

# REFORMASI AGRARIA DARI DULU HINGGA SEKARANG DI INDONESIA

Oleh :

**Subhan Zein**

Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma dan aktif di LKBH FH Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, anggota PERADI (Perhimpunan Advokat Indonesia) serta Mediator bersertipikat dari Mahkamah Agung R.I. dan terdaftar di beberapa Pengadilan Negeri sebagai Mediator Non Hakim

Email : zeinan08@yahoo.com

---

## Abstrak

Konsep penguasaan Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Upaya ini dilakukan dengan Reformasi Agraria yakni menurut hukum Agraria nasional bertujuan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut diharapkan akan dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata. Pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang digariskan UUPA dimaksudkan untuk memastikan tanah tidak dimonopoli oleh segelintir penguasa tanah, dengan mengorbankan golongan ekonomi lemah yang hidupnya tergantung pada tanah, terutama para petani produsen makanan. Untuk tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

**Kata Kunci : Hukum Agraria Nasional, Reformasi Agraria, Kemakmuran rakyat, Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria**

## A. Latar Belakang

Dalam perkembangan manusia, reformasi agraria mempunyai sejarah yang panjang. Sebagaimana yang disadari bersama, bahwa permasalahan dibidang pertanahan merupakan masalah yang sulit, rumit dan sensitif. Reforma agraria muncul pertama kalinya di Yunani Kuno, ketika Pemerintahan Solon (594 SM) berupaya membentuk pemerintahan demokrasi dan berhasil melahirkan undang-undang yang dikenal dengan Siessachtheia, yang bertujuan untuk membebaskan para hektamor dari

hutang sekaligus membebaskan mereka dari status sebagai budak di bidang pertanian. Tapi, Undang-undang Siessachtheia sayangnya tidak sampai pada proses distribusi. Tiberus Gracchus (134 SM), salah seorang anggota legislator di Romawi Kuno berhasil menggolkan Undang-Undang Agraria (*lex agrarian*).

Inti dari UU ini adalah penetapan batas maksimum penguasaan tanah, tanah diberikan kepada Negara lalu dibagikan kepada petani kecil. Berbeda dengan yang terjadi di Inggris, gerakan "*enclosure movement*"

adalah proses pengaplingan tanah-tanah pertanian dan padang penggembalaan yang dulunya adalah tanah yang disewakan oleh umum, menjadi tanah-tanah individual.<sup>1</sup>

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya utama, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik dalam tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional.<sup>2</sup>

Di Indonesia sendiri, yang sebelumnya disebut sebagai Nusantara, reformasi hukum agraria juga memiliki sejarah yang panjang, dimulai sejak masa Pra Kolonial (pengembaraan, masa pertanian tetap sampai kepada masa kerajaan), masa Kolonial Hindia – Belanda dan pada masa era kemerdekaan.

Pada masa awal kerajaan – kerajaan di Jawa, pola pembagian wilayah yang menonjol adalah berupa pembagian tanah kedalan beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat – pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana. Van Setten Van Der Meer menulis :

*“Hak penguasaan perorangan diberlakukan terhadap seseorang petani pioner; apabila dia sudah membuka tanah baru, maka dia diberi waktu tiga tahun untuk membangun dan mencetak*

*sawah sebelum dikenakan sebagai wajib pajak. Pembukaan tanah dan pencetakan sawah yang dilakukan oleh beberapa orang tani bersama – sama menjadikan tanah tersebut milik ‘gabungan’. Jikalau seluruh penduduk desa bekerja bersama membuka tanah, maka tanah tersebut menjadi milik kolektif sebagai sawah desa”.*

Pada masa akhir kerajaan Mataram, penguasaan tanah oleh para pejabat terutama dibagi atas dasar sistem *appange* yaitu suatu bentuk penguasaan di mana penguasaan atas tanah itu dihadiahkan pada para pejabat dengan syarat kewajiban membayar upeti pada penguasa pusat, dalam bentuk sebagian hasil bumi yang dikumpulkan dari para petani.<sup>3</sup>

Sedangkan pada masa Kolonial Hindia Belanda ada beberapa periode dalam hal kebijakan pertanahan di Indonesia.

Tonggak pertama terjadi pada masa VOC (*Verenigde Oost Indische*) sekitar tahun 1692 - 1799, mendapat *actrooi* atas nama *Sulten General* diberi kekuasaan untuk mengadakan perjanjian dengan para raja yang berkuasa pada waktu itu. Segala perjanjian yang dibuat antara lain bertujuan untuk memperluas daerah dan menanamkan pengaruh dalam rangka menjamin hasil – hasil perdagangannya. Sementara itu, VOC juga menerapkan hukum acara yang berlaku di Belanda untuk beberapa daerah kekuasaannya, khususnya memberlakukan berbagai aturan hukum Barat di bidang Pertanahan. Dalam hal ini, VOC tidak memperdulikan hak – hak tanah yang

<sup>1</sup><https://indoprogress.com/2017/09/pengantar-politik-agraria-memahami-peta-jalan-menuju-keadilan-agraria/>. Diakses pada tanggal 04/03/2019 jam 15.00 Wib.

<sup>2</sup>Boedi Harsono, Menuju Kesempurnaan Hukum Tanah Nasional, (Jakarta : Universitas Trisakti, 2003), hlm.3

<sup>3</sup> Fifik Wiryani, *Hukum Agraria (Konsep dan Sejarah Hukum Agraria Era Kolonial Hingga Kemerdekaan )*, (Malang, Setara Press, 2018), hlm. 18.

dipegang oleh rakyat asli dan raja – raja Indonesia.

Tonggak kedua terjadi pada masa *Gouverneur Generaal* Mr. Herman Willem Daendels (1808 – 1811). Ketika berakhirnya masa kekuasaan VOC di Indonesia pada tanggal 31 Desember 1799, kekuasaan diserahkan kepada *Bataafse Republiek* yang mulai memegang kekuasaan pada 1 Januari 1800. Hal ini menandai pergantian kekuasaan dari kalangan pedagang kepada pemerintahan yang bersifat politis. Sehubungan dengan itu, Adam Smith, seorang guru besar dari Glasgow berpendapat bahwa pedagang itu tidak dapat menjalankan pemerintahan. Pedagang akan mengabaikan kepentingan pertanian dan perusahaan, bila cabang – cabang kemakmuran ini tidak memberikan keuntungan kepada usaha dagangnya. Sehubungan dengan itu, muncul dua aliran pendapat yang saling bertentangan satu sama lain yaitu :

- a. Aliran Mr. Nederburg (bekas Komisaris Jenderal 1791 – 1799) yang mempertahankan *stelsel bestuur* lama yaitu *bestuurs ambtenaar* harus dipegang oleh para pedagang, dan *stelsel* monopoli harus dijalankan sekuat tenaga. Jadi, pada dasarnya memberikan tempat kepada para pedagang untuk memegang hak monopoli dan menentukan kemanfaatan dan penggunaan tanah.
- b. Aliran *Dirk van Hogendorp* (1799 – 1808) bertugas di Jawa Timur) mempunyai faham yang lebih maju. *Bestuur* harus dipisahkan dari usaha – usaha perdagangan yang bebas. Kerja rodi dan *cultuur stelsel* harus dihapuskan. Hendaknya

dibentuk tata pemerintahan dan peradilan yang baik dan benar. Harus diadakan pengaturan untuk melindungi hak atas tanah perorangan bagi golongan bumi putra (*individuel grondbezit*).

Kemudian pada tahun 1808 – 1811, Mr. Herman Willem Daendels menduduki jabatan di Indonesia sebagai pengganti *Wiese* (Wali Negara terakhir pada zaman VOC). Herman Willem Daendels sangat menentang politik liberal yang di prakarsai oleh *Van Hogendorp* dan sebaliknya justru mendukung *Nederburg* yaitu *Stelsel contingenten* dan *Verplichte* tetap dilangsungkan, bahkan lebih ditingkatkan dengan sistem kerja rodi dan tanam paksa yang dibebankan kepada rakyat pribumi. Pendirian Daendels pada waktu itu adalah *eigendom* atas tanah tidak dikenal rakyat, yang sejak dahulu sudah biasa bekerja dibawa pemerintahan bupati – bupati dan kepala – kepala yang lain, dan rakyat lebih berbahagia, diperlakukan sebagai penanam, asal menerima upah yang layak.

Tonggak ketiga terjadi pada masa pemerintahan *Gouverneur Generaal* Thomas Stamford Raffles (1811 – 1816). Pada masa ini, Thomas Stamford Raffles telah menciptakan pemikiran religius yang berupa azas fiskal dan untuk pertama kalinya diterapkan sistem *Landrente* di Indonesia yang diterapkan besarnya jumlah pajak tanah :

- Bagi tanah sawah :  $\frac{1}{2}$  ,  $\frac{2}{5}$ , atau  $\frac{1}{3}$  dari hasil panen;
- Bagi tanah kering :  $\frac{1}{2}$  sampai dengan  $\frac{1}{9}$  dari hasil tanah.

Dasar pemungutan pajak (*landrente*) tersebut menurut Raffles

berpendirian bahwa semua tanah – tanah di daerah taklukannya maupun daerahnya dikuasai atas dasar perundang – undangan, kesemuanya itu dinamakan tanah *gubernemen*. Sedangkan rakyat yang mendiami dan memanfaatkan tanah disebut dianggap sebagai penyewa (*pachter*) dengan seijin penguasa, yang berarti dia harus membayar *pacht* atau sewa, baik berupa hasil bumi maupun uang. Ternyata pengaruh sistem *landrente* ini sangat luas sekali terhadap perkembangan struktur pertanahan di negara kita yaitu timbulnya tanah – tanah partikelir atau tanah – tanah *gubernemen* yang sangat luas dijual kepada golongan swasta/partikelir. Pada zaman Raffles inilah yang dapat dianggap sebagai tonggak sejarah yang pertama dalam keagrariaan di Indonesia.

Tujuan Raffles dengan teori *domein* itu sederhana saja yakni ingin menerapkan sistem penarikan pajak bumi seperti apa yang diterapkan Inggris di India. Setelah *Conventie London* (1816), Indonesia kembali dikuasai oleh Belanda dan ditunjuk sebagai Komisaris Jendralnya adalah Mr. C. Th. Elout yang berhaluan liberal.

Elout melanjutkan kebijakan pemerintahan Inggris dengan sistem *landrente* nya. Elout pada waktu itu memberikan tanah – tanah kepada para pengusaha Belanda, tujuannya adalah memajukan perdagangan dan membawa kemakmuran bagi negara Belanda, membiayai pertahanan guna melindungi rakyat jajahan. Untuk memenuhi maksud tersebut ditempuh dua cara, yaitu :

#### 1) *Stelsel Belasting*

Sebagai sumber penghasilan negara, maka rakyat dipungut pajak, sehingga rakyat menjadi dasar bagi keuangan pemerintah.

#### 2) *Stelsel Kandel*

Raja itu pedagang, sedangkan rakyat itu harus mengabdikan kepada kepentingan perdagangan (*sebagaimana stelsel yang dilakukan pada zaman VOC*).

Dari kedua cara tersebut, *Stelsel Belasting* – lah yang dipilih untuk digunakan, hal ini terbukti dengan dikeluarkannya peraturan *landrente* (staatblad 1818 No. 14 yang dipengaruhi dengan staatblad 1819 No. 5).<sup>4</sup>

Ketika masuk kepada masa kemerdekaan Indonesia, aturan yang berkaitan dengan pertanahan (agraria) tidak serta merta langsung berubah. Pada awal kemerdekaan, peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial Hindia – Belanda masih berlaku dan dipergunakan. Sampai pada saat diundangkannya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok – Pokok Agraria.

Bagi kebanyakan masyarakat Indonesia, tanah merupakan harta serta anugerah pemberian Tuhan Yang Maha Esa, yang harus dimanfaatkan semaksimal mungkin demi kelangsungan serta kesejahteraan hidup manusia. Selain itu, tanah juga dipandang sebagai lambang kemakmuran seseorang. Bagi mereka yang memiliki tanah yang luas, maka dipandang telah memiliki hidup yang makmur dan mapan.

<sup>4</sup> *Op cit*

Boedi Harsono berpendapat bahwa tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata. Maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharanya perlu diatur, agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.<sup>5</sup>

Masih seperti yang dikatakan oleh Boedi Harsono, bahwa bertolak dari cara pandang demikian maka bangsa Indonesia memberikan amanat yang besar kepada Negara dengan memberikan hak menguasai. Hak menguasai dari Negara yang bersumber pada hak bangsa melalui pernyataan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik.<sup>6</sup>

Disamping itu, tanah juga memiliki sejarah perselisihan yang panjang dan rumit. Hal ini tidak

terlepas dari sejarah hak kepemilikan dan atau penguasaan atas tanah yang sangat panjang serta turun temurun selama ini dipercaya oleh masyarakat Indonesia. Akibat sistem kepemilikan yang diwariskan oleh pemerintah Kolonial – Belanda tersebut, menimbulkan ketimpangan secara sosial yang berdampak pada ekonomi masyarakat Indonesia. Sebelum lahirnya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok – Pokok Agraria, kebanyakan petani di Indonesia hanya sebagai penyewa lahan yang harus memberikan sejumlah uang atau hasil pertanian kepada tuan tanah yang mempunyai lahan yang sangat luas. Sehingga, muncul ketidakadilan didalam kehidupan sosial masyarakat, petani kecil yang tidak mempunyai lahan pertanian harus bersusah payah mengusahakan tanah sewaan dan serta harus memikirkan untuk membayar uang sewa yang kadang sangat tinggi kepada pemilik lahan.

Oleh karena itu, lahirnya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok – Pokok Agraria adalah sebagai bentuk reformasi agraria di Indonesia.

Di berbagai belahan dunia, reforma agraria merupakan jawaban yang muncul terhadap berbagai ketimpangan struktur agraria, kemiskinan dan secara beragam mengimplementasikan reforma agraria sesuai dengan struktur dan sistem sosial, politik dan ekonomi yang dianut masing-masing. Terdapat kesamaan pandang dalam meletakkan konsep dasar pembaharuannya: keadilan dan kesejahteraan rakyat.<sup>7</sup>

<sup>5</sup>Boedi Harsono, *Ibid.* hlm. 4

<sup>6</sup>Boedi Harsono, *Ibid.* hlm. 47

<sup>7</sup>Joyo Winoto, *Reforma Agraria dan Keadilan Sosial*, (Jakarta : UI,2007), hlm.14

Pada dasarnya, reformasi agraria tidak hanya sekedar bagi – bagi tanah saja, tetapi lebih dari itu, untuk menciptakan masyarakat sosial di Indonesia. Konsep reformasi pertanahan adalah menjadikan tanah untuk para kaum tani. Namun jika dibandingkan dengan negara – negara lain, pemerintah tidak ada memberikan insentif bagi petani yang menyentuh ekonomi pertanian dan ekonomi kerakyatan secara riil.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Sugiarto mengenai sengketa pertanahan pada tahun 1997, sengketa pertanahan diseluruh Indonesia terdapat 6.448 kasus pertanahan, diantaranya 1.248 berada di DKI Jakarta.<sup>8</sup>

Berdasarkan itu, dalam hal ini penulis ingin mengangkat 2 (dua) permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana reformasi agraria di Indonesia?
2. Bagaimana peran pemerintah daerah dalam reformasi agraria saat ini di Indonesia?

## B. PEMBAHASAN

### 1. Defenisi Reformasi Agraria

Istilah agraria berasal dari kata *akker* (bahasa Belanda), *agros* (bahasa Yunani) yang berarti tanah pertanian, *agger* (bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* (bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *agrarian* (bahasa Inggris), berarti tanah untuk pertanian. Dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa arti *agrarian* adalah *relating to land, or to division*

<sup>8</sup> Sugiarto, *Studi Tanah Sengketa di Provinsi DKI Jakarta*, Skripsi, STPN, Yogyakarta, 1997

*or distribution of land; as an agrarian laws.*<sup>9</sup>

Krishna Ghimire mendefinisikan 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.<sup>10</sup>

Sedangkan, menurut Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, yang dimaksud dengan Reforma Agraria adalah “penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia”.

Pengertian *land reform* menurut Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok – Pokok Agraria meliputi pengertian yang luas atau dapat disebut Agrarian Reform, mencakup tiga masalah pokok, yaitu :

- a. Perombakan dan pembangunan kembali sistem kepemilikan dan penguasaan atas tanah. Tujuannya yaitu melarang adanya *groot grond bezit*, pemilikan tanah yang melampaui batas, sebab hal yang demikian akan merugikan kepentingan umum. Azas ini

<sup>9</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (United States of America : West Publishing, Co, 1991), hlm. 43

<sup>10</sup> Berharnhard Limbong, *Reforma Agraria*, (MP Pustaka Margaritha, 2012) , hlm. 27

- tercantum dalam Pasal 7, 10, dan 17 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok – Pokok Agraria.
- b. Perombakan dan penetapan kembali sistem penggunaan atas tanah disebut *landuse planning*, asas – asas nya tercantum dalam Pasal 14 dan 15 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok – Pokok Agraria.
- c. Penghapusan Hukum Agraria Kolonial dan pembangunan Hukum Agraria Nasional.<sup>11</sup>

## 2. Tujuan Reformasi Agraria

Reformasi Agraria (*Landreform*) mempunyai tujuan yang sangat luas yakni dari aspek sosial ekonomis, sosial politis, dan mental psikologis:

### (1) Sosial ekonomis

- a. memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi fungsi sosial pada hak milik.
- b. memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

### (2) Sosial politis

- a. mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan kepemilikan tanah yang luas.

- b. mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil dan taraf hidup rakyat.

### (3) Mental psikologis

- a. meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
- b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.

Inti tujuan Landreform Indonesia adalah untuk meningkatkan penghasilan dan taraf hidup petani sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur.<sup>12</sup>

Menurut Pasal huruf (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g), Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, tujuan reforma agraria sendiri adalah :

- a. mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan;
- b. menangani Sengketa dan Konflik Agraria;
- c. menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan

<sup>11</sup> Bachsan Mustofa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, (Bandung : Remadja Karya, 1988), hlm 27.

<sup>12</sup>BPN-RI, *Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, 2007, hlm. 19

- penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- d. menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan;
- e. memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi;
- f. meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; dan
- g. memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

### 3. Reformasi Agraria Pada Era Reformasi Di Indonesia.

Ketika lengsernya pemerintahan orde lama, Indonesia pun memasuki babak baru masa era pemerintahan yang disebut era reformasi. Pada waktu itu, dimana – mana terjadi tuntutan reformasi disegala bidang. Di bidang agraria, reformasi ditandai dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat menerbitkan 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, kepemilikan, 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, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (land reform) telah dijadikan sebagai salah satu prinsip dan arah kebijakan dalam pembaruan agraria di Indonesia.<sup>13</sup>

Di era reformasi ini, Kementrian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), merupakan kementerian yang dibentuk dan diamanatkan untuk menyelesaikan dan menata permasalahan pertanahan yang ada di Indonesia. Melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 2003, BPN 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;

<sup>13</sup>Berhard Limbong, *Loc.cit*, hal. 290



### C. Berbagai Sengketa Agraria Di Indonesia

Dalam sejarahnya, sengketa yang berkaitan dengan pertanahan di Indonesia sangat banyak dan penyelesaiannya hingga saat ini masih sangat minim. Masih banyak sengketa – sengketa pertanahan, dan bahkan konflik pertanahan yang hingga saat ini masih belum ada titik temu, yang pada akhirnya tidak memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat.

Defenisi sengketa adalah pertentangan, perselisihan, atau percekocokan yang terjadi antara pihak yang satu dengan pihak lainya dan atau antara pihak yang satu dengan berbagai pihak yang berkaitan dengan sesuatu yang bernilai, baik itu berupa uang maupun benda.<sup>14</sup>

Defenisi sengketa dalam bahasa belanda disebut dengan istilah geding atau process. Sementara itu, penggunaan istilah sengketa itu sendiri belum ada kesatuan pandangan dari para ahli. Ada ahli yang menggunakan istilah sengketa, dan ada juga yang menggunakan istilah konflik. Kedua istilah itu sering kali digunakan oleh para ahli. Richard L. Abel menggunakan istilah sengketa, yaitu melihat dari aspek ketidakcocokan atau ketidaksesuain para pihak tentang sesuatu yang bernilai. Sesuatu yang bernilai dimaknakan sebagai suatu yang mempunyai harga atau nilai. Daen G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin menggunakan istilah konflik, yaitu melihat dari perbedaan kepentingan atau tidak dicapainya kesepakatan para pihak yang diartikan dengan

perbedaan kepentingan adalah berlainannya keperluan atau kebutuhan dari masing-masing pihak.<sup>15</sup>

Berdasarkan catatan akhir tahun Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada tahun 2017, Dari semua sektor yang dimonitor, perkebunan masih menempati posisi pertama. Sebanyak 208 konflik agraria telah terjadi di sektor ini sepanjang tahun 2017, atau 32 persen dari seluruh jumlah kejadian konflik.

Sektor properti menempati posisi kedua dengan 199 (30%) jumlah kejadian konflik.

Posisi ketiga ditempati sektor infrastruktur dengan 94 konflik (14%), disusul sektor pertanian dengan 78 (12%) kejadian konflik.

Seterusnya sektor kehutanan dengan jumlah 30 (5%) konflik, sektor pesisir dan kelautan sebanyak 28 (4%) konflik, dan terakhir sektor pertambangan dengan jumlah 22 (3%) kejadian konflik yang terjadi sepanjang tahun 2017. Dengan begitu, selama tiga tahun pemerintahan Jokowi-JK (2015-2017), telah terjadi sebanyak 1.361 letusan konflik agraria.<sup>16</sup>

Dalam prestasinya, pada tahun 2017, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) berhasil melakukan pengukuran tanah masyarakat sebanyak 5,2 juta bidang tanah atau melebihi target 5 juta yang diberikan. Pencapaian tersebut diraih berkat kerja sama yang baik antar Kementerian/Lembaga, inovasi pelayanan dan teknologi, serta

<sup>14</sup> Salim, *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan Di Indonesia*, (Mataram: Pustaka Reka Cipta, 2012 ), hlm. 221.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 219.

<sup>16</sup> <https://www.kpa.or.id/news/blog/kpa-launching-catatan-akhir-tahun-2017/>, diakses pada 08/03/2019, jam 09.35 Wib.

pelibatan dan partisipasi masif oleh masyarakat. Saat ini dari 126 juta bidang tanah di Indonesia, sebanyak 51 juta bidang tanah telah terdaftar. 75 juta bidang tanah sisanya menjadi target kegiatan pendaftaran tanah, sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).<sup>17</sup>

Selanjutnya, dalam hal pemilikan lahan, masih banyak terdapat tumpang tindih hak kepemilikan atas tanah. Banyak kasus penyerobotan lahan masyarakat yang dilakukan oleh perusahaan – perusahaan perkebunan besar yang menyerobot tanah masyarakat, baik secara individu maupun secara adat yang mengklaim masuk kepada wilayah operasionalnya, bahkan lebih dari itu, hutan lindung atau hutan Negara pun tak lepas dari permasalahan ini.

Sebagai contoh kasus, pada tahun 2016, terjadi konflik agraria antara masyarakat Danau Lancang Kecamatan Tapung Hulu dengan PT. Inti Kamparindo Sejahtera (IKS) yang bergerak dibidang perkebunan kelapa sawit yang beroperasi di Danau Lancang Kecamatan Tapung Hulu, Kabupaten Kampar, Propinsi Riau. Permasalahan dari konflik tersebut adalah tentang lahan yang digarap ternyata lahan yang di garap oleh perusahaan itu lahan peladangan dan tanah ulayat, disampaikan bahwa lahan peladangan atau tanah ulayat tersebut sampai saat ini belum ada ganti rugi.

Kebiasaan masyarakat sejak dulu bercocok tanam berpindah-pindah dan memang tidak ada sepucuk surat pun

diatas lahan itu namun demikian faktanya saat perusahaan menggarap lahan itu, telah ada tanaman masyarakat sampai sekarang ini belum ada kepastian mengenai lahan tersebut milik siapa, akibatnya masalah lahan itu menjadi konflik. Sejarah konflik lahan antara masyarakat Desa Danau Lancang dengan pihak PT. Inti Kamparindo Sejahtera (IKS). Menimbang bahwa PT. Inti Kamparindo Sejahtera adalah badan hukum dengan fasilitas penanam modal dalam negeri yang telah memenuhi persyaratan memperoleh Hak Guna Usaha atas tanah Negara bekas kawasan hutan produksi terbatas yang telah dilepaskan berdasarkan surat keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia tanggal 21 Nopember 1991 Nomor 852/KPTS-II/1991. Memutuskan memberikan kepada PT. Inti Kamparindo Sejahtera berkedudukan di Pekanbaru Hak Guna Usaha atas tanah negara seluas 9.554 Ha (sembilan ribu lima ratus limah puluh empat hektar) tanggal 9 Mei 1994 nomor 02/1993 terletak di Kabupaten Kampar, Propinsi Riau.

Apabila di dalam areal yang diberikan dengan Hak Guna Usaha ini ternyata masih terdapat pendudukan/penggarapan rakyat secara menetap dan dilindungi undang-undang serta belum mendapat penyelesaian, maka menjadi kewajiban dan tanggung jawab sepenuhnya dari penerima hak untuk menyelesaikan dengan sebaikbaiknya menurut ketentuan peraturan yang berlaku. Bahwa tanah yang dimohon Hak Guna Usaha PT. Inti Kamparindo Sejahtera diperoleh permohonan melalui proses ganti

<sup>17</sup> <https://www.atrbpn.go.id/Berita/Narasi-Tunggal/program-ptsl-pastikan-penyelesaian-sertifikasi-tanah-akan-sesuai-target-75155> , diakses pada 08/03/2019, jam 16.22 Wib.

kerugian kepada masyarakat Danau Lancang seluas  $\pm$  1.650 Ha, namun bukti ganti rugi berupa kuitansi maupun surat penyerahan hak atas tanah seluas  $\pm$  1.650 tersebut tidak terlampir.

Terdapat data yang menyatakan bahwa diatas tanah yang dimohonkan masih terdapat permasalahan dengan Desa Danau Lancang. Di minta kepada perusahaan agar melampirkan bukti penyelesaian masalah antara pihak perusahaan dan masyarakat Desau Danau Lancang. Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1637/14.3- 300/V/2012 Tanggal 10 Mei 2012.

Dalam surat pernyataan dari PT. Inti Kamparindo Sejahtera dalam hal tuntutan masyarakat Desa Danau Lancang tentang Kebun jadi seluas 500 Ha (250 KK) dengan ini menyatakan berikut:

- (1). Dalam tempo 2 (dua) minggu terhitung mulai hari ini sabtu 3 Maret 2001 s/d 17 maret 2001 merealisasikan tuntutan Masyarakat Desa Danau Lancang.
- (2). Apabila ternyata samapi dengan tanggal tersebut diatas tidak ada realisasinya, maka kebun plasma seluas 500 Ha tersebut syah menjadi milik masyarakat Desa Danau Lancang sebagai lahan plasma pola KKPA. Surat Peryataan dari PT. Inti Kamparindo Sejahtera. Dimana konflik lahan itu mulai membuat resah masyarakat dengan masuknya PT. Inti Kamparindo Sejahtera (IKS) apa lagi mereka mengetahui perkembangan tentang lahan masyarakat yang

digarap oleh PT. Inti Kamparindo Sejahtera (IKS) seluas 1.750 Ha. Belakangan diketahui ternyata luasnya 1.805 Ha berdasarkan data Dinas Kehuatanan Kampar.<sup>18</sup>

Selanjutnya kasus pertanahan antara PT. Torganda dengan pemerintah mengenai lahan register 40, yang terletak di kabupaten Padang Lawas, Propinsi Sumatera Utara, yang di klaim sebagai hutan Negara. Walaupun pemilik PT. Torganda, yaitu D.L. Sitorus telah dihukum atas tindak pidana perambahan diatas hutan Negara, tetapi pada kenyataannya sampai pada saat ini pemerintah tidak bisa mengeksekusi lahan tersebut, dan bahkan PT. Torganda masih beroperasi diatas lahan sengketa register 40 itu.

#### **D. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria Dalam Rangka Reformasi Agraria**

Pada tahun 2018, Presiden Indonesia, Ir. Joko Widodo, mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Keputusan Presiden ini dikeluarkan dalam rangka mengakomodir reformasi dibidang agraria, termasuk didalam Keputusan Presiden ini adalah program Tanah Objek Reforma Agraria.

Selama ini, dalam penanganan dan pengurusan masalah pertanahan, baik itu sengketa maupun konflik pertanahan di daerah, peran pemerintah daerah sangat minim, bisa

18

<https://media.neliti.com/media/publications/33103-ID-konflik-lahan-antara-masyarakat-dengan-pt-inti-kamparindo-sejahtera-study-kasus.pdf> , diakses pada tanggal 08/03/2019, jam 10.34 Wib.

dibilang hampir tidak ada. Selama ini pemerintah daerah hanya fokus dalam pemberian izin kepada perusahaan – perusahaan perkebunan yang tergolong besar. Di sisi lain, dalam penanganan sengketa maupun konflik pertanahan, pemerintah daerah justru terkesan setengah hati dalam menyelesaikannya.

Dalam pasal 1 Ayat (2) Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan :

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “.

Pada pasal 1 Ayat (3) Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan yang menjadi unsur pemerintahan daerah adalah Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan pada pasal 1 Ayat (4) nya disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam hal pertanahan, pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah provinsi mempunyai urusan wajib dalam pelayanan

pertanahan. Dalam Pasal 13 ayat (1) disebutkan :

“Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;”

Sesuai dengan bunyi pasal diatas, terutama pada huruf (k), seharusnya pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan sengketa atau konflik pertanahan. Tidak mesti selalu sengketa pertanahan itu harus diselesaikan oleh pemerintah pusat, karena seyogyanya, yang seharusnya pemerintah daerah justru harus lebih mengetahui permasalahan dan pemecahan masalah terkait sengketa atau konflik pertanahan yang ada didaerahnya.

Terkait dengan pemerintah daerah kabupaten/kota pun demikian. Dalam Pasal 14 ayat (1) huruf (k) pun disebutkan bahwa yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah kabupaten/kota termasuk dalam hal pelayanan pertanahan.

Dalam hal masalah pertanahan didaerahnya, seharusnya pemerintah daerah, baik itu pemerintah propinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota bisa menanganinya. Karena sudah diberi mandat oleh Undang – undang, harusnya pemerintah daerah dapat membentuk tim dalam mengatasi berbagai permasalahan didalam bidang pertanahan yang terjadi diwilayah administrasinya, tidak harus menunggu keputusan atau kebijakan dari pemerintah pusat.

Namun demikian, kewenangan yang demikian terhambat oleh berbagai keputusan pemerintah lainnya yang seakan – akan enggan melepaskan seluruhnya urusan pertanahan kepada pemerintah daerah, baik itu tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/kota.

Hal ini tampak dengan keluarnya berbagai peraturan pelaksana mulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 juncto (jo) Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110 Tahun 2001, yang pada intinya, kesemua peraturan hukum tersebut tetap menyatakan bahwa kewenangan di bidang pertanahan tetap menjadi urusan Pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Keberadaan kantor Badan Pertanahan Nasional baik di tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota tetap dipertahankan sebagai instansi vertikal Pemerintah di Daerah, di mana personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi tidak diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dan yang terakhir dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 yang kembali mempertahankan keberadaan BPN sebagai instansi vertikal Pemerintah di bidang pertanahan di daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Hal ini menyebabkan kewenangan pemerintah daerah yang sebelumnya telah diberikan melalui Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1) Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah menjadi terkebiri. Akibatnya pemerintah daerah melalui gubernur maupun walikota/bupati tidak dapat berbuat apapun selain diam dan menyerahkannya kepada Badan Pertanahan Nasional yang bekerja dibawah instruksi Menteri yang merupakan delegasi dari pemerintah pusat.

Jika dilihat dari azas hukum yang berlaku yaitu *Lex Superior Derogat Legi Inferior* maka kesemua aturan mulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 juncto (jo) Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110 Tahun 2001, Keputusan Presiden

Nomor 34 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 seharusnya tunduk kepada Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Hal ini dikarenakan Undang – undang ini dianggap produk hukum yang dibuat oleh pejabat yang lebih tinggi kedudukannya dibanding peraturan hukum yang lain. Selanjutnya, dalam hal permasalahan pertanahan, seharusnya pemerintah pusat menyerahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah, dikarenakan seringkali keputusan yang diberikan oleh pemerintah pusat tidak pas atau tidak sesuai dengan permasalahan yang terjadi di daerah, sehingga menimbulkan permasalahan baru dikemudian hari yang mengakibatkan penyelesaiannya terkesan panjang dan berlarut – larut.

#### E. Kesimpulan

Dari uraian diatas, maka dapat kita simpulkan hal – hal berikut :

1. Bahwa reformasi agraria saat ini berjalan sudah berjalan walaupun terkesan lambat. Hal ini dibuktikan dengan masih jauhnya target penerbitan sertifikat hak atas tanah dibanding dengan luas tanah yang ada di Republik Indonesia.
2. Bahwa, masih tumpang tindihnya peraturan hukum yang mengakibatkan pemerintah daerah, baik tingkat propinsi maupun tingkat kota/kabupaten tidak dapat berbuat apapun dalam hal bidang pertanahan di

daerah administrasinya masing – masing. Pemerintah pusat masih terkesan belum rela sepenuhnya menyerahkan urusan dibidang pertanahan kepada pemerintah daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Boedi Harsono, Menuju Kesempurnaan Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Universitas Trisakti, 2003.
- Fifik Wiryani, *Hukum Agraria (Konsep dan Sejarah Hukum Agraria Era Kolonial Hingga Kemerdekaan)*, Malang, Setara Press, 2018.
- Joyo Winoto, Reformasi Agraria dan Keadilan Sosial, Jakarta: UI, 2007.
- Sugianto, *Studi Tanah Sengketa di Provinsi DKI Jakarta*, Skripsi, STPN, Yogyakarta, 1997.
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, United States of America: West Publishing, Co, 1991.
- Berharnhard Limbong, *Reforma Agraria*, MP Pustaka Margaritha, 2012.
- Bachsan Mustofa, Hukum Agraria Dalam Perspektif, Bandung: Remadja Karya, 1988.
- BPN-RI, Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat, 2007.
- Salim, *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan Di Indonesia*, Mataram: Pustaka Reka Cipta, 2012.
- Situs Website :
- <https://indoprogress.com/2017/09/pengantar-politik-agraria-memahami-peta-jalan-menuju-keadilan-agraria/>. Diakses pada tanggal 04/03/2019 jam 15.00 Wib.
- <https://www.kpa.or.id/news/blog/kpa-launching-catatan-akhir-tahun-2017/>

<https://www.atrbpn.go.id/Berita/Narasi-Tunggal/program-pts1-pastikan-penyelesaian-sertifikasi-tanah-akan-sesuai-target-75155>

<https://media.neliti.com/media/publications/33103-ID-konflik-lahan-antara-masyarakat-dengan-pt-inti-kamparindo-sejahtera-study-kasus.pdf>