lain-lain), yang menuntut diselesaikan ketimpangan dan konfliknya serta diakui hak-haknya dalam kerangka reforma agraria, hasilnya sangat rendah dan mengecewakan hingga akhir tahun 2020. Mengingat konflik agraria yang bersifat struktural di Indonesia mencapai jutaan hektar yang perlu diselesaikan oleh pemerintah, dan sudah dilaporkan oleh masyarakat. Pemerintah harus memiliki rencana semesta reforma agraria yang utuh dan sistematis.

Sebagai terobosan, pemerintah wajib terlebih dahulu melakukan inventarisasi penguasaan tanah oleh badan-badan usaha penyebab ketimpangan dan konflik, untuk diselesaikan konflik agrariannya dalam kerangka reforma agraria, didistribusikan kepada masyarakat dan/atau diakui penguasaan dan pemilikan rakyat di atasnya. Sejak 2015, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) telah memberikan masukan pendekatan yang harus digunakan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan reforma agraria, mengganti cara kerja TORA yang cenderung *top down (government based)* dan tetap mengikuti kebijakan nomatif, dengan cara kerja Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) yang menggunakan pendekatan *bottom up (people based)*, berbasiskan problem riil di lapangan.

Sebab dengan dengan pendekatan LPRA. Maka telah jelas objek tanah dan subyek masyarakatnya (bahkan teroganisir), sekaligus otomatis sejalan dengan tujuan-tujuan reforma agraria. Bukan lagi melanjutkan mengerjakan reforma agraria berbasis TORA, berbasis program sertifikasi rutin Kementerian ATR/BPN, tidak perlu lagi mencari-cari *fresh land* alias tanah-tanah kosong seperti yang dilakukan enam tahun ini, yang rentan dimanfaatkan penumpang gelap reforma agraria. Rentan pula merampas wilayah adat, tidak menyentuh konflik struktural, tidak menjawab area-area ketimpangan dan kemiskinan akibat penguasaan korporasi.

d. Lokasi Prioritas Reforma Agraria dan *Agrarian Reform by Leverage*

Ketidakpastian reforma agraria yang dijalankan negara, rentannya situasi politik yang dapat berubah setiap berganti pemerintahan, maka Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sebagai organisasi gerakan reforma agraria sejak semula telah mengusung inisiatif reforma agraria yang

didongkrak dari bawah *by leverage*. Sebagai bagian reforma agraria dari bawah, sejak 2014 Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) bersama Anggota KPA di 20 provinsi telah mengkonsolidasikan seluruh wilayah masyarakat, basis-basis serikat tani dan komunitas adat ke dalam sistem lokasi prioritas reforma agraria (LPRA).

Capaian konsolidasi dan pengorganisasian LPRA Anggota KPA sampai dengan tahun 2020 adalah sebanyak 532 desa seluas 654.854 hektar dengan jumlah anggota sebanyak 201.299 KK, yang sudah puluhan tahun berserikat dan memperjuangkan reforma agraria. Dari 532 desa LPRA tersebut, 502 lokasi diantaranya telah berada di atas meja Presiden, Menteri ATR/BPN, Menteri LHK dan Kepala KSP. Hingga tahun 2020, dari ratusan LPRA di atas, baru 13 desa di 6 wilayah LPRA seluas 1.955 ha yang telah didistribusikan kepada petani. Artinya, “hanya” 0,2% capaiannya dari keseluruhan LPRA. Lokasi yang sudah tuntas konfliknya dan sudah didistribusikan kepada petani semua berasal dari HGU perkebunan swasta yang *expired*. Hingga 2020, belum ada jalan cerita reforma agraria atas klaim HGU BUMN, Perhutani, HTI, wilayah transmigrasi berkonflik, dan sebagainya, alias macet total.

Pengabaian Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) dan usulan masyarakat dari bawah lainnya, yang berasal dari organisasi petani, organisasi masyarakat adat, organisasi nelayan dan perempuan menandakan sistem identifikasi lokasi reforma agraria dengan pendekatan TORA yang selama ini terus digunakan pemerintah, gagal menuntaskan problem struktural yang riil terjadi di lapangan. Tim Reforma Agraria Nasional (TRAN) dan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) pusat hingga daerah lebih banyak menyelenggarakan rapat ke rapat, *getol* membuat acara seremonial penyerahan sertifikat tanah biasa, *getol* mengeluarkan SK TORA hutan, seolah sudah menjalankan reforma agraria.

e. Ancaman Penggusuran dan PSN di wilayah LPRA

Ada paradoks kebijakan, di satu sisi reforma agraria, tanah sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat menjadi agenda. Namun di waktu yang sama juga menjalankan orientasi ekonomi politik yang kapitalistik, makin mendorong liberalisasi sumber-sumber agraria, termasuk alokasi tanah sebesar-besarnya untuk keuntungan pemodal melalui UU Cipta Kerja.

Akibatnya, Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) yang sudah berada di meja presiden dan menteri berulang kali, tak luput dari ancaman penggusuran atas nama pembangunan Proyek Strategi Nasional (PSN), diantaranya, Sigapiton (Toba Samosir), Cimrutu, Ujung Gagak, Brengkeng (Cilacap), Tanjung Karang (Garut), Sumberklampok (Buleleng), Komodo (Manggarai Barat).

Saat ini hampir seluruh proyek pembangunan dilabeli sebagai Proyek Strategi Nasional (PSN), bahkan untuk pembangunan yang berorientasi bisnis milik swasta. Hal ini adalah bentuk penyelewengan yang dilakukan oleh negara, yang memaksakan dijalankannya sebuah proyek pembangunan, yang sarat kepentingan elit bisnis dan elit politik. Dengan kata pembangunan (PSN) ini, negara seolah-olah memiliki hak untuk melakukan segala upaya penaklukan dan penindasan (KPA, 2005). Dijadikannya beberapa LPRA sebagai bagian dari target PSN, membuat reforma agraria versi pemerintah makin diragukan komitmennya. Padahal pelaksanaan proyek-proyek ini seringkali tidak terintegrasi dengan program pembangunan pemerintah, tidak ada pula mitigasi resiko sosial, ekonomi, politik, budaya secara lebih utuh bagi masyarakat terdampak PSN. Penentuan lokasi PSN yang sepihak juga disebabkan lemahnya perlindungan pemerintah terhadap masyarakat.

Masyarakat terdampak tidak pernah diajak menyepakati atau sengaja tidak dihadirkan persetujuannya oleh pemerintah dalam proses pengadaan tanah. Hilangnya tanah milik para petani memperparah guremisasi dan konversi tanah pertanian, saat ini terdapat 15,8 juta rumah tangga petani gurem (BPS, 2018) atau yang menguasai tanah kurang dari 0,5 ha. Jumlah tersebut bertambah sebanyak 1,6 juta rumah tangga petani sejak 2013 silam. Meningkatnya petani gurem diperparah dengan laju konversi tanah pertanian, berdasarkan data Kementerian Pertanian (Kementan) tahun 2020, laju konversi tanah pertanian (sawah) seluas 650.000 ha per tahun, mayoritas diubah menjadi infrastruktur dan perumahan mewah.

Semakin sempitnya tanah yang dikuasai petani berbanding terbalik dengan penguasaan tanah oleh perusahaan, Contohnya perusahaan berbasis komoditas sawit, data Kementan pada tahun 2019 menunjukkan saat ini penguasaan tanah oleh industri sawit sudah mencapai 16,3 juta hektar atau meningkat 5,04 juta hektar sejak 2015. Begitu pula kawasan hutan yang telah

dibebani izin (produksi dan alam) saat ini seluas 39,72 juta hektar di tahun 2018 atau meningkat 6,52 juta ha, sejak 2014 (KLHK, 2019). Guremisasi dan konversi tanah pertanian berdampak nyata untuk petani di pedesaan, tercatat di tahun 2020 angka kemiskinan di pedesaan mencapai 15,26 juta orang pada Maret 2020.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan di atas, akhirnya penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut:

- a. Lahirnya UUPA dan TAP MPR NO IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, serta Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, merupakan jawaban atas ketidakadilan dari peraturan perundang-undangan agraria zaman kolonial terhadap kedudukan rakyat Indonesia yang sebagian besar menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian. Jawaban itu direalisasikan dalam bentuk ketentuan yang menggariskan perlunya perombakan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah dengan menata kembali hubungan hukum antara orang dengan tanah dan orang dengan orang yang berhubungan dengan tanah. Selain itu reforma agraria, bukan proyek bagi-bagi tanah semata, harus diorientasikan pada upaya peningkatan kesejahteraan petani secara revitalisasi pertanian dan pedesaan secara menyeluruh. selain harus merupakan upaya penataan struktural untuk menjamin hak rakyat atas sumber-sumber agraria melalui *landreform*, reforma agraria harus merupakan upaya pembangunan lebih luas yang melibatkan multi-pihak untuk menjamin agar aset tanah yang telah diberikan dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan.
- b. Strategi reforma agraria sebagaimana diketahui bahwa ada tiga konsep dalam reforma agraria, yakni konsep *landreform*, konsep *access reform*, dan konsep *policy* atau *regulation reform*. *Landreform* yaitu berupa penataan ulang struktur penguasaan dan kepemilikan tanah, merupakan bagian pokok dan sangat penting dalam konsep reforma agraria. Dalam konteks *access reform*, pemerintah memberikan fasilitasi akses kepada masyarakat, baik ke tanah atau lahan yang salah satunya adalah modal, jadi pada dasarnya *access reform* merupakan pemberian kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk

mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di bumi Indonesia dengan dukungan fasilitasi dari pemerintah berupa sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat). *Acces reform* yang dimaksud adalah berkaitan dengan penataan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi. Konsep *policy* atau *regulation reform*, banyaknya undang-undang sektoral yang lahir tentunya menimbulkan permasalahan tersendiri, seperti terjadinya disharmonisasi antara undang-undang yang satu dengan yang lainnya akibat tidak samanya prinsip-prinsip yang digunakan dalam pembentukannya. Maka dari itu, harus adanya reformasi kebijakan atau *regulation reform* mengenai reforma agraria agar supaya apa yang diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dapat tercapai.

- c. Pelaksanaan reforma agraria pada saat ini telah terjadi perkembangan positif, hal ini dibuktikan dengan adanya TAP MPR NO IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Keppres No. 34/2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, Peraturan Pemerintah No. 11/2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Perpres No. 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Perpres No. 86/2018 tentang Reforma Agraria, dan Perpres No.18/2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024, peraturan perundang-undangan tersebut bertujuan untuk mengurangi kemiskinan, menurunkan ketimpangan penguasaan dan kepemilikan lahan. Akan tetapi dalam realisasinya masih amat timpang dan tidak adil dan belum sepenuhnya melaksanakan apa yang diperintahkan undang-undang, sehingga masih banyak ketidakadilan dalam hal penguasaan tanah dan belum berdampak signifikan terhadap pengurangan struktur penguasaan tanah yang timpang dan tidak adil.

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari uraian dalam pembahasan sesuai dengan masalah yang penulis teliti, maka saran yang dapat diberikan sebagai berikut:

- a. Pemerintah harus segera melaksanakan reforma agraria secara komprehensif dengan mengacu kepada TAP MPR NO IX/MPR/2001 tentang Pembaruan

Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, guna mengantisipasi permasalahan ketimpangan struktur penguasaan tanah di Indonesia yang lebih besar dikemudian hari. Dengan tujuan supaya masyarakat khususnya petani tidak kehilangan lahan garapannya sebagai sumber kehidupan dan juga sebagai pembangunan nasional khususnya dalam hasil pertanian. Sehingga apabila reforma agraria dilaksanakan dengan baik diharapkan dimasa yang akan datang Indonesia menjadi salah satu negara dengan ketahanan pangan yang kuat dan tidak usah mengimpor bahan-bahan pangan dari negara lain.

- b. Pemerintah dalam hal ini harus mengkaji ulang peraturan perundang-undangan bidang keagrariaan dan sumber daya alam yang bersifat sektoral. Secara hukum tercatat bahwa sistem peraturan perundang-undangan tentang agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan, padahal pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan mutlak harus dilakukan secara terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi, dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik. UUPA yang selama ini menjadi landasan bagi penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak didukung oleh berbagai undang-undang sektoral yang saling mengatur sendiri-sendiri dan menciptakan hukum tersendiri.
- c. Pemerintah harus lebih berhati-hati dalam hal mengeluarkan kebijakan pemberian izin dan hak penguasaan atas tanah dan pengelolaan sumber daya alam. Kehati-hatian tersebut meliputi hak-hak masyarakat yang telah menggantungkan hidupnya terhadap pemanfaatan tanah. Berbagai rencana pemberian izin proyek dan eksploitasi sumber daya alam di lahan subur pertanian harus didasarkan atas perundingan bersama masyarakat khususnya petani dan dipertimbangkan dampaknya terhadap kehidupan petani agar terjadi sinergi antara pemerintah dan masyarakat sehingga semua pihak dapat merasakan visi dari rencana pembangunan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- Johny Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006.
- Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- Mohammad Hatta dalam Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, 2012.
- Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Sudargo Gautama, *Tapsiran UUPA*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke-3, UI Press, Jakarta, 2014, hlm. 52.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo, Jakarta, 2012.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2006.

2. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar (UUD) 1945
- TAP MPR NO. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria (UUPA)
- Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

3. Sumber Lainnya

- A. P. Parlindungan, *Landreform di Indonesia*, Bahan Literatur Mahasiswa API dan STIKI Ujung Pandang, 1983.
- Bachriadi Dianto, *Pengusuran dan Eksploitasi: Kapitalisme, Pencaplokan Tanah dan Penataan Ruang*, Makalah disampaikan dalam Sekolah Advokasi Tata Ruang (SATAR) II, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP), Bogor, 2013.
- Joyo Winoto, *Reforma Agraria: Suatu Pengantar dalam BPN-RI 2*.
- Maria S. W. Sumardjono, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Penguasaan Tanah oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 14 Februari 1998.