

LAND REFORM MELALUI PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN (KAJIAN YURIDIS TERHADAP UU NO. 56/PRP/ TAHUN 1960 TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN)

Sulasi Rongiyati*

Abstract

Land reform is intended to improve the welfare of the people, especially farmers who lessland. Juridical implementation of land reform in Indonesia is based on UUPA restrictions governing the ownership and control of land and described by Act No. 56/Prp/ 1960 on Agricultural Land Area Determination. Land Reform Act is implemented through setting minimum and maximum area of agricultural land and land redistribution. However, the implementation of this Act has not been effective because some provisions could potentially do to avoid smuggling law provision barring agricultural land and supporting policies that have not been adequate.

Kata kunci: *Land reform*, redistribusi tanah, dan UU No. 56/Prp/Tahun 1960.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan agraria yang populis di Indonesia ditandai dengan diundangkannya suatu produk hukum yang sangat fundamental, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menggantikan hukum tanah produk pemerintah kolonial Hindia Belanda. Dalam perkembangannya penerapan hukum tanah yang pro-rakyat berdasarkan UUPA, mengalami pergeseran setelah pemerintah Orde Baru menerapkan kebijakan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, sehingga kebijakan pertanahan di Indonesia lebih berpihak pada kepentingan investor. Kondisi tersebut terus berlangsung, meski sudah lebih dari setengah abad UUPA berlaku. Sebagai dampaknya berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang semula dibentuk dengan tujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945), dalam pelaksanaannya “jauh panggang dari api”. Bahkan banyak peraturan perundang-

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI (e-mail: susidhan@yahoo.com).

undangan yang dalam implementasinya mengesampingkan hak-hak masyarakat, khususnya masyarakat kecil yang tidak memiliki akses permodalan.

Keadaan tersebut telah menimbulkan ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah dan berdampak pada timbulnya konflik tanah yang dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan dan penyelesaiannya berlarut-larut. UUPA sendiri telah melihat potensi ketimpangan kepemilikan tanah ini sejak awal. Oleh karenanya beberapa ketentuan dalam UUPA mengatur mengenai pembatasan dan kepemilikan tanah khususnya tanah pertanian. Pasal 7 UUPA junto Pasal 17 UUPA melarang kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas dan mengamanatkan pengaturan pembatasan luas kepemilikan dan penguasaan tanah dalam perundang-undangan. Sebagai tindak lanjut, Pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 56 Tahun 1960. Perpu tersebut kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 56/Prp/Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU PLTP) yang diundangkan pada tanggal 19 Desember 1960. Meskipun terbatas pada pengaturan batas kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian, UU PLTP sering disebut sebagai UU *Land Reform* Indonesia.

Aspek *land reform* adalah penataan ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah. Hal tersebut sejalan dengan produk yang dihasilkan dalam masa reformasi dalam konteks Reforma Agraria, yaitu Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001. Ketetapan tersebut secara tegas memberikan mandat untuk melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan.

Penetapan luas tanah pertanian melalui pembatasan luas maksimum dan minimum, memiliki makna penting bagi bangsa Indonesia yang dulu dikenal sebagai negara agraris dengan sebagian besar penduduk bermata pencaharian sebagai petani. Namun, penambahan penduduk dan berbagai kebijakan pemerintah yang kurang berorientasi pada bidang pertanian menyebabkan kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian oleh petani mengalami penurunan secara signifikan. Alih fungsi lahan pertanian marak terjadi di hampir semua daerah dan konflik pertanahan pun tidak terhindarkan. Konferensi La Via Campesina (LVC) atau Gerakan Petani Sedunia ke-6 yang berlangsung di Jakarta tanggal 6-13 Juni 2013 menilai konflik agraria di dunia yang memicu petani kehilangan akses terhadap lahan sudah semakin mencemaskan, oleh karenanya kalangan petani internasional mendesak agar konflik lahan sebagai persoalan paling krusial, segera diatasi. Besarnya konflik agraria di dunia ditunjukkan dengan maraknya pembelian lahan oleh perusahaan besar yang mencapai 50 juta hektar sejak tahun 2008. Tingkat pendidikan dan kesejahteraan petani yang

umumnya relatif rendah memaksa petani harus melepaskan tanahnya kepada pengusaha dan perusahaan transnasional. Petani kecil perlahan menghilang dan perusahaan besar semakin berkuasa. Kesenjangan ini membuat petani tidak mampu mengakses lahan pertanian.¹

Pembatasan luas maksimum dan minimum kepemilikan dan penguasaan tanah sebagaimana diatur dalam UU PLTP dimaksudkan untuk memberi perlindungan kepada petani agar dapat mengakses tanah pertanian sebagai bidang usahanya dan menghindari pemusatan kepemilikan atau penguasaan tanah pertanian pada pemilik modal tertentu. UU PLTP juga mengatur larangan pemindahtanganan tanah pertanian yang berakibat kepemilikan tanah kurang dari batas minimum luas tanah pertanian.

B. Permasalahan

Penetapan luas tanah maksimum merupakan amanat UUPA telah lebih dari 50 tahun diatur dalam UU PLTP dan belum pernah sekalipun dilakukan revisi atau perubahan. Namun, praktik di lapangan menunjukkan kepemilikan dan penguasaan lahan pertanian oleh petani jauh dari luas minimum yang ditentukan dalam UU PLTP. Pada sisi lain, di lapangan banyak ditemukan penguasaan lahan pertanian lebih dari ketentuan luas maksimum. Berdasarkan permasalahan tersebut, pertanyaan yang akan dianalisis dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana ketentuan *Land Reform* dalam Hukum Tanah Nasional?
2. Mengapa ketentuan tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian sebagaimana diatur dalam UU PLTP tidak implementatif?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penulisan ini untuk mengetahui ketentuan *Land Reform* dalam hukum tanah nasional dan pelaksanaan UU No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Sedangkan kegunaan dari tulisan ini adalah untuk menambah wawasan dan pengetahuan pembaca di bidang hukum pertanahan sekaligus sebagai masukan bagi anggota DPR RI dalam menjalankan fungsinya baik fungsi legislasi maupun pengawasan yang berkaitan dengan masalah-masalah pertanahan.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

1. Pengertian *Land Reform*

Reforma Agraria dalam arti luas meliputi pelaksanaan pembaharuan hukum agraria; penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;

¹ "Konferensi La Via Campesina: Konflik Agraria Dianggap Persoalan Paling Krusial," *Kompas*, 13 Juni 2013.

mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur; perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah; perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara berencana, sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.² Pelaksanaan Reforma Agraria yang ke-4 dikenal sebagai kebijakan *Land Reform* atau Reforma Agraria dalam arti sempit, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

Pada tataran implementasi, istilah *Land Reform* sering dipadankan atau diidentikkan dengan istilah *agrarian reform* atau reforma agraria, karena *land reform* secara langsung dapat menunjukkan hasil yang lebih nyata melalui perombakan pemilikan dan penguasaan tanah yang lebih berkeadilan dan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Sebagai misal, Elias H. Tuma menyatakan bahwa “dalam praktiknya konsep *land reform* telah diperluas cakupannya untuk menekankan peran strategis dari tanah dan pertanian dalam pembangunan”, oleh karenanya konsep ini kemudian menjadi sinonim bagi konsep reforma agraria.³

AP. Parlindungan berpendapat, bahwa *land reform* adalah bukan sekedar membagi-bagi tanah, ataupun bersifat politis, akan tetapi merupakan suatu usaha untuk reformasi hubungan antara manusia dengan tanah yang lebih manusiawi.⁴

Peter Donner dalam S.M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi mengatakan bahwa sistem penguasaan tanah meliputi pengaturan-pengaturan secara legal maupun adat yang dengan hal tersebut petani memperoleh akses terhadap kesempatan-kesempatan produktif atas tanah. Sistem ini merupakan tatanan dan prosedur yang mengatur hak, kewajiban, kebebasan dalam penggunaan dan pengawasan sumber daya tanah dan air. Dengan kata lain sistem penguasaan tanah turut membentuk pola penyebaran pendapatan dalam sektor pertanian, oleh karenanya *land reform* berarti mengubah dan menyusun kembali tatanan dan prosedur di dalam usaha membuat sistem penguasaan tanah itu konsisten dengan persyaratan secara keseluruhan dari pembangunan ekonomi.⁵

Tujuan dari *land reform* adalah untuk menyempurnakan pemerataan tanah. Terdapat dua dimensi dalam tujuan ini yaitu, pertama: untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah diantara para pemilik tanah dan untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil yang merupakan upaya

² Reforma Agraria Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan “Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat”, BPN RI, 2007, hal.17.

³ “Dalam Untung Rusli Tandi, *Redistribusi Tanah*,” <http://redistribusitanah.blogspot.com/diakses> 5 Mei 2013.

⁴ A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Hukum UUPA*, Bandung: Mandar Maju, 1989, hal. 60.

⁵ S.M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Mas ke Masa*, Jakarta: Yayasan Obor, 2008, hal.378.

memperbaiki penghasilan dan taraf hidup para petani secara menyeluruh. Kedua: untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah.⁶

Pelaksanaan *land reform* untuk tanah-tanah pertanian (daerah pedesaan) dapat dilaksanakan dengan model seperti distribusi tanah, redistribusi tanah, rekonsentrasi tanah dan non redistribusi, sedangkan *land reform* untuk tanah-tanah di daerah perkotaan dilaksanakan melalui kebijakan konsolidasi tanah daerah perkotaan.⁷

2. Redistribusi Tanah

Dalam pelaksanaannya *land reform* memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah secara intensif dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah.⁸ Program redistribusi tanah dalam pelaksanaan *land reform* mempunyai arti pokok yang berhubungan dengan suatu perubahan yang disengaja dalam sistem *land tenure* (penguasaan dan pemilikan tanah) yaitu penyusunan kembali sistem *land tenure*, pengawasan hak-hak atas tanah dan lain-lain yang berhubungan dengan tanah.⁹

Menurut Gunawan Wiradi, redistribusi tanah meliputi pemecahan, penggabungan satuan-satuan usaha tani dan perubahan skala kepemilikan.¹⁰ Retribusi tanah diperuntukkan bagi tanah pertanian yang akan diberikan pada petani yang memiliki mata pencaharian mengusahakan tanah pertanian dengan syarat-syarat tertentu, yang berasal dari tanah kelebihan luas batas maksimum; tanah absente, tanah swapraja, tanah bekas swapraja, dan tanah yang dikuasai negara.¹¹

III. ANALISIS

1. *Land Reform* dalam Hukum Tanah Nasional

Berlakunya UUPA telah memberikan perubahan alur politik agraria dari politik agraria kolonial ke politik agraria nasional.¹² Politik agraria nasional mengedepankan kesejahteraan rakyat dalam mengelola dan memanfaatkan sumber agraria terutama tanah. Khusus terkait kebijakan *land reform*, upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat diwujudkan melalui pemberlakuan beberapa peraturan pelaksana UUPA, antara lain: UU PLTP, PP No. 10 Tahun 1961

⁶ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal. 203

⁷ BPN-RI, *Pengembangan dan Pemantapan Program Strategis BPN-RI*, Pemaparan Kepala BPN-RI pada pembukaan Rakernas, 2010, hal.17.

⁸ Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1985, hal.11.

⁹ Ari Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah...*, hal. 19.

¹⁰ Dalam Ira Sumaya, *Analisis Hukum Land Reform Sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Masyarakat*, Tesis, Universitas Sumatera Utara, hal. 45.

¹¹ Chadidjah Dalimunthe dalam Ira Sumaya, *Analisis Hukum Land Reform...*, hal 46.

¹² Imam Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994,hal.3.

tentang Peraturan Pendaftaran Tanah, dan PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.¹³

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 diproklamirkan, 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.

Pasal 7:

Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Pasal 10:

- 1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- 2) Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) pasal ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
- 3) Pengecualian terhadap azas tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

Pasal 17:

- 1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/ atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- 2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan didalam waktu yang singkat.
- 3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
- 4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Sejalan dengan tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu salah satunya untuk memajukan kesejahteraan umum, maka prinsip tersebut

¹³ Suhariningsih, *Tanah Terlantar: Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2009, hal.8.

menjadi acuan dalam sistem hukum tanah nasional. Larangan pemilikan dan penguasaan tanah melebihi batas sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUPA pada dasarnya dimaksudkan untuk menghindari terjadinya pemusatan kepemilikan dan penguasaan tanah pada golongan tertentu sehingga merugikan golongan lain yang secara finansial memiliki keterbatasan untuk mengakses tanah. Sifat tanah yang terbatas dan konstan serta nilai tanah yang tidak terbatas pada sosial, ekonomis, politis, bahkan religi menyebabkan tingginya potensi disparitas kepemilikan dan penguasaan tanah antara golongan pemilik modal dan ekonomi lemah.

Boedi Harsono menyatakan bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas merugikan kepentingan umum karena hal ini berhubungan dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah padat penduduk, hal ini berpotensi berkurangnya lahan pertanian atau bahkan dapat berpotensi hilangnya kemungkinan banyak petani untuk memiliki tanah pertanian sendiri.¹⁴

Lebih lanjut UUPA dalam Pasal 10 juga mewajibkan kepada pemilik tanah untuk mengusahakan dan mengerjakan sendiri tanahnya. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah cara-cara pemerasan terutama bagi pemilik tanah yang tidak mampu mengusahakan tanahnya sendiri karena keterbatasan modal dan kemudian menggadaikannya kepada pihak lain secara berkelanjutan, sehingga menghilangkan kesempatan pemilik tanah yang tidak mampu menebus gadainya, untuk memperoleh hasil dari tanah yang dimilikinya.

Merujuk pendapat A.P. Parlindungan bahwa *land reform* adalah menata kembali hubungan antara manusia dengan tanah yang antara lain dilakukan melalui membagikan tanah, maka jelas Pasal 17 UUPA yang mengatur pembatasan luas tanah maksimum dan minimum merupakan ketentuan yang mendasari pelaksanaan *Land Reform* di Indonesia. Ketentuan ini dipertegas dengan bunyi Pasal 17 ayat (3) UUPA yang mengatur perlakuan terhadap tanah yang merupakan kelebihan luas tanah maksimum.

Prinsip-prinsip *Land Reform* ini kemudian dijabarkan dalam UU PLTP melalui ketentuan penetapan luas batas minimum dan maksimum tanah pertanian, pembagian tanah untuk petani tidak bertanah (*landless*), dan pengalihan tanah hasil kelebihan luas maksimum tanah pertanian dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya petani.¹⁵ Secara umum, substansi UU PLTP memuat program *land reform* yang meliputi:

a. Pembatasan luas maksimum pemilikan tanah;

¹⁴ Dalam Supriadi, Hukum Agraria..., hal.204.

¹⁵ Lihat Penjelasan Umum UU PLTP

- b. Larangan pemilikan tanah secara “absentee” atau “guntai”, redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan “absentee”, tanah-tanah bekas swapraja, dan tanah-tanah negara;
- c. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- d. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian; dan
- e. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Relevan dengan pendapat Peter Donner dan Gunawan Wiradi, UU PLTP menjadi acuan bagi pemerintah dalam melaksanakan *land reform secara teknis*, karena konsekuensi implementasi UU PLTP adalah mengubah dan menyusun kembali tatanan dan prosedur di dalam usaha membuat sistem penguasaan tanah dengan membuka peluang bagi petani untuk mampu mengakses kesempatan-kesempatan produktif atas tanah. Dalam sistem penguasaan tanah mencakup tatanan dan prosedur yang mengatur hak, kewajiban, kebebasan dalam penggunaan dan pengawasan sumber daya tanah dan air. Melalui UU PLTP diupayakan perubahan skala kepemilikan tanah dengan cara membatasi kepemilikan dan penguasaan luas tanah pertanian dan kemudian mendistribusikan tanah kelebihan luas tanah maksimum tersebut untuk petani tidak bertanah atau yang memiliki tanah pertanian di bawah luas minimum.

