

REFORMA AGRARIA MELALUI PERPRES NOMOR 86 TAHUN 2018

1

Sulasi Rongiyati

Abstrak

Pemerintah menepati janjinya untuk melaksanakan agenda Reforma Agraria dengan mengundang Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Perpres Reforma Agraria). Perpres tersebut merupakan komitmen pemerintah untuk melakukan penataan aset dan akses agraria yang telah diamanatkan dalam TAP MPR NO. IX/MPR/2001 dan Undang-Undang Pokok Agraria. Melalui analisis terhadap urgensi dan pengaturan Reforma Agraria dalam Reforma Agraria dapat disimpulkan bahwa Reforma Agraria dibutuhkan untuk menata kembali penguasaan, pemilikan, 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 pemberdayaan masyarakat dibandingkan aspek penanganan sengketa dan konflik agraria sebagai sumber ketimpangan kepemilikan tanah. DPR RI perlu mengawal pelaksanaan Reforma Agraria agar sesuai dengan tujuannya. Minimnya pengaturan penanganan sengketa dan konflik juga perlu disikapi oleh DPR RI dan pemerintah dengan mengaturnya secara tegas dalam UU Pertanahan.

Pendahuluan

Agenda Reforma Agraria atau dikenal juga dengan istilah pembaruan agraria telah didengungkan sejak awal kemerdekaan dan berpuncak pada diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada 24 September 1960. UUPA mengamanatkan untuk menata ulang struktur agraria yang

timpang menjadi lebih berkeadilan, menyelesaikan konflik agraria, dan menyejahterakan rakyat setelah Reforma Agraria dijalankan.

Meskipun periode demi periode pemerintahan berganti, amanat UUPA ini belum juga terwujud. Pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo, program Nawacita mengangkat kembali Reforma Agraria sebagai agenda pemerintah. Hal ini dipertegas



dengan dicantumkannya Reforma Agraria dalam RPJMN 2015-2019, bahwa Reforma Agraria dilakukan melalui redistribusi tanah, sertifikasi tanah, dan bantuan pemberdayaan masyarakat. Reforma Agraria juga menjadi substansi penting dalam RUU tentang Pertanahan yang sedang dibahas oleh Komisi II DPR RI.

Agenda Reforma Agraria dalam Pemerintahan Joko Widodo dilakukan melalui skema redistribusi tanah dan legalisasi tanah dengan menggunakan tanah masing-masing seluas 4,5 hektar sebagai objek Reforma Agraria. Dalam praktiknya pemerintah lebih mengedepankan program legalisasi tanah melalui sertifikasi tanah untuk masyarakat dibandingkan program Reforma Agraria lainnya. Kegiatan tersebut telah menuai kritik dari sebagian masyarakat, antara lain dari Sekjen Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Dewi Sartika yang mengatakan bahwa pelaksanaan Reforma Agraria tidak cukup dengan membagikan sertifikat tanah, tetapi Reforma Agraria harus dilakukan secara utuh dengan melakukan penataan ulang struktur agraria terlebih dahulu melalui pendataan pertanahan dan pengaturan ulang pemanfaatan tanah (kontan.co.id, 1 Oktober 2018). Hal utama dari pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia saat ini adalah penyelesaian sengketa pertanahan yang dari tahun ke tahun terus bertambah tanpa penyelesaian secara signifikan.

Bertepatan dengan perayaan Hari Tani Nasional sekaligus 58 tahun berlakunya UUPA, pada 24 September 2018 Presiden Joko Widodo menandatangani Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018

tentang Reforma Agraria (Perpres Reforma Agraria) yang bertujuan untuk mempercepat pencapaian Reforma Agraria sebagaimana tertuang dalam RPJMN 2015-2019. Berita ini tentu saja menjadi harapan masyarakat, khususnya para petani yang selama ini sebagian besar berstatus sebagai petani “gurem” atau petani penggarap yang tidak memiliki lahan. Berdasarkan fakta tersebut maka tulisan ini akan mengkaji apakah yang menjadi urgensi Reforma Agraria dan bagaimana Perpres Reforma Agraria sebagai acuan pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia mengatur pelaksanaan Reforma Agraria.

Arti Penting Reforma Agraria

Reforma Agraria merupakan implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam UUPA. Pasca-reformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan MPR ini menjadi mandat bagi pemerintah untuk melaksanakan Reforma Agraria.

Reforma Agraria adalah proses restrukturisasi atau penataan ulang susunan kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, khususnya tanah. Pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 menyebutkan 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". Tujuan Reforma Agraria dalam TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 antara lain untuk mengurangi kemiskinan; memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah; menata ulang ketimpangan penguasaan pemilikan, penggunaan, pemanfaatan tanah, dan sumber-sumber agraria; dan mengurangi sengketa dan konflik pertanahan dan keagrariaan.

