
**Harmonisasi Regulasi Pembatasan Luas Tanah Pertanian Bagi Petani
Dalam Program *Land Reform***

***Harmonization Of Regulations On Agricultural Land Restrictions For
Farmers In Land Reform Program***

Johan's Kadir Putra¹ Maulidia Rani²

¹⁾²⁾Fakultas Hukum, Universitas Balikpapan, Jalan Pupuk Raya Kelurahan Damai Bahagia,
Balikpapan Selatan, Kalimantan Timur.
email : johans.kadir@uniba-bpn.ac.id ¹ lidiarani99@gmail.com ²

Abstrak

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, penulis fokus untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah dalam hukum positif demi memperoleh pengertian tentang yang masih belum dimengerti. Di dalam tulisan ini akan ditelaah beberapa peraturan Agraria di Indonesia mulai dari Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 hingga peraturan-peraturan berikutnya. Penulis juga menjabarkan alasan mengapa rentetan peraturan Agraria di Indonesia perlu di lakukan upaya harmonisasi regulasi. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian demi mengimplementasikan kebijakan yang pro-rakyat dan meminimalisir pemusatan kepemilikan tanah pada satu golongan tertentu. Hukum yang mengatur tentang tanah yang pro-rakyat dalam UUPA tadi, ternyata dalam penerapannya mengalami pergeseran pada zaman pemerintahan Orde Baru yang menerapkan kebijakan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi. Hal yang penulis dapat simpulkan ialah bahwa regulasi yang sudah ada hingga saat ini dinilai sudah tidak relevan lagi, jika dihadapkan dengan kondisi kepemilikan tanah pertanian dan kependudukan, khususnya kehidupan ekonomi para petani. Dilihat dari konsep awalnya, Peraturan-peraturan ini telah mampu menjadi solusi atas banyaknya permasalahan pembagian lahan pertanian. Namun, hal-hal teknis yang terdapat di dalamnya lah yang perlu dikaji ulang, serta melakukan peningkatan relevansi peraturan yang telah dibuat bertahun-tahun yang lalu agar tetap dapat dijalankan. Saat hal-hal ini dapat berjalan dengan baik, maka regulasi-regulasi di bidang pertanahan ini tadi mampu memberikan hasil yang sesuai dengan cita-cita yang diharapkan, yaitu Indonesia yang sejahtera.

Kata kunci : Perombakan Tanah; Pembatasan Luas Tanah Pertanian; Tanah Pertanian.

Abstract

This research is using normative juridical methods, the authors focused on reviewing the application of rules in positive law in order to gain an understanding of those that are still not understood. In this article will be examined some Agrarian regulations in Indonesia ranging from the Basic Agrarian Law of 1960 to subsequent regulations. The author also describes the reasons why the series of Agrarian regulations in Indonesia need to be done to harmonize regulations. The Government issued Government Regulation In lieu of Law No. 56 of 1960 on The Determination of Agricultural Land Area to implement pro-people policies and minimize the concentration of land ownership in one particular group. The law governing pro-people land in the UUPA, it turns out that in its application

has shifted during the New Order government that implements policies that rely on economic growth. The thing that the author can conclude is that the regulations that have existed until now are considered irrelevant, if faced with the conditions of agricultural land ownership and population, especially the economic life of farmers. Judging from the initial concept, these regulations have been able to be a solution to the many problems of agricultural land division. However, it is the technical matters contained in it that need to be reviewed, as well as improving the relevance of the regulations that have been made many years ago in order to remain executable. When these things can go well, then the regulations in the field of land were able to provide results in accordance with the expected ideals, namely a prosperous Indonesia.

Keywords: Land Overhaul; Restrictions on Agricultural Land Area; Farmland.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan-peraturan mengenai pertanahan di Indonesia dimulai sejak zaman Kolonial Belanda yang dibuat oleh pemerintah Hindia Belanda. Salah satu peraturan agraria yang muncul pada tahun 1600-1700an adalah dimana penguasa harus menerima pajak atas pertanian dan sebagian hasil pertanian para petani, tanpa dibayar sedikitpun. Kemudian, pada sekitaran tahun 1870, terdapat *Agrarische Wet* (UU Agraria) dan *Agrarische Besluit* (Peraturan Agraria) yang menjamin kebebasan ekonomi bagi perusahaan perkebunan swasta dan menghapus sistem tanam paksa secara perlahan. Meski begitu, Aturan ini tetap tidak mengakui hak milik individual masyarakat karena tanah tanpa bukti kepemilikan akan otomatis menjadi milik negara (*domein van den staat*), atau biasa disebut *Domein Verklaring*. Tanah petani pada saat itu dianggap sebagai tanah negara tak bebas, sedangkan semua tanah tak bertuan atau tanah terlantar digolongkan sebagai tanah negara bebas. Bisa disimpulkan bahwa situasi dan kondisi pertanahan di Indonesia sebelum tanggal 24 september 1960 merupakan warisan kolonial Belanda yang bercirikan kapitalis, individualis, dan feodalis, baik dalam bidang ekonomi maupun di bidang hukum tanahnya. Yang dimaksud dengan bercirikan kapitalis adalah dimana peraturan yang dibuat lebih cenderung kepada keuntungan beberapa kelompok tertentu seperti pemilik modal, pedagang besar maupun pemerintah. Ciri Individualis adalah peraturan yang lebih mengedepankan kebebasan individu atau diri sendiri tanpa memperhatikan keuntungan hidup bersama, dan ciri feodalis adalah peraturan yang lebih condong pada keuntungan para kaum bangsawan atau pemegang jabatan tinggi tertentu yang merupakan turunan dari sistem Feodalisme pada era kerajaan.

Kemudian, pada tahun 1960 lahirlah Undang-Undang Agraria Negara Indonesia pasca kemerdekaan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria atau yang biasanya disebut dengan UUPA. Pada penerapannya, UUPA menjadi kebijakan agraria yang pro-rakyat karena lahir dari nuansa sosialis era kepemimpinan Presiden Soekarno di Orde Lama, namun seiring waktu mengalami pergeseran setelah munculnya pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto yang menerapkan kebijakan-kebijakan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi. Bahwa untuk mencapai pertumbuhan ekonomi serta untuk mempermudah eksploitasi sumber-sumber agraria (termasuk tanah), Pemerintahan Orde Baru melakukan pengadaan tanah bagi keperluan swasta maupun pemerintah dalam hal pembangunan. Orde Baru cenderung melakukan investasi publik dalam pembangunan dan pendirian industri serta infrastruktur, dalam rangka pemberian kesempatan terhadap

sektor publik untuk pembangunan ekonomi.¹ Keadaan ekonomi tersebut secara langsung membuat hak-hak masyarakat kecil yang tidak memiliki modal menjadi terpinggirkan karena pemerintah hanya terfokus kepada mereka yang memiliki modal.

Menurut data dari Konsorsium Pembaruan Agraria atau KPA sebuah organisasi non-pemerintah tingkat nasional. KPA mencatat pada tahun 2017, ada sebanyak 659 kasus konflik agraria di seluruh Indonesia dengan luasan mencapai 520.491,87 ha dan melibatkan sedikitnya 652.738 Kepala Keluarga (KK). Dapat ditarik rata-rata, ada dua konflik agraria dalam satu hari di Indonesia sepanjang tahun 2017. Kenaikan signifikan sebesar 50% juga terjadi jika dibandingkan pada tahun 2016. Dari semua sektor yang dimonitor, perkebunan masih menempati posisi pertama. Sebanyak 208 konflik agraria telah terjadi di sektor ini sepanjang tahun 2017, atau 32 persen dari seluruh jumlah kejadian konflik. Sehingga, selama tiga tahun (2015-2017), telah terjadi sebanyak 1.361 letusan konflik agraria. Kemudian, pada tahun 2018 terdapat 2.546 sengketa tanah dan mengalami kenaikan drastis pada tahun 2019 yang mencapai 8.959 kasus dengan 56% kasus melibatkan masyarakat antar masyarakat dan 15% melibatkan orang dengan badan hukum.² Dari sini dapat kita lihat bahwa meski sudah lebih dari setengah abad UUPA berlaku di Indonesia, masih terjadi ketimpangan terhadap sisi kepemilikan dan penguasaan tanah, konflik tanah yang dari tahun ke meningkat, serta penyelesaian yang berlarut-larut.³ Karena tanah dipandang sebagai komoditi strategis, maka menjadi suatu permasalahan apabila persediaan tanah hanya ditujukan semata-mata untuk mendorong investasi demi tercapainya tingkat ekonomi yang telah ditargetkan oleh pejabat negara. Oleh karena itu, beberapa ketentuan dalam UUPA selanjutnya mengatur mengenai pembatasan dan kepemilikan tanah, khususnya tanah pertanian yaitu dalam Pasal 7 UUPA junto Pasal 17 UUPA yang melarang kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas. Dalam hal penindaklanjutan terhadap kondisi-kondisi agraria, pemerintah akhirnya pada 19 Desember 1960, melahirkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU PLTP) yang mana UU PLTP ini sering disebut sebagai UU Reforma Agraria milik Indonesia atau UU *Landreform*.⁴

Pada tahun 1960, gagasan yang lahir pada saat itu erat kaitannya dengan pemikiran Presiden pertama kita, Bung Karno. Setumpuk persoalan mengenai kepemilikan lahan, seperti peninggalan tanah-tanah perkebunan bekas Belanda yang diikuti oleh petani, dan banyaknya produk hukum zaman Kolonial menjadi salah satu fokus Pemerintahan Bung Karno. Persoalan inilah yang mendorong negara mengeluarkan Undang-Undang Darurat No.8 Tahun 1954 tentang Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat. Dalam kondisi Indonesia yang baru saja merdeka, upaya pendudukan lahan yang tertuang dalam Undang-Undang Darurat No.8 Tahun 1954 tidak dinyatakan sebagai penyerobotan yang melanggar hukum. Pemerintah mengupayakan

¹ "Indonesia Keajaiban Orde Baru - Presiden Suharto | Indonesia Investments," accessed October 2, 2021, <https://www.indonesia-investments.com/id/budaya/ekonomi/keajaiban-orde-baru/item247?>

² Kepala Bagian Humas Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Harison Mocodompis, Kompas Cyber Media, "Catat, Ada 2.546 Sengketa Tanah Sepanjang 2018," KOMPAS.com, February 27, 2019, <https://properti.kompas.com/read/2019/02/27/180422821/catat-ada-2546-sengketa-tanah-sepanjang-2018>. Jam 18.36, 20 November 2019

³ Sani Akhmad Nulhaqim, Muhammad Fedryansyah, and Eva Nuriyah Hidayat, "Resolusi Konflik Agraria Berbasis Komunitas Pada Masyarakat Petani Di Desa Genteng Kecamatan Sukasari Kabupaten Sumedang," *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik* 1, no. 2 (2019): Hlm. 71.

⁴ Sulasi Rongiyati, "Land Reform Melalui Penetapan Luas Tanah Pertanian (Kajian Yuridis Terhadap Uu No. 56/Prp/Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian)," *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 4, No. 1 (2016): Hlm. 2.

penyelesaian berupa pemberian hak dan perundingan antara pihak yang bersengketa untuk pendudukan tersebut.

Bung Karno berpendapat bahwa seseorang boleh memiliki tanah pertanian namun dengan batasan tertentu, karena keadaan masyarakat Indonesia mayoritas adalah petani garapan yang mengerjakan tanah pertanian orang lain untuk mempertahankan hidupnya. Ini sikap pemerintahan Bung Karno yang konsisten dengan semangat 1945 yang diliputi oleh nuansa sosialis dan revolusioner.⁵ Gagasan Marhaenisme juga muncul di era Kepemimpinan Bung Karno dan menunjang gagasan beliau mengenai hak kepemilikan lahan dengan batasan tertentu. Marhaenisme yaitu paham yang menentang adanya penindasan bangsa di atas bangsa, serta manusia di atas manusia. Di dalamnya terdapat 3 ajaran pokok yaitu Sosio-Nasionalisme, Sosio-Demokrasi dan Ketuhanan yang Maha Esa. Dalam Sosio-Nasionalisme yang bermakna “Nasionalisme harus mencari selamatnya perikemanusiaan”, maka sebagai pencetus gagasan tersebut, Bung Karno lebih fokus dalam membangun sistem kepemimpinan yang minim penindasan dan lebih memperhatikan rakyat kecil khususnya buruh dan petani.

Jika kembali pada masalah pembangunan, pembangunan ekonomi Orde Lama diberi dua landasan pokok, yaitu pertama, prinsip trilogi Bung Karno, “Berdaulat dalam bidang politik, Berdikari di bidang ekonomi, dan Berkepribadian di bidang budaya”, serta kedua, Indonesia yang merupakan negara agraris, mayoritas penduduknya adalah petani maka tiap masalah penataan ulang struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber agraria ini dijadikan basis pembangunan oleh Pemerintahan Bung Karno. Hal ini juga sesuai dengan seruan PBB (Persatuan Bangsa-bangsa) di tahun 1950-an.

Namun, seiring berjalannya waktu, dua hal di atas diabaikan pada zaman kepemimpinan Presiden Soeharto di Orde Baru. Pada awal Orde Baru, Pemerintah sudah berpihak pada Amerika dan landasan revolusioner ingin diganti dengan dasar yang “realistis dan pragmatis”. Dengan adanya pergeseran fokus kebijakan ini, Orde Baru melihat tanah sebagai salah satu sumber agraria dan menjadikannya “komoditi strategis” demi pertumbuhan ekonomi. Dalam prakteknya, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1970 yang menghapuskan UU tentang Pengadilan *Land Reform* dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Di era ini juga terjadi pergeseran ideologi, dimana rakyat pemilik tanah diindoktrinasi agar rela mengorbankan tanahnya bagi terwujudnya kepentingan negara atau pembangunan umum.

Terdapat 60 kasus perlawanan sengketa tanah berskala besar yang terpublikasi sejak tahun 1968 hingga berakhirnya kekuasaan Orde Baru tahun 1998. Bila dikaji, mayoritas kasus-kasus ini melibatkan petani dengan penguasa perkebunan, para pemegang konsesi hutan, maupun pemerintah sendiri.

Perbedaan titik fokus pemerintahan Orde Baru dan pemerintahan setelahnya, merupakan faktor dari beberapa kondisi ketimpangan yang ada sekarang ini. Bahkan, hingga zaman reformasi saat ini, semangat pembaruan agraria masih terus diusahakan. TAP MPR Nomor 9 Tahun 2001, merupakan produk hukum pertama setelah Orde Baru yang memerintahkan agar dilakukannya pembaruan agraria berdasarkan pada UUPA

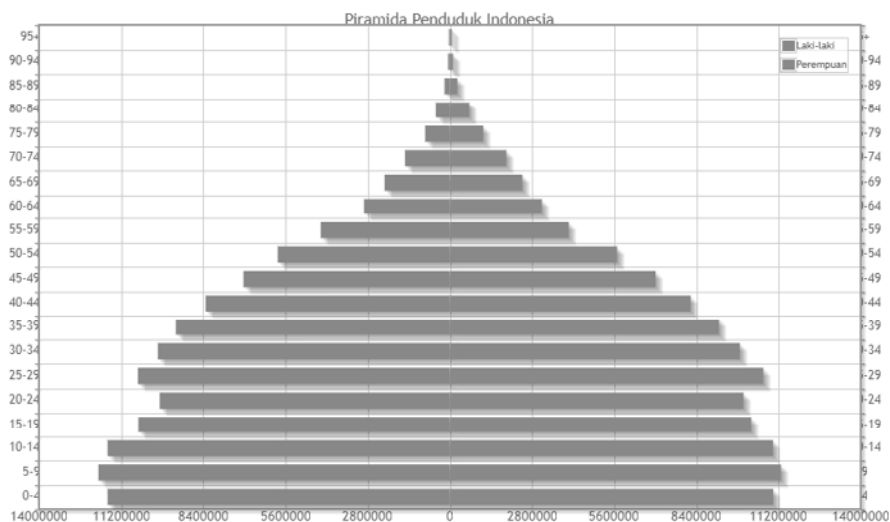
⁵ Gunawan Wiradi M, Reformasi untuk Pemula, “Gunawan Wiradi: Reforma Agraria Untuk Pemula,” *Bina Desa* (blog), November 19, 2015, <https://binadesa.org/gunawan-wiradi-reforma-agraria-untuk-pemula/>, Jam 22.19, 13 November 2019.

Tahun 1960. Namun, ego sektoral dan kepentingan dalam penguasaan sumber daya alam masih terasa hingga saat ini, hal ini dikarenakan gaya Orde Baru yang memerintah selama kurang lebih 32 tahun telah menjadi budaya yang sulit dilepaskan. Ditambah adanya ketergantungan pada modal asing yang menyebabkan *land reform* sulit diimplementasikan secara maksimal.

Kondisi historis tadi berdampak besar dengan kondisi pertanian hari ini. Saat ini, Menurut Gunawan Wiradi, penulis buku “Reforma Agraria” pada Konferensi Nasional Gerakan Tani di Bandung, Pada tahun 2011 terdapat 6,1 juta Rumah Tangga Petani (RTP) di Pulau Jawa yang tidak memiliki lahan dan 5 juta RTP di luar Pulau Jawa yang tidak memiliki lahan, yang diperkirakan ada sebanyak 32 juta buruh tani dan 90 juta petani subsisten. Maka dari sini terlihat bahwa Indonesia masih memiliki lebih banyak petani penggarap tanpa lahan ketimbang yang memiliki lahan taninya sendiri.⁶

Kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian oleh petani hingga hari ini mengalami penurunan secara signifikan dikarenakan adanya pertumbuhan penduduk dan sikap pemerintah yang kurang berorientasi pada kondisi pertanian.⁷ Petani kecil perlahan menghilang dan perusahaan besar semakin berkuasa.

Gambar 1 : Piramida Penduduk Indonesia



Sumber : <https://sumberbelajar.belajar.kemdikbud.go.id>

Gambar 2 : Data Persebaran Rumah Tangga Pertanian

⁶ Gunawan Wiradi, “Nasib.. Nasib, Sudah Abad 21 Tapi Puluhan Juta Petani Indonesia Tak Punya Lahan | Republika Online,” accessed June 20, 2021, <https://www.republika.co.id/berita/lvudsv/nasib-nasib-sudah-abad-21-tapi-puluhan-juta-petani-indonesia-tak-punya-lahan>.

⁷ Supriadi, *Hukum Agraria* (Sinar Grafika, 2007), Hlm. 202.



Sumber : st2013.bps.go.id/dev2/index.php

Berdasarkan data di atas terlampir data kepadatan penduduk Indonesia tahun 2010 dan data Rumah Tangga Pertanian yang tersebar di Indonesia Tahun 2013. Bisa dilihat bahwa pertanian masih mendominasi secara nasional menjadi sumber mata pencaharian masyarakat Indonesia. Semakin berjalannya waktu, UU PLTP ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat saat ini dan luas-luas batasan yang diatur dalam UU PLTP yang didasari pada kepadatan penduduk tahun 1960 perlu dikaji ulang, karena jumlah kepadatan penduduk pada saat UU ini dibuat hingga saat ini sudah berubah secara signifikan, serta perlu adanya peraturan lain yang menyokong UU PLTP ini mengenai siapa-siapa saja yang termasuk di dalam lingkup subjek hukum dalam UU ini. Karena UU PLTP Tahun 1960 ini hanya mengatur jumlah batasan per kepala rumah tangga saja, dan terhadap hak milik atas tanah yang begitu luas oleh perusahaan, belum terdapat peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

B. Rumusan Masalah

Dalam jurnal ini akan mengkaji rumusan masalah, yaitu bagaimana mengharmonisasikan regulasi Pembatasan Luas Tanah Pertanian bagi petani dalam program *Land Reform* khususnya di Indonesia. Tujuan penulisan ini adalah untuk menciptakan solusi yang solutif terhadap regulasi Pembatasan Luas Tanah Pertanian dalam program *Land Reform* yang tidak juga menemui titik terang dan membawa perubahan signifikan yang diharapkan oleh masyarakat khususnya petani di Indonesia. Penulis menemukan sebuah tulisan terdahulu yang memiliki kemiripan judul dan kajian, yaitu Jurnal Hukum dengan judul “*Land Reform* Melalui Penetapan Luas Tanah Pertanian (Kajian Yuridis Terhadap Uu No. 56/Prp/ Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian)”, oleh Sulasi Rongiyati yang ditulis pada tahun 2013 di laman Negara Hukum, DPR RI, Jakarta. Perbedaannya dengan jurnal penelitian ini adalah pada tulisan tersebut memiliki dua rumusan masalah, yaitu Bagaimana ketentuan *Land Reform* dalam hukum tanah nasional dan Mengapa ketentuan tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dalam UU PLTP tidak implementatif.

C. Metode

Dalam penulisan ini, penulis akan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, dimana penulis akan fokus untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah dalam hukum positif demi memperoleh pengetahuan mengenai hal-hal yang belum dimengerti. Penelitian ini berasal dari perspektif penulis dengan objek penelitiannya adalah hukum positif, yang

pada umumnya dilakukan dengan meneliti sumber data sekunder berupa bahan hukum primer seperti peraturan perundangan-undangan, dan untuk bahan hukum sekundernya seperti buku-buku, jurnal ilmiah, serta sumber pendukung lainnya.

D. Tinjauan Pustaka

1. *Land Reform*

Budi Harsono menyatakan bahwa *Landreform* meliputi perompakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Ini berarti bahwa nampaknya selama belum dilaksanakannya *Landreform* keadaan pemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia dipandang perlu dirubah strukturnya.

Pada dasarnya *Landreform* memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Di Indonesia terdapat perbedaan antara *agraria reform* dan *Landreform*. *Agraria reform* diartikan sebagai *Landreform* dalam arti luas yang meliputi 5 (lima) program:⁸

- a. Pembaharuan Hukum Agraria;
- b. Hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah;
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan mengenal pemilikan dan penguasaan tanah serta hubunganhubungan hukum yangbersangkutan dengan penguasaan tanah;

Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi,air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan kemampuannya.

2. Pembatasan Luas Tanah Pertanian

Pasal 7 dalam UUPA menetapkan, bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka “pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Karena merugikan kepentingan umum, yang mana dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya, hal itu menyebabkan menjadi sempitnya lahan dan bahkan banyak petani untuk tidak bisa memiliki tanah sendiri. Pasal 7 yang dilarang itu bukan hanya pemilikan tanah yang melampaui batas, tetapi juga penguasaan tanah. Penguasaan itu selain dengan hak milik, dapat dilakukan dengan hak gadai, sewa (jual tahunan), usaha bagi hasil dan lainlainnya. Tujuan dari penetapan luas pertanian atau dalam pengertian *Landreform* ini adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila. Untuk melaksanakan pasal 17 UUPA 1960 maka diterbitkan Undang- Undang No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah. Undang-Undang ini didasarkan fakta bahwa memang telah terjadi ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Dan sesuai dengan UU No.56/Prp/1960, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampau batas tidak diperkenankan.⁹

Undang-Undang No 56 Tahun 1960 mengatur tiga hal pokok yaitu:

- a. Penetapan Luas Maksimum Tanah Pertanian

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UndangUndang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 3.

⁹ http://eprints.undip.ac.id/45025/3/BAB_II.pdf Diakses pada tanggal 22 Juli 2021 Pukul 12.59 WITA

Ketentuan dasar batas penguasaan maksimum pertanian telah mendapat pengaturan dalam Pasal 7 UUPA yang berbunyi sebagai berikut: untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Dari penjelasan Pasal 7 tersebut dapat diketahui, bahwa pasal tersebut bermaksud mengakhiri dan mencegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu saja. Sebagai tindak lanjutnya ditetapkanlah ketentuan batas maksimum oleh UU No.56/Prp/1960 yang mendasarkan pada klarifikasi wilayah dan jenis tanah yang dikuasainya, yaitu melalui dari jenis daerah yang tidak padat sampai pada daerah yang sangat padat, dengan mengambil patokan daerah Kabupaten yang bersangkutan. Sementara jenis tanahnya dibedakan antara tanah sawah dan tanah kering dengan batas penguasaannya, berkisar 15 Ha sampai 5 Ha untuk tanah sawah dan 20 Ha sampai 6 Ha untuk tanah kering. Penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga, yaitu sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 17, biarpun yang berhak atas tanahnya mungkin orang- seorang. Berapa jumlah luas tanah yang dikuasai oleh anggota-anggota suatu keluarganya, jumlah itulah yang menentukan maksimum luas tanah bagi keluarga yang bersangkutan. Jika seorang suami memiliki 3 Ha, istrinya 2 Ha dan anaknya 2 Ha, maka tanah yang dimiliki keluarga tersebut adalah 7 Ha.

b. Penetapan Tanah Gadai Secara Tertulis

Dalam UU No. 56 Prp Tahun 1960 Pasal 7 diatur tentang soal pengembalian penebusan tanah pertanian yang digadaikan. Definisi dari gadai tanah ialah hubungan antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang mempunyai utang uang kepadanya selama utang tersebut belum dibayar lunas maka tanah itu tetap berada dalam penguasaan yang meminjamkan uang tadi (pemegang gadai). Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai, yang dengan demikian merupakan bunga dari utang tersebut. Penebusan tanah itu tergantung pada kemampuan dan kemauan yang menggadaikan.

c. Penetapan Luas Minimum Tanah Pertanian

Untuk mempertinggi taraf hidup petani maka kepada mereka perlu memiliki tanah yang cukup luasnya. Oleh karena itu, Pasal Undang- undang No 56 Prp Tahun 1960 selain mengatur luas maksimum, menghendaki juga pengaturan tentang luas tanah minimumnya Pasal 8, Undang-Undang No.56/Prp/1960 memerintahkan kepada Pemerintah untuk mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar. Menurut penjelasannya 2 hektar tanah pertanian itu bisa berupa sawah, tanah kering atau sawah dan tanah kering. Adanya pembatasan penguasaan tanah minimum ini bertujuan pokok agar sikap keluarga petani mempunyai tanah yang luasnya cukup layak untuk digunakan sebagai sandaran hidupnya.

3. Tanah Pertanian

Pengertian tanah pertanian dalam Undang-Undang No. 56/Prp/1960 tidak diberikan penjelasan apakah yang dimaksud dengan tanah pertanian, sawah dan tanah kering. Berhubungan dengan itu dalam Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 disebutkan bahwa tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah penggembalaan ternak, tanah belukar, bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah selain tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seorang, maka

pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pembatasan Luas Tanah Pertanian Menurut UUPA Tahun 1960

Sebagai penunjang kesejahteraan dan untuk mencapai kemakmuran rakyat, maka tanah menjadi faktor yang sangat penting. Selain itu, tanah juga berfungsi sebagai salah satu faktor produksi bagi kelangsungan hidup manusia serta pembangunan suatu negara. Pengikisan tanah pertanian hari ini disebabkan oleh volume pembangunan dalam suatu Negara yang semakin hari semakin meningkat. Berkurangnya persediaan tanah juga disebabkan karena adanya pertambahan penduduk yang memerlukan areal yang lebih luas.¹⁰

Menurut data pada tahun 2019, ada sebesar 7,64 juta ha luas lahan baku sawah yang disampaikan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Bila dirinci berdasarkan provinsi dengan luas lahan baku sawah terbesar, terdapat di Jawa Timur dengan luas 1,21 juta ha, Jawa Tengah 1,04 juta ha, Jawa Barat seluas 928.218 ha, Sulawesi Selatan seluas 654.818 ha dan Sumatra Selatan 470.602 ha. Adanya penurunan luas lahan baku sawah dikarenakan oleh maraknya konversi lahan yang dilakukan, pada tahun 2018, angkanya lebih tinggi 358.000 ha. Sedangkan, jika kita bandingkan pada tahun 2013, luas lahan baku sawah di tahun 2019 justru mengalami penurunan sebesar 287.000 ha.¹¹ Hal ini disampaikan dalam data dibawah ini.

Gambar 3 : Luas Lahan Sawah Indonesia (juta hektar)



Sumber : BPS – Litbang KJ/and

Padahal terdapat Undang-Undang No.41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) yang diikuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif PLP2B, namun hingga tahun 2018 50-60 ha tanah pertanian masih beralih fungsi dan membuat luas lahan semakin berkurang. Sebagai upaya untuk bertahan hidup, petani memerlukan tanah untuk memproduksi. Maka, tanah pertanian sangat penting nilainya dalam suatu bangsa sebagai salah satu penopang ketahanan pangan disuatu negara. Karena pentingnya tanah pertanian, maka perlu adanya

¹⁰ Lucky Ratna Marethasanti, *Pemilikan Tanah Absentee Di Kabupaten Daerah Tingkat II Klaten*, Skripsi, "1HK10865.Pdf," accessed June 20, 2021, <http://e-journal.uajy.ac.id/11124/2/1HK10865.pdf>. hlm.1

¹¹ Herlina Kartika, *Kementerian Agraria: Luas lahan baku sawah tahun 2019 sebesar 7,46 juta ha*, (Kontan.co.id) "Kementerian ATR/BPN Susun Draft Perpres Lahan Sawah Abadi," accessed June 20, 2021, <https://nasional.kontan.co.id/news/kementerian-atrbpn-susun-draft-perpres-lahan-sawah-abadi>., Jam 23.48, 15 November 2019.

aturan yang mengatur tanah pertanian untuk tidak dikuasai secara besar-besaran oleh sebagian pihak saja.

Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 atau UUPA menjadi induk pelaksanaan *Land Reform* di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari upaya pembentuk UUPA mencoba mencari solusi untuk mengatasi persoalan ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia yang sudah terjadi sejak Negara Indonesia merdeka, dengan merumuskan prinsip-prinsip *Land Reform* dalam substansi pengaturan UUPA. Pasal-pasal yang menjadi landasan yuridis pelaksanaan *Land Reform* tersebut yaitu Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17 UUPA.

Prinsip memajukan kesejahteraan umum dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, menjadi acuan dalam sistem hukum pertanahan nasional. Untuk meminimalisir terjadinya pemusatan kepemilikan maupun penguasaan tanah pada kelompok tertentu, apalagi sampai merugikan kelompok lain, maka pengaturan kepemilikan tanah dengan batasan tertentu dimuat dalam Pasal 7 UUPA Tahun 1960. Nilai tanah yang tidak terbatas pada segala aspek kehidupan tidak seimbang dengan sifat tanah yang terbatas dan konstan, hal ini menyebabkan tingginya kesenjangan terhadap kepemilikan dan penguasaan tanah antara kelompok masyarakat pemilik modal dan kelompok masyarakat dengan ekonomi lemah.¹²

Sedangkan, pada Pasal 17 UUPA memerintahkan agar pembatasan tersebut diatur. Maka dari itu, lahirlah Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Pembatasan Luas Tanah Pertanian atau UU PLTP. Berdasarkan UU PLTP ini, seseorang atau satu keluarga hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian maksimum 20 ha, tanpa melihat apakah merupakan sawah atau tanah kering.¹³ Bagi kepemilikan tanah yang melampaui batas akan diambil oleh Negara dengan imbal ganti kerugian, untuk selanjutnya diberikan kepada rakyat yang lebih membutuhkan. Pemberlakuan peraturan ini pada Orde lama cukup baik diterapkan, namun pada Orde Baru penerapan UUPA dan program *Land Reform* di Indonesia pada saat itu tidak dilakukan dengan serius.

Hingga zaman reformasi saat ini, kepemilikan tanah melampaui batas masih kerap ditemui terutama pada perusahaan atau Badan Hukum. Hal ini disebabkan karena belum ada pengaturan perundang-undangannya. Di Indonesia sendiri program *Land Reform* meliputi banyak hal, tidak hanya Pembatasan luas maksimum dan minimum penguasaan tanah, namun juga larangan pemilikan tanah secara *absentee* atau guntai, dan redistribusi tanah, baik dari tanah hasil sita atas penguasaan yang melampaui batas, yang terkena larangan *absentee*, bekas swapraja maupun tanah-tanah Negara. Serta, pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah yang digadaikan.

Dalam rangka menunjang tercapainya keadilan dan kesejahteraan umum bagi rakyat kecil khususnya petani, Pemerintah lalu mengeluarkan berbagai peraturan hukum di bidang yang terkait, seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan

¹² Rongiyati, "LAND REFORM MELALUI PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN (KAJIAN YURIDIS TERHADAP UU NO. 56/PRP/TAHUN 1960 TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN)," Hlm.7.

¹³ Hukum Online, Melebihi Batas Maksimum Tanah Seorang Petani disita Pengadilan, "Melebihi Batas Maksimum, Tanah Seorang Petani Disita Pengadilan," hukumonline.com, May 11, 2007, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16694/melebihi-batasmaksimumtanah-seorang-petani-disita-pengadilan/>. Jam 18.01, 12 Desember 2019

Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian.

B. Pengaturan Pembatasan Luas Tanah Petanian Menurut UU No 56 (Prp) Tahun 1960

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dalam rangka pembangunan nasional, Pemerintah mengadakan penataan penguasaan tanah dan meningkatkan pendapatan serta kesejahteraan rakyat khususnya para petani kecil secara adil UU PLTP atau yang lebih sering disebut sebagai UU *Landreform*.¹⁴

Guna melaksanakan *Land Reform*, maka pemerintah mengatur hal-hal pokok dalam UU PLTP seperti:¹⁵

- a. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian
- b. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah menjadi bagian yang terlampaui kecil
- c. Pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.

Tujuan yang akan dicapai dari pengaturan ini yakni, memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat, memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian, mengakhiri sistem tuan tanah, pemusatan pemilikan tanah yang berlebihan, dan mengupayakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah. UU *Landreform* berkarakter sangat responsif karena materi UU ini merupakan pembalikan total terhadap UU yang diwariskan oleh pemerintah kolonial Belanda, sehingga Indonesia dapat dikatakan berhasil membuat sebuah produk hukum sendiri dan yang pasti diterima oleh setiap kelompok masyarakat. Dalam rangka mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan, arah dan kebijakan pertanahan didasarkan pada prinsip-prinsip kesejahteraan rakyat, keadilan, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, memberikan akses seluas-luasnya pada generasi selanjutnya.¹⁶

Apabila meninjau ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) UU PLTP yang menyebutkan, “Seorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik milik sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagai yang ditetapkan dalam Ayat (2) pasal ini.” Dengan merujuk pada jumlah penduduk, luas wilayah dan faktor lain, maka luas maksimum yang dimaksud dalam Ayat (1) ditetapkan dalam tabel berikut :

Tabel 1 : Luas Tanah Sawah & Tanah Kering Menurut Kepadatan Penduduk

Luas	Sawah (hektar)	Tanah Kering (hektar)
Tidak Padat	15	20
Kurang Padat	10	12
Cukup Padat	7,5	9
Sangat Padat	5	6

¹⁴ Sulaeman, Redistribusi Tanah Objek *Landreform* dan Permasalahannya, Bina Aksara, Jakarta, hlm.2. file:///C:/Users/MY-COMPUTER/Downloads/9135-1-16522-1-10-20140616.pdf

¹⁵ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan* (Kepustakaan Populer Gramedia, 2014), Hlm. 167..

¹⁶ Diyan Isnaeni, “Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria Yang Berparadigma Pancasila,” *JU-Ke (Jurnal Ketahanan Pangan)* 1, no. 2 (2017): Hlm. 88.

Tabel 2 : Golongan Daerah berdasarkan Kepadatan per Kilometerpersegi

Kepadatan per Kilometer persegi	Golongan Daerah
0 – 50	Tidak Padat
51 – 250	Kurang Padat
251 – 400	Cukup Padat
>401	Sangat Padat

Penetapan luas maksimum luas tanah pertanian menggunakan dasar keluarga, sehingga yang diperhitungkan adalah luas seluruh tanah yang dikuasai oleh seluruh anggota keluarga. Undang-undang ini memuat ketentuan mengenai pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah pertanian oleh satu keluarga. Siapa-siapa yang menjadi anggota suatu keluarga harus dilihat pada kenyataannya. Yang termasuk anggota suatu keluarga adalah yang masih menjadi tanggungan sepenuhnya dari keluarga itu. Pasal 17 UUPA mengartikan yang dimaksud keluarga adalah suami, istri dan anak-anaknya serta jumlahnya berkisar 7 orang. Berapa luas tanah yang dikuasai oleh masing-masing anggota suatu keluarga itulah yang menjadi pedoman berapa luas tanah yang mereka miliki. Apabila anggota keluarga lebih dari 7 orang, maka bagi keluarga tersebut luas maksimum yang ditetapkan akan ditambah 10% dan tidak lebih dari 50% atau 20 ha untuk setiap anggota keluarga yang selebihnya. Untuk hak guna usaha dan hak lain yang bersifat sementara oleh Pemerintah serta penguasaan tanah oleh Badan Hukum, pengaturan tentang pembatasan luas tanah pertanian ini tidak berlaku. Hal ini yang menjadi salah satu kekurangan dan dibutuhkannya evaluasi terhadap UU ini.

Dewasa ini justru penguasaan tanah oleh korporasi maupun badan hukum yang jadi masalah ketimpangan pemilikan lahan oleh petani kecil di pedesaan. Adapun peraturan yang mengatur mengenai pembatasan luas maksimum hak tanah pertanian oleh badan hukum baru-baru saja di atur dalam Pasal 3 Ayat (4) Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2016, yang berbunyi “Pembatasan kepemilikan tanah pertanian untuk badan hukum sesuai dengan surat keputusan pemberian haknya.” Dalam peraturan inipun belum diatur dengan jelas, jumlah batas minimumnya seperti UU PLTP sebelumnya. Dimana tanpa adanya ketentuan tegas dan konkrit mengenai batas maksimumnya, hal ini dapat menjadi lahan subur permainan negosiasi antara oknum pemerintah dan kalangan korporat. Selanjutnya, pada Pasal 8 UU PLTP juga menetapkan bahwa, “Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 ha.” Ketentuan ini sekaligus menghindari adanya pemecahan – pemecahan pemilikan tanah dan proses batas minimum dilakukan dengan berangsur-angsur.

Pemilikan tanah pertanian selanjutnya akan lebih merata dan adil dan tidak terjadi lagi penguasaan besar-besaran tanah pertanian sedangkan masih banyak petani yang belum memiliki tanah pertanian. Hal ini sesuai dengan UU No.19 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Petani, Pasal 12 “Perlindungan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, dan huruf g diberikan kepada:

- a. Petani penggarap tanaman pangan yang tidak memiliki lahan Usaha Tani dan menggarap paling luas 2 (dua) ha;

- b. Petani yang memiliki lahan dan melakukan usaha budi daya tanaman pangan pada lahan paling luas 2 (dua) ha;
- c. Petani hortikultura, pekebun, atau peternak skala usaha kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 9 UU PLTP : “Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 ha. Larangan termaksud tidak berlaku kalau si penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari 2 ha dan tanah itu dijual sekaligus.” Pasal 9 UU PLTP di atas menerangkan mengenai larangan pemecahan tanah pertanian, akan tetapi kenyataannya masih terjadi. Terjadinya penjualan tanah pertanian sebagian di masyarakat karena didasarkan pada kepentingan-kepentingan yang mendesak untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.¹⁷

Fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial untuk tidak melakukan peralihan hak atas tanah yang melanggar Pasal 9 telah gagal untuk dilaksanakan. Karena lemahnya aparat penegak hukum serta kurang efektifnya bagaimana cara pengendalian tersebut, maka peralihan hak atas tanah yang melanggar Pasal 9 pada akhirnya tidak mampu dikendalikan oleh hukum. Hal ini karena seseorang yang melakukan pemecahan tanah pertanian merupakan upaya untuk menyelesaikan kebutuhan hidup yang mendesak, walau melanggar Pasal 9 UU PLTP. Pasal 9 UU PLTP menerangkan larangan pemecahan tanah pertanian yang dapat berakibat semakin jauhnya kepemilikan tanah 2 ha.

Suatu aturan hukum yang tidak ditegakkan akan menjadi aturan yang tidak bermanfaat, dimana hukum itu akan ditinggalkan dan dilupakan jika tidak disesuaikan dengan kondisi masyarakat. *Ibi Societas, Ubi Ius*, Dimana ada masyarakat, disitu ada hukum. Upaya penegakan hukum merupakan bagian yang menentukan suatu aturan itu akan tetap menjadi hukum atau tidak, sedangkan UU PLTP jelas membutuhkan peraturan turunannya lagi untuk memberikan penjelasan konkrit mengenai pelaksanaan teknisnya di lapangan. Jika tidak, maka UU PLTP tidak lebih dari sebuah konsep angan pemikiran tanpa ada realisasi dalam masyarakat. Pemerintah juga kurang gesit dalam mengkaji dan memutuskan kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, yang mana hal ini merupakan fakta yang membuktikan bahwa ketentuan tersebut sudah tidak relevan lagi. Mengingat pertumbuhan penduduk yang cepat dan ketersediaan tanah yang semakin terbatas serta hal-hal lain yang telah disampaikan di atas yang mempengaruhi tidak relevannya UU PLTP, maka perlu dipikirkan kembali masa depan UU PLTP.

UU PLTP ini sebenarnya masih dibutuhkan karena tujuan akhirnya yang baik yakni pemerataan kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian serta secara tidak langsung peraturan ini dapat mengendalikan laju alih fungsi tanah pertanian dan menjaga keberlangsungan tanah pertanian pada saat itu. Selanjutnya UU PLTP hanya perlu untuk dikembangkan sesuai kondisi lapangan saat ini. Namun, pada kenyataannya belum berhasil dan dibutuhkan pengkajian ulang atau reevaluasi terkait dengan materi produk hukumnya dengan kondisi masyarakat saat ini. Tingkat pertumbuhan penduduk, ketersediaan tanah saat ini, terjadinya pewarisan yang mengakibatkan pemecahan tanah pertanian dan perkiraan kebutuhan masa depan dapat dijadikan dasar untuk merivisi ketentuan ini. Pada akhirnya UU PLTP bertujuan memberdayakan petani dengan

¹⁷ NOVALINA PUTRI PRATITA, “RELEVANSI UU NO. 56 (Prp) TAHUN 1960 TENTANG PENETAPAN LUAS LAHAN PERTANIAN TERHADAP KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN DI KECAMATAN GUNUNGPATI KOTA SEMARANG” (PhD Thesis, Universitas Negeri Semarang, 2013), Hlm. 82.

mewujudkan akses tanah terhadap petani. Pelaksanaannya memerlukan kemauan kuat dari Pemerintah, perencanaan yang matang, pertanggungjawaban yang jelas serta adanya evaluasi program.

C. Pengaturan Pembatasan Luas Lahan Pertanian Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Pertanian dan Pemberian Ganti Kerugian

Landreform memiliki objek yaitu Redistribusi tanah, yang mana merupakan program pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, yang telah di ubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Peraturan ini merupakan peraturan turunan dari UU No.56 (PRP) Tahun 1960.

Prinsip yang dipergunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 adalah bahwa sebelum menjadi tanah obyek *Land Reform* yang akan didistribusikan kepada yang berhak, maka tanah obyek *Land Reform* tersebut harus dinyatakan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, hal ini sesuai dengan Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Yaitu berbunyi, “Dengan memperhatikan usul tersebut diatas Menteri Agraria menetapkan bagian atau bagian-bagian mana dari tanah itu yang tetap menjadi hak pemilik, dan yang mana langsung dikuasai oleh Pemerintah, untuk selanjutnya dibagi-bagikan menurut ketentuan dalam Pasal 8.”

Tanah-tanah itu tidak disita oleh Pemerintah, melainkan digantikerugian agar tidak terjadi pemusatan kepemilikan tanah, dan dibagikan kepada para petani yang membutuhkan. Hal ini merupakan implementasi atas asas hak milik perseorangan atas tanah dan keadilan sosial, hal ini termaksud dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961.

Petani yang berhak mendapatkan tanah yakni yang telah memenuhi syarat dan prioritas menurut ketentuan Pasal 8 dan 9 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 seperti berikut ini :

Pasal 8 :

- (1) Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- (2) Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- (3) Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan Penggarap yang belum sampai 3 (tiga) tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- (4) Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik;
- (5) Penggarap tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 Ayat (2) dan (3);
- (6) Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 ha;
- (7) Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 ha;
- (8) Petani atau buruh tani lainnya.

D. Harmonisasi Regulasi Pengaturan Penetapan Luas Tanah Pertanian Pada Program *Land Reform*

Melihat beberapa regulasi yang telah dijabarkan diatas, timbul pertanyaan apakah semua regulasi ini masih relevan atau tidak. Mengingat hal yang sama-sama kita ketahui

yaitu tanah pertanian yang semakin berkurang, dan tingkat pertumbuhan penduduk yang cepat, secara otomatis akan berpengaruh pada tingkat kebutuhan tanah sebagai tempat tinggal maupun tempat mencari nafkah sehingga semakin sulit mencari tanah pertanian, khususnya bagi petani seperti lampiran data pada sub-bab Pendahuluan di atas.

Berderetnya peraturan-peraturan yang dibuat di kemudian hari oleh Pemerintah juga tidak menjamin terlaksananya program *Landreform* hingga saat ini. Malahan, terkesan berjalan secara stagnasi atau tersendat-sendat. Hal ini juga berkaitan dengan pergantian rezim, adanya *political will* dari suatu rezim pemerintah dipandang sangat berkontribusi dalam pelaksanaan *Landreform* karena setiap pemerintahan memiliki prioritas kerja yang ingin diselesaikan dalam masa jabatannya. *Landreform* dapat sukses dan terlaksana dengan baik apabila *landreform* menjadi agenda utama dalam masa pemerintahan. *Political will* atau Komitmen dari tubuh Pemerintah pada masa pemerintahan Presiden Bung Karno harus mempertahankan keseimbangan kekuatan antara kelompok politik yang sedang eksis. Hal-hal yang berkaitan dengan tanah dan tani bahkan hingga hari ini, masih melekat stigma yang erat dengan komunisme dan menjadi suatu hal tabu untuk dibahas.¹⁸

Dari sini mulai terlihat relevansi antar regulasi tidak begitu baik, yaitu ditandai dengan konsep tanah yang berfungsi sosial pada Pasal 6 UUPA sebagai induk pengaturan Program *Land Reform* terasa semakin jauh, karena fungsi sosial disini malah mengalami pergeseran makna, dimana hal ini malah dijadikan legitimasi untuk pembebasan tanah demi kepentingan industri dan beberapa kelompok berkepentingan, bukannya kepentingan petani atau rakyat kecil.

Pasal 7 UUPA dan UU PLTP yang mengatur tentang larangan menguasai tanah melampaui batas juga belum berjalan sempurna karna fenomena yang terjadi sekarang ini menunjukkan masih terjadi penumpukan tanah oleh pihak tertentu baik itu perorangan maupun Badan Hukum. Hal ini kemudian menyebabkan penyusutan luas lahan produktif karna terakumulasinya tanah di tangan suatu orang atau badan tertentu. Kemudian dalam UU PLTP juga dijelaskan bahwa untuk mempertinggi taraf hidup rakyat tidaklah cukup diadakan penetapan maksimum dan minimum tanah, tapi juga harus diikuti dengan pembagian tanah atas tanah-tanah yang melampaui batas itu. Karena di sisi lain sekelompok petani kesulitan mencari lahan untuk bercocok tanam ataupun bersawah.

Dalam tatanan normatif, oleh Maria S.W Sumardjono, mengatakan bahwa ada kesenjangan antara amanat UUPA dengan penjabaran dalam pelaksanaannya yang mencerminkan inkonsistensi, missal:¹⁹

1. Pemberian tanah yang sangat luas kepada perusahaan besar yang bergerak di bidang perkebunan, kehutanan dan properti yang menyebabkan terakumulasinya tanah.
2. Ketentuan yang mendorong bahwa tanah itu adalah komoditi, dan mengabaikan nilai lainnya seperti nilai religius dan fungsi sosial atas tanah.
3. Ketentuan yang mendorong pengabaian terhadap hak-hak tradisional atas tanah masyarakat adat.

¹⁸ Urip Santoso and MH SH, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif* (Prenada Media, 2017), Hlm. 219.

¹⁹ Maria S. Sumardjono, *Kebijakan pertanian: antara regulasi dan implementasi* (Penerbit Buku Kompas, 2005), Hlm. 200.

4. Peraturan yang memberi peluang terjadinya pengabaian dan kemerosotan kesejahteraan pemegang hak atas tanah yang terkena pengambilalihan untuk kepentingan pembangunan.

Pada era saat ini, bisa kita lihat fokus kebijakan Presiden Jokowi lebih ke arah eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam, baik itu hutan maupun migas. Pola penguasaan dan pemanfaatan tanah pertanian, tanah tambang, mineral dan pembangunan perumahan dan industri dari skala kecil hingga besar membuat persoalan Agraria menjadi semakin jauh untuk diselesaikan. Belum lagi adanya deretan Undang-Undang yang kontroversial seperti UU Minerba yang dinilai lebih menguntungkan pemilik modal dan investor seperti membawa atmosfer kembalinya Orde Baru di zaman sekarang. Masifnya pergerakan massa baik dari masyarakat tanpa kelas, hingga LSM hingga sekarang belum menuai hasil yang pasti. Bahkan beberapa petani diberitakan meregang nyawa hanya karna ingin mempertahankan hak tanah miliknya.

Akibat yang dapat kita rasakan jika tidak terjalannya *landreform* ini adalah makin banyak petani tanpa asset tanah, padahal tanah adalah yang paling penting bagi kehidupan petani. Ini sama halnya dengan tidak mampunya petani miskin untuk menabung atau memiliki tabungan. Pajak pertanian akan stagnan atau berjalan naik dengan sangat lambat jika taraf hidup petani tidak sertamerta ditingkatkan. Hal lainnya juga tanpa adanya *landreform* ada resiko perpindahan sumber matapencaharian, dan disinvestasi dalam bidang pertanian. Secara umum pertanian akan melemah karena lama-kelamaan banyak petani miskin yang kehilangan tanahnya dan tanah pada akhirnya hanya menjadi objek spekulasi, karena tidak mampu digunakan secara produktif oleh petani dalam negeri, malahan dijarah oleh kelas-kelas di kota bagi kepentingan spekulasi, modal asing dan investasi jangka pendek maupun investasi non-produktif.²⁰

Sebenarnya pada era Kepemimpinan Presiden Jokowi saat ini, gagasan-gagasan dari semangat UUPA masih bisa diusahakan. Pada wacananya, Presiden Jokowi akan redistribusi 12,7 juta ha lahan kepada rakyat melalui masyarakat hukum adat dan koperasi-koperasi di Indonesia. *Landreform sendiri* menurut Presiden Jokowi, merupakan salah satu strategi dalam merealisasikan kembali sistem ekonomi Pancasila Orde Lama yang menghadirkan kesejahteraan bagi rakyat kecil. Tanah terlantar milik BUMN dan BUMS merupakan objek tanah yang rencananya akandibagikan kepada rakyat.

Pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 sebagai produk turunan dari visi Nawacita Jokowi, redistribusi lahan ditargetkan mencapai 4,5 juta ha selama 2015-2019, dan pada Nawacita butir kelima disebutkan *landreform* untuk 9 juta ha, Namun realisasinya sampai dengan hari ini, baru mencapai 36 ribu ha atau kurang dari 1%. Progres ini sangat lambat dari yang dijanjikan. Jika tak ada inovasi cerdas dan *political will* yang lebih tegas, pencapaian Presiden Jokowi tidak akan berbeda jauh dari Pemerintahan Presiden SBY yang dalam 10 tahun, redistribusi lahan yang terealisasi ada 430 ribu ha atau 5,3% dari yang ditargetkan seluas 8,1 juta ha.

Sebagaimana yang telah dijelaskan, tanah dalam negara Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam yang utama, dengan mayoritas penduduk sebagai petani, tanah berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan rakyat untuk mempertahankan hidupnya. Jika ditarik garis, maka regulasi yang sudah ada hingga saat ini sudah tidak

²⁰ Bonnie Setiawan, Reformasi Agraria, "Perubahan Politik, Snegketa, Dan Agenda Pembaruan Agraria Di Indonesia," Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria Bekerjasama Dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, n.d., Hlm. 34.

relevan lagi, jika dihadapkan dengan kondisi kepemilikan tanah pertanian, karena sangat dipengaruhi oleh adanya pemecahan tanah pertanian yang membuat petani memiliki luas tanah yang semakin sempit, sedangkan banyak lahan yang terakumulasi di tangan para pemilik modal. Jadi, sebagaimana disinggung diatas, program *Land Reform* dan harmonisasi regulasi pertanahan masih diperlukan dalam rangka menyelenggarakan pembangunan khususnya untuk memperbaiki taraf hidup para petani. Diperlukan adanya kajian yang lebih mendalam, dan kredibel baik dalam metode empiris maupun teoritis, agar tujuan dari dibuatnya regulasi di bidang pertanahan itu tadi dapat benar-benar terealisasikan, yaitu terwujudnya pemerataan kesejahteraan khususnya terhadap para petani di Negara Indonesia.

III. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan dan hasil analisa di atas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa regulasi yang sudah ada hingga saat ini dinilai sudah tidak relevan lagi, jika dihadapkan dengan kondisi kepemilikan tanah pertanian dan kependudukan. Pertambahan penduduk dan berbagai kebijakan pemerintah yang kurang berorientasi pada bidang pertanian menyebabkan kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian oleh petani mengalami penurunan secara signifikan. Masih banyak juga tanah-tanah pertanian yang dikerjakan oleh petani penggarap yang menandakan masih banyak petani yang tidak mempunyai tanah pertanian. Regulasi yang kemudian hari dibuat oleh Pemerintah juga tidak menjamin terlaksananya program *Landreform* yang bertujuan mensejahterakan petani hingga saat ini. Malahan, terkesan berjalan secara stagnasi atau tersendat-sendat. Hal ini juga berkaitan dengan adanya *political will* dari setiap rezim pemerintahan yang dipandang sangat berkontribusi dalam pelaksanaan *Landreform* karena setiap pemerintahan memiliki prioritas kerja yang ingin diselesaikan dalam masa jabatannya.

Faktor-faktor lainnya yang juga menyebabkan regulasi ini dinilai tidak relevan lagi ialah seperti percepatan pertumbuhan penduduk, pewarisan perolehan hak atas tanah dapat melalui pewarisan dari pemilik kepada ahli warisnya, serta terjadinya jual beli atas tanah. Sehingga, diperlukannya pembaharuan atau revisi Undang-Undang No. 56 (Prp) Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian yang disesuaikan dengan tingkat pertumbuhan penduduk. Tidak perlu adanya program inovasi baru, menurut penulis tujuan awal dari program *Land Reform* tadi sudah sangat baik. Program *Land Reform* ini, jika dilihat dari konsep awalnya, telah mampu menjadi solusi atas banyaknya permasalahan pembagian lahan pertanian di desa maupun di kota. Namun, hal-hal teknis yang terdapat di dalamnya lah yang perlu dikaji ulang agar implementasi dan konsistensi dalam badan Pemerintahan dapat dijamin kelancarannya, serta peningkatan relevansi peraturan yang telah dibuat bertahun-tahun yang lalu agar tetap dapat dijalankan dan menghasilkan tiga tujuan hukum yaitu, keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Saat hal-hal ini dapat berjalan dengan baik, maka regulasi-regulasi di bidang pertanahan ini tadi mampu memberikan hasil yang sesuai dengan cita-cita yang diharapkan, yaitu Indonesia yang sejahtera.

IV. DAFTAR PUSTAKA

1HK10865.Pdf. Accessed June 20, 2021. <http://e-journal.uajy.ac.id/11124/2/1HK10865.pdf>.

- Agraria, Reformasi. "Perubahan Politik, Sengketa, Dan Agenda Pembaruan Agraria Di Indonesia." *Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria Bekerjasama Dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia*, n.d., 38–44.
- Bina Desa. "Gunawan Wiradi: Reforma Agraria Untuk Pemula," November 19, 2015. <https://binadesa.org/gunawan-wiradi-reforma-agraria-untuk-pemula/>.
- "Indonesia Keajaiban Orde Baru - Presiden Suharto | Indonesia Investments." Accessed October 2, 2021. <https://www.indonesia-investments.com/id/budaya/ekonomi/keajaiban-orde-baru/item247?>
- Isnaeni, Diyan. "Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria Yang Berparadigma Pancasila." *JU-Ke (Jurnal Ketahanan Pangan)* 1, no. 2 (2017): 83–97.
- "Kementerian ATR/BPN Susun Draft Perpres Lahan Sawah Abadi." Accessed June 20, 2021. <https://nasional.kontan.co.id/news/kementerian-atrbpn-susun-draft-perpres-lahan-sawah-abadi>.
- Media, Kompas Cyber. "Catat, Ada 2.546 Sengketa Tanah Sepanjang 2018." KOMPAS.com, February 27, 2019. <https://properti.kompas.com/read/2019/02/27/180422821/catat-ada-2546-sengketa-tanah-sepanjang-2018>.
- hukumonline.com. "Melebihi Batas Maksimum, Tanah Seorang Petani Disita Pengadilan," May 11, 2007. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16694/melebihi-batasmaksimumtanah-seorang-petani-disita-pengadilan/>.
- "Nasib.. Nasib, Sudah Abad 21 Tapi Puluhan Juta Petani Indonesia Tak Punya Lahan | Republika Online." Accessed June 20, 2021. <https://www.republika.co.id/berita/lvudsv/nasib-nasib-sudah-abad-21-tapi-puluhan-juta-petani-indonesia-tak-punya-lahan>.
- Nulhaqim, Soni Akhmad, Muhammad Fedryansyah, and Eva Nuriyah Hidayat. "Resolusi Konflik Agraria Berbasis Komunitas Pada Masyarakat Petani Di Desa Genteng Kecamatan Sukasari Kabupaten Sumedang." *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik* 1, no. 2 (2019): 70–78.
- PRATITA, NOVALINA PUTRI. "RELEVANSI UU NO. 56 (Prp) TAHUN 1960 TENTANG PENETAPAN LUAS LAHAN PERTANIAN TERHADAP KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN DI KECAMATAN GUNUNGPATI KOTA SEMARANG." PhD Thesis, Universitas Negeri Semarang, 2013.
- Rongiyati, Sulasi. "LAND REFORM MELALUI PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN (KAJIAN YURIDIS TERHADAP UU NO. 56/PRP/TAHUN 1960 TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN)." *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 4, no. 1 (2016): 1–15.
- Santoso, Urip, and MH SH. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Prenada Media, 2017.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Sinar Grafika, 2007.
- Syarief, Elza. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanian*. Kepustakaan Populer Gramedia, 2014.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2008.
- Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah*, Kepustakaan Populer Gramedia, 2012, hlm.167

- Novalina Putri Pratita, Relevansi UU No. 56 (Prp) Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian Terhadap Kepemilikan Tanah Pertanian Di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang, Skripsi, Universitas Negeri Semarang, 2013, hlm.82
- Supriadi, Hukum Agraria, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm.202
- Sulaeman, Redistribusi Tanah Objek *Landreform* dan Permasalahannya, Bina Aksara, Jakarta, hlm.2
- Urip Santoso, Hukum Agraria kajian komprehensif, Kencana, Jakarta, 2013, hlm.219
- Bonnie Setiawan, Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia, Jakarta, LPFE Universitas Indonesia dan KPA, 1997, hlm.34
- Diyan Isnaeni, Kebijakan *Landreform* sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria yang Berparadigma Pancasila, Vol.1, No.2, Jurnal Ketahanan Pangan, 2017, hlm.88
- Maria S.W Sumardjono, Kebijakan Pertanahan antar Regulasi dan Implementasi, Kompas Media Nusantara, 2001, hlm.200
- Lucky Ratna Marethasanti, Pemilikan Tanah Absentee Di Kabupaten Daerah Tingkat II Klaten, Skripsi, hlm.1
- Soni Akhmad Nulhaqim, Resolusi Konflik Agraria Berbasis Komunitas pada Masyarakat Petani di Desa Genteng Kecamatan Sukasari Kabupaten Sumedang, Vol.2, No.2, Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik, hlm.71
- Sulasi Rongiyati, Land Reform Melalui Penetapan Luas Tanah Pertanian, Vol. 4, No.1, Negara Hukum, 2013, hlm.2
- Sulasi Rongiyati, *Land Reform* Melalui Penetapan Luas Tanah Pertanian, Vol. 4, No.1, Negara Hukum, 2013, hlm.7
- Gunawan Wiradi, Republika,
www.republika.co.id/berita/lvudsv/nasib-nasib-sudah-abad-21-tapi-puluhan-juta-petani-indonesia-tak-punya-lahan, Jam 19.20, 13 November 2019.
- Gunawan Wiradi M, Reformasi untuk Pemula,
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiLnuTArqHxAhUOdCsKHaIvD5wQFjADegQChAF&url=https%3A%2F%2Fkpa.or.id%2Fpublikasi%2Fdownload%2F7032-reforma-agraria-untuk-pemula.pdf&usg=AOvVaw2k1yiSkCuUtca9Fe9GXwzu>, Jam 22.19, 13 November 2019.
- Herlina Kartika, Kementerian Agraria: Luas lahan baku sawah tahun 2019 sebesar 7,46 juta ha, (Kontan.co.id), Jam 23.48, 15 November 2019.
- Hukum Online, Melebihi Batas Maksimum Tanah Seorang Petani disita Pengadilan, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16694/melebihi>

- batasmaksimumtanah-seorang-petani-disita-pengadilan/ Jam 18.01, 12 Desember 2019
Hukum Online, Melebihi Batas Maksimum Tanah Seorang Petani disita Pengadilan, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16694/melebihi-batasmaksimumtanah-seorang-petani-disita-pengadilan/> Jam 18.01, 12 Desember 2019
Indonesia *Investment*, Keajaiban Orde Baru Suharto di Indonesia, <https://www.indonesia-investments.com/id/budaya/ekonomi/keajaiban-orde-baru/item247?> Jam 17.35, 12 Desember 2019.
Kepala Bagian Humas Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Harison Mocodompis, [kompas.com/read/2019/02/27/180422821/catat-ada-2546-sengketa-tanah-sepanjang-2018](https://www.kompas.com/read/2019/02/27/180422821/catat-ada-2546-sengketa-tanah-sepanjang-2018), Jam 18.36, 20 November 2019.

http://eprints.undip.ac.id/45025/3/BAB_II.pdf

Undang-Undang Darurat No.8 Tahun 1954 tentang Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat

Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU PLTP)

Undang-Undang No.7 Tahun 1970 yang menghapuskan UU tentang Pengadilan *Land Reform*

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil