Majalah
INFO Singkat
HUKUM
Vol. IX, No. 07/I/Puslit/April/2017
Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis

ASPEK HUKUM RENCANA KEBIJAKAN PEMBAGIAN LAHAN SEBAGAI BAGIAN DARI REFORMA AGRARIA DI INDONESIA

Harris Y. P. Sibuea*)

Abstrak

Presiden Joko Widodo telah menyatakan adanya rencana kebijakan pembagian lahan. Kebijakan yang merupakan bagian dari reforma agraria di Indonesia tersebut bertujuan untuk memeratakan perekonomian Indonesia dengan mengurangi kesenjangan kepemilikan lahan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan, khususnya petani. Namun, sampai saat ini terjadi kekosongan hukum sebagai dasar pelaksanaan rencana kebijakan tersebut, yakni belum terdapat undang-undang sebagai turunan dari Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pengalaman praktek negara lain yaitu Venezuela dan Filipina dalam pelaksanaan reforma agraria dapat dijadikan contoh strategi. Kunci keberhasilan dalam pelaksanaan reforma agraria di Venezuela dan Filipina yakni: (1) komitmen yang kuat dari pemerintah; (2) tersedianya data dan informasi yang lengkap; (3) didukung oleh parlemen; (4) partisipasi semua stakeholders; (5) dipersiapkan secara matang dan dilaksanakan secara konsisten dan bertahap. Untuk itu DPR RI dapat berperan melalui fungsi legislasi dengan pembentukan undang-undang dan fungsi pengawasan melalui rencana pembentukan Tim Pengawas DPR RI tentang Program Redistribusi Aset dan Reforma Agraria.

Pendahuluan

Akhir Maret 2017 Presiden Joko Widodo mengumumkan rencana kebijakannya untuk melakukan pembagian lahan seluas kurang lebih 12,7 juta hektar kepada masyarakat. Tujuan utama rencana kebijakan tersebut untuk mengupayakan pemerataan ekonomi di Indonesia dengan mengurangi tingkat kesenjangan kepemilikan lahan antarmasyarakat yang sudah sangat mengkhawatirkan sekaligus sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat perdesaan. Masyarakat di perdesaan sebagian besar bekerja sebagai petani penggarap dan hidup dalam kondisi miskin.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik mengenai Persentase Penduduk Miskin Perkotaan dan Perdesaan menurut Provinsi Tahun 2013-

*) Peneliti Muda Hukum Perdata pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: harris_sibuea@yahoo.com atau harris.sibuea@dpr.go.id

Info Singkat
© 2009, Pusat Penelitian
Badan Keahlian DPR RI
www.puslit.dpr.go.id
ISSN 2088-2351

9 772088 235001

2016, persentase penduduk miskin di perdesaan dari tahun 2013 sampai tahun 2016 hanya menurun dari 14,42% menjadi 13,96%. Artinya hanya terjadi penurunan sekitar 0,46% sehingga dapat dikatakan penurunan penduduk miskin di perdesaan tidak signifikan. Selain kondisi miskin yang dialami petani, konflik agraria sampai sekarang masih sering dialami oleh petani. Misalnya, pada bulan April 2017 terjadi konflik agraria yang berkaitan dengan kepemilikan tanah petani di Desa Mekar, Kecamatan Wampu, Kabupaten Langkat, Sumatera Utara, di mana PT. Langkat Nusantara Kepong (PT. LNK) melakukan penghancuran 70 rumah milik petani. Penghancuran rumah ini menyebabkan kehidupan warga desa tersebut tidak menentu dan mengganggu aktivitas bertani. Kejadian ini dapat menjadi refleksi pemerintah dan DPR RI bahwa petani Indonesia membutuhkan sebuah kebijakan reforma agraria yang pro-petani.

Dalam Rapat Konsultasi antara DPR RI dengan sejumlah menteri yang membahas program redistribusi aset dan reforma agraria yang akan dijalankan pemerintah, Ketua DPR RI Setya Novanto menyatakan mendukung program redistribusi aset dan reforma agraria yang akan dijalankan pemerintah. Namun demikian rencana kebijakan ini memerlukan prinsip kehati-hatian dan kecermatan serta dilandasi payung hukum yang kuat sehingga tidak menimbulkan masalah baru di masa yang akan datang. Oleh karena itu untuk memastikan program ini berjalan dengan baik, DPR RI berencana untuk membentuk Tim Pengawas DPR RI tentang Program Redistribusi Aset dan Reforma Agraria yang dipimpin oleh Pimpinan DPR RI bersama fraksi-fraksi di DPR RI. Terkait dengan rencana pembagian lahan tersebut, tulisan ini akan mengkaji secara singkat bagaimana aspek hukum rencana kebijakan pembagian lahan dan pengalaman beberapa negara yang sudah melaksanakan program reforma agraria.

Regulasi Terkait

Istilah pembaruan agraria merupakan terjemahan dari *agraria reform* (reforma agraria) yang dalam pengertian terbatas dikenal sebagai *land reform*, di mana salah satu programnya yang banyak dikenal yaitu redistribusi (pembagian) tanah. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal ini menegaskan bahwa negara mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah demi keadilan dan kemakmuran rakyat Indonesia.

Peraturan perundang-undangan selanjutnya yang mengatur agraria yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA mengatur sistem administrasi pertanahan di Indonesia yang masih diimplementasikan sampai sekarang. Setelah 32 tahun UUPA berlaku, program *land reform* yang dilaksanakan belum menampakkan hasil, bahkan program *land reform* terpinggirkan posisinya dalam kebijakan pembangunan nasional. Selanjutnya pada pemerintahan era reformasi, Presiden B. J. Habibie mengeluarkan Keputusan Presiden No. 48 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka Pelaksanaan *Land Reform*. Namun sampai sekarang belum tampak hasil dari tim yang dibentuk oleh Keputusan Presiden itu.

Reforma agraria saat ini hanya diatur dalam Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. TAP MPR ini mengupayakan perubahan struktural yang mendasarkan diri pada hubungan intra dan antarsubjek agraria dalam kaitan akses (penguatan dan pemanfaatan) terhadap objek-objek agraria. Pengertian agraria dalam TAP MPR tersebut untuk kegiatan pertanian. Pasal 2 TAP MPR No. IX/MPR/2001 menyatakan bahwa pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 5 ayat (1) TAP MPR No. IX/MPR/2001 juga menyatakan bahwa arah kebijakan pembaruan agraria di Indonesia berdasarkan pada: (a) melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor; (b) melaksanakan *land reform*, yakni penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan mempertahankan kepemilikan tanah untuk rakyat; (c) menyelenggarakan pendataan pertanahan secara komprehensif dan sistematis; (d) menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang; (e) memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan

agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria; dan (f) mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik sumber daya agraria.

Namun hingga saat ini belum ada pembentukan undang-undang turunan TAP MPR No. IX/MPR/2001 sebagai dasar hukum program reforma agraria yang dilaksanakan di Indonesia. Tidak adanya undang-undang sebagai turunan TAP MPR No. IX/MPR/2001 menjadikan Indonesia mengalami kekosongan hukum dalam melaksanakan rencana kebijakan pembagian lahan yang merupakan bagian dari program reforma agraria. Ada pun rencana kebijakan pembagian lahan belum memberikan kejelasan dalam 2 (dua) hal. *Pertama*, bagaimana syarat dan kondisi rakyat yang berhak menerima pembagian lahan. Dalam hal ini subjek penerima rencana kebijakan pembagian lahan harus jelas demi kepastian hukum. *Kedua*, tanah mana yang akan dibagikan dan bagaimana memperolehnya. Tanah sebagai objek rencana kebijakan pembagian lahan harus jelas tanah di wilayah yang mana. Sampai saat ini masih terdapat perbedaan pemetaan tanah di Indonesia yang dilakukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang (areal tanah) dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (areal hutan).