Secara faktual, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria salah satunya disebabkan oleh lahirnya kebijakan pengelolaan sumber daya agraria yang tidak mengindahkan prinsip keadilan dan kesejahteraan rakyat, sehingga memicu timbulnya sengketa dan konflik agraria. Data KPA mencatat pada 2017 sedikitnya telah terjadi 659 kejadian konflik agraria di berbagai wilayah dan provinsi di tanah air dengan luasan 520.491,87 hektar dan melibatkan 652.738 Kepala Keluarga (KK). Dibanding tahun 2016, angka konflik tahun 2017 menunjukkan kenaikan hingga 50% (kpa.co.id, 29 September 2018). Dengan demikian penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria serta penyelesaian sengketa dan konflik agraria melalui Reforma Agraria menjadi hal penting yang harus segera dilakukan oleh pemerintah.

Untuk melaksanakan Reforma Agraria secara menyeluruh, pemerintah tidak cukup hanya dengan melakukan redistribusi dan legalisasi aset pertanahan. Namun, pemerintah juga perlu segera melakukan penyelesaian konflik dan

sengketa pertanahan. Di sisi lain, untuk dapat menyelesaikan sengketa pertanahan, diperlukan data administrasi pertanahan lengkap, pembenahan kelembagaan, serta regulasi yang memadai.

Saat ini pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang telah melakukan berbagai pembenahan administrasi pertanahan, antara lain dengan membuat *data base* pertanahan, sehingga masyarakat dapat dengan mudah mengakses data tersebut. Pada sisi kelembagaan, masalah agraria yang sebelumnya ditangani oleh sebuah badan (Badan Pertanahan Nasional) sekarang ditingkatkan menjadi kementerian. Keberadaan kementerian yang bidang tugasnya meliputi bidang agraria menjadi penguatan bagi pemerintah dalam membenahi berbagai permasalahan agraria, khususnya pertanahan.

Pada tataran regulasi, carut marut peraturan perundang-undangan bidang agraria karena pemberlakuan regulasi yang mengedepankan ego sektoral dan kepentingan pemilik modal berdampak pada maraknya sengketa tanah. Hasil kajian Maria Sumardjono dkk. mencatat sedikitnya 12 UU sektoral di bidang agraria tumpang tindih dan inkonsistensi yang berdampak secara normatif maupun empiris (hukumonline, tanggal 29 September 2018).

Mengacu pada amanat penetapan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001, pemerintah memiliki kewajiban untuk membenahi regulasi bidang agraria agar tetap sejalan dengan jiwa dan semangat UUPA. Setelah hampir dua dasawarsa pasca-penetapan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001, DPR RI akhirnya merespons amanat MPR untuk

mengkaji kembali dan melakukan sinkronisasi UU bidang agraria dengan menyusun RUU Pertanahan yang di dalamnya mengatur pula tentang Reforma Agraria. Dalam RUU Pertanahan, Reforma Agraria digunakan sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan agraria melalui restrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta penyelesaian sengketa dan konflik agraria. Pemerintah juga merespons amanat TAP MPR tersebut dengan membentuk Perpres Reforma Agraria.

Reforma Agraria dalam Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018

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. Namun secara garis besar terdapat 3 hal utama dalam Reforma Agraria, yaitu penataan aset, penataan akses, dan penyelesaian sengketa tanah. Hal ini sejalan dengan Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2015-2019 yang 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 Reforma

Agraria. Menurut Usep Setiawan, Anggota Majelis Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria, Perpres ini menjadi rujukan bagi pemerintah dalam melakukan redistribusi tanah, legalisasi tanah, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat (*Kompas*, 1 Oktober 2018).

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. Terkait sertifikasi tanah, sejak ditetapkannya Reforma Agraria dalam RPJMN, Pemerintah gencar melaksanakan sertifikasi tanah di seluruh wilayah Indonesia dengan target seluruh bidang tanah di Indonesia memiliki sertifikat. Tahun 2017 sebanyak 5 juta sertifikasi telah diterbitkan, tahun 2018 ditargetkan 7 juta sertipikat, dan 2019 sebanyak 9 juta sertipikat (*kontan.co.id*, 2 Oktober 2018). Reforma Agraria melalui penataan akses dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat berupa pemberian akses permodalan atau bantuan lain guna meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah.

