



KAJIAN MEMPERINGATI HARI TANI NASIONAL 2020

Reforma Agraria Dibajak Omnibus Law

Disusun oleh Departemen Kajian dan Aksi Strategis BEM FH UPNVJ

Latar Belakang

Pengertian agraria sendiri mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria (UUPA 1960), yang menyatakan cakupan sumber-sumber agraria sebagai "seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya". Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air; dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia; dan yang dimaksud ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut¹.

Istilah Reforma Agraria atau Landreform pada mulanya dicetuskan oleh Lenin dan banyak digunakan di negara komunis atau negara blok timur dengan adagium "land to the tiller" untuk memikat hati rakyat dan petani yang menderita karena tekanan landlord, untuk kepentingan politis di negara tersebut². Di Indonesia, Landreform yang dimaksud tidak sama dengan yang dimaksud di negara komunis. Landreform di negara Indonesia bukan hanya dalam pengertian politis belaka tapi juga dalam pengertian teknis. Selain itu Landreform dilaksanakan bukan hanya untuk kepentingan negara atau golongan tertentu saja, tetapi ditujukan untuk memberikan kemakmuran bagi rakyat baik secara individual maupun bersama dengan cara mengakui adanya hak milik perorangan, sedangkan Landreform di Negara komunis adalah semata-mata untuk kepentingan partai.

Dalam pengertian lain pembaharuan agraria dalam bidang pertanahan khususnya penataan kembali struktur penguasaan tanah sebenarnya telah dikenal sejak jaman Romawi Kuno, sekalipun bentuk dan sifatnya berbeda-beda sepanjang jaman, sesuai dengan tuntutan jaman serta tergantung dari tujuan para elit yang berkuasa.

Secara sepintas, latar belakang sejarah pencetusan gagasan Landreform dimulai pada abad ke-6 Sebelum Masehi sebagaimana yang dikemukakan oleh Ella H Tuma dalam bukunya yang berjudul: "*The Twenty Sixth Century of An Agrarian Reconstruction*" masa agak rinci kapan landreform dimulai kira-kira sekitar tahun 133 Sebelum Masehi yakni ketika dua kakak beradik berkebangsaan Roma, Tiberius Gracchus dan Gaius Gracchus, mengusulkan kepada senat Romawi untuk membuat undang-undang yang membatasi pemilikan tanah pertanian yang luas. Meskipun pada akhirnya mereka dibunuh oleh para tuan-tuan tanah (selaku lawan), namun momen penting ini akhirnya menjadi suatu peristiwa besar di dunia yang kelak mendatangkan keadilan, kesejahteraan bagi rakyat kecil dan menaikkan martabat manusia (Nurhayati, 2006).

Gagasan tersebut kemudian oleh Lenin disebut sebagai Landreform yang kini banyak digunakan oleh negara-negara di berbagai dunia, baik untuk kepentingan politis, sosial, ekonomi maupun

¹ Pasal 1 UU No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria

² Vladimir Lenin, *New Land "Reform" Measures*, (Moscow: *Severnaya Pravda*)



pertahanan dan keamanan untuk melaksanakan penjabaran sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang pokok agraria (UUPA) maka dikeluarkanlah Undang Undang nomer 56 Prp Tahun 1960, Peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 beserta berbagai peraturan pelaksanaannya.

Landreform atau Reforma Agraria di Indonesia, tak bisa dilepaskan dari Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria (UU PA)³. Dasar diberlakukannya UU PA adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Diantara tujuan pokok dibentuknya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah. Kepastian hukum yang dimaksudkan mencakup: kepastian mengenai subyek hukum atas tanah (orang atau badan hukum); kepastian mengenai letak, batas, ukuran / luas tanah atau kepastian mengenai obyek hak; dan kepastian mengenai status hak atas tanah yang menjadi landasan hubungan-hubungan antar tanah dengan orang/ badan hukum⁴.

Sebenarnya Jauh sebelum lahirnya UUPA, Moh. Hatta mengingatkan dalam sebuah pidatonya pada tahun 1946, bahwa pada prinsipnya tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan orang perorangan, yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir/kelompok masyarakat. Akumulasi penguasaan tanah dapat menindas kelompok masyarakat lainnya. Dikatakan oleh Hatta bahwa tidak boleh seorang pun menjadikan tanah sebagai alat untuk menindas kelompok masyarakat yang lainnya, karena hal tersebut bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil sebagaimana dicita-citakan rakyat Indonesia⁵.

Lebih lanjut dikatakan oleh Moh. Hatta bahwa pada dasarnya tanah adalah milik rakyat Indonesia. Negara yang merupakan penjelmaan dari rakyat hanya mempunyai hak mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran bersama. UUPA lebih menekankan tanah pertanian bagi rakyat petani, sehingga tanggal 24 September pernah diperingati sebagai "hari tani" selama 10 tahun, mulai 1963 s.d 1972, melalui Keputusan Presiden No. 169/1963 tanggal 26 Agustus 1963.

Tujuan pembangunan pertanian bukanlah semata-mata meningkatkan pendapatan petani. Pendapatan petani mening-kat dua atau tiga kali lipat, misalnya, namun ini hampir tidak ada artinya kalau segmen sosial yang lain (yang jumlahnya kecil) pendapatannya meningkat sepuluh kali lipat. Yang terja-di justru kesenjangan yang sangat tajam. Tujuan pembangunan pertanian adalah kesejahteraan masyarakat pedesaan. Ini mencakup di antaranya adalah kepastian hak atas tanah⁶

Landasan Historis

³ Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria

⁴ Harsono Boedi, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djembatan, 2008, hlm. 48.

⁵ Endang Suhendar & Ihdhal Kasim, Tanah sebagai komoditas, kajian kritis atas kebijakan pertanahan orde baru, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1996. hlm.18.

⁶ A.T Mosher. (1969), Creating A Progressive Rural Structure, New York, A/D/C, Inc, hal 45



Awal mula perkembangan Reforma Agraria (RA) terjadi ketika rakyat melakukan perlawanan kepada sistem yang berorientasikan feodal. Ketika rakyat menghimpun kekuatan dan kelompok kedalam Gerakan anti swapraja pada tahun 1946 di Surakarta yang bertujuan untuk menghapus status daerah istimewa di Surakarta karena masih bercorak feodal. Dari Gerakan rakyat hingga pemerintahan pusat mengeluarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1946 yang menjelaskan bahwa hak istimewa (atas tanah) tidak sesuai dengan cita-cita revolusi Indonesia

Selanjutnya, pemerintah pusat mengeluarkan Undang-undang No. 13 tahun 1946, yang menegaskan: hak istimewa (atas tanah) tidak sesuai dengan cita-cita revolusi Indonesia. Dengan dinegasiannya hak istimewa tersebut, pemerintah punya wewenang mengambil sebagian tanah milik aparatur desa era Mangkunegaran dan kemudian membagikannya kepada para petani penggarap. Ketika memasuki tahun 1948 program serupa kembali diterapkan dengan menghapus 40 konsensi perusahaan tebu di Solo dan Yogyakarta. Pada tahun yang sama pemerintah membentuk Panitia Agraria Yogya. Kembali tahun 1951 pemerintah pun menghidupkan Panitia Agraria Yogya yang sempat redup akibat agresi militer Belanda.⁷

Kemudian Soekarno mengeluarkan UU Darurat No.8 tahun 1954 yang menegaskan bahwa tindakan pendudukan dan penggarapan lahan eks-perusahaan perkebunan dan tanah partikelir Eropa oleh rakyat bukanlah perbuatan melanggar hukum. Bahkan UU *a quo* tersebut merupakan legalisasi secara tak langsung bagi aksi-aksi rakyat yang menduduki dan menggarap lahan bekas kolonial dan juga sebagai pengambil alihan perusahaan milik Belanda dan modal asing lainnya oleh kaum buruh. Dihentikannya sistem demokrasi liberal melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 melahirkan perjuangan baru bagi RA di masa pemerintahan Soekarno. Kemudian terjadi perpindahan sistem menuju demokrasi terpimpin, karenanya lahir suatu UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Hadirnya UU No 5 tahun 1960 ini menjadi ujung tombak dari kelahiran hukum pertanahan yang baru menggantikan produk hukum agraria kolonial. UUPA merupakan payung hukum (Lex generelis) yang mengacu terhadap pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi "*bumi dan air dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*"⁸. Maka setelah diundangkan UUPA, alhasil setiap tanggal 24 september selalu diperingati sebagai Hari Tani Nasional. UUPA dan *Agrarian Reform* Indonesia bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, maka UUPA didorong untuk melawan kolonialisme yang telah merampas hak rakyat Indonesia melalui Agrarische Wet 1870. *Agrarian Reform* Indonesia mencakup lima program, yakni:

1. pembaharuan hukum agraria,
2. penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah,
3. pengakhiran penghisapan feodal secara berangsur-angsur,
4. perombakan pemilikan dan penguasaan tanah, serta hubungan hukum, dan

⁷ Dilansir dari: <https://geotimes.co.id/opini/reformasi-dan-konflik-agraria/> [diakses pada 20 September 2020](#)

⁸ UUD 1945, pasal 33 ayat (3)



5. perencanaan persediaan, peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.⁹ Program yang keempat dikenal dengan program *landreform*.

Program *landreform* yang dicanangkan Presiden Soekarno pada tahun 1961, mengalami kegagalan selain disebabkan oleh perubahan politik pada tahun 1965, juga disebabkan oleh penekanan pada redistribusi dan distribusi tanah, tanpa diikuti dengan sungguh- sungguh akses *reform*. Artinya adalah panca program *agrarian reform Indonesia* yang telah ditetapkan UUPA, spesifiknya oleh pergantian kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, tidak imbang dalam pelaksanaan dan hanya dititikberatkan pada pemberian tanah kepada petani- petani penggarap (petani tanpa punya tanah), tanpa kebijakan ikutan pendukung yang lain.¹⁰

Perubahan Paradigma Pembangunan

Secara konvensional pembangunan pedesaan (*rural de-velopment*) maupun pembangunan pertanian (*agricultural developnzent*) dianggap sebagai bagian dari proses modernisasi. Secara kasar dapat dikatakan bahwa paradigma modernisasi bertumpu pada pandangan bahwa secara global, pembangunan itu terdiri dari empat proses, yaitu:

- a. Penanaman modal untuk meningkatkan produktivitas.
- b. Proses alih teknologi dari negara maju ke negara berkembang dalam rangka penerapan iptek bagi kegiatan produksi dan jasa.
- c. Proses munculnya negara-negara, dan organisasi-organisasi politik dan ekonomi yang berskala besar.
- d. Proses urbanisasi.

Atas dasar itu maka negara-negara berkembang dibangun melalui bantuan penanaman modal asing, agar berproses menjadi masyarakat modern seperti negara-negara yang telah dianggap maju. Jadi, negara-negara barat yang modern dipandang sebagai model.

Dalam rangka praktiknya, pembangunan atas dasar paradigma modernisasi menampilkan sejumlah ciri. Untuk menyebut beberapa saja, ciri-ciri yang segera menonjol adalah sebagai berikut¹¹:

- a. Pertumbuhan ekonomi adalah segala-galanya dan daya dikerahkan untuk itu. Tidak peduli, hasil pertumbuhan itu untuk siapa.

⁹ Boedi Harsono, *loc cit.* Hlm. 3-4

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Shepherd, A. (1998), *Sustainable Rural Development*, London, Mac Millan Press Ltd, hal 18



b. Salah satu harga yang harus dibayar adalah: pemerintah yang otoriter dan represif pun di tolerir demi stabilitas, karena stabilitas adalah sarana utama bagi pertumbuhan ekonomi.

c. Peranan negara/pemerintah sangat besar: sebagai produ-sen, sebagai penyedia berbagai sarana, dan sebagai pengatur dan pengelola. Tetapi di lain pihak, ekonomi pasar dipromosikan.

d. Perencanaan merupakan pusat pemikiran, tetapi sifatnya top-down, karena bertumpu kepada yang kuat. Pandangan-nya fragmentary, sektoral, tidak holistik, dan tidak partisipatif.

Paradigma baru pembangunan pertanian Indonesia pasca Pemilu 1999 haruslah didasarkan atas landasan-landasan berikut ini¹²:

a. Tanah menentukan berbagai aspek kehidupan. Semua kegiatan manusia memerlukan luasan tanah. Karena itu,

b. Pembaruan masalah pertanahan harus menjadi landasan dasar strategi pembangunan: Reforma Agraria dalam artinya yang benar.

c. Pengalaman Revolusi Hijau memberi pelajaran bahwa usaha tani yang padat teknologi ternyata sangat merusak lingkungan. Karena itu technofarming harus disubordinasikan kepada eco farming.

d. Kalau kita masih setia kepada cita-cita Proklamasi Kemerdekaan, maka ciri-ciri bangsa merdeka harus kita hadirkan kembali. Hal ini harus diwujudkan melalui langkah nyata berupa penegasan, pengakuan, dan perlindungan atas hak-hak petani, dan rakyat pada umumnya.

e. Pandangan bahwa globalisasi seolah-olah merupakan dewa pemberi derma harus kita rombak, dan justru harus kita sikapi dengan ekstra waspada.

Strategi pembangunan pedesaan Orde Baru dari awal sudah salah, karena tidak meletakkan masalah pertanahan sebagai basis pembangunan. Atas dasar gambaran tersebut di atas, maka apa yang harus di reformasi adalah pandangan dasar pembangunan pedesaan harus diubah.

Bangunan perekonomian kita harus didasarkan kepada konsep ekonomi rakyat. Ini berarti bahwa pedesaan merupakan basisnya, yang berarti pula bahwa masalah penguasaan tanah harus ditata kembali. Struktur agraria didominasi oleh usaha tani keluarga yang efisien, teknologi maju dan terutama bekerja dengan tenaga keluarga. Hak-hak dan kebutuhan petani wanita diperhatikan sekali. Akses dan kepastian dalam hak-hak atas tanah dan air diupayakan secara aktif. Di mana distri-busi tanah tidak merata diperlukan Reforma Agraria yang terdesentralisasi, partisipatif.

¹² Gurnadi Wirawan (2000), Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir, Insist Press, hal 110



Masyarakat pedesaan harus dibangun sebagai basis Eko-nomi Rakyat yang tangguh, yaitu mampu bertahan terhadap guncangan melalui upaya pemberdayaan. Berbagai kelembagaan yang demokratis perlu ditumbuhkan. Melalui demokratisasi, akan terbangun sikap kemandirian, rasa percaya diri, dan kemampuan mengorganisir diri, sehingga rakyat pedesaan mempunyai posisi tawar yang kuat¹³.

Ekonomi rakyat bertumpu pada beberapa prinsip dasar, yaitu:

- a. Produksi berorientasi pada kebutuhan masyarakat, kebutuhan rakyat, bukan kepada promosi penjualan.
- b. Mengutamakan manfaat bagi rakyat banyak, bukan laba yang sebesar-besarnya bagi perorangan.
- c. Melibatkan rakyat banyak, dan melestarikan lingkungan, bukan produksi massal yang murah harganya.
- d. Meningkatkan tanggung jawab sosial dalam kegiatan produksi, distribusi dan konsumsi, bukan promosi pasar yang direkayasa.
- e. Peningkatan kualitas hidup rakyat banyak, bukan akumulasi kekayaan perorangan.

Kondisi Pelaksanaan Reforma Agraria

Komunitas kaum lemah dan marginal (petani dan buruh tani) bagaimana pun juga mereka adalah bagian dari bangsa ini yang tidak layak diamputi hanya demi memenuhi kepentingan pembangunan. Bahkan, tampaknya bangsa Indonesia juga masih enggan untuk belajar dari bangsa lain. Reforma agraria di beberapa negara sosialis maupun negara kapitalis yang benar-benar menerapkan konsep Reforma Agraria (RA) secara konsekuen dan konsisten menunjukkan keberhasilannya, seperti Rusia (809 juta ha), Kanada (310 juta ha) Amerika Serikat (303 juta ha), Cina (197 juta ha), Brazil (478 juta ha) dan Kongo (134 juta ha). Mereka menjalankan RA didasari oleh semangat keadilan, disiplin, dan keterbukaan dan memberantas kemiskinan serta membangun kemandirian ekonomi masyarakat setempat¹⁴.

Indonesia yang merupakan salah satu Negara dengan luas hutan tropis terbesar di dunia bersama Brazil dan Congo, sejak awal memiliki komitmen tinggi dalam menerapkan konsep reforma agraria. Akan tetapi, dalam perjalanannya, karena pengaruh deideologisasi, depolitisasi dan dekonstruksi politik pengelolaan sumber¹⁵.

Indonesia yang merupakan salah satu Negara dengan luas hutan tropis terbesar di dunia bersama Brazil dan Congo, sejak awal memiliki komitmen tinggi dalam menerapkan konsep reforma

¹³ Gurnadi Wirawan, *loc cit* hal 112

¹⁴ Ismatul Hakim dan Lukas R Wibowo, (edit), Hutan Untuk Rakyat, Jalan Terjal Reforma Agraria Di Sektor Kehutanan, Yogyakarta, LkiS, 2014. hlm. vii

¹⁵ FX Sumarja, Reforma Agraria: Sebuah Keniscayaan, Lampung, Unila, 2019, hal 9



agraria. Akan tetapi, dalam perjalanannya, karena pengaruh deideologisasi, depolitisasi dan dekonstruksi politik pengelolaan sumber daya lahan oleh berbagai kelompok kepentingan yang bersimbiosis dengan berbagai oknum aktor negara, menyebabkan kurang konsistennya pemerintahan dalam menerapkan reforma agraria secara utuh, pseudo agrarian reform. Sehingga yang muncul bukannya kesejahteraan, melainkan merebaknya konflik penguasaan lahan baik yang terjadi di luar maupun di dalam kawasan hutan negara.

Politik agraria berubah total pada masa Orde Baru, dengan menggantikan paradigma pemerataan dengan paradigma pertumbuhan. Artinya pada masa Orde Lama pembangunan keagrarian dititikberatkan pada pemerataan akses tanah kepada rakyat Indonesia, sementara pada Orde Baru menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi tanpa diikuti dengan pemerataan akses tanah¹⁶. Program landreform yang dicanangkan Presiden Soekarno pada tahun 1961, mengalami kegagalan selain disebabkan oleh perubahan politik pada tahun 1965, juga disebabkan oleh penekanan pada redistribusi dan distribusi tanah, tanpa diikuti dengan sungguh-sungguh akses reform. Artinya panca program agrarian reform Indonesia¹⁷ yang telah ditetapkan UUPA, khususnya pada perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, tidakimbang dalam pelaksanaan dan hanya dititikberatkan pada pemberian tanah kepada petani-petani penggarap (petani tanpa punya tanah), tanpa kebijakan ikutan pendukung yang lain.

Namun, kondisi pertanian sekarang justru "naas" artinya ketika pemerintah atau swasta melakukan perluasan industri justru akan menggerus lahan pertanian. Ketika transformasi sektor ekonomi nasional tidak lagi diimbangi dengan transformasi ketenagakerjaan, walaupun sumbangan sektor pertanian terhadap perekonomian nasional telah menurun dari sekitar 43,9 persen pada tahun 1972 menjadi 17,20 persen tahun 1998, namun tenaga kerja yang bekerja di pertanian hanya menurun dari 62,2 persen menjadi 45 persen pada selang waktu yang sama (Biro Pusat Statistik, 1973 dan Badan Pusat Statistik 1999).¹⁸

Artinya di tahun 1999 saja daerah pertanian sudah berkurang, lebih-lebih lagi di tahun 2020 ini. Berdasarkan data dari BPS, Badan Informasi dan Geospasial, dan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) bahwa luas daerah sawah di Indonesia menurun dari 7,75 juta hektar (ha) menjadi 7,1 ha pada tahun 2013. kementerian pertanian (kementan) juga mengimbau agar seluruh daerah di Indonesia untuk mempertahankan lahan pertaniannya, pun dijelaskan lebih lanjut oleh Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (PSP) Kementan, Sarwo Edhy bahwa hal tersebut karena semakin berkurangnya luas lahan baku sawah di Indonesia.¹⁹

Bahkan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) juga menyatakan hal yang sama, bahwa setiap tahunnya areal persawahan diprediksikan terus

¹⁶ Nurhasan Ismail, "Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", Jurnal Rechtsvinding, BPHN, Vol. 1. No. 1 April 2012, hlm 33-51

¹⁷ Budi Harsono, *op cit*, hal 3

¹⁸ Erizal Jamall, Beberapa Permasalahan Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia, Bogor, IPB, 2000, hal 19.

¹⁹ Dilansir dari: <https://money.kompas.com/read/2019/05/21/130737126/lahan-pertanian-makin-berkurang-kementan-siapkan-langkah-ini> diakses pada 20 September 2020



berkurang karena alih fungsi lahan²⁰. Maka, bila keadaan berkurangnya lahan sawah terus dibiarkan, dikhawatirkan kesejahteraan pertanian akan menemui banyak kesulitan, terutama terhadap upaya meningkatkan produktivitas lahan dan efisiensi usaha.

Sebenarnya pada masa Orde Barupun, program landreform juga masih ada. Hanya saja pelaksanaannya jauh lebih bergaung/hebat untuk menyediakan tanah bagi perusahaan-perusahaan besar dari pada untuk petani. Ibaratnya program landreform untuk petani dilaksanakan menggunakan moda transportasi becak, sementara program yang disediakan untuk kepentingan perusahaan-perusahaan besar, baik di bidang perkebunan, pertanian, industri, maupun pengelolaan hutan menggunakan moda transportasi pesawat terbang²¹.

Konteks yang demikian, jelas dari daya angkut dan kecepatannya tentu perusahaan yang diuntungkan, dibandingkan dengan petani/penggarap. Petani penggarap hingga saat ini tetap belum bisa mendapatkan tanah pertanian-nya. Tidak hanya itu, yang lebih memprihatinkan lagi adalah semakin banyak petani yang kehilangan tanah pertaniannya karena terpaksa harus melepaskan-nya demi pembangunan.

Jumlah petani gurem (petani yang menguasai lahan kurang dari 0,5 ha per keluarga) meningkat. Jika pada 1993 secara nasional jumlah petani gurem 10,9 juta keluarga, pada SP 2003, angka itu naik menjadi 13,7 juta keluarga, bertambah 3.8 juta keluarga dalam 10 tahun. Di Pulau Jawa, dari setiap empat petani, tiga adalah petani gurem²². Selain itu Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa, luas lahan pertanian padi di Indonesia pada 2010 tinggal 12,870 juta ha, menyusut 0,1% dari tahun sebelumnya 12,883 juta ha. Secara keseluruhan luas lahan pertanian, termasuk non-padi, pada 2010 diperkirakan 19,814 juta ha, menyusut 13% dibanding tahun 2009 yang mencapai 19,853 juta ha. Kondisi ini yang terus memperparah kehidupan petani.²³

Selain semakin bertambahnya petani gurem, ternyata jumlah rumah tangga petani semakin berkurang. Terbukti dari hasil sensus pertanian (SP) tahun 2013, menunjukkan bahwa dari tahun-ketahun jumlah rumah tangga petani berkurang rata-rata 1,75% tiap tahunnya. Pada tahun 2003 rumah tangga petani berjumlah 31.170.100 menjadi 26.126.200 pada tahun 2013, sehingga selama 10 tahun terakhir jumlah rumah tangga petani berkurang 4.043.900.14 Pada sisi yang lain perusahaan pertanian berbadan hukum jumlahnya meningkat, jika pada tahun 2003 berjumlah 4.011 menjadi 5.486 pada tahun 2013.

Data konflik agraria yang diungkap Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) tahun 1970-2001 tercatat 1.753 kasus, yang mencakup luas tanah 10.892.203 hektar dan mengakibatkan setidaknya 1.189.482 keluarga menjadi korban. Pergantian rezim ke era reformasi tak mengurangi konflik agraria yang menimbulkan korban jiwa di pihak petani. Bahkan Menurut Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sepanjang tahun 2019 setidaknya terdapat 279 konflik agraria yang

²⁰ Dilansir dari: <https://www.beritasatu.com/feri-awan-hidayat/nasional/526566/setiap-tahun-areal-persawahan-terus-berkurang> diakses pada 20 September 2020

²¹ Boedi Harsono, *op cit*, hlm. 398-410.

