

REFORMA AGRARIA DALAM KONTEKS PENINGKATAN AKSES KAUM TANI MISKIN TERHADAP PENGUASAAN TANAH DI INDONESIA.¹

Fatimah

Dosen Fakultas Hukum Universitas Samudra Meurandeh, Langsa-Aceh
fatimahfkhukum@gmail.com

Abstract: Agrarian reform or land reform, agrarian reform is a major change in the agrarian structure, can provide increased access of poor farmers to land and tenure security (tenure) for those who work the land. Agrarian reform is an issue that is needed at this time by the people of Indonesia in view of greatly increased demand for land for the construction while the land itself is fixed. Agrarian reform itself to reforms has been mandated in TAP MPR No. IX / MPR / 2001, which should bring prosperity and justice for the people of Indonesia as well as mandated in Indonesia's development goals contained in the Creation of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 Paragraph IV .According to the Central Statistics Agency (BPS) released the results of the census of Agriculture (ST) in 2013 the number of farming households as much as 26.14 million, the majority of the agricultural sector workers live below the poverty line. In this paper the method used normative legal research covering research legal principles, systematic law and legal history.

Abstrak: Reforma agraria atau *land reform*, pembaharuan agraria merupakan suatu perubahan besar dalam struktur agraria, yang membawa peningkatan akses petani miskin pada lahan, serta kepastian penguasaan (*tenure*) bagi mereka yang menggarap lahan. Reforma agraria suatu persoalan yang sangat dibutuhkan pada saat ini oleh masyarakat Indonesia dengan mengingat kebutuhan akan tanah sangat meningkat untuk pembangunan sedangkan tanah itu sendiri adalah tetap. Reforma agraria itu sendiri pada reformasi telah diamanatkan dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001, yang harus membawa kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat Indonesia seperti juga yang diamanatkan dalam tujuan pembangunan Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea ke IV. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) merilis hasil sensus Pertanian (ST) 2013 dengan jumlah rumah tangga pertanian sebanyak 26,14 juta, sebagian para pekerja di sektor pertanian hidup di bawah garis kemiskinan. Dalam penulisan ini digunakan metode penelitian hukum normatif yang meliputi penelitian asas-asas hukum, sistematis hukum dan sejarah hukum.

Kata Kunci: Reforma Agraria, Petani miskin, Penguasaan Tanah.

Pendahuluan

Pembangunan masyarakat Indonesia mempunyai tujuan, seperti yang tersebut dalam alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,

¹ Telah diseminarkan pada seminar dosen Fakultas Hukum Universitas Samudra tanggal 4 Maret 2015.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.....²

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Ayat ini mengandung arti bahwa menjadi kewajiban, agar bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan yang diletakkan dalam kekuasaan negara untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.³

Keberhasilan pembangunan dapat diketahui dari 6 (enam) tolak ukur. Pertama, rakyat bebas dari kemiskinan. Kedua, rakyat bebas dari kebodohan, manusia terberdayakan menjadi manusia modal yang produktif dan dapat meningkatkan pendapatan secara mandiri. Ketiga rakyat bebas dari pengangguran. Keempat, negara bebas dari ketergantungan pada utang dan produk luar negeri. Kelima, negara bebas dari kekurangan devisa mengingat ekspor melebihi impor. Keenam, negara bebas dari kerusakan lingkungan sebab target pembangunan tercapai.⁴

Lebih dari setengah abad sejak Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 lahir pada tanggal 24 September 1960, penegakan hukum tanah belum berjalan sebagaimana yang diidam-idamkan. Misalnya masih terjadi penguasaan tanah yang melampaui ketentuan maksimal di berbagai tempat, selalu dikatakan bahwa hal itu disebabkan kurangnya kesadaran hukum masyarakat, sehingga sanksi-sanksi yang tidak dapat diterapkan.

Sebenarnya masalah ini bukan semata-mata terletak pada lemahnya kesadaran hukum, tetapi pertama-tama ia merupakan masalah sosial, ekonomi dan bahkan politik, tanpa mencoba mengatasi masalah-masalah tersebut, maka penegakan hukum agraria, misalnya mengenai ketentuan batas maksimum atas tanah, sulit untuk diselenggarakan.

Dalam era reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 yang ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto sebagai Presiden merupakan salah tuntutan reformasi karena adanya ketidakadilan dalam bidang politik dan ekonomi bagi masyarakat di daerah. Kurangnya keadilan ini lah yang dianggap oleh sebagian pakar dan pengamat politik sebagai salah satu sebab munculnya rasa ketidakpuasan yang dalam berbagai hal menjurus menjadi tuntutan untuk membentuk negara federasi, bahkan di daerah-daerah tertentu tuntutan itu berkembang menjadi tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketidakadilan ini terutama dirasakan oleh masyarakat petani Indonesia, terutama petani miskin yang tidak mempunyai tanah atau mempunyai tanah tapi tidak dapat berfungsi optimal karena lahan pertanian yang dipunyai sangat kecil, sedangkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa tanah mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Badan Pusat statistik (BPS) merilis hasil Sensus Pertanian (ST) 2013 dengan jumlah rumah tangga pertanian

² Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

³ H. Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa*, (Media Abadi, 2005), hlm. 1.

⁴ Berharnhard Limbong, *Reforma Agraria*, (MP Pustaka Margaritha, 2012), hlm. 1.

sebanyak 26,14 juta. Sebagian para pekerja di sektor pertanian hidup dibawah garis kemiskinan.⁵

Kepala BPS Suryamin mengatakan, dominasi rumah tangga yang disektor ini berasal dari Jawa Timur sebanyak 4,98 juta rumah tangga, lalu disusul Jawa Tengah 4,29 juta rumah tangga, dan 3,06 juta jiwa dari Jawa Barat. Pekerja disektor pertanian banyak yang hidup dibawah garis kemiskinan, mereka jadi buruh tani. Penduduk miskin memang banyak disektor ini.⁶ Menyikapi masalah tersebut maka peningkatan pelaksanaan kebijakan di bidang penguasaan hak atas tanah yang lebih merata harus mendapat perhatian utama.

Reforma Agraria (Pembaruan Agraria) atau *land reform* merupakan salah satu alat atau cara efektif untuk mewujudkan keberhasilan pembangunan, sebab akses terhadap tanah merupakan suatu yang sifatnya fundamental bagi pembangunan sosial ekonomi, pengurangan kemiskinan, dan bagi kelestarian lingkungan yang berkelanjutan, selain sebagai faktor produksi, tanah juga merupakan faktor kekayaan, prestise dan kekuatan atau kekuasaan. Dalam perspektif ini redistribusi tanah tidak hanya menghasilkan peningkatan aset ekonomi yang dimiliki oleh petani miskin, tetapi juga peningkatan kekuatan politik dan partisipasi sosial, dengan demikian, pelaksanaan reforma agraria tidak hanya ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran, tetapi juga dalam rangka menghapus kesenjangan, terutama dalam bidang politik dan sosial.⁷

Krishna Ghimire mendefenisikan reforma agraria atau *land reform* sebagai perubahan besar dalam struktur agraria, yang membawa peningkatan akses petani miskin pada lahan, serta kepastian penguasaan (*tenure*) bagi mereka yang menggarap lahan. Termasuk juga akses pada input pertanian, pasar serta jasa-jasa dan kebutuhan pendamping lainnya.⁸ Reforma agraria merupakan suatu perubahan dalam struktur agraria dengan tujuan peningkatan akses kaum tani miskin akan penguasaan. Reforma agraria dilakukan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin.

Kegiatan pembangunan secara ideal guna mencapai suatu masyarakat adil, makmur, dan merata, bagi sebagian rakyat bukan soal siapa yang berkuasa, siapa yang memerintah dan siapa yang diperintah, tetapi yang penting adalah bagaimana proses atau usaha untuk mencapai kemakmuran dijalankan sesuai cita rasa keadilan rakyat dan jelmaan dari cita-cita dan tujuan nasional.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut Bagaimana reforma agraria dalam era reformasi, bagaimana reforma agraria dalam konteks peningkatan akses kaum tani miskin terhadap penguasaan tanah di Indonesia dan bagaimana strategi reforma agraria dalam konteks peningkatan akses kaum tani miskin terhadap penguasaan tanah di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Oleh karena penelitian ini lebih bersifat penelitian pada data sekunder, data sekunder dalam penelitian hukum normatif, meliputi:

⁵ <http://bisnis.liputan6.com/read/2089809/sensus-tps-penduduk-miskin-ri-sebagian-besar-petani>, diakses jam 10.15 WIB, tanggal 1 Mei 2015.