Berbeda dengan penataan aset yang sebagian sudah dilaksanakan oleh pemerintah melalui sertifikasi tanah, penyelesaian sengketa dan konflik agraria sebagai akar permasalahan dari problematika agraria nasional kurang mendapat ruang pengaturan dalam Perpres Reforma Agraria. Dari pengaturan Perpres, terlihat penyelesaian konflik

tidak menjadi prioritas utama dalam Reforma Agraria. Perpres Reforma Agraria mengatur secara khusus penyelesaian pertanahan dalam Bab IV tentang 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.

Banyaknya jumlah sengketa konflik agraria dan kompleksitas permasalahan dalam sengketa dan konflik yang terjadi saat ini membutuhkan perhatian serius dari pemerintah untuk segera mengatasinya. Selain kelembagaan penanganan sengketa agraria juga perlu didukung dengan regulasi yang kuat agar dalam implementasinya tidak menimbulkan benturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya serta penanganan sengketa yang dihasilkan memiliki kepastian hukum bagi setiap pihak yang terlibat di dalamnya. Dengan demikian dasar hukum yang kuat juga menjadi hal penting dalam penanganan sengketa. Dalam hal ini yang perlu dipertimbangkan adalah materi muatan dan kekuatan mengikat dari Peraturan Pemerintah ini yaitu dalam mengatur penanganan sengketa dan konflik.

Penutup

Ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah karena kebijakan pengelolaan agraria yang tidak

mengedepankan keadilan dan kesejahteraan rakyat menjadi salah satu pemicu sengketa dan konflik agraria. Oleh karena itu penataan aset dan akses serta penyelesaian sengketa agraria melalui Reforma Agraria perlu segera dilakukan. Diundangkannya Perpres Reforma Agraria menjadi salah satu wujud komitmen pemerintah dalam melaksanakan amanat TAP MPR No. IX/MPR/2001 dan UUPA. Ruang lingkup Reforma Agraria dalam Perpres Reforma Agraria hanya meliputi penataan aset dan penataan akses yang dilakukan melalui redistribusi tanah, legalisasi tanah, dan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan penyelesaian sengketa dan konflik agraria yang merupakan bagian dari amanat Reforma Agraria dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 dan UUPA tidak diatur secara detail dalam Perpres dan pengaturannya didelegasikan kepada Peraturan Menteri, sehingga implementasi penyelesaian sengketa dan konflik agraria masih sangat bergantung pada pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri.

Sesuai dengan fungsi pengawasan yang dimiliki, pelaksanaan Reforma Agraria perlu dikawal oleh DPR RI agar sesuai dengan tujuannya. Di bidang legislasi, minimnya pengaturan penanganan sengketa dan konflik perlu disikapi oleh DPR RI dan Pemerintah dengan mengaturnya secara tegas dalam UU Pertanahan. Pemerintah juga perlu berhati-hati dalam merumuskan norma penyelesaian sengketa dan konflik agraria sebagai pelaksanaan dari Perpres Reforma Agraria, untuk menghindari inkonsistensi dan tumpang tindih pengaturan.

Referensi

- "Carut Marut Pengaturan Sumber Daya Alam", <https://www.hukumonline.com/>, diakses 29 September 2018.
- Erlina, "Kebijakan Reformasi Agraria Pada Masa Pemerintahan Joko Widodo Ditinjau dari Kajian HAM dan Gender", *Riau Law Journal*, Vol. 1 No.2, November 2017, hal. 253-272.
- "Pernyataan Sikap Gerakan Reforma Agraria Jambi", <https://www.kpa.or.id/>, diakses 28 September 2018.
- "Perpres Reforma Agraria Segera Diteken", *Republika*, 25 September 2018, hal. 4.
- "Reforma Agraria Mulai Dilakukan", *Kompas*, 26 September 2018, hal. 10.
- "Reforma Agraria Tidak Cukup Dengan Membagi Sertifikat Tanah Saja", <https://nasional.kontan.co.id/>, diakses 1 Oktober 2018.
- Samdysara Saragih, "Reforma Agraria Draf Final Perpres Selesai" <http://kalimantan.bisnis.com/>, diakses 1 oktober 2018.
- Usep Setiawan, "Kejutan Manis di Hari Tani", *Kompas*, 1 Oktober 2018, hal. 6.
- "UU Terkait SDA Tumpang Tindih dan Tidak Konsisten", <http://beritabumi.or.id/>, diakses 29 September 2018.



Sulasi Rongiyati
sulasi.rongiyati@dpr.go.id

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman pada tahun 1991 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan program kekhususan Hukum Ekonomi pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Hukum Ekonomi pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan: Analisis Terhadap Kewenangan Komite Stabilitas Sistem Keuangan" (2017); "Pelindungan Hukum UMKM Melalui Pendaftaran Merek" (2017); dan "Pelindungan Hukum Hak Kekayaan Intelektual pada Produk Ekonomi Kreatif" (2018).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.