

POLITIK HUKUM PENGUASAAN TANAH BERDASARKAN KETETAPAN MPR TENTANG PEMBARUAN AGRARIA DAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Ade Gunawan^{1*}

^{1*} Ade Gunawan; Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Jl. Cihampelas No. 8, Kota Bandung, e-mail: thegunawan008@gmail.com

* Penulis Korespondensi: thegunawan008@gmail.com

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel
Diterima: 15 Juli 2025
Direvisi: 14 Agustus 2025
Diterima: 24 Agustus 2025
Diterbitkan: 30 September 2025

Keywords:

Agrarian Reform; Land Tenure and Ownership Arrangement.

DOI:

<https://doi.org/10.51826/perahu.v13i2.1618>

Abstract

Agrarian reform is a continuous process regarding the rearrangement of control, ownership, use, and utilization of agrarian resources carried out in the context of achieving legal certainty and protection as well as justice and prosperity for all the people of Indonesia. the purpose of this research is first to find out the current politics of land law and the second goal is to find out the direction of development and renewal of national land law towards structuring control and ownership of land. The method of approach in this research is the statutory approach method (statute approach). The politics of land law towards the structuring of land control and ownership in the reform era was issued by the People's Consultative Assembly Decree No. IX/MPR/2001 on Agrarian Reform and Natural Resource Management in order to overcome inequality in land control and ownership for the benefit of the community. Then the direction of development and reform of national land law towards the structuring of land tenure and ownership is to ensure the realization of equitable tenure and ownership of land for all people based on TAP MPR Number IX/MPR/2001 on Agrarian Reform and Natural Resource Management the demands of the reform era.

Copyright ©2025 by Author(s); This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.



PENDAHULUAN

Krisis perbankan yang diikuti dengan krisis ekonomi di Tahun 1997 serta tumbangya rezim pemerintahan orde baru pada tahun 1998 telah menyadarkan masyarakat dan Bangsa Indonesia akan pentingnya upaya untuk kembali menata kehidupan berbangsa dan bertanah air dalam tatanan yang lebih adil dan lebih demokratis. (Ida Nurlinda, 2009) Pertumbuhan ekonomi yang baik, namun tidak disertai dengan pemerataan pendapatan, hanyalah pertumbuhan semu.

Dari sisi tujuan hukum, ketertiban masyarakat dan kepastian hukum yang tercapai selama masa pemerintahan orde baru juga bersifat semu. Berbagai konflik dan sengketa yang muncul, khususnya yang berkaitan dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya, menunjukkan bahwa tujuan hukum lainnya, yaitu keadilan belum tercapai. (Ida Nurlinda, 2015)

Isi-isu ketidakadilan agraria yang tercermin dalam sengketa dan/atau konflik tanah dan sumber daya alam, sebagai akibat ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah dan sumber daya alam, kembali mengemuka di awal era orde reformasi, didorong eforia jatuhnya rezim orde baru. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merespon hal tersebut dengan mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Ida Nurlinda, 2015) (Selanjutnya disebut Tap MPR No. IX/MPR/2001). Pembaruan agraria sendiri sebagaimana yang disebut dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001 merupakan bahasa normatif yang digunakan sebagai istilah lain dari reforma agraria.

Lahirnya Tap MPR No. IX/MPR/2001 itu sendiri melalui tahapan yang beragam dan perjalanan panjang karena berkaitan dengan kepentingan antar dan berbagai sektor. Beragam, karena masing-masing sektor merumuskan dan mengembangkan peraturan perundang-undangannya sendiri-sendiri. Selain itu Tap MPR No. IX/MPR/2001 tersebut merupakan landasan bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam telah diamanatkan secara lengkap dalam ketetapan tersebut melalui tujuan, prinsip, arah kebijakan, dan rekomendasi kepada DPR dan pemerintah (Presiden).

Pada Tahun 2001 lahir Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Secara operasional, reforma agraria dilaksanakan melalui dua langkah sekaligus, yakni langkah pertama penataan kembali sistem politik dan hukum

pertanahan berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) serta langkah kedua berupa penyelenggaraan *Landreform Plus*, yaitu penataan aset tanah (*asset reform*) bagi masyarakat dan penataan akses masyarakat (*access reform*) terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat memanfaatkan tanahnya secara baik.

Penataan bidang pertanahan menjadi salah satu prioritas pembangunan hukum, karena tanah sebagai bagian dari sumber daya agraria merupakan sumber daya utama untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Oleh sebab itu, di dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001 menyebutkan tanah disejajarkan dengan sumber daya alam lain, dengan menetapkan kebijakan pembaruan dan pengelolaannya dalam satu ketetapan. Nia Kurniati, *Hukum Agraria: Sengketa Pertanahan* (Bandung: Refika Aditama, 2016).

Kenyataannya saat ini terdapat persoalan yang timbul berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam yang mengakibatkan terjadi permasalahan utama yang terbagi menjadi 3 (tiga) masalah utama. Pertama, ketimpangan penguasaan lahan, kedua, konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam, dan ketiga yakni kerusakan lingkungan. (Kantor Staf Presiden, 2017) Maka dari itu pemerintah membuat Strategi Nasional Reforma Agraria (Stranas PRA) yang merujuk pada Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagai konsensus nasional awal di era reformasi untuk mengatasi tiga masalah utama tersebut. Ketiganya di atasi secara terpisah dengan merujuk pada kebijakan-kebijakan pembaruan agraria dan kebijakan-kebijakan pengelolaan sumber daya alam.

Permasalahan agraria dimulai dari ketimpangan struktur penguasaan tanah yang menonjol, struktur penguasaan dalam hal ini adalah susunan sebaran atau distribusi, baik mengenai kepemilikan maupun penguasaan atas sumber agraria, termasuk pula sebaran alokasi atau peruntukannya, ketimpangan peruntukan dan penggunaan tanah meliputi masalah perubahan fungsi tanah yang berkembang dengan sangat cepat, sebagai akibat dari pembangunan yang bersifat sektoral. Masalah alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian berlangsung dengan kecepatan yang sangat tinggi. Modernisasi yang hampir selalu ditandai dengan pembangunan infrastruktur pendukungnya menyebabkan semakin tergerusnya area persawahan di Indonesia. (Muhammad Ilham Arisaputra, 2016)

Pada dasarnya semua jenis konflik agraria timbul sebagai akibat dari adanya kesenjangan terkait sumber-sumber agraria, khususnya bentuk kesenjangan dalam

penguasaan tanah, peruntukan, persepsi, dan konsepsi serta hukum dan kebijakan yang saling bertentangan dan tumpang tindih. Latar belakang terjadinya konflik agraria di Indonesia pada dasarnya sudah ada pada abad ke-19 sebagai akibat dari penerapan *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*. Pemerintah kolonial menguasai perkebunan besar sebagai akibat dari politik liberal. (Muhammad Ilham Arisaputra, 2016)

Penelitian ini memiliki maksud memberikan pemahaman tentang politik hukum pertanahan terhadap Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah berdasarkan Prinsip Reforma Agraria. Adapun maksud penelitian tersebut bertujuan memberikan gambaran terhadap politik pertanahan dalam penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta mengetahui arah pembangunan politik hukum tanah nasional sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang kemudian dituangkan ke dalam beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan reforma agraria.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) (Peter Mahmud Marzuki, 2017). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan mempelajari dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan, landasan filosofis peraturan perundang undangan. Fokus penelitian ini adalah berbagai aturan hukum yang menjadi inti dari tema penelitian. Materi hukum primer meliputi Undang-Undang Pokok Agraria, Ketetapan MPR No IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan regulasi lain yang terkait dengan isu yang sedang diselidiki dalam penelitian ini. Sementara materi hukum sekunder diambil dari literatur, buku hukum, dan karya ilmiah jurnal yang membahas topik-topik yang relevan dengan penelitian ini. Sedangkan materi hukum tersier diperoleh melalui penelusuran sumber-sumber online atau situs web yang dapat memberikan informasi atau solusi terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Politik Hukum Pertanahan Terhadap Penataan dan Penguasaan Pemilikan Tanah

Sebagaimana halnya peraturan perundang-undangan yang lain, UUPA sebagai produk hukum penguasa merupakan kebijakan penguasa pada saat dibuatnya, yaitu pada awal rezim orde lama. Pada saat itu sebagai orde yang bertujuan mengadakan perombakan pada

kebijakan penguasa selama masa kolonial, berketetapan akan sungguh-sungguh melaksanakan pembangunan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai kepribadian bangsa. Seperti diketahui UUD 1945 baru dinyatakan berlaku sejak dekrit Presiden 5 Juli 1959. Prinsipnya segala sesuatu akan didasarkan pada kepribadian nasional, oleh karena itu dalam rangka mewujudkan, merumuskan, memberikan landasan hukum dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan yang baru di bidang pertanahan, pemerintah bertekad UUPA murni dan konsekuen sebagai perwujudan sila-sila Pancasila dan penjabaran Kebijakan Pokok Pertanahan Nasional sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Untuk melaksanakan kebijakan baru rezim orde lama tersebut, dalam UUPA ditetapkan garis-garis besar reformasi di bidang pertanahan yang dirangkum dalam Panca Program *Agraria Reform* Indonesia, yang meliputi:

1. Pembaharuan hukum tanah, melalui penciptaan unifikasi hukum tanah yang berkonsepsi nasional, dengan menyediakan hak-hak atas tanah untuk berbagai keperluan pemerintah, perseorangan serta badan-badan usaha, sosial, dan keagamaan disertai pemberian jaminan kepastian hukum dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah yang dialihkan kepada penguasa-penguasa nasional;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penataan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan yang kemudian dikenal sebagai *landreform*;
5. Perencanaan, persediaan, dan peruntukan tanah serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya yang kemudian dikenal sebagai kegiatan penatagunaan tanah. (Nurjannah, 2014)

Dalam ketentuan UUPA tersebut, terlihat jelas kebijakan pertanahan yang berpihak pada golongan ekonomi lemah. Dalam hal ini terkait dengan penataan penguasaan dan pemilikan tanah dapat dilaksanakan dengan memberikan tanah garapan yang luasnya memadai kepada para petani.

Dalam pelaksanaan *landreform* yang telah diatur dalam Undang-Undang Prp No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan luas Tanah Pertanian beserta peraturan pelaksanaannya, perombakan struktur penguasaan tanah yang timpang sudah dimulai dengan mengambil alih

tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum dan tanah *absentee*, yang kemudian direncanakan untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat yang tidak memiliki tanah. (Ismail, 2012) Tanah-tanah yang dikuasai langsung negara ditetapkan sebagai objek *landreform* untuk didistribusikan kepada masyarakat yang belum mempunyai tanah.

Semangat koperasi sebagai wadah pengusahaan tanah dalam skala luas sudah mulai melalui Peraturan Menteri Agraria dan Pertanian No. 11 Tahun 1962 yang menetapkan kepemilikan saham dari perusahaan terbagi menjadi tiga bagian yaitu 50% tetap dipunyai oleh pendiri perusahaan, 25% diserahkan kepada karyawan, dan 25 % diserahkan kepada masyarakat di sekitar tempat beroperasinya perusahaan melalui pemerintah daerah. Tujuannya jelas, agar terdapat pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah sebagai dasar bagi pemerataan kemakmuran dan keuntungan dari perusahaan berskala besar yang dapat dinikmati secara bersama oleh karyawan dan masyarakat di sekitar perusahaan. Namun demikian, cara dan tujuan yang sudah konsisten dengan UUPA tersebut mengalami kegagalan karena beberapa sebab: (Mochtar Mas' oed, 1997)

Pertama, kurang kuatnya dan konsentrasinya komitmen pemerintah untuk melaksanakan program *landreform* dan kepemilikan saham perusahaan karena pimpinan negara disibukkan dengan persoalan politik konfrontatif. Hal ini menyebabkan pemerintah tidak cukup mempunyai kekuatan melawan perlawanan tuan tanah baik di tingkat pengembangan kebijakan di parlemen melalui partai nasionalis dan keagamaan yang menjadi afiliasi para tuan tanah maupun di tingkat pelaksanaannya, yang tidak rela tanahnya diambil alih untuk dijadikan objek *landreform*.

Kedua, kebijakan yang konfrontatif dan revolusioner terhadap perusahaan berskala besar yang menguasai tanah yang sangat luas terutama berstatus tanah perusahaan asing dengan cara kebijakan nasionalisasi, tanah-tanah hasil nasionalisasi itu kemudian tidak dijadikan objek *landreform*, namun ditempatkan di bawah pengawasan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Dalam perkembangannya sebagian perusahaan tersebut dikelola oleh ABRI, yang kemudian justru menjadi salah satu sumber konflik pertanahan antara ABRI dengan masyarakat disekitarnya.

Ketiga, adanya sikap tidak percaya kepada pemerintah dari salah satu kekuatan partai politik yang ada dan kemudian melakukan tindakan pengambilan tanah secara sepihak dari para tuan tanah. Kekuatan partai politik tersebut kemudian dalam peristiwa Gerakan September 1965 dinilai telah melakukan pemberontakan terhadap negara. Akibatnya

pengambilan tanah secara sepihak dinilai tidak sah dan di era orde baru kemudian diserahkan kembali pada tuan tanah.

Keempat, kemiskinan merajalela di akhir pemerintahan orde lama yang disebabkan kegagalan program Berdiri di Atas Kaki Sendiri (Berdikari) disemua bidang, hal tersebut merupakan faktor penyebab gagalnya arah politik hukum di era orde lama.

Sebelum sampai terlaksananya sepenuhnya program dalam reforma agraria seperti di atas, terjadilah tragedi nasional pada tahun 1965 yang kemudian lahirlah era orde baru. Rezim orde baru mewarisi situasi nasional dalam keadaan ekonomi negara yang menyedihkan dan konstelasi politik yang saat itu dinilai sebagai penyimpangan besar dari Pancasila dan UUD 1945. Dalam permulaan pada rezim orde baru dilakukan usaha untuk menyelamatkan bangsa dan negara dalam bidang ekonomi yakni dengan mengubah kebijakan nasional dan bidang politik untuk mengadakan koreksi total pada kebijakan rezim orde lama dan kembali pada pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Jika rezim orde lama mengutamakan pembangunan di bidang pertanian dengan berusaha memberdayakan rakyat petani, maka rezim orde baru mengutamakan pertumbuhan melalui pembangunan industri pengolahan bahan-bahan baku yang berasal dari impor. Pertumbuhan melalui pembangunan industri itu memerlukan jumlah modal yang besar yang hanya dipunyai golongan ekonomi kuat. Baik dalam Tap-Tap MPR orde baru maupun dari kebijakan penguasa selalu dinyatakan bahwa modal asing merupakan pelengkap, namun kemudian ternyata justru modal asing yang dominan, baik dalam investasi langsung maupun sebagai pinjaman untuk membiayai proyek-proyek pembangunan pemerintah dan swasta.

Pada masa orde baru terjadi beberapa perkembangan yang dapat dicermati dalam beberapa fakta berikut ini: (Mochtar Mas' oed, 1997)

1. "Pemati-surian" program *landreform* sebagai instrument pemerataan kepemilikan tanah. Pemati-surian bermakna adanya kebijakan untuk tidak melaksanakan lagi program *landreform* (*policy non enforcement*) meskipun peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara formal tetap berlaku. Pemati-surian ini semakin sempurna ketika dalam masyarakat berkembang persepsi keterkaitan *landreform* dengan Partai Komunis Indonesia.
2. Adanya kebebasan dan persaingan bagi setiap orang dan badan hukum untuk menguasai tanah serta menempatkan tanah sebagai barang komoditas. Kebebasan menguasai dan memiliki tanah dampak dari tidak dikembangkannya kebijakan pembatasan kepemilikan

tanah bagi tanah pekarangan menurut Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960. Begitu juga perusahaan berbadan hukum mempunyai kebebasan mempunyai tanah seberapa pun luas yang diinginkan meskipun di dalamnya terkandung penguasaan spekulatif yang bertentangan dengan Pasal 6 UUPA. Baru pada tahun 1999 dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 tentang izin lokasi, dilakukan pembatasan namun luasnya masih cukup tinggi, adanya pengabaian ketentuan batas maksimum kepemilikan tanah pertanian.

3. Kebebasan menjadikan tanah sebagai barang komoditas dapat dicermati dari kebebasan memperjualbelikan tanah sebagai objek mendapatkan keuntungan yang sebanyak-banyaknya dari tanah dengan mengabaikan fungsi sosial hak atas tanah pembolehan perusahaan pemegang Hak Guna Usaha untuk menyerahkan pengusahaan tanah kepada perusahaan lain melalui kontrak manajemen pengusahaan.

Terjadinya pergeseran dari politik pertanahan yang mendorong pemerataan pemilikan tanah sebagai cara mewujudkan kemakmuran rakyat ke arah politik pertanahan yang mendorong ke arah konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah pada sekelompok kecil subjek terutama perusahaan besar.

Dengan dikeluarkannya Tap MPR No. IX/MPR/2001 yang memberikan semangat di Era Reformasi dimana di dalamnya memerintahkan agar dilakukan pembaruan agraria sebagaimana diamanatkan oleh UUPA. Selain itu juga ada beberapa peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan sumber daya alam (agraria) yang dikeluarkan sejak dilakukannya reformasi pemerintahan di tahun 1998.

Program penting pembaruan agraria disebutkan dalam Pasal 5 Tap MPR No. IX/MPR/2001 bahwa salah satu arah kebijakan pembaruan agraria adalah: pertama, melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah oleh rakyat; dan kedua, menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

Pada tataran perumusan dan implementasi kebijakan, Tap MPR No. IX/MPR/2001 lahir di tengah menguatnya ego sektoral dalam pengurusan sumber daya alam, yang mewujud dikeluarkannya kebijakan perundang-undangan yang mengatur kehidupan agraria secara sektoral dimulai pada masa kekuasaan orde baru, dan terus menjadi tren pada masa reformasi.

Sementara pada tataran kehidupan, Tap MPR ini lahir pada situasi tidak kunjung hapusnya ketimpangan konflik dan penguasaan tanah. Dengan demikian Tap MPR ini hadir untuk maksud:(Pokja PA-PSD, 2003)

1. Meneguhkan pembaruan dan pengelolaan sumber daya alam sebagai komitmen politik nasional;
2. Menunjukkan prinsip dan arahan bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
3. Memberikan mandat kepada DPR dan Presiden untuk mengatur lebih lanjut pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam; serta
4. Memperbaiki peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan Tap tersebut.

Di tengah derasnya arus tuntutan pelaksanaan Reforma Agraria dan penyelesaian konflik-konflik pertanahan serta penataan sumber-sumber agraria, pemerintahan Megawati Soekarnoputri dengan berlandaskan Tap MPR No. IX Tahun 2001 mengeluarkan satu kebijakan tentang penataan pertanahan nasional, yaitu Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang ditandatangani pada tanggal 31 Mei 2003. Kebijakan ini dikeluarkan dalam rangka melaksanakan Tap MPR No. IX Tahun 2001 dengan memandatkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk:

1. Menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) Penyempurnaan UUPA 1960 dan RUU Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan;
2. Menyusun pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan untuk menunjang *landreform* dan pemberian hak atas tanah;
3. Menyusun norma-norma, dan/atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan sumber daya manusia yang diperlukan dalam rangka pemberian sebagian besar kewenangan pemerintah di bidang pertanahan kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota.

Pada era reformasi ini juga, kedudukan BPN sebagai satu-satunya lembaga atau institusi yang diberikan kewenangan (kepercayaan) untuk mengemban amanah dalam mengelola bidang pertanahan diakui secara normatif melalui Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam Pasal 2 Perpres tersebut, disebutkan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.

Harapannya, BPN mampu memegang kendali perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan, kebijakan teknis, perencanaan dan program. Penyelenggaraan pelayanan administrasi pertanahan dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah, penatagunaan tanah, reformasi agraria, penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, termasuk pemberdayaan masyarakat. Bahkan institusi/lembaga ini salah satu misinya adalah melakukan pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara, dan konflik bidang pertanahan.

2. Arah Pembaharuan dan Pembangunan Hukum Tanah Nasional Terhadap Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah

Istilah pembaruan agraria (*agrarian reform*) dalam arti restrukturisasi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria sudah dikenal cukup lama, meski dalam bentuk dan sifat yang berbeda-beda tergantung pada zaman dan negara tempat terjadinya pembaruan agraria tersebut. Hal ini mengingat setiap negara mempunyai struktur agraria dan sistem politik yang berbeda-beda, meskipun ada beberapa persamaan yang mendasar dalam pembaruan agraria itu. Inti dari pembaruan agraria adalah pemerataan sumber daya agraria. Pada intinya, pembaruan agraria adalah upaya perubahan struktural yang mendasarkan diri pada hubungan-hubungan intra dan antar subjek-subjek agraria dalam kaitan dengan akses (penguasaan dan pemanfaatan) terhadap objek-objek agraria. Namun secara konkrit pembaruan agraria diarahkan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah dan perubahan jaminan kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.

Pembaruan agraria menurut Pasal 2 Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001 ditujukan untuk restrukturisasi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria agar lebih berkeadilan, berkelanjutan, dan mensejahterakan rakyat dalam upaya mewujudkan negara kesejahteraan karena dalam negara kesejahteraan, negara harus mengutamakan kepentingan rakyat, turut serta secara aktif dalam pergaulan sosial sehingga kesejahteraan sosial semua orang tetap terpelihara. Pembaruan merupakan suatu kegiatan yang berlangsung secara dan terus menerus, berkesinambungan dan dilaksanakan oleh seluruh komponen bangsa, dimaksudkan untuk mencapai cita-cita hidup berkebangsaan yang bebas, bersatu, adil dan makmur sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kegiatan pembangunan di Indonesia selama ini menggunakan pendekatan pertumbuhan (*developmentalism*) sehingga membawa dampak

yang buruk terhadap kuantitas dan kualitas tanah serta sumber daya agraria lainnya. Kebijakan pembangunan tersebut telah memperburuk masalah-masalah keagrariaan di Indonesia sehingga diperlukan upaya untuk mereformasi kebijakan di bidang keagrariaan dengan mendasarkan pada upaya pembaruan agraria sebagai konsep pembangunan.

Paradigma modern yang berkembang saat ini adalah bahwa negara maju merupakan negara industri sehingga jika Indonesia ingin menjadi negara maju, maka Indonesia harus mengubah diri dari negara agraris menjadi negara industri. Konsekuensi logis dari pola tersebut adalah petani akan tergusur dan kehilangan tanahnya, spekulasi tanah semakin merajalela, penguasaan tanah akan terpusat pada satu atau sekelompok orang tertentu saja, dan berbagai pola penguasaan lainnya yang jauh dari nilai-nilai demokrasi dan keadilan. Globalisasi memang seperti pisau bermata dua, di satu sisi dapat dipandang sebagai peluang jika pemanfaatan sumber-sumber daya agraria dapat dioptimalkan sebagai basis pembangunan tanpa disertai kegiatan yang bersifat eksploitatif, sementara di sisi lain globalisasi dapat juga dianggap sebagai ancaman jika menelaah hakikat globalisasi sebagai suatu gerakan kapitalisme internasional. (Bachri, 2011) Sebagai gerakan kapitalisme internasional, globalisasi akan membawa dampak pada penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria yang berpusat pada para pemodal besar.

Dalam kaitannya dengan pembangunan ekonomi dan sosial, maka agenda dan program pembaruan agraria tidaklah mungkin dapat terlaksana sesuai dengan tujuannya jika tidak didukung oleh ketersediaan dana yang cukup, aparaturnya yang berkualitas, dan kelembagaannya yang transparan serta akuntabel dan juga secara umum didukung oleh suatu pemerintahan yang kuat serta stabil serta didukung oleh mayoritas masyarakat Indonesia. Untuk mengoperasionalkan konsep pembaruan agraria, diperlukan prinsip yang menjadi landasan dan arahan mendasari pelaksanaannya. Prinsip tersebut haruslah bersifat holistik, yang komprehensif dan mampu menampung hal-hal pokok yang menjadi tujuan dari pembaruan agraria.

Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 telah menetapkan 12 prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Prinsip tersebut seharusnya menjadi acuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Hal ini membawa konsekuensi terhadap perlunya upaya pengkajian ulang dan harmonisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral yang

berkaitan dengan agraria dan sumber daya alam. Pada intinya ke-12 prinsip pembaruan agraria tersebut, jika diringkas maka akan berpangkal pada 3 (tiga) prinsip utama, yakni:

1. Prinsip Demokratis, dalam dimensi kesetaraan antara pemerintah dengan rakyat, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan *good governance* dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria.
2. Prinsip Keadilan, dalam dimensi filosofis baik keadilan inter generasi maupun keadilan antar generasi dalam upaya mengakses sumber daya agraria.
3. Prinsip keberlanjutan, dalam dimensi kelestarian fungsi dan manfaat yang berdaya guna dan berhasil guna. (Maria S.W. Soemardjono, 2001)

Prinsip pembaruan agraria di atas saling terkait satu sama lainnya dan tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lainnya. Dalam konteks permasalahan yang dihadapi Indonesia saat ini, maka demokrasi harus dapat mengakhiri dan/atau mengoreksi ketidakadilan struktural dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya. Dari segi hak asasi manusia, maka hal tersebut merupakan bentuk pelanggaran atas hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya bagi rakyat Indonesia yang termarginalkan oleh peraturan perundang-undangan dan kebijakan negara di bidang sumber daya agraria.

Dalam hal ini Reforma Agraria dapat diartikan sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat baru yang demokratis dan berkeadilan, yang dimulai dengan langkah menata ulang pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani secara khusus dan perekonomian rakyat secara umum. Penataan ulang struktur penguasaan tanah (*landreform*) bukan saja akan memberikan kesempatan kepada sebagian besar penduduk yang masih menggantungkan hidupnya pada kegiatan pertanian untuk meningkatkan taraf kehidupannya.

Lebih dari itu, *landreform* akan menjadi suatu dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, dan juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini akan membuka kesempatan untuk terjadinya proses pembentukan modal (*capital formation*) di pedesaan yang akan menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh. Selain itu, ia juga akan memberikan sedikit kekuasaan pada

kelompok-kelompok petani miskin di pedesaan di dalam ikatan-ikatan sosial pada masyarakatnya. Memberikan tanah kepada para petani miskin yang selama ini terpinggirkan merupakan salah satu cara yang efektif untuk menggeser ketidakseimbangan di dalam struktur kekuasaan yang kemudian dapat menjadi dasar bagi pengembangan institusi-institusi sosial dan politik yang lebih partisipatoris, baik di tingkat lokal dan nasional, sekaligus memperkuat demokrasi. Tetapi tidak boleh diabaikan bahwa di dalam *landreform* selain ada proses redistribusi tanah bagi petani-petani miskin, tak bertanah, atau yang hanya menguasai lahan sedikit, harus terkandung muatan aksi-aksi untuk mencegah dan mengurangi konsentrasi penguasaan tanah. Reforma agraria selain merupakan bagian dari program pembangunan ekonomi, juga bermakna sebagai suatu program politik untuk merubah struktur kekuasaan dalam lapangan agraria (penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria). Di dalamnya, redistribusi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang telah dikuasai dalam skala besar atau melebihi batas maksimum yang ditentukan dan pengembalian tanah-tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang diambil dari penguasaan rakyat sebelumnya, menjadi satu program penting dalam rangka merombak struktur penguasaan tanah atau sumber-sumber agraria tersebut. (Bachri, 2011)

Reforma agraria akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh. Reforma agraria yang berhasil ditandai oleh kepastian penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tata-guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang mampu membuat keluarga petani mampu melakukan re-investasi dan memiliki daya beli yang tinggi. Kalau hal ini terjadi, sektor pertanian di Indonesia akan menjadi sandaran hidup mayoritas rakyat dan juga sekaligus penyokong industrialisasi nasional. Dengan demikian reforma agraria akan mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan keamanan. Dengan kata lain bahwa tujuan pokok dari reforma agraria adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), peningkatan produktivitas, dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Keadilan agraria itu sendiri dapat dimaknai sebagai suatu kondisi dimana struktur penguasaan tanah secara relatif tidak memperlihatkan ketimpangan, yang memberikan peluang bagi terciptanya penyebaran dan penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan, dan kemudian menjadi basis bagi partisipasi aktif dan produktif bagi sebagian besar penduduk yang nyatanya bergantung pada aktivitas pertanian untuk terlibat

dalam kegiatan pembangunan nasional, baik secara sosial, ekonomi, maupun politik. (Rara et al., 2023) Itu sebabnya pula, sejak lama banyak ahli meyakini bahwa reforma agraria yang sejati akan memberikan kontribusi penting bagi proses demokratisasi pedesaan yang dalam konteks Indonesia adalah salah satu pangkalan penting bagi kehidupan sosial sebagian besar penduduknya. Reforma agraria dimaksudkan untuk menjawab ketimpangan dan konflik yang timbul. Konflik agraria selain merupakan akibat tidak dilaksanakannya reforma agraria, juga dapat terjadi dalam proses reforma agraria apabila persiapannya tidak matang. Karena itu, untuk mencegah terjadinya konflik yang biasanya menyertai pelaksanaan reforma agraria, maka reforma agraria perlu dipersiapkan dengan matang dengan memenuhi berbagai prasyarat yang diperlukan. Prasyarat pelaksanaan reforma agraria yang dimaksud adalah (1) kemauan politik, (2) data keagrariaan yang lengkap dan akurat, (3) adanya organisasi tani yang kuat, (4) elit politik dan elit bisnis yang harus terpisah, dan (5) dukungan dari angkatan bersenjata.

Berdasarkan yang telah dikemukakan tersebut di atas, maka siapa pun yang memerintah Indonesia, hendaklah tidak sekedar menempatkan reforma agraria sebagai program penyerta atau *complementary program* bagi revitalisasi pertanian. Jika reforma agraria hanya ditempatkan sebagai *complementary program*, apalagi lebih diorientasikan untuk memberikan kepastian hukum (secara formal) bagi penguasaan tanah oleh petani semata untuk kemudian dilibatkan dalam program-program pengembangan ekonomi yang eksploitatif yang dikendalikan oleh korporat-korporat bisnis. Jika demikian, maka itulah yang disebut dengan reforma agraria “pura-pura” yang kemudian akan lebih mencuatkan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik yang berbeda ketimbang untuk mencapai tujuan-tujuan pokoknya yang berujung pada penciptaan keadilan agraria (*agrarian justice*).

KESIMPULAN

Politik hukum pertanahan terhadap penataan penguasaan dan kepemilikan tanah telah ada sejak diterbitkannya Undang-Undang Pokok Agraria dengan mengalami berbagai perjalanan dimulai dari era orde lama yang mendorong pemerataan kepemilikan tanah sebagai cara mewujudkan kemakmuran rakyat lalu pada orde baru politik pertanahan mendorong ke arah konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah pada sekelompok kecil subjek terutama perusahaan besar, kemudian pada era reformasi diterbitkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan

Sumber Daya Alam guna mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah bagi kepentingan masyarakat. Arah pembangunan dan pembaharuan hukum tanah nasional terhadap penataan penguasaan dan pemilikan tanah ialah menjamin terwujudnya pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah bagi seluruh rakyat berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam memenuhi tuntutan era reformasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachri, D. G. W. (2011). *Enam Dekade Ketimpangan Masalah penguasaan tanah di Indonesia*. Agrarian Resources Centre, Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Ida Nurlinda. (2009). *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*. RajawaliPress.
- Ida Nurlinda. (2015). *Membangun Struktur Hukum Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Keadilan Agraria, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Agraria Universitas Padjadjaran*. UNPAD.
- Ismail, N. (2012). Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat. *Rechtsvinding*, 1(1), 33–51.
- Kantor Staf Presiden. (2017). *Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*.
- Maria S.W. Soemardjono. (2001). Transitional Justice atas Hak Sumber Daya Alam. In *Keadilan dalam Masa Transisi* (p. 7). Komnas HAM.
- Mochtar Mas' oed. (1997). *Tanah dan Pembangunan*. Sinar Harapan.
- Muhammad Ilham Arisaputra. (2016). *Reforma Agraria*. Sinar Grafika.
- Nia Kurniati. (2016). *Hukum Agraria: Sengketa Pertanahan*. Refika Aditama.
- Nurjannah. (2014). Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Sebagai Induk Landreform. *Al-Daulah*, 3(2), 193.
- Peter Mahmud Marzuki. (2017). *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Kencana Prenada Group.
- Pokja PA-PSD. (2003). *Pertahankan dan Jalankan Mandat-Mandat yang terkandung dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001*.
- Rara, B., Sizi, C., & Munir, U. (2023). Kebijakan Reforma Agraria Yang Berkeadilan. *Unizar Law Review*, 6(2), 2020. <https://doi.org/10.36679/ulr.v6i2.57>