⁶ *Ibid.*

⁷ Berharnhard Limbong, *Reforma Agraria*, (MP Pustaka Margaritha, 2012), hlm. 1.

⁸ *Ibid*, hlm. 27.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, berupa Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Perlindungan Anak, Undang-Undang Pornografi, dan bahan hukum primer lainnya yang berkaitan dengan obyek penelitian;
2. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya tulis dari kalangan hukum seperti literatur hukum pidana dan bahan hukum sekunder lainnya yang berkaitan dengan obyek penelitian;
3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamus, ensiklopedi, media elektronik dan sebagainya.⁹

Tinjauan Umum Tentang Teori Pembangunan dan Teori Keadilan

Teori yang akan dijadikan landasan dalam studi ini adalah teori pembangunan dan teori keadilan.

1. Teori Pembangunan.

Dalam teori pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmaja, yang mengemukakan bahwa:

Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat, mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi hukum demikian diperlukandalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena disinipun ada hasil-hasil yang harus dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja, ia juga harus dapat membantu perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.¹⁰

Menurut Mochtar Kusuma atmaja yang dikutip oleh H. Riduan Syarani, dalam bukunya “Rangkuman Intisari Ilmu Hukum” tujuan pokok dan pertama dari hukum adalah ketertiban kebutuhan dan ketertiban ini syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Disamping ketertiban tujuan lain daripada hukum adalah tercapainya keadilan, yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat.¹¹

Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai sarana pembaharuan

⁹ Sudarsono, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah, 2006), hlm. 37.

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2002), hlm. 14.

¹¹ H. Riduan Syarani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Edisi Revisi. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 24.

masyarakat (*Law as a tool of social engineering*) atau sarana pembangunan dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.¹²

Bobot keterkaitan penting teori Mochtar Kusumaatmadja dengan studi ini terletak pada faktor-faktor berikut:

1. Lahirnya perkembangan dan formulasi kebijakan bahan yang berupa bentuk peraturan dan penanganan dalam Hukum Agraria Indonesia yang berlangsung dalam tatanan sosial yang dipenuhi dengan nilai, harapan-harapan orientasi yang berkembang dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan tersebut saling menentukan dan mempengaruhi.
2. Reformulasi kebijakan di bidang pertanahan, khususnya reforma terhadap hukum agraria di Indonesia merupakan puncak pertarungan, perdebatan semata. Pertarungan dan perdebatan tersebut, bisa jadi disebabkan oleh perbedaan kepentingan, nilai, orientasi dan harapan dari setiap kekuatan politik.

2. Teori Keadilan.

Teori keadilan ini dimaksudkan untuk membahas mengenai reforma agraria dalam konteks kaum peningkatan kaum tani miskin terhadap penguasaan tanah. Keadilan merupakan tujuan hukum yang hendak dicapai untuk memperoleh kesebandingan dalam masyarakat, di samping juga dalam keadilan juga harus ada suatu kepastian. Masalah keadilan (kesebandingan) merupakan masalah yang rumit, persoalan mana dapat dijumpai hampir pada setiap masyarakat, termasuk Indonesia.¹³

Konsep pembaruan agraria sebagaimana diatur dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 dalam menjalankannya diperlukan prinsip-prinsip keadilan yang menjadi landasan dan arahan dalam pelaksanaan reforma agraria itu sendiri. Menurut Maria S.W. Sumardjono, keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (keadilan gender, keadilan dalam satu generasi dan antar generasi, serta pengakuan kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria yang menjadi ruang hidupnya.¹⁴

Bobot keterkaitan penting teori keadilan dengan studi ini terletak pada analisa apakah kehendak pemerintah dalam menetapkan akses penguasaan tanah pertanian adalah untuk memberikan keadilan yang merata serta manfaatnya bagi masyarakat.