Gustav Radbruch (2006:14) dengan teori tujuan hukum menyatakan adanya skala prioritas yang harus dijalankan, di mana prioritas pertama selalu keadilan hukum, kemudian kemanfaatan hukum, dan terakhir barulah kepastian hukum. Hukum menjalankan fungsinya sebagai sarana konservasi kepentingan manusia dalam masyarakat. Tujuan hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai yang membagi hak dan kewajiban antara setiap individu di dalam masyarakat. Hukum juga memberikan wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum. Kebijakan pembagian lahan diharapkan menerapkan konsep prioritas, yakni: (1) keadilan hukum, bahwa penerima rencana kebijakan pembagian lahan adalah masyarakat miskin, khususnya petani; (2) kemanfaatan hukum, bahwa manfaatnya yaitu untuk mengupayakan pemerataan ekonomi di Indonesia dengan mengurangi tingkat kesenjangan kepemilikan lahan antarmasyarakat yang sudah sangat mengkhawatirkan sekaligus sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat perdesaan; dan (3) kepastian hukum, bahwa dalam rangka melaksanakan rencana kebijakan pembagian lahan harus segera dibuat undang-undang pelaksanaan dari TAP MPR RI No. IX/MPR/2001.

Pengalaman Venezuela dan Filipina dalam Reforma Agraria

Di berbagai belahan dunia, reforma agraria merupakan jawaban yang muncul terhadap masalah ketimpangan struktur agraria, kemiskinan, ketahanan pangan, dan pembangunan perdesaan. Berbagai negara secara beragam mengimplementasikan program pembaruannya sesuai dengan struktur dan sistem sosial, politik, dan ekonomi yang dianutnya. Namun demikian terdapat kesamaan pandangan dalam konsep dasar pelaksanaan reforma agraria, yaitu keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Program reforma agraria sudah dilaksanakan di beberapa negara, antara lain Venezuela dan Filipina. Venezuela memulai reforma agraria pada tahun 2001 pada saat Presiden Chavez menandatangani dekrit mengenai undang-undang pertanahan. Undang-undang tersebut mempunyai misi besar hendak menghapus sistem tuan tanah atau sering disebut *latifundios*. Undang-undang ini juga memberi kewenangan kepada negara untuk mengambil-alih tanah yang tidak dimanfaatkan atau tanah yang diperoleh secara ilegal. Tanah-tanah itu kemudian didistribusikan ke pertanian kolektif. Selain untuk menyediakan tanah dan pekerjaan kepada buruh di perdesaan, program redistribusi tanah di Venezuela juga didesain untuk mengurangi ketergantungan negara terhadap makanan impor. Pemerintah Venezuela juga meluncurkan program yang disebut "Misi Agro Venezuela" yang bertujuan untuk meningkatkan produksi pertanian dan menyediakan bantuan kepada petani agar menggunakan tanahnya demi peningkatan produksi. Bantuan itu berupa pinjaman berbunga rendah. Selain itu, petani di Venezuela juga mendapat bantuan teknis, peralatan, dan mesin pertanian seperti traktor dan alat pemanen (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2007: 21).

Negara berikutnya yang sukses dalam proses pelaksanaan program reforma agraria adalah Filipina. Kebijakan Presiden Aquino tersebut dikenal sebagai kebijakan *Comprehensive Agrarian Reform Program* (CARP) yang secara garis besar mengatur: (a) penyediaan cakupan akan semua jenis lahan pertanian tanpa terkecuali dari jenis tanaman dan status bagi penggarapnya; (b) penerima dari implementasi program ini adalah semua pekerja di lahan pertanian yang tidak mempunyai tanah dan

bersedia untuk mengolah tanah tersebut; (c) memberikan dukungan pelayanan bagi para penerima; (d) menyediakan pengaturan yang menjamin perlindungan hak guna petani dan buruh tani terhadap tanah yang mereka kelola; dan (e) mendirikan sebuah badan peradilan yang akan menangani masalah-masalah agraria. Namun demikian, dalam pelaksanaannya program CARP ini juga mempunyai kendala antara lain: (a) kurangnya dana yang dibutuhkan dalam melaksanakan implementasi program-program CARP; (b) resistensi dari pemilik tanah yang cukup kuat; dan (c) kurangnya kemauan politik dalam mengimplementasikan reforma agraria oleh Pemerintah Filipina. Mengacu pada keberhasilan Venezuela dan Filipina dalam melaksanakan *land reform* maka hal tersebut dapat dijadikan contoh strategi untuk diterapkan di Indonesia, antara lain: (1) komitmen yang kuat dari pemerintah; (2) tersedianya data dan informasi yang lengkap; (3) didukung oleh parlemen; (4) partisipasi semua *stakeholders*; (5) dipersiapkan secara matang dan dilaksanakan secara konsisten dan bertahap.

Penutup

Rencana kebijakan pembagian lahan oleh Presiden Joko Widodo patut disambut positif karena bertujuan agar penduduk miskin di perdesaan berkurang secara signifikan sekaligus mendorong perekonomian Indonesia menjadi jauh lebih baik. Namun demikian rencana kebijakan tersebut belum memberikan kejelasan bagaimana syarat dan kondisi rakyat yang berhak menerima pembagian lahan serta tanah mana yang akan dibagikan dan bagaimana memperolehnya.

Teori Gustav Radbruch tentang tujuan hukum dengan konsep prioritas dapat dijadikan pertimbangan untuk konsep pelaksanaan rencana kebijakan pembagian lahan. Tujuan hukum diprioritaskan berturut-turut sebagai berikut: (1) keadilan, bahwa penerima rencana kebijakan pembagian lahan adalah masyarakat miskin khususnya petani; (2) kemanfaatan, bahwa manfaatnya yaitu untuk mengupayakan pemerataan ekonomi di Indonesia dengan mengurangi tingkat kesenjangan kepemilikan lahan antar-masyarakat yang sudah sangat mengkhawatirkan sekaligus sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat perdesaan; serta (3) kepastian hukum, bahwa dalam rangka melaksanakan rencana kebijakan pembagian lahan harus segera dibuat undang-undang pelaksana dari TAP MPR RI No. IX/MPR/2001. Dasar hukum merupakan hal yang terpenting dalam rangka kepastian hukum pelaksanaan program reforma agraria.

Sampai saat ini, kebijakan pembagian lahan sebagai bagian dari reforma agraria diatur dalam TAP MPR RI No. IX/MPR/2001. Indonesia belum memiliki undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya sebagai dasar hukum pelaksanaan reforma agraria. Untuk itu DPR RI dapat berperan melalui fungsi legislasi dengan pembentukan undang-undang dan fungsi pengawasan melalui rencana pembentukan Tim Pengawas DPR RI tentang Program Redistribusi Aset dan Reforma Agraria. Dalam hal ini, Indonesia dapat belajar dari pengalaman Venezuela dan Filipina yang sukses dalam pelaksanaan reforma agraria dengan kunci keberhasilan yakni: (1) komitmen yang kuat dari pemerintah; (2) tersedianya data dan informasi yang lengkap; (3) didukung oleh parlemen; (4) partisipasi semua *stakeholders*; (5) dipersiapkan secara matang dan dilaksanakan secara konsisten dan bertahap.

Referensi

Agus Herta Sumarto, "Meningkatkan Efektivitas Pembagian Lahan", *Media Indonesia*, 4 April 2017, hlm. 8.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. (2007). *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat"*, Jakarta: Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Badan Pusat Statistik, "Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi 2013-2016", https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1219, diakses 5 April 2017.

Bambang Kesowo, "Kebijakan Baru Pertanahan", *Media Indonesia*, 30 Maret 2017, hlm. 6.

"DPR RI Pastikan Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat", *Buletin Parlementaria*, No. 953/I/IV/2017, April 2017, hlm. 2.

Radbruch, Gustav. (2006). "Five Minutes of Legal Philosophy", 1945, diterjemahkan oleh Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, No. 1, hlm. 14.

Ramdana, Agra Mulya. (2016). "Peran Pemerintah dalam Reforma Agraria di Filipina melalui Comprehensive Agrarian Reform Program (1988-2014)", Skripsi, Universitas Gadjah Mada.

"Sengketa Lahan, 70 Rumah Digusur", *Media Indonesia*, 4 April 2017, hlm. 23.