Selain ketentuan yang berkaitan dengan luas minimum dan maksimum tanah pertanian, pada hakekatnya UU PLTP juga mengamanatkan dalam Pasal 12 bahwa luas maksimum dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya akan diatur dengan peraturan pemerintah. Sayangnya sampai saat ini peraturan pemerintah tersebut, khususnya berkaitan dengan pembatasan maksimum luas dan jumlah tanah untuk bangunan yang dapat dimiliki oleh orang perorangan belum dibentuk. Pemerintah baru mengatur pembatasan luas tanah untuk perusahaan, khususnya yang berkaitan dengan izin lokasi melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi. Dalam ketentuan tersebut luas maksimum luas tanah yang dapat diberikan ditentukan berdasarkan jenis usaha, seperti: pengembangan perumahan dan pemukiman, kawasan industri, perkebunan, dan tambak untuk tiap provinsi di Indonesia.¹⁶

¹⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta:Penerbit Buku Kompas, 2008, hal.5.

2. Implementasi UU PLTP

a. Batas Minimum Luas Tanah Pertanian.

Ketentuan mengenai batas minimum kepemilikan luas tanah pertanian sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 UU PLTP adalah 2 (dua) hektar. Hal ini maksudkan dengan kepemilikan tanah minimum sebanyak 2 hektar diharapkan petani dapat mengusahakan tanahnya untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraannya, sebagaimana tujuan akhir diadakannya *Land Reform* yaitu kesejahteraan masyarakat, khususnya petani.

Seiring dengan perkembangan jaman, penerapan ketentuan luas batas minimum tanah pertanian semakin sulit terwujud. Berbagai faktor menjadi penyebabnya, antara lain: bertambahnya jumlah penduduk dan kebutuhan akan tanah untuk kegiatan non-pertanian. Menurut dosen Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang, Ahmad Erani, PhD, pada 1980-an pemilikan lahan pertanian di Jawa rata-rata kurang dari 0,5 hektar, tahun 2010 kepemilikan lahan pertanian hanya 0,25 hektar. Data BPS menyebutkan bahwa jumlah petani gurem dalam kurun 1993-2003 meningkat rata-rata sebesar 2,6 persen per tahun. Di Pulau Jawa, jumlah petani gurem mencapai 75 persen dari seluruh total rumah tangga petani.¹⁷

Berkurangnya luas lahan pertanian juga terjadi karena meluasnya alih fungsi lahan. Di Indonesia luas lahan pertanian yang beralih fungsi setiap tahun mencapai 40.000-100.000 hektar, 50% diantaranya terdapat di pulau Jawa. Menurut Kepala Badan Ketahanan Pangan, Achmad Suryana, alih fungsi lahan terjadi akibat peruntukan areal pemukiman, perkantoran, dan bangunan lain. Untuk menekan alih fungsi lahan pertanian telah dibentuk UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menjadi dasar peraturan daerah tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dalam mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan. Namun, dalam realisasinya aturan ini seringkali dilanggar dan kepala daerah turut berperan mengalihkan lahan pertanian.¹⁸ Data Kementerian Pertanian menyebutkan, luas sawah irigasi di Indonesia mencapai 4.784.974 hektar dan luas sawah tidak non-irigasi sebanyak 7.748.348 hektar. Berdasarkan data sensus pertanian oleh BPS tahun 2003 rata-rata luas lahan yang dikuasai petani di Pulau Jawa hanya 0,3 hektar per keluarga, yang berarti menurun dibandingkan 10 tahun yang lalu yang mencapai 0,48 hektar per keluarga. Anggota La Via Campesina, Wildan Tarigan, menambahkan bahwa masalah keterbatasan lahan menjadi persoalan paling krusial yang dialami petani di Indonesia. Petani tidak lagi berdaulat sesuai

¹⁷ "Ironi Pembangunan di Jawa", *Tempo*, 11 Juni 2011

¹⁸ "Lahan Pertanian 100.000 Ha Lahan Beralih Fungsi", *Kompas*, 13 Juni 2013.

predikat yang disandangnya karena tak lagi memiliki lahan. Sebagian besar petani hanya menjadi buruh penggarap lahan.¹⁹

Orientasi pembangunan yang cenderung mengejar pertumbuhan dan bertumpu pada strategi industrialisasi, tanpa perencanaan penggunaan tanah yang baik, berakibat pada pengalihfungsian tanah pertanian untuk kegunaan yang lain. Padahal penyusutan/penyempitan lahan pertanian secara tidak langsung akan meningkatkan jumlah petani gurem. Faktanya kebijakan Pemerintah yang cenderung mengejar industrialisasi pertanian tetapi kurang memperhatikan struktur penguasaan tanah, semakin mempersulit terpenuhinya batas minimum kepemilikan tanah pertanian. Program pembangunan bidang perkebunan dengan memberikan kemudahan perizinan bagi perusahaan perkebunan skala besar tanpa sadar menjadi salah satu pemicu terusirnya petani dari tanahnya.

Sangat disadari, orientasi pengelolaan pertanahan diwaktu lampau tidak diarahkan kepada upaya pemerataan aset produksi. Tanah lebih ditekankan sebagai aset produksi dan dialokasikan kepada sektor ekonomi kuat dan besar, karena diyakini akan mampu mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Akibatnya petani kecil semakin terpinggirkan dan menjadi penggarap yang semakin kecil atau menjadi buruh tani. Akibatnya petani miskin bertambah miskin, hal ini semakin parah karena tanah pertanian juga diubah menjadi daerah perumahan, perluasan kota, pengembangan prasarana, dsb. Keadaan ini juga berdampak kepada meningkatnya konflik - konflik pertanahan. Disatu pihak, petani kecil membutuhkan tanah untuk sumber kehidupan dan kelanjutan hidup mereka, sedangkan pihak lainnya (pemodal) pada umumnya memerlukan tanah-tanah tersebut untuk mengembangkan kegiatan usaha ekonomi.

b. Batas Maksimum Luas Tanah Pertanian

Pasal 1 ayat (2) UU PLTP menyebutkan bahwa seorang atau orang-orang dalam satu keluarga dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah, dan faktor lainnya ditentukan penguasaan tanah pertanian tidak melebihi 20 hektar. Sedangkan untuk daerah yang sangat khusus berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum tersebut menjadi 25 hektar. Ketentuan batasan luas maksimum tersebut dimaksudkan agar tanah pertanian tidak hanya dimonopoli oleh orang atau golongan tertentu yang memiliki kekuatan modal. Sangat disayangkan baik UUPA maupun UU PLTP tidak mengatur ketentuan luas maksimum tanah pertanian untuk tanah dengan Hak Guna Usaha dan hak-hak yang bersifat sementara. Pasal 1 ayat (4) UU PLTP menyebutkan bahwa luas maksimum tersebut pada ayat (2) pasal ini tidak berlaku terhadap tanah pertanian yang dikuasai dengan Hak Guna Usaha atau hak-hak lainnya yang

¹⁹ "Pangan Jadi Alat Spekulasi: Konferensi Petani Internasional di Jakarta", Kompas, 5 Juni 2013

bersifat sementara dan terbatas yang didapat dari Pemerintah, yang dikuasai oleh badan-badan hukum.

Tidak tersedianya dasar yuridis maksimum kepemilikan atau penguasaan tanah pertanian dengan HGU berpotensi penguasaan tanah pertanian oleh pemodal besar yang berarti mempersempit peluang akses petani tanpa tanah untuk memiliki tanah garapan.

Demikian juga dengan pembatasan terhadap tanah-tanah nonpertanian, dalam Pasal 12 UU PLTP menyebutkan mengenai perlunya pembatasan luas maksimum luas tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya, namun hingga kini Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan yang diamanatkan pasal tersebut belum diterbitkan.

Implementasi luas batas maksimum tanah pertanian juga terkendala sikap pasif BPN dalam melakukan pengawasan kepemilikan atau penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum. Hal ini salah satunya disebabkan ketentuan Pasal 3 UU PLTP meletakkan kewajiban kepada pemilik atau penguasa tanah untuk melaporkan atas kelebihan dari batas maksimum tanah pertanian kepada Kepala Agraria daerah kabupaten/kota. Sedangkan tindak lanjut penyelesaian atas tanah kelebihan luas maksimum pengaturannya tidak diatur dalam UU PLTP tetapi didelegasikan kepada peraturan pemerintah dengan memperhatikan keinginan pihak yang memiliki kelebihan luas tanah maksimum (Pasal 5 UU PLTP).

Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Barat menyebutkan bahwa dalam pelaksanaannya, umumnya tidak terdapat laporan adanya kelebihan luas batas maksimum terhadap penguasaan tanah pertanian. Penguasaan terhadap tanah hanya dapat terdeteksi dari tanah-tanah yang terdaftar (bersertifikat) saja, atau penguasaan tanah pertanian yang terdaftar di BPN pada umumnya tidak ada yang melebihi batas maksimum. Dinyatakan lebih lanjut bahwa pelanggaran terhadap ketentuan batas maksimum tersebut umumnya dilakukan melalui modus tidak mendaftarkan tanah miliknya atau kelebihan luas tanah didaftarkan atas nama orang lain, sehingga kepemilikan batas maksimum tidak selalu dapat terdeteksi.²⁰

Mekanisme penyelesaian kelebihan batas luas maksimum, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang tahapannya meliputi penghitungan sisa tanah luas batas

²⁰ Hasil wawancara dengan Kepala Wilayah BPN Provinsi Sumatera Barat dalam rangka Pemantauan Pelaksanaan UU PLTP di Padang tanggal 20 Maret 2013

maksimum; penaksiran harga ganti kerugian sisa tanah oleh Panitia *Land Reform* Daerah; dan pemberian ganti kerugian terhadap sisa tanah kelebihan luas maksimum.

Lemahnya penegakan hukum terhadap kepemilikan atau penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum juga disebabkan rendahnya nilai ganti kerugian yang diberikan pada pemegang hak, yaitu hanya dinilai seharga 3,5 juta Rupiah per hektar sebagaimana diatur dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992, yang semula 50.000 Rupiah dikonversi menjadi 3,5 juta Rupiah per hektar, sehingga Panitia Pertimbangan land reform tidak dapat bekerja maksimal, karena tingginya potensi gugatan perdata oleh pemegang hak yang memiliki kelebihan batas luas maksimum tanah pertanian. Disamping itu dengan dibubarkannya Pengadilan *Land Reform* (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964) berdasarkan Undang-Undang Nomor 69 jo Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1970, maka perlindungan terhadap kerja Panitia *Land Reform* dinilai kurang memadai yang berdampak Panitia *Land Reform* tidak dapat melaksanakan tugasnya secara maksimal.

Selain itu ketentuan Pasal 4 UU PLTP terkait mengenai larangan untuk memindahkan hak milik atas seluruh atau sebagian tanah kelebihan (maksimum) kecuali dengan izin kepala agraria daerah kabupaten/kota, dalam pelaksanaannya tidak optimal karena adanya pendapat bahwa hak milik atas tanah merupakan hak keperdataan dan hak milik atas tanah merupakan hak yang sempurna sehingga pemegang hak memiliki kewenangan untuk memindahtangankan hak atas tanahnya.

Meskipun demikian berdasarkan data BPN, *Land Reform* dalam arti redistribusi tanah mulai dilaksanakan sekitar tahun 1961, namun setelah tahun 1965 kegiatan redistribusi tanah untuk pertanian tetap dilakukan tetapi tidak terlalu signifikan. Sampai dengan tahun 2000, setidaknya-tidaknya sebanyak 840.227 hektar tanah obyek *Land Reform* sudah didistribusikan kepada 1,328 juta lebih keluarga petani yang tersebar di seluruh Indonesia. Tahun 2007 Pemerintah mengeluarkan Program Pembaruan Agraria Nasional dengan target mendistribusikan tanah 8-9 juta lahan pemerintah kepada masyarakat dan tahun 2010 Pemerintah melakukan penertiban tanah terlantar yang jumlahnya mencapai lebih dari 7 juta hektar dan diperuntukan bagi kegiatan redistribusi tanah pertanian.

Redistribusi tanah merupakan pembagian tanah-tanah yang dikuasai negara dan telah ditegaskan menjadi obyek *Land Reform* yang diberikan kepada petani penggarap yang telah memenuhi syarat pembagian sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Sesuai Keppres Nomor 32 Tahun 1979

jo PP Nomor 224 Tahun 1961, redistribusi tanah diperuntukan bagi petani yang memiliki kriteria sebagai berikut:

- a) Berdomisili di daerah setempat atau setidaknya tidaknya berbatasan dengan kecamatan dimana letak tanah itu berada (untuk menghindari terjadinya ketentuan tentang guntai);
- b) Pekerjaan penerima redistribusi tanah wajib sebagai petani (*benivecier/farmer*);
- c) Tidak dalam keadaan mempunyai tanah melebihi batas maksimum (*latifundia*);
- d) Sedikit/kurang memiliki tanah (*minifundia*);
- e) Sama sekali tidak memiliki tanah (*landless/tunakisma*)

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Land Reform di Indonesia didasarkan pada Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17 UUPA yang kemudian dijabarkan dalam UU PLTP. Berdasarkan UU PLTP *Land Reform* penetapan batas minimum dan maksimum luas tanah pertanian serta redistribusi tanah baik dari tanah negara maupun tanah kelebihan luas maksimum yang telah diambil alih pemerintah melalui pemberian ganti kerugian. Pelaksanaan UU PLTP kurang efektif karena beberapa kendala seperti penetapan batas luas minimum tanah pertanian sangat dipengaruhi oleh jumlah penduduk, kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tanah, faktor ekonomi dan sosial budaya masyarakat pemegang hak atas tanah pertanian, serta keterbatasan kebijakan pendukung pengusahaan tanah pertanian. Sedangkan ketentuan batas luas maksimum tanah pertanian implementasinya terkendala antara lain oleh faktor yuridis formal sehingga berpotensi terjadinya penyelundupan hukum untuk menghindari ketentuan pembatasan maksimum luas tanah pertanian dan kurangnya pengawasan dari Pemerintah.

B. Saran

Mengingat peran penting ketersediaan tanah pertanian guna menopang ketahanan pangan nasional serta dalam rangka mewujudkan kesejahteraan petani Indonesia, khususnya petani tanpa lahan dan petani dengan lahan di bawah batas minimum kepemilikan tanah pertanian maka UU PLTP masih diperlukan dengan beberapa penyempurnaan sesuai kondisi masyarakat serta dengan memperhatikan kearifan lokal yang dimiliki masing-masing daerah. Penyempurnaan terhadap UU PLTP dapat dilakukan melalui Revisi UU No. 56/Prp/tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian atau dengan memuat substansi pengaturan UU PLTP ini ke dalam RUU tentang Pertanahan yang saat ini sedang dipersiapkan untuk dibahas bersama antara DPR RI dengan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Hukum UUPA*, Bandung: Mandar Maju, 1989.
- Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1985.
- Imam Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta:Gajah Mada University Press, 1994.
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta:Penerbit Buku Kompas, 2008.
- S.M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta: Yayasan Obor, 2008.
- Suhariningsih, *Tanah Terlantar: Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2009.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- BPN-RI, "Pengembangan dan Pemantapan Program Strategis BPN-RI", Pemaparan Kepala BPN-RI pada pembukaan Rakernas, 2010.
- "Reforma Agraria Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat", BPN RI, 2007.

Surat Kabar

- "Konferensi La Via Campesina: Konflik Agraria Dianggap Persoalan Paling Krusial", *Kompas*, 13 Juni 2013.
- "Lahan Pertanian 100.000 Ha Lahan Beralih Fungsi", *Kompas*, 13 Juni 2013.
- "Pangan Jadi Alat Spekulasi: Konferensi Petani Internasional di Jakarta", *Kompas*, 5 Juni 2013

Peraturan Perundang-Undangan

UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

