



Jurnal Kompilasi Hukum Volume 6 No. 2, Desember 2021

E-ISSN 2598-6414, P-ISSN 2502-5333

open access at : <http://jkh.unram.ac.id>

Publisher Magister of Law, Faculty of Law Mataram University

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License

MENELISIK KOMPREHENSIFITAS KEBIJAKAN HUKUM REFORMA AGRARIA DI INDONESIA (SUATU TELAHAH KRITIS TERHADAP PERPRES NO.86 TAHUN 2018 TENTANG REFORMA AGRARIA)

*BROWSE THE COMPREHENSIVENESS OF AGRARIAN REFORM
POLICY IN INDONESIA*

Wahyuddin

Universitas Bumigora Mataram
e-mail : wahyulukman1985@gmail.com

Abd. Hasan

Universitas Bumigora Mataram
e-mail : abd.hasan@universitabumigora.ac.id

Johan Rahmatullah

Universitas Bumigora Mataram
e-mail : johan.rahmatulloh@universitabumigora.ac.id

Abstract

Agrarian reform is necessary to reorganize the control, ownership, use and utilization of land, as well as the handling of disputes and conflicts as an instrument to bring about justice and the welfare of the people. However, the substance of the Regulation of the President of the Agrarian Reform is the emphasis on the structuring of assets and access to land by doing redistribusi the ground, the legalization of the land, and social forestry without affirms the policy of restrictions on land ownership, the determination of the size of the area, the criteria of regional redistribution and handling disputes and conflicts as an important part of the source of the inequality of land ownership. This research uses normative juridical already in force, or which would be applicable or has been applicable in the past with the legislation approach, conceptual approach, historical approach, and comparative approach.

Keywords: *Agrarian Reform, redistribution, and the dispute*

Abstrak

Reforma Agraria diperlukan untuk menata kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta penanganan sengketa dan konflik agraria sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Namun, substansi Perpres Reforma Agraria lebih menekankan pada aspek penataan aset dan akses pertanahan dengan melakukan redistribusi tanah, legalisasi tanah, dan perhutanan sosial tanpa mengafirmasi kebijakan pembatasan penguasaan lahan, penetapan ukuran luas, kriteria daerah redistribusi dan penanganan sengketa dan konflik agraria sebagai bagian penting sumber ketimpangan kepemilikan tanah. Penelitian ini menggunakan yuridis normatif yang sudah berlaku, maupun yang akan berlaku atau yang sudah pernah berlaku di masa lalu dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah serta pendekatan perbandingan.

Kata Kunci: *Reforma Agraria, redistribusi, dan sengketa*

PENDAHULUAN

Tanah adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa dan memiliki hubungan erat dengan kehidupan manusia. Laju pertumbuhan penduduk terus bertambah sehingga menjadikan kebutuhan atas tanah mengalami peningkatan yang signifikan.¹

Tanah bagi kehidupan manusia mengandung makna yang multidimensional. *Pertama*, secara ekonomi, tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. *Kedua*, secara politis, tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. *Ketiga*, sebagai kapital budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. *Keempat*, tanah bermakna sakral, karena pada akhir hayat setiap orang akan kembali kepada tanah.²

Kandungan makna multidimensional yang melekat pada tanah yang pada kenyataannya diperhadapkan dengan ketersediaannya yang statis, maka kondisi yang demikian acap kali terjadi kontestasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang mana para pemilik modal keluar sebagai pemenangnya.

Pada zaman kolonial, *agrarische wet* sebagai dasar hukum pengaturan tanah sangat merugikan warga Hindia Belanda, tanah dikuasai oleh pemerintah kolonial yang dimanfaatkan untuk kepentingan penjajah, baik tanaman yang di tanam maupun pola penguasaan dan pemanfaatan lahannya.

Kondisi yang demikian menyebabkan penguasaan tanah pada periode kolonial telah banyak merugikan rakyat, khususnya warga masyarakat yang basis kehidupannya mengandalkan tanah. Kondisi ini menimbulkan terjadinya ketimpangan struktur penguasaan akses atas tanah dan konflik-konflik baik horizontal maupun vertical tak terelakkan.

Pasca kemerdekaan UUPA tahun 1960 ditetapkan untuk mengatur ketimpangan struktur penguasaan tanah sebagai ikhtiar untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana amanah yang tertuang dalam pasal 33 UUD 1945.

UUPA mempunyai dua substansi dari segi keberlakuannya, yaitu *pertama*, tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum *agrarian colonial* dan *kedua* membangun hukum agraria nasional. Menurut Boedi Harsono dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan yang fundamental pada hukum agrarian nasional, terutama dibidang hukum pertanahan.³

UUPA menjadi payung hukum (*umbrella act*) dalam melakukan pembaharuan hukum agrarian di Indonesia. Karena didalamnya memuat program-program yang dikenal dengan *panca program agrarian reform Indonesia*, yang meliputi:⁴

1 Heru Nugroho, *Menggugat Kekuasaan Negara*, Muhammadiyah Univer sity Press, Surakarta, 2001, hlm. 237

2 *Ibid*

3 Suparman, *Peranan UUPA Bagi Masyarakat Indonesia Yang Bersifat Agraris*, Jurnal Warta Edisi : 54 oktober 2017, hlm. 54

4 *Ibid*, hlm. 55

1. Pembaharuan hokum melalui unifikasi hokum yang berkonsepsi nasional dan pemberi jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Landreform
5. Perencanaanpersediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara trencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Landreform sebagai bagian dari panca program agrarian reform Indonesia dalam eksistensinya mengalami berbagai macam tipologi. Di era pemerintahan Soekarno dikenal dengan sebutan “*Landreform*”, di era Soeharto “transmigrasi”, di era Habibie “pembaharuan Agraria” hingga di era Gusdur “, di era SBY “ program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) atau populer dengan sebutan Reforma Agraria dan dilanjutkan di era pemerintahan Jokowi-JK.⁵ Berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin memfokuskan pada pengkajian paradigma hukum reforma agraria yang diterapkan di era pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla sebagaimana yang termaktub di dalam Perpres No. 86/2018 Tentang Reforma Agrari.

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang merupakan telaah terhadap norma hukum, baik yang sudah berlaku, maupun yang akan berlaku atau yang sudah pernah berlaku di masa lalu. Dengan analisis penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*) serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

PEMBAHASAN

Sketsa Paradigma pembaharuan hukum agrarian Pra Era Pemerintahan Jokowi-JK

Keberadaan Agrarische Wet telah memakan korban banyak warga pribumi, Soekarno dalam pidato pembelaannya di depan hakim kolonial yang terkenal dengan Indonesia Menggugat, Soekarno mengkritik terhadap berlakunya *Agrarische Wet* di Hindia Belanda.⁶

Dalam tindakan konkritnya Ir Soekarno, desember 1960 menerbitkan pembatasan lahan pertanian⁷. Selanjutnya april 1961 membentuk Panitia Landreform sebagai dasar bagi pengelola untuk mendistribusikan tanah pertanian kepada pihak-pihak yang menjadi prioritas, yakni petani tak bertanah (*landless peasant*) dan petani miskin.⁸

⁵ M. Nazir Salim, *Reforma Agraria: Kelembagaan Dan Praktik Kebijakan*, STPN Press, 2020, Yogyakarta, hlm. 71-75

⁶ *Ibid*, hlm. 5

⁷ Lihat: Perpu No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

⁸ Lihat: PP No. 224/1961, Pasal 8

Melalui kebijakan ini Soekarno berhasil membangun kelembagaan *Landreform* yang dipimpin langsung olehnya.⁹

Kebijakan lain juga ditetapkan oleh Soekarno guna untuk mempercepat ekselerasi landreform, yakni PP 224 yang diundangkan September 1961. Kebijakan ini menjadi dasar kriteria subjek, objek, ganti rugi, dan prasyarat serta penguatan pemberdayaan petani di dalam landreform yakni pembentukan koperasi.¹⁰

Konsep pembaharuan agraria yang digunakan oleh Soekarno berbeda dengan konsep pembaharuan agraria di era kepemimpinan Soeharto. Soeharto melikuidasi Kementerian Agraria menjadi kedirjenan, kemudian juga secara perlahan menghapus kelembagaan Landreform yang telah dibentuk oleh Soekarno, di antaranya Panitia Landreform, Pengadilan Landreform, dan panitia pengukuran desa lengkap, termasuk dana Landreform. Suharto menempatkan persoalan agraria sebagai masalah rutin yang cukup ditangani oleh birokrasi setingkat dirjen di bawah Kementerian Dalam Negeri dengan programnya “Catur Tertip Pertanian”.¹¹

Sepanjang Soeharto berkuasa, Landreform yang dibangun Sukarno tidak dijalankan. Soeharto kemudian fokus pada program transmigrasi sebagai unggulannya. Transmigrasi dimaknai sebagai Landreform ala Soeharto. Soeharto mengatakan bahwa masyarakat petani khususnya Jawa perlu diberi lahan secara memadai untuk meningkatkan produktivitasnya, dan lahan-lahan di Jawa tidak lagi tersedia secara luas. Sementara di luar Jawa masih tersedia lahan yang cukup luas. Orientasi kebijakan agraria sudah dipikirkan oleh Soeharto dengan memprioritaskan tanah untuk mendukung kebijakan pembangunan, yakni pembangunan pertanian, industri, dan pembangunan prasarana umum.

Tekad itu kemudian direalisasikan dalam bentuk yang lebih nyata, selain membangun industri, Soeharto juga membangun pertanian yang berfokus pada revolusi hijau. Program ini menjadi prioritas selain melakukan transmigrasi besar-besar bagi penduduk Pulau Jawa.¹²

Di era pemerintahan BJ. Habibie kemudian mengeluarkan Keppres No. 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan Perundang-Undangan dalam Rangka Pelaksanaan Landreform sebagai penegasan kembali pemberlakuan UUPA/-1960 dengan menyebut Landreform dalam dokumen resmi Negara dengan menetapkan Keppres No. 49 tahun 1999 yang memerintahkan Menteri Muladi untuk membentuk Tim melakukan kajian UUPA terhadap produk hukum lainnya. Dan hasilnya, dalam tempo yang singkat, Tim yang dipimpin Maria SW Sumardjono menghasilkan

⁹ Kepres No. 131 Tahun 1961 tentang Organisasi Penyelenggara Landreform jo Kepres No. 263/1964 pasal 3 dan 5-8

¹⁰ Lihat: PP 224/1961 pasal 17.

¹¹ G Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum berakhir* (Edisi Revisi), Bogor: Sajogyo Institute, Akatiga, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2009, hlm. 88

¹² D Bachriadi, & Lucas, A, *Merampas Tanah Rakyat, Kasus Tapos dan Cimacan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2001.

rekomendasi agar pemerintah “meninjau kembali perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber agraria/sumber daya alam yang dihasilkan oleh pemerintah Orde Baru bersama Soeharto, serta agar negara menyelesaikan tumpang tindih hukum yang terkait dengan UUPA.¹³

Rekomendasi Sumardjono belum sempat dilaksanakan oleh Habibie, karena November 1999 MPR RI menolak laporan pertanggungjawabannya sebagai presiden walaupun ia telah berhasil menyelenggarakan pemilu secara demokratis pada Juni 1999¹⁴. Hal penting yang dihasilkan oleh Tim bentukan Habibie di bawah pimpinan Sumardjono akhirnya bermuara pada lahirnya TAP MPR RI No. IX 2001.¹⁵

Pada periode Gus Dur kemudian dilanjutkan Megawati yang melahirkan TAP MPR IX 2001 tidak banyak yang berubah dari agenda tuntutan reforma agrarian. Sepanjang 2001-2004, persoalan krusial agraria masih sama, Konflik agraria yang meluas di seluruh Indonesia dan perintah TAP MPR XI/2001 belum dijalankan.¹⁶

Di era kepemimpinan SBY isu pembaharuan agraria kembali menguat dengan melahirkan kebijakan nasional yakni Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN), dan kemudian populer dengan Reforma Agraria.¹⁷ Namun, SBY gagal menerbitkan Perpres reformaagraria yang sudah lama di gagas kepala BPN, Joyo Winoto dan tim. Kegagalan ini berakibat pula pada kegaglan pelaksanaan Reforma Agraria pada periode SBY, karena yang terjadi akhirnya program legalisasi yang dijalankan oleh kepala BPN. Namun di tangan Joyo Winoto, legalisasi aset pada periode itu cukup berhasil, karena lonjakan pendaftaran tanah sangat tinggi dibanding pimpinan BPN sebelumnya.

Reforma Agraria dijalankan kendati periode demi periode pemerintahan berganti, amanat UUPA ini belum juga terwujud mengamanatkan untuk menata ulang struktur agraria yang timpang menjadi lebih berkeadilan, menyelesaikan konflik agraria, dan menyahterakan rakyat setelah pembaharuan agrarian dijalankan.

Paradigma Hukum Pembaharuan Hukum Agrarian Era Pemerintahan Jokowi-JK

Reformasi Agraria di Indonesia menekankan pada konsep redistribusi tanah dengan membagikan tanah yang dikuasai negara, tanah kelebihan luas maksimum, tanah absentee, dan tanah negara lainnya yang telah ditetapkan menjadi tanah objek Reforma Agraria kepada petani penggarap dan petani lahan sempit.

¹³ MSW Sumardjono, Ismail, N, Rustiadi, E, & Damai, AA, *Pengaturan sumber daya alam di Indonesia, antara yang tersurat dan tersirat. Kajian kritis Undang-Undang terkait penataan ruang dan sumber daya alam*, Gama Press, Yogyakarta, 2011, hlm.

¹⁴ NF Rachman, *Land Reform Dari Masa Ke Masa*, Tanah Air Beta dan KPA, Yogyakarta, 2012, hlm. 87

¹⁵ Isi TAP MPR RI No. IX 2001: Tiga hal pokok yang harus dikerjakan oleh pemerintah berdasar Tap MPR di atas, pertama melaksanakan Pembaharuan Agraria atau menata P4T dengan program Landreform; kedua menyelesaikan konflik agraria dan Sumber Daya Alam; ketiga melakukan sinkronisasi dan kaji ulang terhadap peraturan perundangan Sumber Daya Alam antar sector.

¹⁶ M. Nazir Salim, *Reforma Agraria*, Op., Cit, hlm. 76

¹⁷ M Sohibuddin, & Salim, MN (peny.) *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria, 2006-2007: Bunga Rampai Perdebatan*, STPN Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 9

Secara garis besar terdapat 3 hal utama dalam Reforma Agraria, yaitu penataan aset, penataan akses, dan penyelesaian sengketa tanah.

Pada strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2015-2019 yang ditetapkan di era Pemerintahan Jokowi-JK, antara lain meliputi: penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agraria; penataan penguasaan dan pemilikan tanah objek Reforma Agraria (TORA); kepastian hukum dan legalisasi hak atas TORA; dan pemberdayaan masyarakat pemanfaatan TORA. Sebagai wujud komitmen pemerintah yang telah dijanjikan melalui Nawacita sejak 2014, dibentuk Perpres No. 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.

Perpres Reforma Agraria mendefinisikan Reforma Agraria sebagai penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses untuk kemakmuran rakyat.

Penataan aset dilakukan melalui redistribusi tanah pertanian dan non-pertanian, sedangkan legalisasi aset dilakukan melalui sertifikasi tanah.

Adapun objek tanah redistribusi yang disebut “Tanah Objek Reforma (TORA), yaitu tanah yang dikuasai oleh Negara dan/atau tanah yang dimiliki oleh masyarakat untuk didistribusi atau dilegalisasi.¹⁸

Objek TORA dibagi menjadi, redistribusi tanah untuk pertanian dan redistribusi tanah untuk non-pertanian. Objek redistribusi tanah untuk pertanian didistribusi kepada Subjek Reforma Agraria dengan luasan paling besar 5 (lima) hektare sesuai dengan ketersediaan TORA. Objek redistribusi tanah disertai dengan pemberian sertifikat hak milik atau Hak Kepemilikan Bersama¹⁹.

Ketentuan pemberian sertifikat hak milik ini juga berlaku terhadap objek non pertanian. Hanya saja terhadap objek redistribusi tanah untuk non-pertanian yang memerlukan penataan maka dapat dilakukan melalui konsolidasi tanah disertai dengan pemberian sertifikat hak milik atau sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

18 Perpres No.86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Pasal 7 ayat (1), Objek TORA meliputi: Tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau tidak dimohon pembaruan haknya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir; tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang HGU untuk menyerahkan paling sedikit 20o/o (dua puluh persen) dari luas bidang tanah HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang; tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20o/o (dua puluh persen) dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan ataupun pembaruan haknya; tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA; Tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria; Tanah hasil penyelesaian Sengketa dan Konflik Agraria; tanah bekas tambang yang berada di luar kawasan hutan; Tanah timbul; Tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah; Tanah bekas hak erpacht, tanah bekas partikelir dan tanah bekas eigendom yang luasnya lebih dari 10 (sepuluh) bauw yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi; dan Tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, dantanah swapraja/bekas swapraja yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi tanah.

19 Vide, Pasal 9 ayat 1 dan 2

Dalam Perpres tersebut ditentukan pula, pihak-pihak (subjek) yang mendapatkan TORA yakni orang perseorangan dan badan hukum. Orang perseorangan sebagaimana yang dimaksud ditetapkan kriteria pekerjaannya²⁰.

Sebagaimana yang disebutkan diatas, selain orang perseorangan, ditentukan pula subjek yang berupa kelompok masyarakat dengan “Hak Kepemilikan Bersama” (HKB) yang merupakan gabungan dari orang-perseorangan yang membentuk kelompok, berada dalam satu kawasan tertentu serta memenuhi persyaratan untuk diberikan objek redistribusi tanah.²¹ Selain itu juga terdapat adanya subjek hukum berupa badan yang diwajibkan²².

Redistribusi tanah untuk non-pertanian yang terkait dengan ketentuan lanjutan mengenai penetapan ukuran luas maupun kriteria daerah redistribusi dalam Perpres tersebut tidak diatur, pengaturannya dilimpahkan kepada Menteri Negara Agraria Tata Ruang/BPN. Pelimpahan kewenangan tersebut dalam bentuk produk regulasi hingga saat ini belum diterbitkan oleh lembaga yang berwenang (MNATR/BPN)²³.

20 Vide, Pasal 12 ayat (4) menentukan: a) Kriteria pekerjaan orang perorangan antara lain: petani gurem yang memiliki luas tanah 0,25 (nol koma dua lima) hektare atau lebih kecil dan/atau petani yang menyewa tanah yang luasannya tidak lebih dari 2 (dua) hektare untuk diusahakan di bidang pertanian sebagai sumber kehidupannya; b). petani penggarap yang mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah yang bukan miliknya; c). buruh tani yang mengerjakan atau mengusahakan tanah orang lain dengan mendapat upah; d). nelayan kecil yang melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang menggunakan kapal penangkap ikan berukuran paling besar 10 (sepuluh) *Gross Tonnage* (GT); d. nelayan tradisional yang melakukan penangkapan ikan di perairan yang merupakan hak perikanan tradisional yang telah dimanfaatkan secara turunturun sesuai dengan budaya dan kearifan lokal; e).nelayan buruh yang menyediakan tenaganya yang turut serta dalam usaha penangkapan ikan; f).pembudi daya ikan kecil yang melakukan pembudidayaan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari; g).penggarap lahan budi daya yang menyediakan tenaganya dalam pembudidayaan ikan; h).petambak garam kecil yang melakukan usaha pergaraman pada lahannya sendiri dengan luas lahan paling luas 5 (lima) hektare, dan perebus garam; i).penggarap tambak garam yang menyediakan tenaganya dalam usaha pergaraman; j.guru honorer yang belum berstatus Pegawai Negeri Sipil, serta digaji secara sukarela atau per jam pelajaran, atau bahkan di bawah gaji minimum yang telah ditetapkan secara resmi, yang tidak memiliki tanah; k.pekerja harian lepas yang melakukan pekerjaan tertentu yang dalam hal waktu, volume, dan upahnya didasarkan pada kehadiran, yang tidak memiliki tanah; l. buruh yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain, yang tidak memiliki tanah; m. pedagang informal yang melakukan kegiatan usaha perdagangan barang atau jasa, dengan kemampuan modal yang terbatas yang dilakukan cenderung berpindah-pindah serta berlokasi di tempat umum, tidak mempunyai legalitas formal serta tidak memiliki tanah; n. pekerja sektor informal yang bekerja dalam hubungan kerja sektor informal dengan menerima upah dan/atau imbalan dan tidak memiliki tanah; o. pegawai tidak tetap yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi yang tidak memiliki tanah; v.pegawai swasta dengan pendapatan dibawah Penghasilan Tidak Kena Pajak dan tidak memiliki tanah; q.Pegawai Negeri Sipil paling tinggi golongan IIIa yang tidak memiliki tanah; r.anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia berpangkat paling tinggi Letnan Dua/ Inspektur Dua Polisi atau yang setingkat dan tidak memiliki tanah; atau s.pekerjaan lain yang ditetapkan oleh Menteri.

21 Subjek hukum yang dimaksud yaitu, koperasi, perseroan terbatas, atau yayasan, yang dibentuk oleh Subjek Reforma Agraria orang perseorangan atau kelompok masyarakat dengan Hak Kepemilikan Bersama sebagaimana dimaksud; atau badan usaha milik desa.

22 Vide, Pasal 12 ayat (5)

23 Untuk mengatasi kendala yuridis ini dalam pelaksanaan redistribusi dapat merujuk pada PP No. 224 tahun 1961 Jo PP No. 41 tahun 1964 memuat ketentuan-ketentuan tentang tanah-tanah yang akan dibagikan. Juga dengan memperhatikan Permen ATR/KBPN NRI Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Jo Permen ATR/KBPN NRI Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pertimbangan Teknis Pertanian

Dalam implementasi reforma agraria, juga terdapat adanya kewenangan pemerintah desa melalui UU. No. 6 Tahun 2014 yaitu kewenangan untuk melakukan pengelolaan lahan desa bersama masyarakat. Tanah kas desa dapat disewakan kepada petani untuk menambah penghasilan desa, artinya, redistribusi penggunaan atau pemanfaatan tanah kas pelaksanaan reforma agraria untuk mengurangi ketimpangan tetapi juga menciptakan basis produksi bagi masyarakat petani miskin dengan lahan gurem atau yang tidak memiliki tanah dan tetap memberikan penghasilan bagi desa. Jaminan sosial berbasis agraria ini potensial dilakukan dengan perubahan pemerintahan desa saat ini.

Pelaksanaan reforma agraria pada pemerintahan Joko Widodo selain menetapkan target kepemilikan tanah yang berasal dari TORA, juga memberikan skema lain yaitu perhutanan sosial. Untuk TORA seluas 9 juta hektar didapat dari empat jenis program perolehan hak atas tanah, yakni (a) sertifikasi tanah rakyat (PRONA/PTSL) atau legalisasi aset (3,9 juta hektar), (b) tanah transmigrasi belum bersertifikat (0,6 juta hektar), (c) ex-HGU dan tanah terlantar (0,4 juta hektar), (d) pelepasan kawasan hutan (4,1 juta hektar). Sedangkan perhutanan sosial dilaksanakan dengan memberikan akses untuk pengusaha hutan kepada masyarakat dalam periode tertentu yang ditargetkan sejumlah 12,7 juta hektar (Tim Pelaksana Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan).

Dalam hal redistribusi tanah khususnya tanah pertanian dan redistribusi penggunaan tanah, perhutanan sosial dan pemberdayaan masyarakat yang demikian itu merupakan sebuah kebijakan publik²⁴. Akan tetapi menelisik ketentuan Perpres Reforma Agraria tidaklah dapat dikatakan sebagai regulasi yang komprehensif dalam memulihkan ketimpangan struktur penguasaan agrarian (tanah). Sebab fokusannya hanya pada legalisasi aset atau sertifikasi lahan tanpa mengafirmasi kembali kebijakan pembatasan penguasaan lahan.

Begitu juga kaitannya dengan ketentuan lanjutan mengenai penetapan ukuran luas maupun kriteria daerah redistribusi dalam Perpres tersebut tidak diatur, pengaturannya dilimpahkan kepada Menteri Negara Agraria Tata Ruang/BPN. Pelimpahan kewenangan tersebut dalam bentuk produk regulasi hingga saat ini belum diterbitkan oleh lembaga yang berwenang (MNATR/BPN)²⁵.

Selain beberapa kelemahan yang terdapat dalam Perpres tersebut yang tidak kalah pentingnya ialah terkait dengan penyelesaian sengketa dan konflik. Perpres Reforma Agraria mengatur secara khusus penyelesaian pertanahan dalam Bab IV tentang

²⁴ Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantarkan masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan. Riant. Nugroho, 2008. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo. hlm. 55

²⁵ Untuk mengatasi kendala yuridis ini dalam pelaksanaan redistribusi dapat merujuk pada PP No. 224 tahun 1961 Jo PP No. 41 tahun 1964 memuat ketentuan-ketentuan tentang tanah-tanah yang akan dibagikan. Juga dengan memperhatikan Permen ATR/KBPN NRI Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Jo Permen ATR/KBPN NRI Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pertimbangan Teknis Pertanian

Penanganan Sengketa dan Konflik Agraria dengan membentuk Gugus Tugas Reforma Agraria secara berjenjang. Namun, ketentuan ini hanya mengatur pihak-pihak yang dilibatkan dalam penyelesaian sengketa atau konflik dan selanjutnya mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada Peraturan Menteri. Artinya, regulasi penanganan sengketa dan konflik agraria masih harus menunggu dibentuknya Peraturan Menteri. Sedangkan pada sisi lain terjadi sengketa konflik agraria yang kompleks. Kondisi yang demikian tentu membutuhkan perhatian serius dari pemerintah untuk segera mengatasinya.

KESIMPULAN

Di Indonesia, praktik kebijakan reforma agraria sejak UUPA diundangkan, Soekarno berhasil membangun infrastruktur hukum agraria nasional dan menghentikan praktik hukum agraria kolonial. Sistem agraria nasional Soekarno diciptakan dan kelembagaan reforma agraria juga diciptakan untuk menjalankan landreform.

Pasca lahirnya UUPA, Soekarno berhasil mencip-takan, Perpu, PP, Keppres, dan peraturan lain yang mendukung pelak-sanaan landrform, termasuk Yayasan Landreform. Soekarno berhasil meletakkan dasar-dasar penataan agraria secara nasional. Sementara periode berikutnya, Soeharto sampai dengan SBY , dianggap belum berhasil secara signifikan mengembang misi land-reform yang sudah disiapkan oleh Soekarno. Tentu saja tetap menghasilkan sesuatu yang penting, akan tetapi tidak banyak perubahan yang besar terhadap struktur penguasaan lahan di Indonesia.

Pada era Jokowi sedikit berbeda dibandingkan dengan era sebelumnya, Peraturan terkait reforma agraria di Era Jokowi diperluas cakupan kebijakannya dalam konteks aset dan akses, mulai dari legalisasi aset, redistribusi, perhutanan sosial (social forestry) tanpa mengafirmasi kembali kebijakan pembatasan penguasaan lahan, penetapan ukuran luas, kriteria daerah redistribusi, dan tidak mengatur secara khusus penanganan sengketa dan konflik agraria sebagai bagian penting sumber ketimpangan kepemilikan tanah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bachriadi, D & Lucas, A , *Merampas Tanah Rakyat, Kasus Tapos dan Cimacan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2001.
- Heru Nugroho, *Menggugat Kekuasaan Negara*, Muhammadiyah Univer sity Press, Surakarta, 2001.
- M. Nazir Salim, *Reforma Agraria: Kelembagaan Dan Praktik Kebijakan*, STPNPress, 2020, Yogyakarta
- Wiradi, G , *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum berakhir* (Edisi Revisi), Bogor:

- Sajogyo Institute, Akatiga, Konsorsium Pemba-ruan Agraria (KPA), 2009.
- Rachman, NF. *Land Reform Dari Masa Ke Masa*, Tanah Air Beta dan KPA, Yogyakarta, 2012.
- Riant. Nugroho, *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2008.
- Sohibuddin, M & Salim, MN (peny.) *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria, 2006-2007: Bunga Rampai Perdebatan*, STPN Press, Yogyakarta, 2013.
- Sumardjono, MSW, Ismail, N, Rustiadi, E, & Damai, AA , *Pengaturan sumber daya alam di Indonesia, antara yang tersurat dan tersirat. Kajian kritis Undang-Undang terkait penataan ruang dan sumber daya alam*, Gama Press, Yogyakarta, 2011.

Jurnal

- Suparman, *Peranan UUPA Bagi Masyarakat Indonesia Yang Bersifat Agraris*, Jurnal Warta Edisi : 54 oktober 2017.

Peraturan-Peraturan

Isi TAP MPR RI No. IX 2001

Perpu No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian .Kepres No. 131 Tahun 1961 tentang Organisasi Penyelenggara Landreform jo Kepres No. 263/1964.

Perpres No.86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.

PP No. 224 tahun 1961 Jo PP No. 41 tahun 1964

Permen ATR/KBPN NRI Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Jo Permen ATR/KBPN NRI Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan.