

REFORMASI AGRARIA DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH

Ahmad Fauzi^a

ABSTRAK

Penelitian ini membahas bagaimana pembaruan agraria dipercayai sebagai proses perombakan agraria di daerah dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, serta terjaminnya kepastian penguasaan atas tanah bagi rakyat sebagai sumberdaya kehidupan mereka, sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat di daerah. Metode penelitian yang digunakan yuridis normatif, hanya meneliti normanya saja sehingga hanya meneliti bahan kepustakaan. Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang menggambarkan secara menyeluruh dan sistematis dari pokok masalah. Hasil yang diperoleh diharapkan memberikan gambaran yang sebenarnya dari permasalahan, maka daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan pelayanan pertanahan secara yuridis formal adalah merupakan urusan wajib yang diberikan oleh Undang-undang kepada pemerintahan daerah, untuk tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Kata kunci: agraria; otonomi daerah; reformasi.

ABSTRACT

This study discusses how agrarian reform is believed to be a process of overhauling land in the region and rebuilding the social structure of society, as well as ensuring certainty over land tenure for the people as their source of livelihood, social welfare system and social security for the people in the region. The research used is normative juridical, only researching the norms so that only researching library materials. In this study, the author uses research specifications that are descriptive analytical, namely research that describes thoroughly and systematically from the subject matter. From the results obtained, it is expected to provide a true picture of the problem. So the regions are expected to be able to increase competitiveness by taking into account the principles of democracy, equity, justice, privilege, and specificity as well as the potential and diversity of regions in the system of the Unitary State of the Republic of Indonesia. The affairs of land services are mandatory matters given by law to regional governments. To achieve legal certainty and protection as well as justice and prosperity for all Indonesian people, the government issued Presidential Regulation Number 86 of 2018 concerning Agrarian Reform.

Keywords: agrarian; reform; regional autonomy.

^a Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara II, Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238, email: ahmadfauzi@umsu.ac.id

PENDAHULUAN

Seiring dengan rezim otoritarian, birokratik dan mengedepankan aspek ekonomi, membawa pengaruh krisis di segala bidang kehidupan dan secara signifikan dengan maraknya penjarahan, kriminalitas, pertentangan internal dan eksternal partai politik serta radikalisme petani. Radikalisme ini kalau dibandingkan radikalisme yang terjadi pada masa kolonial dan masa Orde Lama memiliki karakteristik atau corak yang berlainan. Radikalisme petani pada era kolonial terjadi karena pengambilan tanah (Adat) secara paksa oleh negara bagi kepentingan penguasaan tanah oleh kolonialis Belanda dan Inggris untuk aktivitas usaha perkebunan. Digambarkan bentuk radikalisme petani berupa pemberontakan-pemberontakan skala mikro dipimpin oleh seorang tokoh yaitu seseorang yang mengemban misi untuk membebaskan rakyat dari kesengsaraan dan akan memimpin masyarakatnya secara arif bijaksana. Sementara radikalisme petani pada era Orde Lama lebih diakibatkan oleh intervensi partai politik dalam memblow-out masalah tanah sebagai issue bagi kepentingan partainya. Berlainan dengan masa Orde Baru karakteristik sengketa pertanahan bersifat vertikal antara pemegang hak dengan pengusaha yang berkolaborasi dengan penguasa (birokrasi pemerintah). Tanah pada kurun waktu ini dipandang sebagai bahan komoditi karena paradigmanya adalah pembangunan (developmentalism).

Radikalisme petani pada masa kini menurut Hotman M. Siahaan dicirikan dengan "reclaiming" tanah perkebunan disebabkan karena pemerintah tidak memiliki paradigma dalam penanganan sektor pertanian, nasib petani tetap terus termarginalisasi oleh pemilik modal. Pada masa Orde Baru paradigmanya nampak jelas yaitu revolusi hijau, pertumbuhan ekonomi dan komersialisasi tanah. Bedanya radikalisme lebih rasional, tujuan real kenaikan harga gabah, tuntutan hak tanah. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ayat ini mengandung arti bahwa menjadi kewajiban, agar bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan yang diletakkan dalam kekuasaan negara untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Keberhasilan pembangunan dapat diketahui dari 6 (enam) tolak ukur. Pertama, rakyat bebas dari kemiskinan. Kedua, rakyat bebas dari kebodohan, manusia terberdayakan menjadi manusia modal yang produktif dan dapat meningkatkan pendapatan secara mandiri. Ketiga rakyat bebas dari pengangguran. Keempat, negara bebas dari ketergantungan pada utang dan produk luar negeri. Kelima, negara bebas dari kekurangan devisa mengingat ekspor melebihi impor. Keenam, negara bebas dari kerusakan lingkungan sebab target pembangunan tercapai. Kegiatan pembangunan secara ideal guna mencapai suatu masyarakat adil, makmur, dan merata, bagi sebagian rakyat bukan soal siapa yang berkuasa, siapa yang memerintah dan siapa yang diperintah, tetapi yang penting adalah bagaimana proses atau usaha untuk mencapai kemakmuran dijalankan sesuai cita rasa keadilan rakyat dan jelmaan dari cita-cita dan tujuan nasional. Penelitian ini membahas Pembaruan agraria dipercayai sebagai proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, serta terjaminnya kepastian penguasaan atas tanah bagi rakyat sebagai sumberdaya kehidupan mereka, sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat.

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan adalah Yuridis normati, hanya meneliti normanya saja sehingga hanya meneliti bahan kepustakaan. Pada penelitian ini penulis menggunakan spesifikasi penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang menggambarkan secara menyeluruh dan sistematis dari pokok masalah. Dari hasil yang diperoleh diharapkan memberikan gambaran yang sebenarnya dari permasalahan.

PEMBAHASAN

Reformasi dan Reformasi agraria

Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat, mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi hukum demikian diperlukandalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena disinipun ada hasil-hasil yang harus dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja, ia juga harus dapat membantu perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.¹

Menurut Mochtar Kusumaatmadja yang dikutip oleh H. Riduan Syarani, bahwa ketertiban itu merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Disamping ketertiban tujuan lain daripada hukum adalah tercapainya keadilan, yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat.² Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*Law as a tool of social engeneering*) atau sarana pembangunan dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut: adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.³

Bobot keterkaitan penting teori Mochtar Kusumaatmadja dengan studi ini terletak pada faktor-faktor berikut:

1. Lahirnya perkembangan dan formulasi kebijakan bahan yang berupa bentuk peraturan dan penanganan dalam Hukum Agraria Indonesia yang berlangsung dalam tatanan sosial yang

¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Bandung: Penerbit Alumni, 2002, hlm. 14.

² H. Riduan Syarani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Edisi Revisi. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 24.

³ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Binacipta, 1995, hlm. 13.

dipenuhi dengan nilai, harapan-harapan orientasi yang berkembang dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan tersebut saling menentukan dan mempengaruhi.

2. Reformulasi kebijakan di bidang pertanahan, khususnya reforma terhadap hukum agraria di Indonesia merupakan puncak pertarungan, perdebatan semata. Pertarungan dan perdebatan tersebut, bisa jadi disebabkan oleh perbedaan kepentingan, nilai, orientasi dan harapan dari setiap kekuatan politik.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - pokok Agraria sebagai landasan hukum pertanahan nasional yang mendasarkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, maka ketentuan pertanahan ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - pokok Agraria mengenai pembatasan seperti larangan penguasaan tanah yang melampaui batas agar tidak merugikan kepentingan umum. Sejalan dengan ketentuan tentang pembatasan tersebut, menurut Boedi Harsono, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubung dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya, hal itu menyebabkan menjadi sempitnya, kalau tidak dapat dikatakan, hilangnya sama sekali kemungkinan bagi banyak petani untuk memiliki tanah sendiri.⁴

Dengan demikian apabila disimak dengan seksama, yang dilarang oleh Pasal 7 ini bukan hanya pemilikan tanah yang melampaui batas, tetapi juga penguasaannya, penguasaan tersebut selain dengan hak milik, dapat dikatakan juga dengan hak-hak lain, seperti hak gadai, hak sewa (jual tahunan), usaha bagi hasil dan alin-lain.⁵ Hal ini sejalan dengan pendapat Boedi Harsono yang mengatakan bahwa yang dilarang itu bukan hanya pemilikan, tetapi juga penguasaan tanah dalam bentuk-bentuk lainnya, memang sesuai dengan keadaan Indonesia.⁶ Penetapan penguasaan dan pemilikan luas tanah pertanian di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, diselenggarakan berdasarkan konsepsi revolusi Indonesia yang bertujuan untuk mencapai masyarakat sosialis Pancasila agar dapat merubah nasib warga negara Indonesia sehubungan dengan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah yaitu pembagian yang merata atas sumber penghidupan.⁷

Reforma Agraria merupakan agenda besar bangsa yang membutuhkan perencanaan penyelenggaraan yang cermat guna memastikan tercapainya tujuan. Secara garis besar, mekanisme penyelenggaraan reforma agraria mencakup empat lingkup kegiatan utama, yakni (1) penetapan obyek; (2) penetapan subyek; (3) mekanisme dan *delevery system* reforma agraria; dan (4) *access*

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 368.

⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 204.

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 204.

⁷ Ni Nyoman Mariadi, Tesis, Kewenangan Pemerintah Dalam Menetapkan Penguasaan Dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian, Program Magister, Program Studi Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana, Universitas Udayana, Denpasar, 2011, hlm. 33.

reform.⁸ Reforma agraria yang selalu diartikan dengan pembaharuan agraria, yang sering juga dikaitkan dengan *land reform* merupakan suatu upaya untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, tujuan pokok dari reforma agraria adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), peningkatan produktivitas, dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan agraria itu sendiri dapat dimaknai sebagai suatu kondisi dimana struktur penguasaan tanah secara relatif tidak memperlihatkan ketimpangan, yang memberikan peluang bagi terciptanya penyebaran dan penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan, dan kemudian menjadi basis bagi partisipasi aktif (dan produktif) bagi sebagian besar penduduk yang nyatanya bergantung pada aktivitas pertanian untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional, baik secara sosial, ekonomi, maupun politik.⁹

Klarifikasi makna dari pengertian reformasi perlu dikemukakan sebagai pembahasan awal dalam tulisan ini mengingat dalam masyarakat berkembang beragam penamaan dan pemaknaan tentang reformasi terutama reformasi dalam kaitannya dengan masalah agraria. Diharapkan dengan pengklarifikasian yang jelas tidak lagi terjadi kerancuan makna agenda besar yang hendak digulirkan ini. Gunawan Wiradi¹⁰ membedakan makna reformasi dengan reformasi agraria, karena keduanya memiliki nuansa arti yang berbeda. Reformasi diartikan sebagai pembaharuan yang bertujuan mengoreksi bekerjanya berbagai institusi, dan berusaha menghilangkan berbagai bentrokan yang dianggap sebagai sumber tidak bekerjanya institusi-institusi dalam suatu tatanan sosial. Jadi tujuannya lebih dari memperbaharui fungsi daripada struktur. Sedangkan reformasi agraria tidak saja melakukan perubahan fungsi tetapi juga mencakup perubahan struktur dalam kerangka agrarian transformation yaitu transformasi sosial-ekonomi masyarakat pedesaan yang menurut Wiradi menarik dibahas baik "das sein" maupun "das sollennya".

Pertanyaan yang muncul adalah agraria akan diapakan oleh bangsa ini? Struktur agraria yang seperti apa yang hendak kita inginkan? Kenyataan dari pengalaman empirik tiap-tiap negara memiliki pengalaman yang berbeda antara satu dengan lainnya. Sementara Soemardjono melihat reformasi agraria hanya sebatas dalam konteks landreform yang menurut hemat penulis terlalu sempit¹¹. Kajian sosial-politis yang berdasarkan penelusuran sejarah digambarkan di luar negara sosialis reformasi agraria dimaksudkan untuk membebaskan masyarakat pertanian dari kungkungan sistem penguasaan tanah tradisional yang memberi peluang berkembangnya persaingan pemilik tanah. Pandangan evolusionis menyatakan bahwa: "tidak meratanya distribusi tanah, mengakibatkan kurang optimalnya pemanfaatan tanah. Sementara kebijakan perpajakan dan pemukiman kembali tidak cukup efektif mendorong peningkatan produksi dan kesejahteraan petani.

Pendapat lain dari hasil WCARRD diadakan *Food and Agriculture Organization* (FAO) di Roma 1979: "reformasi agraria adalah gerakan secara terus-menerus bersifat multi aspek dalam *redistributive landreform*". Beberapa pandangan lain seperti Budiman Sudjatmika dalam tulisannya

⁸ Muhammad Ilham Arisaputra. "Access Reform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat". *Disertasi*. Surabaya: Fakultas Hukum UNAIR Surabaya, 2015, hlm. 236.

⁹ Berharnhard Limbong, *Reforma Agraria*, MP Pustaka Margaritha, 2012, hlm. 294.

¹⁰ Gunawan Wiradi, *Reformasi Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Cetakan Pertama, KPA, Insist, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000. hlm 34.

¹¹ Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Landreform*, FORUM KEADILAN No.07, 23 Mei 1999, hlm. 43.

di harian Kompas dalam perdebatannya dengan Asriwati mempersoalkan reformasi agraria dinyatakan: "tidak tepat menetapkan landreform sebagai basis reformasi agraria karena dalam soal pertanahan tidak terdapat adanya fakta kontradiksi antara tuan tanah dengan hamba tani. Dua rekomendasi Budiman atas fenomena konflik agraria yaitu:

1. Negara bertanggung jawab untuk menyelesaikan kasus tanah dan petani seadil-adilnya dan mengembalikan tanah rampasan kepada si berhak;
2. Negara bertanggung jawab untuk memberikan kebebasan seluas-luasnya dan memberikan hak kepada petani untuk berorganisasi serta memberikan hak untuk ikut melakukan akses kebijakan negara.¹²

Sementara Asriwati menyatakan sebaliknya bahwa karena problema dasar agraria akibat kapitalisme agraria dengan watak/ karakter modal untuk eksploitasi, ekspansi untuk mengeruk sumber daya dijadikan modal kapitalis. Berdasarkan analisis problem mendasar kaum tani yang menunjukkan ketimpangan struktur agraria dan meluasnya sengketa, maka reformasi agraria menjadi suatu keharusan memecahkan problema mendasar kaum tani. Maknanya penataan kembali struktur agraria yang timpang secara menyeluruh ke arah terwujudnya keadilan agraria¹³. TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut: *Pertama*, Mengutamakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; *Kedua*. Penghormatan dan perlindungan atas HAM; *Ketiga*. Penghormatan terhadap supremasi hukum; *Kempat*. Kesejahteraan masyarakat; *Kelima*. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan terhadap hukum, mengoptimalkan transparansi dan partisipasi masyarakat.

Keenam, Mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, eksploitasi dan konservasi sumber daya pertanian/alam yang tidak lagi mempertimbangkan gender; *Ketujuh*, Menjaga keberlanjutan, sehingga bermanfaat bagi generasi sekarang dan yang akan datang; *Kedelapan*. Melaksanakan fungsi sosial, melestarikan, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat; *Kesembilan*. Meningkatkan koherensi dan koordinasi antar sektor pembangunan dan daerah dalam pelaksanaan reformasi pertanian dan pengelolaan sumber daya alam; *Kesepuluh*. Mengakui, menghormati dan melindungi hak-hak masyarakat adat dan keanekaragaman budaya bangsa terkait pertanian/sumber daya alam; *Kesebelas*. Mengupayakan keseimbangan antara hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa atau sederajat), masyarakat dan perseorangan; *Keduabelas*. Pelaksanaan desentralisasi dalam bentuk pembagian kewenangan di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau setingkat dengan pengalokasian dan pengelolaan sumber daya alam. Ida Nurlinda menyederhanakan prinsip pembaharuan agraria dari *Keduabelas* prinsip menjadi tiga prinsip pembaharuan agraria, yaitu keadilan, demokrasi, dan berkelanjutan. Ketiga prinsip tersebut merupakan jiwa dari UUPA sebagaimana ditegaskan dalam prinsip dasarnya.¹⁴

¹²Budiman Sudjatmiko, *Reformasi Agraria dan Kesejahteraan Petani*, KOMPAS 30 September 2000, hlm. 5

¹³Asriwati, *Reformasi Agraria, Jawaban Atas Problem Kaum Tani catatan atas tulisan Budiman Sudjatmiko*, KOMPAS, 16 Oktober 2000, hlm. 5

¹⁴Ida Nurlinda. *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2009, hlm. 45.

Reformasi Agraria dalam Kerangka Otonomi Daerah

Persoalan paradigma menurut hemat penulis, menjadi hal yang penting berkenaan dengan pemaknaan yang terbagi menjadi dua kubu atas paradigma hak menguasai negara atas sumber daya agraria sebagai pengertian dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 mengandung pemaknaan paradigma yang dubius yaitu: "dikuasai oleh negara" yang dapat diartikan "state based agrarian resource management" yang berarti manajemen pengelolaan sumber daya agraria yang berbasis pada negara. Konsekuensi negara dalam hal ini pemerintah secara sentralistik, birokratik memiliki kewenangan untuk mengatur segala sesuatu yang bersangkutan paut dengan pengelolaan agraria. Gambaran nyata ditunjukkan pada periode berkuasanya Orde Baru yang mengedepankan ekonomi, mendorong investasi modal dengan konsekuensi kemudahan untuk aktivitas perolehan tanah. Praktik pembebasan tanah mendorong terjadinya akumulasi secara timpang penguasaan tanah secara besar-besaran. Tumbanganya Orde Baru, kuatnya desakan daerah-daerah (propinsi) untuk memperoleh otonomi, banyaknya "reclaiming" yang menurut Black dikatakan sebagai:

"to claim or demand back; to ask for the return or restoration of a thing; to insist upon one's right to recover that which was one's own, but was parted with conditionally or mistakenly; as to reclaim goods which were obtained from one under false pretenses"¹⁵.

Arti secara umum definisi Black tersebut, si pemegang hak atas tanah mempertanyakan kembalinya/pemulihan hak-haknya yang terampas karena tindakan (negara) yang salah atas sumber daya yang dimilikinya berupa tanah/lahan garapan. Argumentasinya jelas, bahwa maraknya reclaiming lebih diakibatkan tidak bekerjanya hukum sebagaimana yang seharusnya, lemahnya sikap aparat penegak hukumnya. Pada gilirannya reclaiming bermuara pada desakan adanya reformasi di segala bidang yang sampai sekarang belum juga menemukan formatnya antara lain menginginkan perombakan total atas paradigma itu. Para teoritis, LSM menawarkan paradigma "Community based agrarian resource management" yang bermakna pengelolaan sumber daya agraria berbasis masyarakat.

Reformasi Agraria (*Landreform*) mempunyai tujuan yang sangat luas yakni dari aspek sosial ekonomis, sosial politis, dan mental psikologis: *Pertama*, Sosial ekonomis, yaitu memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi fungsi sosial pada hak milik, memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat. *Kedua*, Sosial politis yaitu mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan kepemilikan tanah yang luas, mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil dan taraf hidup rakyat. *Ketiga* Mental Psikologis yaitu meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai kepemilikan tanah. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya. Inti tujuan Landreform Indonesia adalah untuk meningkatkan

¹⁵ Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, St Paul Min. West Publishing, 1990, hlm.1271.

penghasilan dan taraf hidup petani sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur.¹⁶

Otonomisasi Bidang Keagrariaan

Otonomisasi Bidang Keagrariaan ditetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah untuk mencapai sasaran: peningkatan pelayanan publik, kesetaraan hubungan pemerintah pusat dan daerah, menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi, kesejahteraan masyarakat, menciptakan ruang luas kemandirian daerah. Daerah yang telah siap melaksanakan otonomi penuh dapat mulai 1 Januari 2001. Konsisten dengan tujuan tersebut, maka diundangkanlah produk hukum sebagai ketentuan operasionalisasinya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juncto Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom merupakan salah satu perangkat hukum yang sejalan dengan digulirkannya otonomi daerah yang merupakan upaya untuk membatasi kewenangan pusat dan propinsi sebagai daerah otonom.

Masalah hukum yang muncul dalam konteks normatif muncul pada Bab II Pasal 2 Ayat (3) angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 bahwa kewenangan pemerintah di bidang pertanahan mencakup:

- (a) penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah,
- (b) penetapan persyaratan landreform,
- (c) penetapan standar administrasi pertanahan,
- (d) penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan dan
- (e) penetapan kerangka dasar kadastral nasional dan pelaksanaan pengukuran kerangka dasar kadastral nasional orde I dan II.

Sedangkan berdasarkan Pasal 3 Ayat (5) peraturan pemerintah tersebut tidak disebut kewenangan bidang pertanahan yang diberikan kepada propinsi apalagi ke daerah tingkat II. Konsekuensinya merujuk pada ketentuan pasal 2 peraturan pemerintah tadi, maka kewenangan pemerintah daerah tingkat II adalah selain yang tersebut pada pasal 2 itu. Berkenaan dengan itu, pertanyaannya apakah dimungkinkan otonomisasi bidang keagrariaan sejalan dengan maksud peraturan perundang-undangan. Pemikiran tentang hal itu pernah dikemukakan Roestomo Eko dalam tulisannya menyatakan bahwa ada beberapa bidang keagrariaan yang dapat diotonomisasikan dan sebaliknya ada pula bidang keagrariaan yang tidak dapat diotonomisasikan.

Ada beberapa argumentasi yang diajukannya¹⁷:

1. Diperlukan standarisasi mekanisme, penjadualan, biaya, standar dokumen, metode/ tehnik, peralatan yang harus mengacu pada sistem informasi nasional (SIN) dan sistem informasi pertanahan (SIP) sehingga perlu diatur pusat. Hal ini yang tidak dapat diotonomisasikan;

¹⁶BPN-RI, Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat, 2007, hlm. 19

¹⁷Roestomo Eko, *Urusan Pertanahan, Bisakah Diotonomikan?*, Harian SURYA, Rabu, 02 Agustus 2000, hlm. 17

- 2 Pelayanan pertanahan yakni pelaksanaan sertifikasi, ijin lokasi, penyelesaian sengketa yang esensinya pengendalian dan penerbitan atas penggunaan dan penguasaan tanah bersasakan sederhana, cepat, konsisten, murah dan menjamin kepastian hukum.

Singkatnya menurut Roestomo, inilah yang diotonomisasikan ke daerah, namun dengan pendapat Roestomo Eko justru menunjukkan inkonsistensi pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah nomor 25 Tahun 2000 misalnya bagaimana pada tataran *policy* (kebijakan) sumber daya alam (agraria dalam konteks yang lebih luas) diimplementasikan berdasarkan kearifan lokal dengan prinsip "*Prior Informed Consent*". Artinya segala bentuk kebijakan bidang sumber daya alam di daerah tingkat II senantiasa dilakukan dengan mengajak bersama-sama masyarakat Adat. Jika hal demikian tidak memperoleh persetujuan masyarakat Adat, konsekuensi hukumnya *policy* tersebut harus dibatalkan. Prinsip kedua yang harus dimasukkan adalah "*Prima Ad Facie*" bahwa pengalihan hak suatu obyek sumber daya alam (termasuk tanah) harus memperhatikan, mengakui hak-hak yang telah diperoleh yang sudah ada sebelum peralihan hak itu. Mekanismenya, jika peralihan hak itu, nyata-nyata akan mengalienasi hak-hak masyarakat (Adat) yang telah ada, maka wajib dibatalkan. Sebaliknya jika mekanisme penyelesaian secara adil ditempuh dan hak-hak masyarakat (Adat) terpenuhi, maka pasti peralihan hak itu tidak akan menimbulkan konflik¹⁸. Disamping itu, masalah keagrariaan lebih luas dari hanya sekedar pertanahan saja, jika yang diotonomisasikan sebatas pada soal pelayanan, maka tak beda dengan era Orde Baru yaitu sentralistik, birokratik penuh dengan anasir kolusi, korupsi dan nepotisme.

Pandangan realistik Maryudi Sastrowihardjo dalam konteks pertanahan bahwa harus dilakukan desentralisasi pengurusan tanah dan pengakuan hak ulayat sebagai prasyarat menghindari atau mengurangi potensi konflik pertanahan di tingkat regional maupun lokal¹⁹. Pemberian hak kepada daerah untuk menentukan kebijakan secara mandiri (tanpa intervensi) dengan merekonstruksi kembali kearifan-kearifan budaya lokal termasuk budaya hukum adat. Seperti diutarakan oleh Ruwastuti bahwa selama ini hukum rakyat (Adat) senantiasa berhadapan dalam wujud konflik laten dengan hukum negara (yang sangat dipengaruhi kehendak pemerintah sebagai pemegang kekuasaan²⁰). Persoalannya secara mendasar adalah kesiapan daerah untuk mampu menentukan rencana, membuat kebijakan berdasarkan kemampuan daya, dana kemauan untuk menggaling semua stake holders untuk memikirkan bagaimana mengelola dengan sistem manajemen yang transparan sumberdaya agraria yang ada di daerah.

Reformasi agraria harus dilakukan secara terencana, bersifat *top-down*, bersasaran khusus (tertentu) yaitu keagrariaan, merupakan gerakan sosial (*social movement*) untuk melakukan *social engineering* atau rekayasa sosial²¹. Namun reformasi agraria harus senantiasa dalam koridor hukum

¹⁸ Maria Rita Ruwastuti, *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria*, Penyunting Noer Fauzi, Cetakan Pertama, Insist Press bekerjasama dengan KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 83-153

¹⁹ Maryudi Sastrowihardjo, *Kebijakan Masalah Pertanahan Pada Era Reformasi Untuk Pengembangan Sub Sektor Perkebunan*, makalah Seminar Pertanahan (Perkebunan) Diselenggarakan Komisi A (Pemerintahan) DPRD Prop. Jawa Timur dengan Fak. Hukum UNAIR dan Kantor Wilayah BPN Jawa Timur di Gedung DPRD Tingkat I Surabaya, 2000, hlm. 10

²⁰ Maria Rita Ruwastuti., *Op. Cit* hlm.157-159.

²¹ Gunawan Wiradi, *Reformasi Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Cetakan Pertama, KPA, Insist, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 194-196

agar tidak terjebak dalam "*revolusi yang inkonstitusional*". Dengan demikian reformasi agraria harus dibingkai dengan kaidah hukum (*being ruled by law*) yang dirumuskan bersama-sama semua stake holder. Dalam hal penanganan gerakan reformasi agraria oleh suatu lembaga oleh badan otorita khusus²².

Berdasarkan penelitian tidak sesuai karena alasannya adalah berdasarkan data empiris bahwa sekalipun independensi lembaga tersebut tidak diragukan, namun mesti dijadikan ajang oleh kelompok-kelompok kepentingan (*vested interest groups*) untuk menjatuhkan kelompok lain baik langsung maupun tidak langsung. Jika ini yang terjadi dapat dipastikan reformasi akan menemui kegagalannya persis serupa dengan BPPN dan masih banyak lembaga-lembaga. Beberapa kasus/sengketa agraria di berbagai daerah merupakan bukti bahwa Pertama: Undang-undang Pokok Agraria memerlukan koreksi total dalam konteks pengaturan yang konsisten dengan bidang sumber daya alam lainnya. Kedua: intervensi melibatkan para pihak yang bersengketa dan stake holder lainnya justru tidak mempercepat penyelesaiannya. Ketiga: sebaliknya kesiapan, kedewasaan, kearifan daerah menyikapi persoalan yang ada hendaknya disikapi sebagai "tantangan" kesiapannya dalam meretas jalan kemandirian dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Dalam hal ini Reforma Agraria dapat diartikan sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan asyarakat "baru" yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya dan penguasaan tanah. Meskipun demikian landreform tidak akan berhasil jika tidak didukung oleh program-program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya menyimpulkan bahwa "landreform" dalam pengertian luas akhirnya dapat disamakan dengan "*agrarian reform*", reforma agraria, yakni suatu upaya untuk mengubah struktur agraria demi terciptanya tujuan sebagaimana disebutkan di atas. Jadi reforma agraria dapat diartikan sebagai landreform Penataan ulang struktur penguasaan tanah (landreform), bukan saja aka memberikan kesempatan kepada sebagian besar penduduk yang masih menggantungkan hidupnya pada kegiatan pertanian untuk meningkatkan taraf kehidupannya.

Lebih dari itu, landreform bukan hanya akan suatu dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini akan membuka kesempatan untuk terjadinya proses pembentukan modal (*capital formation*) di pedesaan yang akan menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh. Selain itu, ia juga akan memberikan sejumlah kekuasaan pada kelompok-kelompok petani miskin di pedesaan di dalam ikatan-ikatan sosial pada masyarakatnya. Memberikan tanah kepada para petani miskin yang selama ini terpinggirkan. Jadi, reforma agraria selain merupakan bagian dari program pembangunan ekonomi, juga bermakna sebagai "suatu program politik untuk merubah struktur kekuasaan dalam lapangan agraria (penguasaan dan penggunaan

²² *Ibid.*

sumber-sumber agraria). Di dalamnya, redistribusi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang telah dikuasai dalam skala besar atau melebihi batas maksimum yang ditentukan, dan pengembalian tanah-tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang diambil dari penguasaan rakyat sebelumnya, menjadi satu program penting dalam rangka merombak struktur penguasaan tanah atau sumber-sumber agraria tersebut. Dalam konteks peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat, dapat dikatakan hampir semua negara industri maju telah melakukan reforma agraria sebelum melaksanakan industrialisasinya.

Pengalaman pelaksanaan reforma agraria di sejumlah negara Asia (seperti: Taiwan, Jepang, Korea Selatan, dan Cina), Afrika dan Amerika Latin, seperti menunjukkan setidaknya ada 10 (sepuluh) aspek utama yang perlu diurus kelengkapannya oleh penyelenggara negara bila reforma agraria mau berhasil, yakni: (1) Mandat Konstitusional, (2) Hukum Agraria dan Penegakkannya, (3) Organisasi Pelaksana, (4) Sistem Administrasi Agraria, (5) Pengadilan, (6) Desain Rencana dan Evaluasi, (7) Pendidikan dan Latihan, (8) Pembiayaan, (9) Pemerintahan Lokal, dan (10) Partisipasi Organisasi Petani. Reforma agraria akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh. Reforma agraria yang berhasil ditandai oleh kepastian penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tata-guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumberdaya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang mampu membuat keluarga petani mampu melakukan re-investasi dan memiliki daya beli yang tinggi. Kalau hal ini terjadi, sektor pertanian kita akan menjadi sandaran hidup mayoritas rakyat dan juga sekaligus penyokong industrialisasi nasional.

Joyo Winoto berpandangan bahwa tanah adalah modal kehidupan, agar tanah menjadi modal kehidupan ada 4 (empat) prinsip yang meliputi:

1. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan hidup berkeadilan,
3. Pertanahan harus berkontribusi nyata untuk menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia,
4. Pertanahan harus secara nyata untuk menata kehidupan yang harmonis dan mengatasi berbagai konflik sosial.²³

Menurut Pasal 2 huruf (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g), Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, tujuan reforma agraria sendiri adalah:

- a. mengurangi ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan;
- b. menangani Sengketa dan Konflik Agraria;
- c. menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- d. menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan;

²³Ronny Sautma Hotma Bako, Masa Depan Reforma Agraria di Indonesia, P3DI Setjen DPR RI, rsh_bako@yahoo.com, diakses tanggal 22-10-2021, hlm. 183.

- e. memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi;
- f. meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; dan
- g. memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Keputusan Presiden ini dikeluarkan dalam rangka mengakomodir reformasi dibidang agraria, termasuk didalam Keputusan Presiden ini adalah program Tanah Objek Reforma Agraria. Selama ini, dalam penanganan dan pengurusan masalah pertanahan, baik itu sengketa maupun konflik pertanahan di daerah, peran pemerintah daerah sangat minim, bisa dibilang hampir tidak ada. Selama ini pemerintah daerah hanya fokus dalam pemberian izin kepada perusahaan-perusahaan perkebunan yang tergolong besar. Di sisi lain, dalam penanganan sengketa maupun konflik pertanahan, pemerintah daerah justru terkesan setengah hati dalam menyelesaikannya, sebagaimana dalam pasal 1 Ayat (2),(3) dan (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan:

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Selanjut pasal 1 Ayat (3) disebutkan yang menjadi unsur pemerintahan daerah adalah Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan pada pasal 1 Ayat (4) nya disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”

Dalam hal pertanahan, pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah propinsi mempunyai urusan wajib dalam pelayanan pertanahan. Dalam Pasal 13 ayat (1) disebutkan:

“Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;”

Sesuai dengan bunyi pasal diatas, terutama pada huruf (k), seharusnya pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan sengketa atau konflik pertanahan. Tidak mesti selalu sengketa pertanahan itu harus diselesaikan oleh pemerintah pusat, karena seyogyanya, yang seharusnya pemerintah daerah justru harus lebih mengetahui permasalahan dan pemecahan masalah terkait sengketa atau konflik pertanahan yang ada didaerahnya. Terkait dengan pemerintah daerah kabupaten/kota pun demikian. Dalam Pasal 14 ayat (1) huruf (k) pun disebutkan bahwa yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah kabupaten/kota termasuk dalam hal pelayanan pertanahan. Masalah pertanahan didaerahnya, seharusnya pemerintah daerah, baik itu pemerintah propinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota bisa menanganinya. Karena sudah diberi mandat oleh Undang-undang, harusnya pemerintah daerah dapat membentuk tim dalam mengatasi berbagai permasalahan didalam bidang pertanahan yang terjadi diwilayah administrasinya, tidak harus menunggu keputusan atau kebijakan dari pemerintah pusat.²⁴ Namun demikian, kewenangan yang demikian terhambat oleh berbagai keputusan pemerintah lainnya yang seakan – akan enggan melepaskan seluruhnya urusan pertanahan kepada pemerintah daerah, baik itu tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/kota.

Hal ini tampak dengan keluarnya berbagai peraturan pelaksana mulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 juncto (jo) Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110 Tahun 2001, yang pada intinya, kesemua peraturan hukum tersebut tetap menyatakan bahwa kewenangan di bidang pertanahan tetap menjadi urusan Pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Keberadaan Kantor Badan Pertanahan Nasional baik di tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota tetap dipertahankan sebagai instansi vertikal Pemerintah di Daerah, di mana personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi tidak diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dan yang terakhir dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 yang kembali mempertahankan keberadaan BPN sebagai instansi vertikal Pemerintah di bidang pertanahan di daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Hal ini menyebabkan kewenangan pemerintah daerah yang sebelumnya telah diberikan melalui Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah menjadi terkebiri. Akibatnya pemerintah daerah melalui gubernur maupun walikota/bupati tidak dapat berbuat apapun selain diam dan menyerahkannya kepada Badan Pertanahan Nasional yang bekerja dibawah instruksi Menteri yang merupakan delegasi dari pemerintah pusat. Jika dilihat dari azas hukum yang berlaku yaitu *Lex Superior Derogat Legi Inferior* maka kesemua aturan mulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 juncto (jo) Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110

²⁴Subhan Zein, "Reformasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang di Indonesia", *Jurnal ilmiah Hukum*, Fakultas Hukum Dirgantara Suryama Vol. 9 No. 2, Maret 2019, hlm 133.

Tahun 2001, Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 seharusnya tunduk kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Hal ini dikarenakan Undang-undang ini dianggap produk hukum yang dibuat oleh pejabat yang lebih tinggi kedudukannya dibanding peraturan hukum yang lain. Selanjutnya, dalam hal permasalahan pertanahan, seharusnya pemerintah pusat menyerahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah, dikarenakan seringkali keputusan yang diberikan oleh pemerintah pusat tidak pas atau tidak sesuai dengan permasalahan yang terjadi di daerah, sehingga menimbulkan permasalahan baru dikemudian hari yang mengakibatkan penyelesaiannya terkesan panjang dan berlarut-larut.²⁵

PENUTUP

Dapat disimpulkan reformasi agraria merupakan agenda mutlak yang harus segera direalisasikan khususnya dalam kerangka otonomi daerah agar tujuan dari otonomi daerah untuk memiliki kewenangan dalam mendayagunakan potensi kekayaan sumber daya alam secara optimal dapat tercapai sesuai dengan semangat Undang - Undang Nomor 22 tahun 1999 jo Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Prasyarat untuk melakukan reformasi agraria dimulai dari penyamaan ide, paradigma, sosialisasi ide kepada semua stake holder, gerakan secara serempak dari semua stake holder untuk melaksanakan sesuai dengan tahapan, berkelanjutan dan dievaluasi secara periodik. Reformasi agraria harus dilaksanakan didalam kerangka hukum yaitu harus diatur dalam sistem hukum nasional tentang sumber daya alam yang berkeadilan, konsisten (dalam arti sistem hukum), berkelanjutan dengan memperhatikan pada nilai-nilai adat untuk mengakui adanya eksistensi hak ulayat oleh karena itu prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, koordinasi yang terintegrasi, dan populis.

Dalam kaitan ini, untuk mengimplementasikan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah tersebut dengan melakukan langkah-langkah yang lebih proaktif untuk membela kepentingan masyarakat secara menyeluruh, khususnya rakyat dalam upaya mempercepat tercapainya tingkat kesejahteraan hidup. Dalam Upaya menggerakkan potensi Sumber Daya Agraria terutama pada basis masyarakat pertanian, dipandang perlu untuk dilaksanakan program sistem pendaftaran tanah sistematis, dalam upaya mempercepat proses sertifikasi tanah-tanah pertanian sebagai modal dasar untuk penguatan modal kerja sekaligus dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani. selanjutnya sesegera mungkin melakukan langkah-langkah kongkrit untuk menyusun Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dan Program Legislasi Daerah, dengan mengedepankan prinsip-prinsip kebangsaan, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak rakyat, pluralisme dan unifikasi hukum, serta menghormati hukum yang hidup dalam masyarakat. Dalam kaitannya untuk menghormati hukum yang hidup dalam masyarakat ini, upaya yang harus dilakukan adalah dengan memberdayakan penghormatan dan sekaligus mengakui secara arif dan bijaksana tentang

²⁵ *Ibid*, hlm 135.

keberadaan hak-hak masyarakat tanah hak ulayat (tanah adat) dengan memegang teguh prinsip-prinsip *good governance* dan pembelaan kepada kepentingan hak-hak kerakyatan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Berharnhard Limbong, *Reforma Agraria*, MP Pustaka Margaritha, 2012.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, St Paul Min. West Publishing, 1990.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Djambatan, 2008.
- Gunawan Wiradi, *Reformasi Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Cetakan Pertama, KPA, Insist, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- H. Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa*, Media Abadi, 2005.
- Maria Rita Ruwiasuti, *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria*, Penyuntng Noer Fauzi, Cetakan Pertama, Insist Press berkerjasama dengan KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Binacipta, 1995.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Bandung: Penerbit Alumni, 2002.
- H. Riduan Syarani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Edisi Revisi. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Jurnal

- Fatimah, "Reforma Agraria Dalam Konteks Peningkatan Akses Kaum Tani Miskin Terhadap Penguasaan Tanah di Indonesia", *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 10 No. 5 Juli – Desember 2015.
- Subhan Zein, "Reformasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang di Indonesia", *Jurnal ilmiah Hukum*, Fakultas Hukum Dirgantara Suryama Vol. 9 No. 2, Maret 2019.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

Sumber Lain

Asriwati, Reformasi Agraria, *Jawaban Atas Problem Kaum Tani catatan atas tulisan Budiman Sudjatmiko*, KOMPAS, 16 Oktober 2000.

Budiman Sudjatmiko, *Reformasi Agraria dan Kesejahteraan Petani*, KOMPAS 30 September 2000.

BPN-RI, Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat, 2007, <http://digilib.ui.ac.id/detail?id=20304353&lokasi=lokal>, diakses tanggal 21-10-2021.

Hotman M Siahaan, *Radikalisme Petani Bergerak ke Puncak*, KOMPAS, 02 Oktober, 2000.

Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Landreform*, FORUM KEADILAN No.07, 23 Mei 1999.

Maryudi Sastrowihardjo, *Kebijakan Masalah Pertanahan Pada Era Reformasi Untuk Pengembangan Sub Sektor Perkebunan*, makalah Seminar Pertanahan (Perkebunan) Diselenggarakan Komisi A (Pemerintahan) DPRD Prop.Jawa Timur dengan Fak.Hukum UNAIR dan Kantor Wilayah BPN Jawa Timur di Gedung DPRD Tingkat I Surabaya, 2000.

Muhammad Ilham Arisaputra. *"Access Reform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat"*. Disertasi. Surabaya: Fakultas Hukum UNAIR Surabaya, 2015.

Ni Nyoman Mariadi, Tesis, Kewenangan Pemerintah Dalam Menetapkan Penguasaan Dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian, Program Magister, Program Studi Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana, Universitas Udayana, Denpasar, 2011.

Roestomo Eko, *Urusan Pertanahan, Bisakah Diotonomikan?*, Harian SURYA, Rabu, 02 Agustus 2000.

Ronny Sautma Hotma Bako, Masa Depan Reforma Agraria Di Indonesia, P3DI Setjen DPR RI, rsh_bako@yahoo.com, diakses tanggal 22-10-2021.