

REFORMA AGRARIA: SEBUAH KENISCAYAAN¹

Oleh:

FX. Sumarja²

Abstrak: Pada dasarnya tanah adalah milik rakyat Indonesia. Negara sebagai penjelmaan dari rakyat hanya mempunyai hak mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran bersama. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, tidak imbang dalam pelaksanaan dan hanya dititikberatkan pada redistribusi/legalisasi tanah kepada petani-petani penggarap (petani tanpa punya tanah), tanpa kebijakan ikutan pendukung yang lain. Seharusnya diikuti dengan kebijakan ikutan lainnya, seperti kebijakan pembukaan tanah-tanah pertanian baru, usaha-usaha mempertinggi produktivitas, kebijakan harga-harga hasil pertanian yang menguntungkan petani, penyediaan kredit ringan, kebijakan harga saprodi yang murah, bimbingan dan pelatihan-pelatihan kepada petani, dan usaha pemasaran produk-produk pertanian.

Kata kunci: petani, redistribusi, kemakmuran, kebijakan ikutan

A. Pendahuluan

Politik hukum tanah nasional tertinggi dan paling mendasar yang teruang pada alinea ke-4 Pembukaan UUDNRI 1945 telah menegaskan bahwa dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Perwujudan politik hukum demikian melahirkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Lebih lanjut politik hukum ini dijabarkan dalam berbagai kebijakan pembangunan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah.

Mohammad Hatta mengemukakan pemikiran tentang kemakmuran/kesejahteraan rakyat, pada waktu penyusunan UUDNRI 1945, antara lain:

- a. Orang Indonesia hidup dalam tolong menolong.
- b. Tiap-tiap orang Indonesia berhak mendapat pekerjaan dan mendapat penghidupan yang layak bagi manusia. Pemerintah menanggung dasar hidup minimum bagi seseorang.
- c. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama, menurut dasar kolektif.
- d. Cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak, dikuasai oleh pemerintah.

¹ Makalah ini pernah disampaikan dalam acara sarasehan Ulang Tahun UUPA ke 57 di Kanwil Kementerian ATR/BPN Provinsi Lampung, Tanggal 25 September 2017, dengan tambahan materi Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, disampaikan pada “Sosialisasi Reforma Agraria dengan Stakeholder di Daerah Kabupaten Lampung Utara, 5 April 2019.

² Staf Pengajar & Sekretaris Prodi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung

- e. Tanah adalah kepunyaan masyarakat, orang seorang berhak memakai tanah sebanyak yang perlu baginya sekeluarga.
- f. Harta milik orang seorang tidak boleh menjadi alat penindas orang lain.
- g. Fakir dan miskin dipelihara oleh Pemerintah.³

Pemikiran Moh. Hatta tersebut memperkaya muatan ketentuan Pasal 33 (3) UUDNRI 1945, dan terwujud dalam UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA tidak hanya memuat ketentuan mengenai perombakan Hukum Agraria, namun memuat juga lain-lain persoalan dan penyelesaiannya. Penyelesaian lain-lain persoalan pada pembentukan UUPA, adalah *Agrarian Reform Indonesia*. Lahirnya UUPA dan *Agrarian Reform Indonesia* adalah bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. *Agrarian Reform Indonesia* mencakup lima program, yaitu:

1. pembaharuan hukum agraria,
2. penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah,
3. pengakhiran penghisapan feodal secara berangsur-angsur,
4. perombakan pemilikan dan penguasaan tanah, serta hubungan hukum, dan
5. perencanaan persediaan, peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.⁴

Program yang keempat dari panca program tersebut kemudian dikenal dengan program *landreform*.

Jauh sebelum lahirnya UUPA, Moh. Hatta⁵ mengingatkan dalam sebuah pidatonya pada tahun 1946, bahwa pada prinsipnya tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan orang perorangan, yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir/kelompok masyarakat. Akumulasi penguasaan tanah dapat menindas kelompok masyarakat lainnya. Dikatakan oleh Hatta bahwa tidak boleh seorang pun menjadikan tanah sebagai alat untuk menindas kelompok masyarakat yang lainnya, karena hal tersebut bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil sebagaimana dicita-citakan rakyat Indonesia.