²² <http://hargajateng.org/sensus-pertanian-2013.html>, diakses 20 September 2020

²³ FX. Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Suatu Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press. 2015, hlm. 124.



terjadi di berbagai wilayah Indonesia, dengan estimasi luasan mencapai 734 ribu hectare dan persebaran masyarakat yang terkena dampak sekitar 109 ribu kepala keluarga. Artinya, Jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya memang mengalami penurunan, tetapi di tahun 2019 justru luas wilayah dan pemukiman yang terciprat konflik semakin besar.

Berbagai permasalahan agraria seringkali terjadi bahkan di masa pandemic terdapat 28 konflik agraria di Indonesia yang menimpa anggota KPA pada empat bulan terakhir. Di antaranya ada 18 petani ditangkap selama pandemi, dan 2 petani tewas di Sumatera Selatan karena konflik dengan PTPN. Sebagaimana konflik yang terjadi di Deli Serdang dengan tanah seluas 1.704 hektar dengan 854 hektar berada di Desa Simalingkar dan 850 hektar Desa Sei Mencirim. Konflik ditandai dengan pemasangan sepihak plang bertuliskan hak guna usaha Nomor 171/2009 di lahan para petani pada 2017. Kemudian, PT Perkebunan Nusantara (PTPN) menggusur lahan petani bersamaan dengan pengawalan polisi dan TNI. sehingga aksi ini mendapatkan perlawanan dari petani yang sebenarnya sudah ada di lokasi sejak 1951 yang mana pada tahun 1984 para petani sudah mendapatkan Surat Keputusan Land Reform serta memperoleh sertifikat hak milik.

Menurut Rachman beberapa akar masalah yang harus diselesaikan untuk menjalankan reforma agraria adalah: (1) Tidak adanya kebijakan untuk menyediakan kepastian penguasaan (tenurial security) bagi akses atas tanah-tanah/SDA/wilayah kelola masyarakat, termasuk akses yang berada dalam kawasan hutan negara, 2) Dominasi dan ekspansi badan-badan usaha raksasa dalam industry ekstraktif, produksi perkebunan dan kehutanan, serta konservasi, 3) Instrumentasi badan-badan pemerintahan sebagai "lembaga pengadaan tanah" melalui rejim-reji pemberian hak/izin/lisensi atas tanah dan sumberdaya lahan, 4) UUPA yang semulanya ditempatkan sebagai payung, pada praktiknya disempitkan hanya mengurus wilayah non-hutan (sekitar 33,3% wilayah daratan RI), dan prinsip-prinsipnya diabaikan. Peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan/ kehutanan/SDA lainnya tumpang-tindih dan bertentangan antara satu dan yang lain, 5) Hukum-hukum adat yang berlaku di kalangan rakyat diabaikan atau ditiadakan keberlakuannya oleh perundang-undangan agraria, kehutanan dan pertambangan, dan 6) Sektoralisme kelembagaan, sistem, mekanisme, dan administrasi yang mengatur pertanahan/kehutanan/SDA lainnya yang semakin menjadi-jadi²⁴.

Langkah yang diambil pemerintah untuk dapat mengalokasikan tanah bagi rakyat miskin, yaitu tanah yang berasal dari hutan konversi, dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan dapat diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Tanah yang berasal dari hutan konversi sudah jelas, bahwa tanah itu tergantung Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup mau melepaskan atau tidak. Kalau Kementerian mau melepaskan, berarti tanahnya ada dan siap didistribusikan. Kemudian tanah mana yang dimaksud dengan "tanah lain" itu. Tentu kalau berbicara tentang landreform, maka tanah yang dapat didistribusikan adalah tanah negara. Tanah negara yang dapat dijadikan objek landreform²⁵ adalah tanah absentee, tanah kelebihan maksimum, tanah bekas swapraja, dan tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang akan ditegaskan oleh Menteri Agraria (sekarang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Ka.BPN-RI). Pengertian tanah terakhir mencakup tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya kepada negara, hak atas tanah

²⁴ Ismatul Hakim dan Lukas R Wibowo, (edit), Hutan Untuk Rakyat, Jalan Terjal Reforma Agraria Di Sektor Kehutanan, Yogyakarta: LKiS, 2014. hlm. xii

²⁵ Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.



yang dicabut oleh negara, tanah yang tidak ada lagi pemegang haknya, tanah terlantar, tanah timbul²⁶, serta tanah negara atas dasar ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Dengan lahirnya Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, lebih tegas lagi komitmen pemerintah untuk memberikan keadilan dan akses tanah terhadap orang miskin. Dikatakan tegas, karena: a) Perpres ini merupakan pelaksanaan UUPA secara operasional; b) menjadi peraturan yang memayungi berbagai regulasi sektoral; c) mewujudkan pemerataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; d) pelaksanaannya melibatkan seluruh Kementerian/ Lembaga agar bekerja secara sinergis; dan e) membuka ruang keterlibatan/ partisipasi masyarakat secara langsung dalam seluruh proses pelaksanaan reforma agraria.

Pelaksanaan Reforma Agraria dilaksanakan melalui tahapan penataan aset dan penataan akses. Penataan aset menjadi dasar dalam penataan akses. Penataan aset dilaksanakan dengan cara redistribusi tanah dan legalisasi aset atau pendaftaran tanah. Penataan akses dilaksanakan dalam rangka meningkatkan skala ekonomi, nilai tambah, serta mendorong inovasi kewirausahaan subjek reforma agraria. Redistribusi tanah dapat dilaksanakan apabila sudah jelas objek reformanya. Oleh karena itu, perencanaan penetapan objek & subjek menjadi isu penting kedepan, terutama memastikan pelaksanaan reforma agraria tepat sasaran. Konsorsium Pembaharuan Agraria dan organisasi masyarakat sipil lain telah merekomendasi Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) seluas 655.343 Ha, di 446 lokasi, pada 20 Provinsi di Indonesia. Usulan-usulan dari bawah merupakan upaya untuk mencegah salah sasaran.

Terdapat 11 macam Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) menurut Perpres 86 Tahun 2018, yaitu²⁷:

- 1) TORA dari HGU dan HGB yang telah habis harus dipastikan prioritasnya untuk subjek reforma agraria, bukan perusahaan atau yang menguasai sebelumnya;
- 2) alokasi 20% dari HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang;
- 3) alokasi 20% dari HGU dari luasTanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan atau pembaruan haknya;
- 4) TORA dari pelepasan kawasan hutan harus dipastikan adanya proses bersama masyarakat setempat untuk meninjau batas penunjukan-penepatan kawasan hutan dan tanah yang dikuasai masyarakat. Selain itu harus sejalan dengan amanat Putusan MK 35/PUUX/2012 dan Perpres Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan serta Inpres 2/2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap jo. Inpres 1/2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;

²⁶ Mohamad Shohibuddin & M. Nazir Salim, Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007, Bunga Rampai Perdebatan, Yogyakarta: STPN Press, 2013, hlm. 721.

²⁷ Perpres Nomor 86 Tahun 2018,



- 5) tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria;
- 6) tanah hasil penyelesaian Sengketa dan Konflik Agraria;
- 7) tanah bekas tambang yang berada di luar kawasan hutan;
- 8) tanah timbul;
- 9) tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, dan tanah swapraja/bekas swapraja yang masih tersedia;
- 10) tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah, meliputi: a) tanah yang dihibahkan oleh perusahaan dalam CSR, b) tanah hasil konsolidasi, c) sisa tanah sumbangan tanah untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan Konsolidasi Tanah, atau d) Tanah Negara yang sudah dikuasai masyarakat.
- 11) tanah bekas hak erpacht, tanah bekas partikelir dan tanah bekas eigendom yang luasnya lebih dari 10 (sepuluh) bauw yang masih tersedia.

Selain tanah-tanah tersebut di atas sebenarnya masih ada yang potensial untuk dapat dijadikan objek TORA, yaitu: Pertama, tanah-tanah yang pemegang haknya

tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak, dan ia belum mengalihkan haknya kepada subjek hak yang berhak pada waktunya, atau ia belum melakukan perubahan hak sesuai dengan ketentuan, seperti ketentuan Pasal 21 UUPA. Kedua, tanah-tanah hak milik yang beralih kepada orang asing secara terselubung, misalnya dengan jalan kedok/nominee/trustee, yang diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Tampaknya tanah-tanah seperti ini belum menjadi perhatian Pemerintah ataupun Kementerian Agraria dan tata Ruang/Ka.BPN-RI.²⁸

Setelah menetapkan objek reforma agraria, tahap berikutnya menetapkan subjeknya agar tepat sasaran. Subjek reforma agraria berdasarkan prioritas adalah penduduk setempat, buruh tani, petani gurem, petani, penduduk miskin, dan subjek lainnya. Hal tersebut sudah mendapat pengaturan dalam Pasal 12 Perpres 86 Tahun 2018, bahwa yang termasuk subjek reforma agraria adalah: perorangan, kelompok dan badan hukum terutama koperasi. Subjek perorangan minimal berusia 18 tahun dan harus disinergikan dengan Inpres 2/2018 tentang PTSL dengan memastikan luas maksimum dari tiap-tiap penerima atau subjek reforma. Sementara subjek kelompok harus disinergikan dengan Permen ATR/Ka.BPN Nomor 10 tahun 2016 tentang Hak Komunal dengan memastikan seluruh hubungan tenurial, terutama masyarakat adat supaya dapat terakomodir.

²⁸ FX. Sumarja, Politik Hukum Larangan Kepemilikan tanah Hak Milik Oleh Orang Asing untuk Melindungi Warga Negara Indonesia, Disertasi, PDIH Undip, 2015., hlm 395.



Badan hukum harus diprioritaskan bagi Koperasi dan BUMDes, diselaraskan dengan UU 6/2014 tentang Desa. Koperasinya harus dipastikan didirikan dan dimiliki oleh organisasi tani, bukan yang dimiliki oleh segelintir orang. Terlebih, dalam penetapan subjek reforma agraria harus berpegang teguh pada prinsip prioritas. Prinsip prioritas subjek adalah keterikatan terhadap tanah, semakin "dekat", maka mendapat prioritas utama. Prioritas subjek dapat merujuk pada PP 224/1961 dan PP 41/1964.

Pelaksanaan reforma agraria berdasarkan Perpres 86 Tahun 2018 akan dijumpai beberapa tantangan, diantaranya:

- 1) Adanya upaya penolakan dari pemegang HGU.
- 2) Ekspektasi masyarakat sangat tinggi, sementara GTRA mengalami banyak tekanan ataupun godaan.
- 3) Dominasi dan ekspansi badan-badan usaha raksasa dalam industri ekstraktif, produksi perkebunan dan kehutanan, serta konservasi.
- 4) Instrumentasi badan-badan pemerintahan sebagai "lembaga pengadaan tanah" melalui rejim-rejim pemberian hak/izin/lisensi atas tanah dan sumber daya lahan.
- 5) Masih adanya peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan/kehutanan/ SDA lainnya yang tumpang-tindih dan bertentangan antara satu dengan yang lain.
- 6) Terbaikannya hukum-hukum adat yang berlaku di kalangan masyarakat atau ditiadakan keberlakuannya oleh perundang-undangan agraria, kehutanan dan pertambangan.
- 7) Sektoralisme kelembagaan, sistem, mekanisme, dan administrasi yang mengatur pertanahan/kehutanan/SDA lainnya yang masih susah dihilangkan

Merungingnya Konflik Agraria di Masa Pemerintahan Jokowi²⁹.

Laporan konflik agraria mengacu kepada jumlah kejadian (letusan) konflik di satu wilayah pada tahun tertentu. Sehingga, kejadian konflik yang muncul di satu daerah pada tahun lalu, bisa saja kembali terekam pada tahun ini apabila terjadi letusan konflik. Tahun 2019 Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat telah terjadi 279 letusan konflik agraria dengan luasan wilayah konflik mencapai 734.239,3 hektar. Jumlah masyarakat terdampak konflik agraria tahun ini sebanyak 109.042 KK yang tersebar di 420 desa, di seluruh provinsi di tanah air. Dibandingkan situasi konflik agraria tahun lalu, yaitu 410 letusan konflik, maka terjadi penurunan jumlah letusan konflik agraria di tahun ini. Namun, apabila dilihat dari eskalasi kekerasan penanganan konflik agraria, jumlah korban dan masyarakat yang ditangkap karena mempertahankan haknya atas

²⁹ Catatan Akhir Tahun 2019 KPA, Dari Aceh Sampai Papua: Urgensi Penyelesaian Konflik Struktural dan Jalan Pembaruan Agraria ke Depan



tanah, maka KPA mencatat di tahun ini ada peningkatan yang mengawatirkan dalam hal brutalitas aparat di wilayah-wilayah konflik agraria

Sepanjang tahun 2019, KPA mencatat konflik agraria terjadi di atas tanah seluas 734.293,4 hektar. Berdasarkan sektor konflik agraria, wilayah konflik terluas terjadi di sektor kehutanan dengan luasan 274.317,3 hektar, dimana 95%-nya atau seluas 261.997,2 hektar melibatkan perusahaan pemegang HTI yang berkonflik dengan penduduk.

Posisi kedua di tahun 2019 ditempati sektor perkebunan dengan luasan mencapai 239.395,1 hektar. Dari jumlah tersebut, 82%-nya atau 195.354 hektar terjadi di areal perkebunan sawit. Selanjutnya sektor pertambangan dengan luasan 164.490,7 hektar, sektor infrastruktur dengan luasan 36.978,6 hektar, sektor properti dengan luasan 14.299,7, sektor fasilitas militer seluas 3.170,6, pesisir/kelautan dan pulau-pulau kecil seluas 190,34 hektar dan sektor pertanian seluas 145 hektar. Data di atas menunjukkan kenyataan bahwa konflik agraria di sektor perkebunan (utamanya perkebunan sawit), kehutanan (utamanya HTI) dan pertambangan bukan hanya persoalan jumlah konflik yang tinggi, tetapi juga memperlihatkan bahwa politik pengalokasian tanah bagi kepentingan konsesi perusahaan dan izin eksploitasi kekayaan alam demikian luasnya diberikan pemerintah kepada perusahaan konsesi. Sebagian besar proses tersebut dilancarkan melalui praktik perampasan tanah di areal pertanian dan pemukiman penduduk. Tidaklah mengherankan ada puluhan ribu desa di Indonesia tumpang-tindih dengan konsesi perkebunan, kehutanan dan pertambangan.

Pada akhirnya, praktik perampasan tanah tersebut telah menyebabkan ketimpangan agraria. Misalnya, menurut data KLHK 2018, saat ini terdapat 30,7 juta hektar kawasan hutan yang telah diberikan izin pemanfaatan di area Hutan Produksi (HP). Sekitar 61 % (atau setara dengan 18,8 juta hektar) berupa Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHHK-HA). Sementara 36 % (atau 11,18 juta hektar) berupa Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman (IUPHHK-HT). Sementara di sektor perkebunan kelapa sawit, penguasaan komoditas sawit 14,6 juta hektar tanah di Indonesia. Sekitar 7,7 juta hektar dikuasai korporasi swasta dan 713.121 hektar dikuasai perkebunan milik negara (Dirjen Perkebunan, 2019).

Sepanjang tahun 2019, konflik agraria kembali terjadi di seluruh provinsi di tanah air. KPA mencatat, konflik tertinggi terjadi di Provinsi Jawa Barat sebanyak 28 konflik, Sumatra Utara 24 konflik, Kalimantan Tengah 23 konflik, Jawa Timur 21 konflik, Jambi 16 konflik, DKI Jakarta 16 konflik, Riau 14 konflik, Aceh 12 konflik, Sulawesi Selatan 12 konflik dan Jawa Tengah 11 konflik. Meski berada di peringkat ke-5 dari sisi jumlah konflik, namun Provinsi Jambi merupakan penyumbang konflik agraria yang paling luas, yakni 270.086,9 hektar. Selanjutnya Sulawesi Tengah dengan luas 73.445 hektar, Lampung dengan luasan 65.176 hektar, Sulawesi Tenggara 49.748 hektar, Kalimantan Timur 45.013,73 hektar, Aceh 43.658 hektar, dan Riau 25.198 hektar.

Tindakan brutal dan represifitas aparat sangat dominan mewarnai beragam letusan konflik agraria di lapangan sepanjang 2019. Bahkan, keterlibatan aparat keamanan (Polisi, TNI, Satpol PP, dan pihak keamanan perusahaan) secara signifikan melahirkan begitu banyak korban kekerasan dan penangkapan/ kriminalisasi secara sepihak oleh aparat. Dari 279 letusan konflik yang terjadi pada tahun ini, mengakibatkan 258 petani dan aktivis agraria mengalami kriminalisasi, 211 orang



mengalami penganiayaan, 24 orang tertembak dan 14 orang tewas. Terjadi peningkatan dibanding tahun lalu, yakni 216 orang petani dan aktivis agraria dikriminalisasi, 132 orang dianiaya, 6 orang tertembak dan 10 orang tewas. Kekerasan tersebut didominasi oleh aparat kepolisian sebanyak 37 kasus, TNI 6 kasus, Satpol PP 6 kasus, dan petugas keamanan perusahaan sebanyak 15 kasus.



Gambar Jumlah Korban Kekerasan Konflik Agraria Menurut KPA

Reforma Agraria Dibajak Omnibus Law

Pemikiran utama dalam mengatur pertanahan pada Omnibus Law RUU Cipta Kerja yakni, pertama, strategi pembangunan di atas sumber agraria khususnya tanah berlandaskan pada kepercayaan bahwa investor besar asing maupun dalam negeri adalah juru selamat ekonomi. Kedua, pandangan tersebut menjadi dasar perumusan masalah, bahwa kemelut pembangunan selama ini karena para pengusaha memiliki sedikit keistimewaan bahkan dipersulit dalam memperoleh tanah. Ketiga, menjawab hal tersebut RUU ini kemudian mengatur sejak proses pengadaan pertanahan hingga proses pembangunan di atasnya segala hambatan dari masyarakat dan birokrasi mesti dipangkas.

Berlandaskan pikiran tersebut, pemerintah akan membentuk Bank Tanah. Bank Tanah memberikan kewenangan publik berupa melakukan penyusunan rencana zonasi, melakukan pengadaan tanah, dan menentukan tarif pelayanan (Pasal 127 angka 4 Ruu Ciptaker). Walaupun pada hakekatnya Bank Tanah adalah institusi bisnis. Nantinya Bank Tanah akan diberikan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) yang secara praktik adalah campuran domein verklaring dan pemegang tanah partikelir ala zaman kolonial. Padahal domein verklaring dan tanah partikelir telah dihapus ketika kita merdeka.



Omnibus law ini akan lebih banyak menguntungkan para industri, investor dan pemilik modal. Akibatnya, masyarakat sipil akan tereduksi haknya untuk mendirikan bangunan, bercocok tanam, dan hak-hak lainnya. Pada akhirnya, revolusi bidang hukum – khususnya terkait dengan kebijakan pertanahan tak dapat dijalankan

Maka, Bagi kaum petani dan marginal dan lainnya bagaimana pun mereka adalah bagian dari bangsa ini yang tidak layak diampunasi hanya demi memenuhi kepentingan pembangunan. pengimplementasian reforma agrarian seperti halnya yang pemerintah janjikan mungkin benar tidak akan pernah berhasil jika petani masih terus direpresi oleh aparat, dibungkam, diancam untuk mengaku bersalah atas penguasaan tanahnya dan selalu ditakut-takuti dengan surat penangkapan yang belum tentu sesuai dengan ketentuan kitab undang-undang hukum acara pidana (KUHP) yang berlaku di Indonesia. Hingga pada akhirnya, Hakikat reforma agraria yaitu untuk mengedepankan keadilan dan kesejahteraan sebagaimana *Superior* nya, yakni Pancasila dan UUD 1945.

KPA mencatta, ada beberapa tinjauan kritis RUU Cipta Kerja yang bertentangan dengan Reforma Agraria yang selama ini sudah dicanangkan³⁰

a. Hak Pengelolaan (HPL) Sebagai Penyimpangan Hak Menguasai dari Negara (HMN)

Tidak ada hak pengelolaan (HPL) dalam UUPA 1960, HPL telah menimbulkan kekacauan penguasaan tanah, karena merupakan wujud penyimpangan hak menguasai dari negara (HMN). Padahal, HMN telah ditetapkan oleh Putusan MK No.001-021-022/PUU-1/2003 bahwa HMN berarti kebijakan pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan yang mengacu pada Pasal 33 Ayat 3, dan bukan berarti Negara memiliki tanah. Lucunya, HPL seolah tak beda jenis hak baru. Melalui RUU Cipta Kerja (Ps.129), HPL diterjemahkan semakin menyimpang; sebagai pemberian jenis hak di atas tanah negara melalui HPL pemerintah seperti hendak menghidupkan kembali konsep domein verklaring jaman kolonial, yang secara tegas sudah dihapus dalam UUPA 1960. HPL menjadi jenis hak baru yang begitu kuat dan luas, karena dapat diberikan kepada instansi pemerintah, BUMN/BUMD, Badan Hukum yang ditunjuk pemerintah termasuk dikelola oleh Bank Tanah (BT), HPL juga dapat dikerjasamakan dengan pihak ke tiga. Parahnya, HPL dapat diberikan 90 tahun, lalu di atas HPL dapat diterbitkan HGU, HGB dan HP bagi investasi.

b. Lagi-lagi Keistimewaan Hak Guna Usaha (HGU) dan hapusnya sanksi “tanah terlantar”

Melalui RUU Cipta Kerja, rumusan HGU dapat dipastikan akan memperparah situasi ketimpangan dengan: (1) Memberikan banyak keistimewaan pada korporasi dengan memberi masa berlakunya HGU selama 90 tahun secara langsung sejak permohonan awal; (2) Menghapus pasal 16 UU Perkebunan, tentang kewajiban perkebunan untuk megusahakan lahan perkebunannya dan menghapus sanksi bagi perusahaan yang tidak menjalankan kewajibannya; (3) Dengan dihapusnya pasal 16 UU Perkebunan maka hal ini berpotensi menghilangkan status tanah terlantar yang merupakan salah satu syarat hapusnya HGU dalam UUPA: (4) Hal ini mengandung banyak agenda terselubung kelompok pengusaha perkebunan skala besar dalam penguasaan tanah, termasuk memberi peluang kepada pemerintah (pejabat menteri) untuk

³⁰ Pernyataan Sikap dan Tinjauan Kritis Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) atas RUU Cipta Kerja



melakukan praktik kolusi dan korupsi bersama pengusaha perkebunan dalam proses pemberian HGU; (5) Dengan hilangnya status tanah terlantar maka berpotensi menghambat pelaksanaan reforma agraria dari wilayah perkebunan, mengingat salah satu obyek prioritas reforma agraria bagi rakyat adalah tanah-tanah (perkebunan) yang banyak diterlantarkan perusahaan.

c. Masuknya Agenda Pembentukan Bank Tanah dan Penyimpangan Reforma Agraria

Sebelumnya wacana pembentukan lembaga Bank Tanah menjadi salah satu misi utama dalam RUU Pertanahan. Selain mendapat penolakan dari publik, sejak awal KPA menolak rencana pembentukan Bank Tanah ini.

Ternyata RUU Cipta Kerja memasukan kembali agenda Bank Tanah (BT). Dalam naskah akademik (NA) dinyatakan bahwa sebagai norma baru, alasan pembentukan BT adalah dalam rangka mempercepat proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur. sejak awal semangat BT lebih berorientasi mendorong pasar tanah bebas untuk mendukung kebutuhan pengadaan tanah bagi kepentingan investasi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), real estate, pariwisata, bisnis properti, pembangunan infrastruktur yang bersifat lapar tanah. BT adalah lembaga profit yang sumber pendanaannya tidak hanya berasal dari APBN bahkan dapat berasal dari penyertaan modal, kerjasama pihak ketiga, pinjaman, dan sumber lainnya.

Dengan orientasi semacam itu, anehnya dalam RUU Cipta Kerja dilaim bahwa salah satu tujuan pembentukan BT adalah untuk kepentingan Reforma Agraria. Ini bentuk penyimpangan sekaligus penghianatan terhadap reforma agraria. Bagaimana mungkin tujuan reforma agraria bagi keadilan sosial dapat disandingkan dengan tujuan liberal BT.

Semakin parah, sumber Bank Tanah adalah HPL, dapat dipastikan berapa luas klaim-klaim tanah negara di-HPL kan untuk dikelola BT. Selain menyimpangkan RA, jika dibentuk, BT justru akan memperparah situasi ketimpangan, konflik agraria, serta mempermudah proses-proses perampasan tanah (land grabbing) atas nama pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, sekaligus menyuburkan praktek mafia tanah dan spekulasi tanah.

d. Masalah Hak Milik Sarusun untuk Investor Asing

Rencana perumusan ulang hak milik atas satuan rumah susun (sarusun) di RUUP dimasukkan dalam RUU Cipta Kerja sebagai "norma baru". Ini mengulangi kontroversi yang sama di RUUP tahun lalu. Merujuk pada UUPA 1960 hanya dikenal hak milik. Di sisi lain telah ada UU No. 20/2011 tentang Rumah Susun, yang sama sekali tidak dijadikan acuan oleh NA maupun RUU Cipta Kerja. Dalam hukum pertanahan tidak bisa dibenarkan jika rumusan ulang hak milik rasusun diklaim sebagai bentuk norma baru.

Mengacu pada UUPA, hanya WNI yang memiliki hak milik atas tanah, WNA hanya diberikan hak pakai dan hak sewa. Sementara dalam UU Rusun, WNA diberikan hak milik atas satuan rumah susun (HMSRS). Namun UU Rusun menyatakan bahwa kepemilikan WNA atas sarusun tetap merujuk kepada pada ketentuan hak-hak atas tanah dalam UUPA. Berdasarkan UUPA WNA hanya diperbolehkan memiliki hak pakai. Dengan begitu, sesungguhnya hak milik rasusun adalah bentuk lain hak pakai.



Masalah lainnya, mekanisme penerbitan Hak Milik Sarusun begitu luas di dalam RUU Cipta Kerja: (a) Rusun dapat dibangun di atas tanah: (a) HGB atau HP di atas tanah negara; (b) HGB atau HP di atas HPL. Celaknya, mekanisme HGB bagi rusun dapat diberikan sekaligus dengan perpanjangan haknya, setelah mendapatkan sertifikat laik fungsi. Tanpa batasan waktu, seolah hak dapat berlangsung selamanya.

Mempertimbangan ketimpangan agraria yang ada, sebaiknya RUU Cipta Kerja tidak mengabaikan begitu saja keterkaitan norma hukum yang telah ada sebelumnya, yaitu di UUPA 1960 maupun UU Rusun. Baik RUUP dan RUU Cipta Kerja penting berhati-hati dalam hal ini, mengingat keduanya menginginkan hak milik sarusun tidak hanya bagi WNA (individual), bahkan memperbolehkan pula bagi badan hukum asing. Tentu ini dapat menimbulkan kecemburuan sosial bagi masyarakat miskin yang belum memiliki jaminan atas tanah atau pun hak milik sarusun.

2. RUU Cipta Kerja akan memperparah ketimpangan penguasaan tanah dan konflik agraria di Indonesia

Catatan Akhir Tahun KPA (2019) mencatat di tahun 2019 saja terjadi 279 letusan konflik agraria seluas 734.239,3 hektar yang berdampak pada 109.042 KK. Selama 5 tahun terakhir telah terjadi 2.047 letusan konflik agraria di sektor perkebunan, kehutanan, pertambangan, pesisir pulau-pulau kecil, pertanian, infrastruktur dan properti. Sementara ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia mencapai 0.68, artinya 1 % penduduk menguasai 68 % tanah di Indonesia. Apabila disahkan RUU Cipta Kerja akan memperparah situasi krisis agraria di atas, sebab:

a. Kemudahan dan prioritas pemberian hak atas tanah bagi kepentingan investasi dan kelompok bisnis dalam RUU Cipta Kerja berpotensi meningkatkan konflik agraria, ketimpangan dan kemiskinan struktural.

b. RUU Cipta Kerja berupaya menghilangkan pembatasan luas maksimum penguasaan tanah bagi perusahaan perkebunan, industri kehutanan dan pertambangan sehingga akan meningkatkan monopoli/penguasaan tanah. Mengenai perubahan terhadap Pasal 14 dan penghapusan pasal 15 dan 16 Undang-Undang No. 39/2014.

c. Proses pengukuhan kawasan hutan hanya menggunakan pendekatan penggunaan teknologi informasi dan satelit, tanpa melibatkan masyarakat atau pemerintah desa dan mempertimbangkan kondisi penguasaan tanah di lapangan. Hal ini akan mempermudah proses perampasan tanah masyarakat adat dan petani yang berada di pinggiran atau dalam klaim kawasan hutan.

3. RUU Cipta Kerja mempermudah perampasan, pengusuran, dan pelepasan hak atas tanah atas nama pengadaan lahan untuk kepentingan infrastruktur dan bisnis

RUU Cipta Kerja hendak merubah pasal-pasal dalam UU No.2/2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur Demi Kepentingan Umum dengan dasar argumentasi hambatan pengadaan lahan bagi investasi dan kegiatan bisnis. Ini mengandung sejumlah persoalan:



- a. Pengadaan tanah tidak dapat dilihat sebatas proses penyediaan tanah bagi pembangunan proyek infrastruktur semata, namun harus diperhitungkan dampak sistemik degradasi ekonomi, sosial dan budaya pada lokasi dan masyarakat terdampak.
- b. Pemerintah menambahkan kepentingan investor tambang, pariwisata dan kawasan ekonomi khusus ke dalam kategori pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum, agar proses pengadaan tanah semakin mudah.
- c. Meningkatkan peran swasta dalam pengadaan tanah. Dalam prakteknya banyak proses pengadaan tanah, pembebasan lahan dan penetapan ganti kerugian yang dijalankan secara tidak transparan dan berkeadilan oleh pemerintah dan pemilik proyek. Meningkatkan peran dan kewenangan swasta hanya akan semakin menempatkan posisi masyarakat dalam situasi rentan ancaman pengukuran dan penggusuran paksa, atau menjadi korban korupsi dan manipulasi dalam tahap-tahap proses pengadaan tanah. Kewenangan pemerintah dalam pengadaan tanah harus tetap dipegang penuh sesuai asas umum pemerintahan yang baik.
- d. RUU Cipta Kerja memudahkan proses pengadaan tanah dengan berdasarkan "penetapan lokasi" suatu pembangunan proyek pemerintah, dimana AMDAL, kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang di luar kawasan hutan dan luar kawasan pertambangan, di luar kawasan gambut/sepadan pantai dan kajian dampak ekonomi-sosial masyarakat tidak perlu dipenuhi oleh perusahaan yang memerlukan tanah.
- e. Pengadaan tanah sering kali mengesampingkan prinsip keadilan karena bagi pihak yang menolak bentuk dan besaran ganti rugi, prosenya dititipkan di Pengadilan Negeri. Sehingga mempermudah proses penggusuran tanah masyarakat.

4. RUU Cipta Kerja Mempercepat Alih Fungsi Tanah Pertanian di Indonesia

Tanah pertanian dan jumlah petani akan semakin menyusut. Demi investasi non-pertanian RUU Cipta Kerja bermaksud melakukan perubahan terhadap UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk mempermudah proses alih fungsi lahan pertanian pangan untuk kepentingan pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), real estate, tol, bandara, sarana pertambangan dan energi. Kemudahan proses perizinan, seperti dihapusnya keharusan kajian kelayakan strategis, rencana alih fungsi tanah dan kesesuaian rencana tata ruang wilayah akan mempercepat terjadinya perubahan lanskap tanah pertanian di Indonesia. Bisa dibayangkan tanpa RUU Cipta kerja saja, tercatat dalam 10 tahun (2003 – 2013) konversi tanah pertanian ke fungsi non-pertanian per menitnya 0.25 hektar dan 1 (satu) rumah tangga petani hilang – terlempar ke sektor non-pertanian. Terjadi penyusutan lahan yang dikuasai petani dari 10,6 % menjadi 4,9 %, guremisasi mayoritas petani pun terjadi dimana 56 % petani Indonesia adalah petani gurem. Menurut laporan Kementan, berdasarkan hasil kajian dan monitoring KPK terkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), menyebutkan luas lahan baku sawah, baik beririgasi maupun non irigasi mengalami penurunan rata-rataseluas 650 ribu hektar per tahun.