Reforma Agraria Dalam Era Reormasi

¹² Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Binacipta, 1995), hlm. 13.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali) hlm. 169.

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Aneka Masalah Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Puspita Serangkum, 2001), hlm. 4.

Masalah pertanahan merupakan salah satu sektor pembangunan yang memerlukan penanganan yang amat serius dan ekstra hati-hati dari pemerintah, karena tanah merupakan kebutuhan yang sangat vital bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang menggantungkan hidup pada tanah, sebab posisi pemerintah dalam menangani permasalahan pertanahan dihadapkan pada masalah yang serba sulit. Pada sisi sebagai pemerintah, mempunyai kewajiban untuk melindungi, mengatur ketertiban dan kesejahteraan masyarakat, dan pada sisi lain, tuntutan akselerasi pembangunan ekonomi yang harus dipacu yang pada akhirnya membutuhkan tanah sebagai tempat pijakan segala aktivitas ekonomi tersebut.

Sejak bergulirnya era reformasi pada tahun 1998, yang ditandai tumbangannya rezim orde baru, maka sejumlah pekerjaan rumah di segala bidang pertanahan perlu dilakukan penataan kembali. Setahun setelah munculnya era reformasi tersebut, maka Indonesia melaksanakan pemilihan umum secara langsung pertama kali. Dengan adanya pemilihan umum yang langsung ini, maka pemerintahan yang terbentuk tersebut mencanangkan pembangunan lima tahun ke de depan.

Terkait dengan adanya tuntutan reformasi disegala bidang pembangunan, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 2001 telah mengeluarkan suatu Ketetapan Nomor IX/MPR/2001, tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Keputusan MPR RI Nomor 5/MPR/2003, tentang penugasan Kepada Pimpinan MPR Untuk Menyampaikan Saran Atas Pelaksanaan Putusan MPR oleh Presiden, DPR, MA, BPK.

Dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 disebutkan bahwa arah kebijakan pembaruan agraria di Indonesia adalah melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor, demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pembaruan agraria, dan melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan. Melihat TAP MPR tersebut, dapat dikatakan bahwa penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*) telah dijadikan sebagai salah satu prinsip dan arah kebijakan dalam pembaruan agraria di Indonesia.¹⁵

Dalam Pasal 2, Pasal 4, Pasal 5 ayat (1) TAP MPR NO IX/MPR/2001 tersebut bertujuan untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan, dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, sehingga pengelolaan pertanahan benar-benar dapat menjadi sumber bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dalam kerangka Negara Republik Indonesia.

Menindak lanjuti amanat TAP MPR NO IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam tersebut, Presiden selaku pemegang mandat dari MPR dan Pelaksanaan utama bidang pembangunan termasuk didalamnya pembangunan bidang agraria, pada tahun 2003 mengeluarkan sebuah Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Dalam Pasal 1 Keputusan Presiden tersebut dinyatakan bahwa untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu, serta

¹⁵ Berharnhard Limbong, *Reforma Agraria*, (MP Pustaka Margaritha, 2012) , hlm. 290.

pelaksanaan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Badan Pertanahan Nasional melakukan langkah-langkah percepatan:

- a. Penyusunan Rancangan Undang-undang Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
 - 1) Penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
 - 2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spesial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah yang dihubungkan dengan *e-govemment, e-commerce, dan e-payment*;
 - 3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah;
 - 4) Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi, dengan mengutamakan penetapan sawah beririgasi, dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.¹⁶

Pada era reformasi, kedudukan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai satu-satunya lembaga atau institusi yang diberikan kewenangan (kepercayaan) untuk mengemban amanah dalam mengelola bidang pertanahan diakui secara normatif melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam Pasal 2 Perpres tersebut disebutkan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan pemerintahan di bidang pertanahan secara Nasional, regional dan sektoral.

Badan Pertanahan Nasional sebagai institusi atau lembaga pemerintah nondepartemen secara hukum bertanggung jawab dalam mengatur dan menata pertanahan di seluruh Indonesia, oleh karenanya Keppre 34 Tahun 2003 memberikan kewenangan kepada lembaga ini untuk:

- a. Pemberian izin lokasi;
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan;
- c. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- d. Penyelesaian ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- e. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah, kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
- f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah *ulayat*.

Reforma Agraria Dalam Konteks Peningkatan Akses Kaum Tani Miskin Terhadap Penguasaan Tanah di Indonesia

¹⁶ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 85.

Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari dan dijalankan sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia. Perombakan atau pembaruan struktur keagrariaan terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama rakyat tani yang semula tidak memiliki lahan olahan atau garapan untuk memiliki tanah.

Kepemilikan tanah penting dalam intervensi pembangunan pedesaan karena memberikan penekanan pada membangun sokongan aset bagi masyarakat sehingga mereka dapat menikmati kehidupan yang berkelanjutan. Penghidupan yang berkelanjutan adalah mampu mengatasi dan pulih dari tekanan dan guncangan dan mempertahankan atau meningkatkan kemampuan dan aset baik sekarang dan di masa depan, sembari tidak merusak basis sumber daya alam. Dalam konteks ini, penghidupan berkelanjutan mencakup kemampuan, aset (termasuk sumber daya material dan sosial) dan kegiatan yang dibutuhkan sebagai sarana untuk hidup.¹⁷

Sebagian besar penduduk Indonesia tinggal di daerah pedesaan dan sebagian besar daripadanya tergantung pada sektor pertanian. Tingkat produksi usaha pertanian sangat tergantung pada lahan Kepemilikan atau penguasaan tanah pertanian itu sendiri, karena akses terhadap tanah merupakan suatu yang sifatnya fundamental bagi pembangunan ekonomi terutama pembangunan pertanian. Selain sebagai faktor produksi, tanah juga merupakan faktor kekayaan, prestisedan kekuasaan atau kekuatan.¹⁸

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 sebagai landasan hukum pertanahan nasional yang mendasarkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, maka ketentuan pertanahan ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.

Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 dalam diatur mengenai pembatasan seperti larangan penguasaan tanah yang melampaui batas agar tidak merugikan kepentingan umum.¹⁹ Sejalan dengan ketentuan tentang pembatasan tersebut, menurut Boedi Harsono, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubung dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya, hal itu menyebabkan menjadi sempitnya, kalau tidak dapat dikatakan, hilangnya sama sekali kemungkinan bagi banyak petani untuk memiliki tanah sendiri.²⁰

Dengan demikian apabila disimak dengan seksama, yang dilarang oleh Pasal 7 ini bukan hanya pemilikan tanah yang melampaui batas, tetapi juga penguasaannya, penguasaan tersebut selain dengan hak milik, dapat dikatakan juga dengan hak-hak lain, seperti hak gadai, hak sewa (jual tahunan), usaha bagi hasil dan alin-lain.²¹ Hal ini sejalan dengan pendapat Boedi Harsono yang mengatakan bahwa yang dilarang itu bukan hanya

¹⁷ Berharnhard Limbong, *Reforma Agraria*, (MP Pustaka Margaritha, 2012), hlm. 54.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 42 .

¹⁹ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

²⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 368.

²¹ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 204.

pemilikan, tetapi juga penguasaan tanah dalam bentuk-bentuk lainnya, memang sesuai dengan keadaan Indonesia.²²

Penetapan penguasaan dan pemilikan luas tanah pertanian di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, diselenggarakan berdasarkan konsepsi revolusi Indonesia yang bertujuan untuk mencapai masyarakat sosialis Pancasila agar dapat merubah nasib warga negara Indonesia sehubungan dengan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah yaitu pembagian yang merata atas sumber penghidupan.²³

Reforma agraria yang selalu diartikan dengan pembaharuan agraria, yang sering juga dikaitkan dengan *land reform* merupakan suatu upaya untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, tujuan pokok dari reforma agraria adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), peningkatan produktivitas, dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan agraria itu sendiri dapat dimaknai sebagai suatu kondisi dimana struktur penguasaan tanah secara relatif tidak memperlihatkan ketimpangan, yang memberikan peluang bagi terciptanya penyebaran dan penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan, dan kemudian menjadi basis bagi partisipasi aktif (dan produktif) bagi sebagian besar penduduk yang nyatanya bergantung pada aktivitas pertanian untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional, baik secara sosial, ekonomi, maupun politik.²⁴

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Berdasarkan konteks Pasal 33 ayat (3) ini, maka dapat dikatakan bahwa reforma agraria tidak lain untuk melaksanakan amanat ketentuan Pasal 33 ayat (3).²⁵

Konsep Reforma Agraria pada hakekatnya merupakan konsep *land reform*, yang merupakan penataan kembali struktur penguasaan/ kepemilikan tanah yang lebih adil, termasuk pencegahan konsentrasi kepemilikan tanah. *Land reform* diartikan sebagai perombakan mengenai penguasaan dan pemilikan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah, untuk melaksanakan landreform, pemerintah harus merealisasikan ketentuan-ketentuan Pasal 7, Pasal 10, Pasal 13, dan Pasal 17 yang terkandung dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Salah satu program yang digalakkan oleh pemerintah dalam rangka program *land reform* adalah redistribusi tanah.

Redistribusi tanah adalah kegiatan pemberian hak atas tanah yang berasal dari tanah obyek *land reform* kepada para petani/penggarap yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Pasal 8 dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Tujuannya ialah

²² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 204.

²³ Ni Nyoman Mariadi, Tesis, Kewenangan Pemerintah Dalam Menetapkan Penguasaan Dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian, Program Magister, Program Studi Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana, Universitas Udayana, Denpasar, 2011, hlm. 33.

²⁴ Berharnhard Limbong, *Reforma Agraria*, (MP Pustaka Margaritha, 2012), hlm. 294.

²⁵ Ronny Sautma Hotma Bako, Masa Depan Reforma Agraria Di Indonesia, P3DI Setjen DPR RI, rsh_bako@yahoo.com, hlm. 183.

untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah. Pembagian tanah tersebut diasumsikan sebagai pembagian hasil yang adil dan merata.

Joyo Winoto berpandangan bahwa tanah adalah modal kehidupan, agar tanah menjadi modal kehidupan ada 4 (empat) prinsip yang meliputi:

1. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan hidup berkeadilan,
3. Pertanahan harus berkontribusi nyata untuk menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia,
4. Pertanahan harus secara nyata untuk menata kehidupan yang harmonis dan mengatasi berbagai konflik sosial.²⁶

Dalam Ketetapan MPR Nomor IX/TAP MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, disebutkan bahwa pelaksanaan pembaruan agraria harus sesuai dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menghormati dan menjunjung tinggi hak azasi manusia;
- c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasikan keaneka ragaman dalam unifikasi hukum;
- d. mensejahterakan rakyat terutama melalui peningkatankualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. mengembangkan, keputusan hakim, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria dan sumber daya alam;
- g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukundari keanekag lingkungan;
- h. melaksanakan fungsi sosia, kelestarian dan fungsi ekologi sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria;
- j. mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dari keanekaragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria;
- k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerahprovinsi, kabupaten/kota, dan desa yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. melaksanakan desentralisasi berupa pembangunan kewenangan ditingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya agraria.²⁷

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Lihat Pasal 5 TAP MPR Nomor IX/ TAP MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) 2005-2025, disebutkan lima misi pokok di bidang pertanahan, yaitu;

- a. Menerapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif;
- b. Melaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan; transparansi, dan demokrasi;
- c. Penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui perumusan berbagai aturan pelaksanaan *land reform*, agar masyarakat golongan ekonomi lemah dapat lebih mudah mendapatkan hak atas tanah;
- d. Penyempurnaan sistem hukum dan produk hukum pertanahan melalui inventarisasi dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan pertanahan dengan mempertimbangkan aturan masyarakat adat;
- e. Peningkatan upaya penyelesaian sengketa pertanahan.

Dilihat dari RPJM dan RPJPN tersebut, bahwa reforma agraria sangat dibutuhkan dalam rangka mewujudkan, memudahkan masyarakat ekonomi lemah memperoleh hak atas tanah. Reforma Agraria akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh. Reforma Agraria yang berhasil ditandai oleh kepastiaan penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tata guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang akan membuat keluarga petani mampu melakukan reinvestasi dan memiliki daya beli yang tinggi. Bila hal ini terjadi, sektor pertanian akan menjadi sandaran hidup mayoritas rakyat dan juga sekaligus penyokong industrialisasi nasional.

3. Strategi reforma agraria dalam konteks peningkatan akses kaum tani miskin terhadap penguasaan tanah di Indonesia

Reforma agraria atau Pembaruan Agraria sebagai suatu isu, bersifat kompleks dan multidimensi yang merupakan suatu program besar dari negara Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia, terutama dalam hal peningkatan akses kaum tani miskin terhadap penguasaan tanah di Indonesia, namun dalam melaksanakan reforma agraria tersebut bukanlah suatu hal yang mudah, banyak hambatannya, baik dari aspek hukum, administrasi pertanahan, sosial, politik, budaya, dan keamanan. Oleh karena itu, negara perlu menyiapkan strategi untuk menerapkan program ini dengan efektif dan efisien, dengan mengacu kearah kebijakan reforma agraria sebagai berikut:

- a. melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip reforma agraria.
- b. melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang

guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip Reforma Agraria.

- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
- f. Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Dari sejumlah literatur, ada beberapa faktor penting dalam rangka keberhasilan reforma agraria, Pertama, adanya struktur pemerintahan yang kuat, disertai dengan kemauan politik dan kepastian hukum bagi pemilik tanah yang baru. Kedua, kebijakan ekonomi makro yang menguntungkan (suku bunga, nilai tukar, kebijakan pertanian). Ketiga, bantuan teknis, dukungan untuk organisasi dan bantuan keuangan bagi penerima manfaat. Keempat, pengalaman administrasi dari penerima manfaat dan infrastruktur yang diperlukan sekitar kepemilikan pertanian mereka. Kelima, dorongan ekonomi kepada para penerima manfaat mendukung produktivitas dan penciptaan usaha non-pertanian. Keenam, kompensasi untuk penggarap tanah merangsang investasi disektor lain. Ketujuh, pembentukan modal sosial melalui keterlibatan penerima manfaat dalam keputusan-keputusan tentang mereka. Kedelapan, kebijakan pertanian yang efektif (sistem registrasi, perencanaan dan perpajakan lahan yang baik).²⁸

Penutup

Reforma agraria dalam era reformasi adalah dikeluarkannya TAP MPR Nomor IX/TAP MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 tentang kebijakan nasional dibidang pertanahan. Pada tahun 2006 dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan sebagai Lembaga yang diberikan kewenangan untuk mengelola bidang pertanahan.

Reforma agraria dapat membawa peningkatan akses kaum tani miskin, terhadap penguasaan tanah melalui program redistribusi tanah dengan kegiatan pemberian hak atas tanah yang berasal dari tanah obyek *land reform* kepada para petani/penggarap yang memenuhi persyaratan.

Strategi pelaksanaan reforma agraria dalam konteks pembangunan masyarakat Indonesia sangat diperlukan dengan mengacukan kebijakan agraria yang berupa regulasi agraria, melaksanakan penataan kembali dan landreform yang berkeadilan, menyelenggarakan pendataan pertanahan, menyelesaikan konflik-konflik pertanahan, memperkuat kelembagaan dan kewenangan dari lembaga agraria, mengupayakan pembiayaan dalam reforma agraria.

DAFTAR PUSTAKA

²⁸ Berharnhard Limbong, *Reforma Agraria*, (MP Pustaka Margaritha, 2012), hlm. 46.

- Harsono, Budi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, 2008.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum Masyarakat Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1995.
- _____. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Bandung: Alumni, 2002.
- Limbong, Bernhard. *Reforma Agraria*, Pustaka Margaretha, 2012.
- Mariadi, Ni Nyoman. Tesis, *Kewenangan Pemerintah Dalam Menetapkan Penguasaan Dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian*, Program Magister, Program Studi Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana, Universitas Udayana, Denpasar, 2011.
- Sumardjono, Maria S.W. *Aneka Masalah Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Puspita Serangkum, 2001).
- _____. *Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, 2008.
- Supriadi. *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Syarani, Riduan. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.
- TAP MPR Nomor IX/TAP MPR/2001.
- Ronny Sautma Hotma Bako, *Masa Depan Reforma Agraria Di Indonesia*, P3DI Setjen DPR RI, rsh bako @yahoo.com.