Lebih lanjut dikatakan oleh Moh. Hatta bahwa pada dasarnya tanah adalah milik rakyat Indonesia. Negara yang merupakan penjelmaan dari rakyat hanya mempunyai hak mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran bersama. UUPA lebih menekankan tanah pertanian bagi rakyat petani, sehingga tanggal 24 September pernah diperingati sebagai “hari tani” selama 10 tahun, mulai 1963 s.d 1972, melalui Keputusan Presiden No. 169/1963 tanggal 26 Agustus 1963.

³ RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: FHUI, 2009. hlm. 443.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008. Hlm. 3-4

⁵ Endang Suhendar & Ifdhal Kasim, *Tanah sebagai komoditas, kajian kritis atas kebijakan pertanahan orde baru*, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1996. hlm.18.

Sehubungan dengan pemikiran Moh. Hatta tersebut, pemerintah tidak boleh berlaku pasif melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial,⁶ termasuk melaksanakan reforma agraria.

B. Pembahasan

Sejalan dengan yang dikemukakan Moh. Hatta, bahwa negara agraris yang berkemakmuran adalah negara yang melaksanakan distribusi penguasaan lahan yang berkeadilan. UUPA menegaskannya dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 17, bahwa kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Sehingga pemerintah mengeluarkan kebijakan landreform yang tertuang dalam UU No. 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Namun sayang, dalam tataran praktik masih jauh dari yang diharapkan.

Efek domino ketidakadilan distribusi lahan yang muncul ke permukaan dalam bentuk tanda-tanda zaman seperti krisis pangan, konflik lahan dan ketimpangan penguasaan lahan dan kekayaan yang memantik berbagai persoalan sosial dan politik tidak pernah menjadi cambuk bagi komponen bangsa, terutama para pemegang kuasa politik dan ekonomi untuk memikirkan kembali ideologi dan praktik pembangunan yang tengah dijalankan. Kita justru semakin disibukkan untuk mengejar kepentingan masing-masing sebagai pribadi (individualisme). Semangat kolektivitas, gotong royong dan kepedulian terhadap kaum lemah yang tidak memiliki akses terhadap sumber daya alam yang dibangun oleh para pendiri bangsa seakan lenyap tidak tersisa.

Komunitas kaum lemah dan marginal (petani dan buruh tani) bagaimana pun juga mereka adalah bagian dari bangsa ini yang tidak layak diamputasi hanya demi memenuhi kepentingan pembangunan. Bahkan, tampaknya bangsa Indonesia juga masih enggan untuk belajar dari bangsa lain. Reforma agraria di beberapa negara sosialis maupun negara kapitalis yang benar-benar menerapkan konsep Reforma Agraria (RA) secara konsekuen dan konsisten menunjukkan keberhasilannya, seperti Rusia (809 juta ha), Kanada (310 juta ha) Amerika Serikat (303 juta ha), Cina (197 juta ha), Brazil (478 juta ha) dan Kongo (134 juta ha). Mereka menjalankan RA didasari oleh semangat keadilan, disiplin, dan keterbukaan dan memberantas kemiskinan serta membangun kemandirian ekonomi masyarakat setempat.⁷

Indonesia yang merupakan salah satu Negara dengan luas hutan tropis terbesar di dunia bersama Brazil dan Congo, sejak awal memiliki komitmen tinggi dalam menerapkan konsep reforma agraria. Akan tetapi, dalam perjalanannya, karena pengaruh deideologisasi, depolitisasi dan dekonstruksi politik pengelolaan sumber

⁶ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia- studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, hlm. 29.

⁷ Ismatul Hakim dan Lukas R Wibowo, (edit), *Hutan Untuk Rakyat, Jalan Terjal Reforma Agraria Di Sektor Kehutanan*, Yogyakarta, LkiS, 2014. hlm. vii

daya lahan oleh berbagai kelompok kepentingan yang bersimbiosis dengan berbagai oknum aktor negara, menyebabkan kurang konsistennya pemerintahan dalam menerapkan reforma agraria secara utuh, *pseudo agrarian reform*. Sehingga yang muncul bukannya kesejahteraan, melainkan merebaknya konflik penguasaan lahan baik yang terjadi luar maupun di dalam kawasan hutan negara.

Politik agraria berubah total pada masa Orde Baru, dengan menggantikan paradigma pemerataan dengan paradigma pertumbuhan. Artinya pada masa Orde Lama pembangunan keagrarian dititikberatkan pada pemerataan akses tanah kepada rakyat Indonesia, sementara pada Orde Baru menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi tanpa diikuti dengan pemerataan akses tanah.⁸ Program *landreform* yang dicanangkan Presiden Soekarno pada tahun 1961, mengalami kegagalan selain disebabkan oleh perubahan politik pada tahun 1965, juga disebabkan oleh penekanan pada redistribusi dan distribusi tanah, tanpa diikuti dengan sungguh-sungguh akses *reform*. Artinya panca program *agrarian reform Indonesia*⁹ yang telah ditetapkan UUPA, khususnya pada perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, tidak imbang dalam pelaksanaan dan hanya dititikberatkan pada pemberian tanah kepada petani-petani penggarap (petani tanpa punya tanah), tanpa kebijakan ikutan pendukung yang lain.

Seharusnya pemberian tanah kepada petani harus diikuti dengan kebijakan ikutan lainnya, seperti kebijakan pembukaan tanah-tanah pertanian baru, usaha-usaha mempertinggi produktivitas, kebijakan harga-harga hasil pertanian yang menguntungkan petani, penyediaan kredit ringan, kebijakan harga saprodi yang murah, bimbingan dan pelatihan-pelatihan kepada petani, dan usaha pemasaran produk-produk pertanian, tanpa itu semua mustahil *landreform* dapat berhasil dengan baik.¹⁰ Oleh sebab itu, tidak mungkin *landreform* atau yang sekarang dikenal

⁸ Nurhasan Ismail, "Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding*, BPHN, Vol. 1. No. 1 April 2012, hlm 33-51

⁹ Lihat lebih lanjut Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah..., Op. Cit.*, hlm. 3.

¹⁰ Pidato Presiden pada tanggal 31 Januari 2007. Pidato Presiden di antaranya berisi, bahwa:Pembangunan ekonomi tetap menjadi fokus perhatian yang utama, yang harus kita bangun tahap demi tahap. Kita harus terus memperkuat stabilitas dan fundamental ekonomi kita, seraya mendorong pertumbuhan yang makin tinggi. Tentu saja pertumbuhan ekonomi yang hendak kita capai tetaplah disertai dengan pemerataan yang lebih nyata, atau yang kita sebut dengan "pertumbuhan disertai pemerataan", atau "*growth with equity*". Program Reforma Agraria, untuk pendistribusian tanah untuk rakyat secara bertahap Insya Allah, akan dilaksanakan mulai tahun 2007 ini. Langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi, dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Inilah yang saya sebut sebagai prinsip "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat".....

Reforma agraria di sini dimaknai tidak sekedar redistribusi tanah, namun ditambah dengan akses reform, yaitu proses penyediaan akses bagi masyarakat (subjek reforma) terhadap segala hal yang memungkinkan untuk mengembangkan tanahnya sebagai sumber kehidupan (partisipasi ekonomi-politik, modal, pasar, teknologi, pendampingan, peningkatan kapasitas dan kemampuan).

dengan reforma agraria itu hanya dijalankan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Ka. BPN-RI.

Sebenarnya pada masa Orde Barupun, program *landreform* juga masih ada.¹¹ Hanya saja pelaksanaannya jauh lebih bergaung/hebat untuk menyediakan tanah bagi perusahaan-perusahaan besar dari pada untuk petani. Ibaratnya program *landreform* untuk petani dilaksanakan menggunakan moda transportasi becak, sementara program yang disediakan untuk kepentingan perusahaan-perusahaan besar, baik di bidang perkebunan, pertanian, industri, maupun pengelolaan hutan menggunakan moda transportasi pesawat terbang.

Konteks yang demikian, jelas dari daya angkut dan kecepatannya tentu perusahaan yang diuntungkan, dibandingkan dengan petani/penggarap. Petani penggarap hingga saat ini tetap belum bisa mendapatkan tanah pertaniannya. Tidak hanya itu, yang lebih memprihatinkan lagi adalah semakin banyak petani yang kehilangan tanah pertaniannya karena terpaksa harus melepaskan-nya demi pembangunan.

Jumlah petani gurem (petani yang menguasai lahan kurang dari 0,5 ha per keluarga) meningkat. Jika pada 1993 secara nasional jumlah petani gurem 10,9 juta keluarga, pada SP 2003, angka itu naik menjadi 13,7 juta keluarga, bertambah 3.8 juta keluarga dalam 10 tahun. Di Pulau Jawa, dari setiap empat petani, tiga adalah petani gurem.¹² Selain itu Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa, luas lahan pertanian padi di Indonesia pada 2010 tinggal 12,870 juta ha, menyusut 0,1% dari tahun sebelumnya 12,883 juta ha. Secara keseluruhan luas lahan pertanian, termasuk non-padi, pada 2010 diperkirakan 19,814 juta ha, menyusut 13% dibanding tahun 2009 yang mencapai 19,853 juta ha. Kondisi ini yang terus memperparah kehidupan petani.¹³

Selain semakin bertambahnya petani gurem, ternyata jumlah rumah tangga petani semakin berkurang. Terbukti dari hasil sensus pertanian (SP) tahun 2013, menunjukkan bahwa dari tahun-ketahun jumlah rumah tangga petani berkurang rata-rata 1,75% tiap tahunnya. Pada tahun 2003 rumah tangga petani berjumlah 31.170.100 menjadi 26.126.200 pada tahun 2013, sehingga selama 10 tahun terakhir jumlah rumah tangga petani berkurang 4.043.900.¹⁴ Pada sisi yang lain perusahaan pertanian berbadan hukum jumlahnya meningkat, jika pada tahun 2003 berjumlah 4.011 menjadi 5.486 pada tahun 2013.

Era Reformasi, yang sudah mencapai 17 tahun apabila ditandai dengan pergantian sistem pemerintahan dari era Orde Baru, ternyata masih menyimpan banyak pertanyaan. Memang tidak dapat disanggah bahwa kebebasan menyampaikan pendapat (hidup berdemokrasi), hidup sangat subur di dalam iklim sosio-politik

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah..., Ibid.*, hlm. 398-410.

¹² <http://hargajateng.org/sensus-pertanian-2013.html>, diakses 27 Juli 2013 jam 22.00

¹³ FX. Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Suatu Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press. 2015, hlm. 124.

¹⁴ BPS, *Laporan Bulanan, Data Sosial Ekonomi*, edisi ke-40 September 2013, hlm. 96

sekarang. Namun indikator-indikator yang menggambarkan kapasitas ekonomi nasional masih menunjukkan tanda-tanda belum kokoh, misalnya impor pangan yang relatif besar, kesempatan kerja yang terbatas, tingkat kemiskinan yang masih relatif tinggi, ketimpangan atau kesenjangan sosial yang relatif meningkat, konflik sosial yang sering terjadi, serta berlanjutnya guremisasi pertanian dan petani Indonesia. Guremisasi petani dan pertanian melalui berbagai kebijakan impor pangan dan lahan yang pro kapitalis dan *reproduksi cultural junk food habit* adalah seperti diistilahkan Budiman Sudjatmiko sebagai pembangunan yang menyingkirkan. Pemahaman ini menunjukkan bahwa cara pandang atau sikap mental suatu bangsa terhadap petani dan pertanian akan menentukan apakah bangsa tersebut peradabannya atau budayanya akan berkembang atau tidak.

Jepang, misalnya, pada saat Tokugawa naik tahta pada awal 1600-an, dibangun stratifikasi sosial baru, yaitu samurai, petani, industriwan, dan terakhir pedagang. Cara pandang dan sikap mental bangsa Jepang lebih dari 400 tahun yang lalu telah menempatkan petani pada strata kedua dalam masyarakat. Presiden Amerika Serikat Franklin D. Roosevelt, pada saat krisis ekonomi 1933 memandang bahwa solusi ekonomi AS hanya dapat diselesaikan oleh “The Forgotten Men”, yaitu petani, buruh dan “orang-orang kecil” lainnya, bukan oleh Wall Street. Pada era itu, Roosevelt melahirkan *Agricultural Adjustment Act 1933* yang menjadi fondasi bagi kemakmuran petani AS hingga sekarang. Demikian juga Korea Selatan atau Taiwan. Posisi Taiwan jauh tertinggal dari Indonesia pada saat sebelum Perang Dunia II, sedangkan Korea Selatan kurang-lebih sama dengan Indonesia. Cara pandang atau sikap mental kedua negara tersebut terhadap pertanian dan petaninya, cukup luar biasa. Kedua negara ini menerjemahkan *land reform* sebagai syariat atau perilaku hapusnya simbol-simbol penjajahan. Simbol penjajahan adalah ketidakadilan. Dalam situasi masyarakat agraris yang masih berlaku pada saat itu, ketidakadilan pasti ada dalam distribusi lahan. Lebih parah lagi, ketidakadilan tersebut bersenyawa dengan feodalisme. Karena itu, kedua bangsa tersebut menyelesaikan syariat pertama terlebih dulu, yaitu *land reform*, sebelum masuk ke perilaku yang lebih mendalam dan meluas.¹⁵

Selain *land reform*, Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan sangat kentara dalam keberpihakannya terhadap pertanian. Buahnya adalah mereka menjadi negara maju. Hasilnya adalah pendapatan per kapita Taiwan, Jepang, Korea Selatan, dan Indonesia pada 2012 menurut IMF dalam ukuran *purchasing power parity* (PPP) masing-masing adalah US\$ 38.749, US\$ 36.266, US\$ 32.272, dan US\$ 4.977. Ternyata, pendapatan Taiwan 7,78 kali pendapatan Indonesia. Tampaknya perubahan positif dalam hal sikap mental atau cara pandang bangsa Indonesia terhadap petani dan pertanian, belum seperti tiga negara tersebut.

¹⁵ Ismatul Hakim dan Lukas R Wibowo, (edit), *Hutan Untuk Rakyat, Jalan Terjal Reforma Agraria Di Sektor Kehutanan*, Yogyakarta: LKiS, 2014. hlm. x

Bahkan setelah UUPA berusia 57 tahun, tetap terjadi ketimpangan yang luar biasa dalam penguasaan sumber-sumber agraria. Joyo Winoto, ketika menjabat Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyebut 56 persen aset nasional kita dikuasai oleh hanya 0,2 persen penduduk. Dari aset nasional yang dikuasai tersebut, 87 persennya berupa tanah. Rusman Heriawan, Wakil Menteri Pertanian, pernah juga menyebut bahwa 40 juta keluarga petani, menguasai lahan rata-rata 0,3 hektar. Pertanyaan berikutnya adalah apakah kita akan membiarkan kesenjangan yang melukai nurani petani dan kaum miskin ini semakin menajam? Apakah bangsa ini tidak kuasa untuk merombaknya? Siapa yang harus merombaknya, kapan dan bagaimana merombaknya?

Jumlah penduduk miskin di Lampung berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) September 2016 mencapai 1,14 juta jiwa (13,86 persen). Jumlah ini berkurang dibanding bulan Maret 2016 mencapai 1,17 juta jiwa (14,29 persen).¹⁶ Pada umumnya penduduk miskin tersebut adalah kelompok keluarga petani tanpa tanah, yang berupaya mendapatkan sumber penghidupannya dari bertani.¹⁷

Sembilan program prioritas atau Nawa Cita yang dirumuskan pasangan Jokowi – JK, ada beberapa hal yang terkait dengan agraria, yakni point no 5 tentang peningkatan kualitas hidup rakyat melalui program Indonesia kerja dan Indonesia sejahtera dengan mendorong *land reform* dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar. Sebagai pemenuhan janjinya, Pemerintah menyiapkan lahan seluas 9,1 juta hektare untuk program redistribusi aset dan reforma agraria bagi rakyat secara tepat sasaran. Lahan seluas sekitar 9,1 juta hektare itu, tersebar di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua, untuk dimanfaatkan sebagai lahan pertanian, perkebunan maupun perumahan. "Dari lahan seluas sekitar 9,1 juta hektare, saat ini baru sekitar 4,5 juta hektare yang mulai diproses untuk program reforma agraria,"¹⁸

Menurut Rachman beberapa akar masalah yang harus diselesaikan untuk menjalankan reforma agraria adalah: (1) Tidak adanya kebijakan untuk menyediakan kepastian penguasaan (tenurial security) bagi akses atas tanah-tanah/SDA/wilayah kelola masyarakat, termasuk akses yang berada dalam kawasan hutan negara, 2) Dominasi dan ekspansi badan-badan usaha raksasa dalam industri ekstraktif, produksi perkebunan dan kehutanan, serta konservasi, 3) Instrumentasi badan-badan pemerintahan sebagai "lembaga pengadaan tanah" melalui rejim-rejim pemberian hak/izin/lisensi atas tanah dan sumber daya lahan, 4) UUPA yang

¹⁶ Angka Kemiskinan Lampung, September 2016, dilansir dari Badan Statistik Provinsi Lampung, 3 Januari 2017, <https://lampung.bps.go.id/Brs/view/id/487>, diakses 23 Agustus 2017 Pukul 14.00 wib.

¹⁷ FX. Sumarja, *Chaos of Forest Resource Access Regulation: Study on Moro-Moro Farmers at Register 45 Lampung*, makalah disajikan pada Internasional Conference Unila, 18-20 September 2017

¹⁸ Penjelasan Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Noor Marzuki pada diskusi "Kembali ke Khittah Reforma Agraria" di Gedung MPR/DPR/DPD RI, Jakarta, Kamis (30/3/2017), Lampungpro.com Jumat, 31 Maret 2017 | 11:00 AM Editor: Lukman Hakim, diakses, 22 September 2017, pukul 14.00

semulanya ditempatkan sebagai payung, pada praktiknya disempitkan hanya mengurus wilayah non-hutan (sekitar 33,3% wilayah daratan RI), dan prinsip-prinsipnya diabaikan. Peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan/kehutanan/SDA lainnya tumpang-tindih dan bertentangan antara satu dan yang lain, 5) Hukum-hukum adat yang berlaku di kalangan rakyat diabaikan atau ditiadakan keberlakuannya oleh perundang-undangan agraria, kehutanan dan pertambangan, dan 6) Sektoralisme kelembagaan, sistem, mekanisme, dan administrasi yang mengatur pertanahan/kehutanan/SDA lainnya yang semakin menjadi-jadi.¹⁹

Namun demikian menurut hemat penulis bukan berarti reforma agraria menunggu penyelesaian akar masalah. Reforma agraria tetap dapat dijalankan, sekaligus berupaya menyelesaikan akar masalahnya.

Langkah yang diambil pemerintah untuk dapat mengalokasikan tanah bagi rakyat miskin, yaitu tanah yang berasal dari hutan konversi, dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan dapat diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Tanah yang berasal dari hutan konversi sudah jelas, bahwa tanah itu tergantung Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup mau melepaskan atau tidak. Kalau Kementerian mau melepaskan, berarti tanahnya ada dan siap didistribusikan. Kemudian tanah mana yang dimaksud dengan “tanah lain” itu. Tentu kalau berbicara tentang *landreform*, maka tanah yang dapat didistribusikan adalah tanah negara. Tanah negara yang dapat dijadikan objek *landreform*²⁰ adalah tanah *absentee*, tanah kelebihan maksimum, tanah bekas swapraja, dan tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang akan ditegaskan oleh Menteri Agraria (sekarang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Ka.BPN-RI). Pengertian tanah terakhir mencakup tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya kepada negara, hak atas tanah yang dicabut oleh negara, tanah yang tidak ada lagi pemegang haknya, *tanah terlantar*, tanah timbul²¹, serta tanah negara atas dasar ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Dengan lahirnya Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, lebih tegas lagi komitmen pemerintah untuk memberikan keadilan dan akses tanah terhadap orang miskin. Dikatakan tegas, karena: a) Perpres ini merupakan pelaksanaan UUPA secara operasional; b) menjadi peraturan yang memayungi berbagai regulasi sektoral; c) mewujudkan pemerataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; d) pelaksanaannya melibatkan seluruh Kementerian/Lembaga agar bekerja secara sinergis; dan e) membuka ruang keterlibatan/partisipasi masyarakat secara langsung dalam seluruh proses pelaksanaan reforma agraria.

Pelaksanaan Reforma Agraria dilaksanakan melalui tahapan penataan aset dan

¹⁹ Ismatul Hakim dan Lukas R Wibowo, (edit), *Hutan Untuk Rakyat, Jalan Terjal Reforma Agraria Di Sektor Kehutanan*, Yogyakarta: LKiS, 2014. hlm. xii

²⁰ Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

²¹ Mohamad Shohibuddin & M. Nazir Salim, *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007, Bunga Rampai Perdebatan*, Yogyakarta: STPN Press, 2013, hlm. 721.

penataan akses. Penataan aset menjadi dasar dalam penataan akses. Penataan aset dilaksanakan dengan cara redistribusi tanah dan legalisasi aset atau pendaftaran tanah. Penataan akses dilaksanakan dalam rangka meningkatkan skala ekonomi, nilai tambah, serta mendorong inovasi kewirausahaan subjek reforma agraria. Redistribusi tanah dapat dilaksanakan apabila sudah jelas objek reformanya. Oleh karena itu, perencanaan penetapan objek & subjek menjadi isu penting kedepan, terutama memastikan pelaksanaan reforma agraria tepat sasaran. Konsorsium Pembaharuan Agraria dan organisasi masyarakat sipil lain telah merekomendasi Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) seluas 655.343 Ha, di 446 lokasi, pada 20 Provinsi di Indonesia. Usulan-usulan dari bawah merupakan upaya untuk mencegah salah sasaran.

Terdapat 11 macam Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) menurut Perpres 86 Tahun 2018, yaitu:

- 1) TORA dari HGU dan HGB yang telah habis harus dipastikan prioritasnya untuk subjek reforma agraria, bukan perusahaan atau yang menguasai sebelumnya;
- 2) alokasi 20% dari HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang;
- 3) alokasi 20% dari HGU dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan atau pembaruan haknya;
- 4) TORA dari pelepasan kawasan hutan harus dipastikan adanya proses bersama masyarakat setempat untuk meninjau batas penunjukan-penepatan kawasan hutan dan tanah yang dikuasai masyarakat. Selain itu harus sejalan dengan amanat Putusan MK 35/PUUX/2012 dan Perpres Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan serta Inpres 2/2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Inpres 1/2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
- 5) tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria;
- 6) tanah hasil penyelesaian Sengketa dan Konflik Agraria;
- 7) tanah bekas tambang yang berada di luar kawasan hutan;
- 8) tanah timbul;
- 9) tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, dan tanah swapraja/bekas swapraja yang masih tersedia;
- 10) tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah, meliputi: a) tanah yang dihibahkan oleh perusahaan dalam CSR, b) tanah hasil konsolidasi, c) sisa tanah sumbangan tanah untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan Konsolidasi Tanah, atau d) Tanah Negara yang sudah dikuasai masyarakat.
- 11) tanah bekas hak *erpacht*, tanah bekas *partikelir* dan tanah bekas *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 (sepuluh) *bauw* yang masih tersedia.

Selain tanah-tanah tersebut di atas sebenarnya masih ada yang potensial untuk dapat dijadikan objek TORA, yaitu: **Pertama**, tanah-tanah yang pemegang haknya

tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak, dan ia belum mengalihkan haknya kepada subjek hak yang berhak pada waktunya, atau ia belum melakukan perubahan hak sesuai dengan ketentuan, seperti ketentuan Pasal 21 UUPA. **Kedua**, tanah-tanah hak milik yang beralih kepada orang asing secara terselubung, misalnya dengan jalan *kedok/nominee/trustee*, yang diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Tampaknya tanah-tanah seperti ini belum menjadi perhatian Pemerintah ataupun Kementerian Agraria dan tata Ruang/Ka.BPN-RI.²²

Setelah menetapkan objek reforma agraria, tahap berikutnya menetapkan subjeknya agar tepat sasaran. Subjek reforma agraria berdasarkan prioritas adalah penduduk setempat, buruh tani, petani gurem, petani, penduduk miskin, dan subjek lainnya. Hal tersebut sudah mendapat pengaturan dalam Pasal 12 Perpres 86 Tahun 2018, bahwa yang termasuk subjek reforma agraria adalah: perorangan, kelompok dan badan hukum terutama koperasi. Subjek perorangan minimal berusia 18 tahun dan harus disinergikan dengan Inpres 2/2018 tentang PTSL dengan memastikan luas maksimum dari tiap-tiap penerima atau subjek reforma. Sementara subjek kelompok harus disinergikan dengan Permen ATR/Ka.BPN Nomor 10 tahun 2016 tentang Hak Komunal dengan memastikan seluruh hubungan tenurial, terutama masyarakat adat supaya dapat terakomodir.

Badan hukum harus diprioritaskan bagi Koperasi dan BUMDes, diselaraskan dengan UU 6/2014 tentang Desa. Koperasinya harus dipastikan didirikan dan dimiliki oleh organisasi tani, bukan yang dimiliki oleh segelintir orang. Terlebih, dalam penetapan subjek reforma agraria harus berpegang teguh pada prinsip prioritas. Prinsip prioritas subjek adalah keterikatan terhadap tanah, semakin “dekat”, maka mendapat prioritas utama. Prioritas subjek dapat merujuk pada PP 224/1961 dan PP 41/1964.

Pelaksanaan reforma agraria berdasarkan Perpres 86 Tahun 2018 akan dijumpai beberapa tantangan, diantaranya:

- 1) Adanya upaya penolakan dari pemegang HGU.
- 2) Ekspektasi masyarakat sangat tinggi, sementara GTRA mengalami banyak tekanan ataupun godaan.
- 3) Dominasi dan ekspansi badan-badan usaha raksasa dalam industri ekstraktif, produksi perkebunan dan kehutanan, serta konservasi.
- 4) Instrumentasi badan-badan pemerintahan sebagai “lembaga pengadaan tanah” melalui rejim-rejim pemberian hak/izin/lisensi atas tanah dan sumber daya lahan.
- 5) Masih adanya peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan/kehutanan/SDA lainnya yang tumpang-tindih dan bertentangan antara satu dengan yang lain.
- 6) Terbaikannya hukum-hukum adat yang berlaku di kalangan masyarakat atau ditiadakan keberlakuannya oleh perundang-undangan agraria, kehutanan dan

²² FX. Sumarja, *Politik Hukum Larangan Kepemilikan tanah Hak Milik Oleh Orang Asing untuk Melindungi Warga Negara Indonesia*, Disertasi, PDIH Undip, 2015., hlm 395.

pertambahan.

- 7) Sektoralisme kelembagaan, sistem, mekanisme, dan administrasi yang mengatur pertanahan/ kehutanan/SDA lainnya yang masih susah dihilangkan.

C. Simpulan

1. Mengingat ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah masih terjadi dan semakin tajam, maka reforma agraria sudah tepat, urgen dan mutlak untuk dilaksanakan, sampai tercapai tujuan pembangunan yaitu masyarakat adil dan makmur.
2. Mewujudkan masyarakat adil dan makmur, memerlukan keberpihakan dan perubahan sikap pandang bangsa dan negara Indonesia terhadap petani dan pertanian, mereka tidak lagi menjadi kelas bawah. Mereka harus diangkat derajatnya sesuai dengan kapasitasnya sebagai penyedia bahan pangan umat manusia.
3. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Ka. BPN RI tidak bisa bekerja sendirian dalam menjalankan reforma agraria, perlu adanya komitmen bersama dalam menjalankan Perpres 86 Tahun 2018.

Referensi

- Angka Kemiskinan Lampung, September 2016, dilansir dari Badan Statistik Provinsi Lampung, 3 Januari 2017,
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- BPS, *Laporan Bulanan, Data Sosial Ekonomi*, edisi ke-40 September 2013
- Endang Suhendar & Ifdhal Kasim, *Tanah sebagai komoditas, kajian kritis atas kebijakan pertanahan orde baru*, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1996.
- FX. Sumarja, *Chaos of Forest Resource Access Regulation: Study on Moro-Moro Farmers at Register 45 Lampung*, makalah disajikan pada Internasional Conference Unila, 18-20 September 2017
- FX. Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Suatu Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press. 2015.
- FX. Sumarja, *Politik Hukum Larangan Kepemilikan tanah Hak Milik Oleh Orang Asing untuk Melindungi Warga Negara Indonesia*, Disertasi, PDIH Undip, 2015.
- Ismatul Hakim dan Lukas R Wibowo, (edit), *Hutan Untuk Rakyat, Jalan Terjal Reforma Agraria Di Sektor Kehutanan*, Yogyakarta: LKiS, 2014.
- Mohamad Shohibuddin & M. Nazir Salim, *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007, Bunga Rampai Perdebatan*, Yogyakarta: STPN Press, 2013
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia- studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- Nurhasan Ismail, "Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding*, BPHN, Vol. 1. No. 1 April 2012

RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: FHUI, 2009.
<https://lampung.bps.go.id/Brs/view/id/487>, diakses 23 Agustus 2017 Pukul 14.00 wib.
<http://hargajateng.org/sensus-pertanian-2013.html>, diakses 27 Juli 2013 jam 22.00
Lampungpro.com Jumat, 31 Maret 2017 | 11:00 AM Editor: Lukman Hakim,
diakses, 22 September 2017, pukul 14.00