Jika laju cepat konversi tanah pertanian ini tidak dihentikan, bahkan difasilitasi RUU Cipta Kerja maka tanah pertanian masyarakat akan semakin menyusut, begitu pun jumlah petani pemilik tanah



dan petani penggarap akan semakin berkurang jumlahnya akibat kehilangan alat produksinya yang utama yakni tanah. Mata pencaharian petani akan semakin tergerus.

5. RUU Cipta Kerja Memperkuat Potensi Kriminalisasi dan Diskriminasi Hak Terhadap Petani dan Masyarakat Adat

Catahu 2019 KPA mencatat, sepanjang tahun 2019 saja terjadi 259 kasus penangkapan petani, masyarakat adat dan pejuang hak atas tanah. Jika diakumulasi selama 5 tahun terakhir ada 1.298 kasus kriminalisasi terhadap rakyat akibat mempertahankan hak atas tanah dan wilayah hidupnya.

Melalui RUU Cipta Kerja, ancaman kriminalisasi dan diskriminasi hak atas tanah bagi petani dan masyarakat adat semakin menguat, karena pemerintah hendak memperkuat Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang No. 18/2013 tentang Pencegahan Pemberantasan Perusakan Hutan (UU P3H). Padahal, dua UU ini terbukti sudah banyak mengkriminalkan petani dan masyarakat adat yang berkonflik dengan kawasan hutan.

Misalnya perubahan atas UU P3H (Pasal 82, 83 dan 84) soal ancaman pidana kepada orang-perorangan yang dituduh melakukan penebangan pohon, memanfaatkan hasil hutan bukan kayu, sengaja atau tidak sengaja membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong dan membelah pohon tanpa perijinan dari pejabat yang berwenang dalam kawasan hutan dengan ancaman pidana penjara paling sedikit 1 tahun dan paling lama 5 tahun. Atau denda sebesar 500 juta - 2,5 miliar. Pasal-pasal tersebut dapat dengan mudah digunakan untuk menjerat petani, masyarakat adat, dan masyarakat desa yang masih berkonflik dengan dengan perusahaan atau negara akibat penunjukkan atau penetapan Kawasan hutan secara sepihak.

Kemudian perubahan pasal 15 UU Kehutanan, dalam pasal 37 RUU Cipta Kerja soal kemudahan proses pengukuhan kawasan hutan yang dilakukan hanya dengan memanfaatkan teknologi informasi dan koordinat geografis atau satelit. Ini akan menambah daftar panjang desa-desa dan kampung yang ditetapkan begitu saja sebagai Kawasan hutan, tanpa partisipasi masyarakat, sementara masih ada 20 ribu lebih desa diklaim sebagai Kawasan hutan. Perubahan UU Kehutanan (Pasal 50 misalnya), berpotensi kuat mengkriminalkan masyarakat karena tuduhan merambah kawasan, melakukan penebangan pohon, memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan karena tidak memiliki hak atau persetujuan dari pejabat yang berwenang dan mengembalikan ternak di Kawasan hutan.

Perubahan UU di atas dapat menimbulkan kontradiksi regulasi yang baru dengan putusan MK No. 35/2012, terkait putusan hutan adat bukan lagi hutan negara dan putusan MK No. 95/2014 dimana masyarakat di dalam hutan berhak menggarap tanah dan memanfaatkan hasil hutan untuk kebutuhan sehari-hari. Selain itu UUPA 1960 pun menjamin hak dan akses masyarakat untuk memperoleh manfaat dari hasil hutan. RUU Cipta Kerja jika disahkan akan meningkatkan praktek-praktek kriminalisasi petani dan masyarakat adat di sektor agraria, utamanya kehutanan.

Berdasarkan 5 pokok masalah di atas KPA menganggap, RUU Cipta Kerja bertentangan dengan Konstitusi, UUPA 1960 dan TAP MPR IX/2001. RUU focus pada kemudahan bagi perusahaan dan investor skala besar di seluruh sektor agraria (pertanahan, perkebunan, pertanian, kehutanan, pertambangan, pesisir dan pulau-pulau kecil, properti dan infrastruktur), sehingga abai terhadap



perlindungan dan pemenuhan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria yang telah dijamin Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945³¹.

Lebih lanjut, RUU ini akan melahirkan kontradiksi baru dengan prinsip-prinsip mendasar dari Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA 1960). Sebab, sebagai terjemahan langsung dari Pasal 33 Ayat (3), UUPA mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perorangan maupun secara gotong royong. Sementara semangat "Omnibus Law" yang terpusat semata pada kepentingan investasi skala besar dapat menyingkirkan hak-hak atas tanah petani, masyarakat adat dan masyarakat miskin dari wilayah hidup mereka.

Kesimpulan

Mewujudkan masyarakat adil dan makmur, memerlukan keberpihakan dan perubahan sikap pandang bangsa dan negara Indonesia terhadap masalah agrarian yang dapat dinikmati oleh rakyat secara keseluruhan. Bahkan petani, yang menjadi penyangga bahan pangan rakyat tidak boleh lagi menjadi kelas bawah. Mereka harus diangkat derajatnya sesuai dengan kapasitasnya sebagai penyedia bahan pangan umat manusia.

Oligarki berkedok investasi telah memberikan karpet merah untuk modal asing menguasai tanah rakyat selama 90 tahun. Bahkan lebih lama dari aturan masa kolonial. Hal semacam ini membahayakan. Sebab, tanah rakyat dapat dikuasai asing dan untuk melayani kebutuhan pangan dan bahan baku negara asalnya. Selain itu pula, kepemilikan WNA atas Rusun sangat mengkhawatirkan. Padahal diaturnya sebelumnya, WNA hanya diizinkan memiliki hak pakai atas rusun/apartemen. Bukan Hak Milik. Ataupun aturan bermasalah lainnya dalam omnibus law yang dapat mengganggu terselenggaranya Reforma Agraria.

Narahubung

M. Faisal Reza (081385047610)



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Mosher, A.T. 1969. *Creating A Progressive Rural Structure*. New York: A/D/C Inc.
- Shepherd, A. 1998. *Sustainable Rural Development*. London: Mac Millan Press Ltd.
- Suhendar, Endang dan Ihdhal Kasim. 1996. *Tanah sebagai komoditas, kajian kritis atas kebijakan pertanahan orde baru*. Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Sumarja, FX. 2015. *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Suatu Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press.
- _____. 2015. *Politik Hukum Larangan Kepemilikan tanah Hak Milik Oleh Orang Asing untuk Melindungi Warga Negara Indonesia*. Semarang: PDIH Undip.
- Wirawan, Gurnadi. 2000. *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press.
- Hakim, Ismatul dan Lukas R Wibowo. 2014. *Hutan Untuk Rakyat, Jalan Terjal Reforma Agraria Di Sektor Kehutanan*. Yogyakarta: LKiS.
- Shohibuddin, Mohamad dan M. Nazir Salim. 2013. *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007, Bunga Rampai Perdebatan*. Yogyakarta: STPN Press.
- Boedi, Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Lenin, Vlademir. 1913. *New Land "Reform" Measures*. Moscow: Severnaya Pravda

Jurnal

- Jamall, Efrizal. 2000. *Beberapa Permasalahan Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia*. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Sumarja, FX. 2019. *Makalah Reforma Agraria: Sebuah Keniscayaan*. Lampung: Universitas Lampung.
- Ismail, Nurhasan. 2012. *Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat*. Jakarta: Jurnal Rechtsvinding, BPHN, Vol. 1. No. 1.

Dokumen

- Pernyataan Sikap dan Tinjauan Kritis Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) atas RUU Cipta Kerja



Catatan Akhir Tahun 2019 KPA, Dari Aceh Sampai Papua: Urgensi Penyelesaian Konflik Struktural dan Jalan Pembaruan Agraria ke Depan

Perundang-Undangan

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peratura Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria

Internet

Dilansir dari: <https://money.kompas.com/read/2019/05/21/130737126/lahan-pertanian-makin-berkurang-kementan-siapkan-langkah-ini> diakses pada 20 September 2020

Dilansir dari: <https://www.beritasatu.com/feri-awan-hidayat/nasional/526566/setiap-tahun-areal-persawahan-terus-berkurang> diakses pada 20 September 2020

Dilansir dari: <https://geotimes.co.id/opini/reformasi-dan-konflik-agraria/> diakses pada 20 September 2020

<http://hargajateng.org/sensus-pertanian-2013.html>, diakses 20 September 2020