

REKONSEPTUALISASI MODEL PROGRAM *LANDREFORM* YANG BERKEADILAN SOSIAL

Iwan Permadi

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT. Haryono 169 Malang
Email : permadi_iwan@yahoo.com

Abstract

In Indonesia there are imbalances in land ownership, namely land is mostly owned by land lords, while farmers can only be farm laborers because they do not have enough capital to buy land. This condition will result in an imbalance in the structure of land ownership because farmers should own land, not the owners of capital. This study uses a normative juridical research method using statute and case approach. The results show that one of the methods taken by the Government is a land reform program, namely a concept and strategy for changing the structure of agrarian control in a better direction for rural residents, especially the peasants by changing the structure of land ownership of landlords given to poor farmers who have no land. Reconceptualization of the right model for land reform and equitable redistribution of land is through government policies that have political will to give land to the community, especially landless farmers through the use of rights or management rights.

Key words: *Model, Land Reform, Social Justice.*

Abstrak

Di Indonesia terdapat ketimpangan dalam pemilikan tanah, yaitu tanah sebagian besar dimiliki oleh para tuan tanah (*Land Lord*), sedangkan para petani hanya bisa sebagai buruh tani karena mereka tidak cukup memiliki modal untuk membeli tanah. Kondisi ini akan mengakibatkan suatu ketimpangan dalam tatanan pemilikan tanah, karena seharusnya para petanilah yang memiliki tanah, bukan para pemilik modal. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang undangan dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa salah satu cara yang dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan program *landreform* yaitu sebuah konsep dan strategi tentang perubahan struktur penguasaan agraria ke arah yang lebih baik bagi penduduk pedesaan, khususnya kaum tani dengan merubah struktur kepemilikan tanah dari tuan tanah yang diberikan kepada petani miskin yang tidak punya tanah. Rekonseptualisasi model yang tepat untuk *landreform* dan redistribusi tanah yang berkeadilan adalah melalui kebijakan pemerintah yang mempunyai *political will* untuk memberikan tanah-tanah kepada masyarakat khususnya petani yang tidak punya tanah melalui alas hak yaitu hak pakai atau hak pengelolaan.

Kata kunci: Model, Land Reform, Keadilan Sosial.

Latar Belakang

Pemilikan tanah di Indonesia sebagian besar dimiliki oleh para tuan tanah atau dalam istilah agraria disebut sebagai *Land Lord*, sedangkan para petani hanya bisa sebagai buruh tani karena mereka tidak cukup memiliki modal untuk membeli tanah. Kondisi ini akan mengakibatkan suatu ketimpangan dalam tatanan pemilikan tanah, karena seharusnya para petanilah yang memiliki tanah, bukan para pemilik modal (*capital*).

Di samping itu masih banyak ditemukan di pedesaan yang tanahnya bukan milik para petani setempat, melainkan sudah berpindah tangan ke pemilik modal yang sebagian besar tempat tinggalnya jauh dari lokasi tanah tersebut. Untuk mengantisipasi ketimpangan ini sebenarnya sudah ada regulasi dari Pemerintah yaitu pertama dengan mengatur bahwa tanah khususnya tanah pertanian harus dikerjakan sendiri oleh pemiliknya dan regulasinya sudah diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 tentang larangan tanah *absentee*, yaitu dilarang kepemilikan tanah pertanian yang lokasinya di luar kecamatan yang bersangkutan. Faktanya aturan untuk menghambat atau menghalangi pemilikan tanah oleh *Land Lord* itu menjadi tidak berdaya karena kekuatan modal yang dimiliki oleh orang-orang kaya tersebut.

Persoalan selanjutnya adalah bagaimana cara atau mekanisme yang harus diperbuat

oleh Pemerintah untuk mengatasi ketimpangan sosial dalam pemilikan tanah ini. salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan program *landreform* yaitu sebuah konsep dan strategi tentang perubahan struktur penguasaan agraria ke arah yang lebih baik bagi penduduk pedesaan, khususnya kaum tani dengan merubah struktur kepemilikan tanah dari *land lord* atau tuan tanah yang diberikan kepada petani miskin yang tidak punya tanah.

Begitu pentingnya tanah untuk para petani yang miskin itu maka diperlukan suatu kebijakan yang serius dari pemerintah yaitu salah satunya dengan program landreform atau redistribusi tanah. Dalam pelaksanaannya tentunya banyak ditemui hambatan-hambatan yang terjadi. Untuk itu diperlukan suatu model pelaksanaan landreform yang berkeadilan sosial agar tercipta pemerataan pembangunan sampai ke desa-desa.

Berdasarkan deskripsi dalam latar belakang, terdapat isu hukum yang layak untuk dibahas, yaitu *pertama* adalah apa kesulitan Pemerintah untuk mewujudkan program *Landreform* atau redistribusi tanah dan yang *kedua* adalah bagaimana model program *Landreform* atau redistribusi tanah yang berkeadilan sosial .

Untuk membahas kedua isu hukum tersebut, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian normatif dalam ilmu hukum itu mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari

tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.¹ Pendekatan penelitian yang dilakukan peneliti yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual aproach*). Hal ini diungkapkan Peter Mahmud Marzuki yaitu bagi penelitian akademis, peneliti perlu mencari *ratio legis* dan dasar *ontologis* lahirnya undang-undang tersebut. Dengan mempelajari *ratio legis* dan dasar *ontologis* suatu undang-undang, peneliti sebenarnya mampu menangkap kandungan filosofi yang ada dibelakang undang-undang itu.²

Pembahasan

A. Konsep Landreform di Indonesia.

Pengertian *landreform* berkaitan erat dengan sejarah perkembangan hukum agraria negara yang bersangkutan. Motif historis perubahan sosial atas tatanan agraria untuk menciptakan masyarakat yang lebih adil tanpa penindasan menjadi ciri utama.³

Undang Undang Pokok Agraria adalah induk ketentuan *Landreform*. Menurut A.P.Parlindungan,⁴ UUPA adalah merupakan induk dari *landreform* di Indonesia dan hal ini dapat dibaca dalam Memori Penjelasan UUPA. Jadi pemahaman ini lebih luas dari sekedar apa yang dicantumkan dalam Undang

Undang No 56 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No.224 tahun 1961 yang meliputi antara lain:

- a. dihilangkannya dualisme hukum (hukum adat dan hukum Barat).
- b. ditegakkannya kepastian hukum.
- c. diakuinya hukum adat sebagai dasar pembangunan hukum agraria nasional
- d. fungsi sosial
- e. larangan latifundias, larangan monopoli tanah
- f. kesamaan antara warga negara laki laki dan perempuan
- g. ceiling dan batas minimum
- h. surplus tanah
- i. tanah *absentee* (tanah guntai).

Dengan demikian pengertian *landreform* tidak dikesankan sekedar bagi-bagi tanah kelebihan untuk petani atau buruh tani tak bertanah, karena rakyat secara aktif memperjuangkan dan merebut hak yang telah diberikan tersebut tersebut, Sekalipun perubahan yang tercantum dalam UUPA mendasarkan diri pada pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, namun tidak seluas isi pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. UUPA masih tetap membatasi diri pada perubahan yang terjadi atas tanah, baik struktur pemilikan, penguasaannya maupun penggunaan atau

1 Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005).

2 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Kencana Prenada Media Group, 2006), hal : 93-94.

3 Achmad Sodiki, *Lembaga Pengkajian Pertanahan Jakarta*, Pusat Studi Hukum Agraria, Universitas Brawijaya Malang. Tanpa tahun

4 A.P. Parlindungan, *Komentar Atas UUPA*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hlm. 15.

pemanfaatan, persediaan dan perencanaannya. Hal-hal lain misalnya air serta tambang atau mineral tidak meliputi garapan yang disentuh oleh *landreform*.

Pengertian yang lain tentang *landreform* adalah sebuah konsep dan strategi tentang perubahan struktur penguasaan agraria ke arah yang lebih baik bagi penduduk pedesaan, khususnya kaum tani. Hakekat *Landreform* adalah petani perlu dan mutlak membutuhkan tanah bagi kehidupannya, sedangkan wujudnya berupa upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan masyarakat dalam merombak dan menata kembali bentuk-bentuk penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria dan hubungan-hubungan sosial bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kesejahteraan rakyat.

Secara harfiah, kata *landreform* berasal dari bahasa Inggris yaitu “*land*” artinya tanah dan “*reform*” artinya perubahan, perombakan. Jadi pengertian *landreform* adalah perombakan terhadap struktur pertanahan. Akan tetapi yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan tanah, melainkan juga perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani. Perombakan ini sifatnya mendasar dan bukan tambal sulam.⁵

Pengertian *landreform* menurut Boedi Harsono di Indonesia dibagi atas dua bagian, yaitu:⁶

1. *Landreform* dalam arti luas, yang dikenal dengan istilah *Agrarian Reform*/Panca Program, terdiri dari :
 - a. Pembaharuan Hukum Agraria
 - b. Penghapusan hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah.
 - c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
 - d. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.
 - e. Perencanaan, persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara berencana sesuai dengan daya dan kesanggupan serta kemampuannya.

2. *Landreform* dalam arti sempit, menyangkut perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

Istilah *Landreform* di Indonesia yang pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Soekarno merupakan salah satu bagian dari konsep pembaruan agraria (*agrarian reform*/ *reforma agraria*) yang terkandung dalam UUPA. Namun seringkali antara *agrarian reform* dan *landreform* dianggap identik, meskipun sebenarnya sudah disepakati secara umum bahwa *agrarian reform* lebih luas pengertiannya dari *landreform*.⁷ Bagian

5 Hustiati, *Agraria Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1990), hlm. 31-32.

6 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaanya)*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm.102.

7 I Nyoman Budi Jaya, *Tinjauan Yuridis tentang Redistribusi Tanah Pertanian dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, (Yogyakarta: Liberty, 1989), hlm. 9.

penting dari politik agraria pada masa rezim Orde Lama adalah diluncurkannya Program Landreform yang dilaksanakan antara tahun 1962-1965. Semula rencana program redistribusi tanah akan dilaksanakan dalam dua tahap, pertama, meliputi daerah-daerah Jawa, Madura, Bali dan kepulauan Nusa Tenggara; kedua, meliputi bagian Indonesia lainnya; dan seluruh program redistribusi tanah diharapkan selesai dalam waktu 3 sampai 5 tahun⁸.

Boedi Harsono, memberikan perbedaan *landreform* dalam arti luas dan *landreform* dalam arti sempit. UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan hukum agraria, melainkan memuat juga lain-lain pokok persoalan agraria serta penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA, merupakan program revolusi dibidang agraria, yang disebut *Agrarian Reform* Indonesia.

Menurut Boedi Harsono, *Agrarian reform* Indonesia itu meliputi 5 program (Panca Program), yaitu:

- a. Pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum

yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;

- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Program yang ke-empat, lazim disebut program *landreform*. Bahkan keseluruhan program *landreform* tersebut seringkali disebut program *landreform*. *Landreform* dan *agrarian reform* diberikan pengertian yang berbeda-beda oleh para ahli. Namun, dapat disimpulkan bahwa *landreform* adalah salah satu bagian dari *agrarian reform*. Jadi inti dari kegiatan *landreform* adalah redistribusi tanah, sebagai upaya memperbaiki struktur penguasaan dan pemilikan tanah di tengah masyarakat, sehingga kemajuan ekonomi dapat diraih dan lebih menjamin keadilan.

B. Rekonseptualisasi Model Program *Landreform* Atau Redistribusi Tanah Yang Berkeadilan Sosial.

Sejak diterbitkannya Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, program *landreform* yang merupakan pokok-pokok program yang dimanahkan oleh UUPA, sampai sekarang belum berjalan optimal. Dalam pemahaman dan pemaknaan yang sempit terkait *landreform* berupa penataan dan penyusunan ulang struktur kepemilikan tanah di Indonesia dari *Landlord* ke petani-

8 Ali Imron, *Analisis Kritis Terhadap Dimensi Ideologis Reformasi Agraria Dan Capaian Pragmatismenya*, Jurnal Cakrawala Hukum. 2017;5(2):107-122 DOI 10.26905/idjch.v5i2.693, hlm. 110.

petani miskin yang tidak mempunyai tanah ternyata banyak kesulitan-kesulitan dari pemerintah untuk mewujudkannya. Di samping itu, sampai sekarang pemerintahpun belum bisa merumuskan secara konkrit mana program yang termasuk reforma agraria dan program yang termasuk dalam *landreform* dan redistribusi tanah untuk kondisi yang pas di tahun 2000 keatas.

Kesulitan pemerintah saat ini menurut penulis disebabkan oleh beberapa hal, yaitu :

1. Pemerintah tidak secara tegas untuk menerapkan aturan-aturan tentang kelebihan tanah.
2. Pemerintah tidak tegas menerapkan aturan tentang tanah absentee.
3. Pemerintah kesulitan untuk merumuskan bentuk *landreform* dan redistribusi tanah yang berkeadilan.

4. Pemerintah kesulitan untuk memberikan ganti rugi yang layak kepada pemilik tanah yang tanahnya terkena program *landreform* dan redistribusi tanah.

Pada kesulitan pertama yaitu Pemerintah tidak secara tegas untuk menerapkan aturan-aturan tentang kelebihan tanah seperti yang diatur dalam pasal 7 UUPA yaitu mengatur tentang larangan pemilikan tanah melampaui batas maksimum. Batas maksimum ditujukan pada dua hal :

1. Pada pemilikan yaitu hak milik
2. Pada penguasaan yang mencakup semua macam Hak Atas Tanah

Peraturan pelaksanaannya diatur UU no.56 Prp 1960 tentang batas maksimal pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Pada Pasal 1 UU No.56 Prp.1960 menetapkan 4 macam kategori tanah sebagai berikut :

Tabel 1 : Kategori Tanah Berdasarkan UU No.56 Prp.1960

KATEGORI	TS	TK	/KM
Daerah TIDAK PADAT	15H	20H	<50
Daerah KURANG PADAT	10H	12 H	50-250
Daerah CUKUP PADAT	7,5H	9H	251-400
Daerah SANGAT PADAT	5H	6H	>400

Sumber : diolah penulis dari bahan hukum primer, 2018.

Pelanggaran terhadap pasal ini, konsekuensinya orang tersebut harus melaporkan tanah kelebihannya kepada pemerintah. Kemudian pemerintah akan mengambil alih tanah tersebut dengan ganti kerugian kepada bekas pemiliknya.

Menurut ketentuan PP 224 Tahun 1961 yaitu seseorang yang punya tanah kelebihan dari batas maksimal akan diambil oleh pemerintah. Maksud pengambilan tersebut adalah tanah kelebihan akan didistribusikan kepada penggarap yang diambil dari pemilik tanah yang tanahnya ditelantarkan atau pada pemilik tanah yang terkena aturan *absentee* dan bisa juga kepada tanah-tanah negara yang tidak digunakan dengan baik atau ditelantarkan. Hanya saja sampai saat ini baru bisa diujudkan terhadap tanah pertanian.

Penegakan hukum dari sulitnya melaksanakan *landreform* untuk kelebihan tanah ini memang bersumber dari paradigma seseorang pemilik hak atas tanah yang tidak akan rela tanahnya dibagi-bagi dan kesulitan pendanaan untuk ganti rugi tanah tersebut. Kesulitan yang *kedua* bagi pemerintah adalah tidak tegas menerapkan aturan tentang tanah *absentee*. Tanah *absentee* ini diartikan sebagai seseorang dilarang untuk memiliki tanah pertanian diluar kecamatannya, kecuali aparat TNI dan Polri serta Pegawai Negeri Sipil yang bidang tugasnya sering berpindah-pindah lokasi.

Proses terjadinya tanah secara *absentee* :

1. Pemiliknya meninggalkan tempat dimana tanahnya berada selama dua tahun berturut-turut. Apabila kepindahannya dengan ijin Kades atau pejabat pemerintah maka tanah yang ditinggalkannya itu menjadi tanah *absentee* setelah satu tahun sejak berakhirnya waktu dua tahun berturut-turut. Apabila kepergiannya tanpa ijin, maka tanahnya akan dinyatakan sebagai tanah *absentee* setelah jangka waktu dua tahun berturut-turut. (PP No.224 Th.1961)
2. Penerimaan tanah warisan oleh seorang ahli waris yg bertempat tinggal di kecamatan yg berbeda dan bukan berbatasan dengan kecamatan dimana tanah itu berada.
3. Dinyatakan sebagai tanah *absentee* setelah kurun waktu satu tahun sejak terjadinya pembagian warisan dan dalam waktu satu tahun itu dia tdk melakukan perbuatan hukum seperti memeralihkan HAT kepada orang lain, atau pindah domisili ke tempat tanah pertanian itu berada.
4. Pembelian tanah pertanian oleh orang yang tidak bertempat tinggal di wilayah kecamatan dimana tanah itu berada.
5. Menurut Pedoman No.III tahun 1963 oleh Menteri Pertanian dan Agraria: “Pindah ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan” harus diartikan bahwa mereka harus benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup sehari-hari.
6. Jadi kewajiban pemilik tanah *absentee* menurut Pasal 3 ayat (1) PP No.224 Th

1961 dan PMDN No.15 Th.1974 yaitu dapat mengajukan hak baru yang sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya.

Kesulitan pemerintah untuk menertibkan tanah *absentee* yang apabila dilanggar tanahnya akan menjadi tanah negara, sehingga pemerintah dapat membagikannya kepada warga atau petani yang tidak punya tanah adalah pemerintah tidak mempunyai data yang pasti dimana dan berapa luas anah yang tergolong tanah *absentee* ini.

Kesulitan yang *ketiga* adalah Pemerintah kesulitan untuk merumuskan bentuk *landreform* dan redistribusi tanah yang berkeadilan. Pada masalah ini memang tidak ada niatan atau *political will* dari pemerintah untuk merumuskan kebijakan yang konkrit tentang *landreform* ini. Kebijakan yang sekarang dilakukan oleh pemerintah adalah hanya meneruskan prona dalam rangka memberikan sertifikat gratis kepada pemilik tanah yang belum mendaftarkan tanahnya di Badan Pertanahan Nasional. Untuk itu pemerintah harus membuat suatu program yang konkrit tentang redistribusi dan *landreform* ini yang berkeadilan sosial sehingga pemerataan perekonomian dapat merata.

Kesulitan yang *keempat* adalah Pemerintah kesulitan untuk memberikan ganti rugi yang layak kepada pemilik tanah yang tanahnya terkena program *landreform* dan redistribusi tanah. Khusus untuk pemilik tanah yang memang tidak sanggup mengelola tanah pertaniannya dan sudah kebanyakan memiliki tanah, maka pemerintah harus berani untuk membeli tanah tersebut dengan ganti rugi yang layak untuk dibagikan kepada masyarakat yang tidak memiliki tanah. Masalahnya pemerintah harus berani menganggarkannya dalam APBN mendatang melalui RAPBN maupun ABPNP.

Kajian tentang model program *landreform* dan redistribusi tanah ini maka harus dilihat apa yang sudah dilaksanakan oleh pemerintah. Secara nasional, program *landreform* dan redistribusi tanah belumlah efektif apabila dilihat dari jumlah penduduk yang belum memiliki tanah, artinya belum signifikan. Bahan hukum yang diperoleh penulis di kantor Badan Pertanahan Nasional di Provinsi Jawa Timur, jumlah redistribusi tanah yang telah dilaksanakan oleh pemerintah adalah :

Tabel 2. Jumlah Redistribusi Tanah di Provinsi Jawa Timur

No.	Tahun	Luas (Hektar)	Jumlah Kabupaten
1	2007	2.166	8
2	2008	3.325	11
3	2009	2.556	7
4	2010	1.983	9
5	2011	2.163	7
6	2012	712	4
7	2013	1.012	7
8	2014	1.211	10

Sumber : Kanwil BPN Prov. Jawa Timur.

Dari model *landreform* dan redistribusi tanah yang dilakukan oleh pemerintah tersebut sangat sulit sekali untuk memberikan tanah-tanah tersebut kepada pihak-pihak yang membutuhkan tanah dan yang tidak memiliki tanah, karena tidak diketahui jumlah masyarakat yang memiliki kelebihan tanah dan tanah *absenteenya*. Hubungannya dengan kebijakan dari pemerintah di atas, ada dua komponen mendasar. Komponen yang pertama disebut sebagai *asset reform*, sedangkan yang kedua disebut *access reform*. Gabungan antara kedua jenis reform inilah yang dimaksud dengan *land reformplus*. Hal tersebut menjadi inti dari pembaharuan pertanahan idealismenya adalah konsep yang bertujuan tidak saja menata permasalahan lahan, tetapi juga kepada pola pikir masyarakat terhadap masalah pertanahan⁹.

Jadi masalahnya sekarang adalah bagaimana model yang tepat untuk mewujudkan *landreform* dan redistribusi tanah yang berkeadilan? Untuk menjawab masalah ini harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut, yaitu (1) Bagaimana *political will* dari pemerintah yang berkuasa sekarang ini ? dan Bagaimana dengan pendanaannya ?.

Berkaitan dengan *political will* dari pemerintah dan pendanaannya memang harus dilakukan secara komprehensif. Yaitu model yang peneliti tawarkan adalah terpadu dengan kebijakan pemerintah, yaitu sejak awal pemerintah harus punya sikap untuk memprioritaskan program *landreform* dan redistribusi ini dalam program strategis pemerintah. Kemudian, harus direncanakan untuk didanai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pencadangan dana ini

Tabel 3. Rekapitulasi Redistribusi Tanah Kanwil BPN Prov.Jawa Timur Tahun 2007 s/d 2014

No	Tahun	Luas (Ha)	KK	Bidang	Lokasi / Kab
1	2007	2.166,9742	8.436	12.400	8
2	2008	3.325,2513	15.239	19.458	11
3	2009	2.556,2513	9.704	12.932	7
4	2010	1.983,1388	11.689	15.005	9
5	2011	2.163,4660	6.971	9.001	7
6	2012	712,0983	3.632	4.583	4
7	2013	1.012,5850	4.582	6.000	7
8	2014	1.211,4186	4.643	5.861	10
Jumlah		15.131,1835	64.896	85.240	63

Sumber : Kanwil BPN Prov.Jawa Timur.

⁹ Basya dalam Samsul Wahidin, *Reformasi Agraria Dalam Perspektif Perlindungan Lingkungan Hidup*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol.8, No.1 Juni 2017, hlm. 108.

sangat diperlukan mengingat dalam struktur kepemilikan tanah hanya dimiliki oleh orang-orang yang punya kapital, termasuk dalam hal ini para petani kaya yang sebetulnya mereka ini bukan petani karena tidak pernah bersentuhan dengan bercocok tanam. Mereka tinggal menyuruh petani penggarap untuk bercocok tanam. Kebijakan orde baru seperti pelaksanaan revolusi hijau yang cenderung mengejar produktifitas tanpa menata struktur agraria yang timpang dan mengabaikan pemerataan hasil, semakin diperparah oleh pemikiran yang menjauhkan akses petani kecil dan buruh tani terhadap sumber daya tanah¹⁰. Jadi, dana tersebut akan digunakan oleh pemerintah untuk membeli tanah-tanah dari pemilik modal atau kapital tersebut kemudian diberikan kepada masyarakat yang tidak memiliki tanah contohnya adalah petani penggarap.

Kondisi ini akan sangat sesuai dengan cita-cita dan substansi dalam UUPA yang mengamanahkan pemilik tanah diwajibkan untuk mengolah tanahnya sendiri. Pemberian tanah tersebut harus disertai dengan syarat yaitu pemilik tanah yang tanahnya diperoleh atau diberikan oleh pemerintah dari program *landreform* dan redistribusi tanah tidak boleh menjual tanah tersebut dengan bentuk apapun. Dia hanya boleh mewariskan kepada anak-anaknya atau kepada ahli warisnya. Pemerintah mendorong petani kecil untuk

menjual tanahnya, walaupun tidak ada pemaksaan. Petani tersebut diharapkan memperoleh keterampilan untuk bekerja di perkebunan atau melakukan transmigrasi. Dengan demikian hanya petani yang mempunyai tanah luas saja yang boleh menguasai tanah pertanian, sementara petani kecil harus rela menyerahkan tanahnya untuk pertanian berlahan luas¹¹.

Urut-urutan prioritas dalam kegiatan pendistribusian tanah obyek *landreform* bagi para petani yang secara riil memang sangat membutuhkan tanah tersebut, Psl. 8 Peraturan Pemerintah No. 224 Th. 1961 menentukan, bahwa pembagian tanah obyek *landreform* kepada para petani yang bersangkutan berpegang pada prioritas sebagai berikut: 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; 4. Penggarap yang belum sampai tiga tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan; 5. Penggarap yang mengerjakan tanah pemilik; 6. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdsar Psl. 4 ayat (2) dan ayat (3) peraturan ini; 7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektare; 8. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektare; 9. Petani atau buruh tani lainnya¹². Oleh karena itu yang sangat tepat sekali apabila hak atas

10 Hairani, *Studi Tentang Land Reform Dalam Perspektif Reformasi Hukum Agraria*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol.19, No.1 Juni 2014, hlm. 17.

11 Suhendar E., dan Kasim I dalam Hairani, *ibid.*

12 Ali Imron, *op.cit.*, hlm. 117.

tanahnya bukan dengan hak milik, tetapi bisa hak pakai atau hak pengelolaan, karena kebanyakan yang dibagi-bagikan itu adalah tanah negara yang belum memiliki alas hak. Apabila diberikan dengan hak milik, maka kemungkinan untuk dijual lagi oleh penerima tanah *redis* sangat besar apabila dia tidak punya uang dan satu-satunya hartanya adalah tanah itu, sehingga akhirnya orang tersebut tidak akan mempunyai tanah lagi dan begitu seterusnya. Jadi dengan pemberian tanah melalui program redistribusi dan *landreform* ini akan tercipta aspek keadilan karena semua rakyat khususnya petani akan mempunyai tanah kembali.

Simpulan

Kesulitan pemerintah saat ini menurut peneliti disebabkan oleh beberapa hal, yaitu (1) Pemerintah tidak secara tegas untuk menerapkan aturan-aturan tentang kelebihan tanah, (2) Pemerintah tidak tegas menerapkan aturan tentang tanah *absentee*, (3) Pemerintah kesulitan untuk merumuskan bentuk *landreform* dan redistribusi tanah yang berkeadilan dan (4) Pemerintah kesulitan untuk memberikan ganti rugi yang layak kepada pemilik tanah yang tanahnya terkena program *landreform* dan redistribusi tanah. Rekonseptualisasi model yang berkeadilan sosial adalah model *landreform* yang terpadu dengan kebijakan pemerintah, yaitu sejak awal pemerintah harus punya sikap (*political Will*)

untuk memprioritaskan program *landreform* dan redistribusi ini dalam program strategis pemerintah. Kemudian, harus direncanakan untuk didanai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. dana tersebut akan digunakan oleh pemerintah untuk membeli tanah-tanah dari pemilik modal atau kapital tersebut kemudian diberikan kepada masyarakat yang tidak memiliki tanah contohnya adalah petani penggarap.

Kondisi ini akan sangat sesuai dengan cita-cita dan substansi dalam UUPA yang mengamanahkan pemilik tanah diwajibkan untuk mengolah tanahnya sendiri. Pemberian tanah tersebut harus disertai dengan syarat yaitu pemilik tanah yaang tanahnya diperoleh atau diberikan oleh pemerintah dari program *landreform* dan redistribusi tanah tidak boleh menjual tanah tersebut dengan bentuk apapun. Dia hanya boleh mewariskan kepada anak-anaknya atau kepada ahli warisnya. Oleh karena itu yang sangat tepat sekali apabila hak atas tanahnya bukan dengan hak milik, tetapi bisa hak pakai atau hak sewa, karena kebanyakan yang dibagi-bagikan itu adalah tanah negara yang belum memiliki alas hak. Apabila diberikan dengan hak milik, maka kemungkinan untuk dijual lagi oleh si penerima tanah redistribusi itu sangat besar apabila dia tidak punya uang dan satu-satunya hartanya adalah tanah itu, sehingga akhirnya orang tersebut tidak akan mempunyai tanah lagi dan begitu seterusnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Cohe, Suleiman n, 1978, “*Agrarian Structures and Agrarian Reform: Exercise in Development Theory and Policy*’. Martimus Nijhoff Social Sciences Devison, London, Washington DC: Leiden and Boston.
- Christodoulou, 1990, “*The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide*”. London: Zed Books.
- Hadjon, Philipus M dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksananya)*, Djambatan, Jakarta. 2003.
- Hustiati, *Agraria Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Jaya, I Nyoman Budi, *Tinjauan Yuridis tentang Redistribusi Tanah Pertanian dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, Liberty, Yogyakarta, 1989.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006.
- Parlindungan, A.P., *Komentar Atas UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Rahadjo, Satjipto, 2010, “*Penegakan Hukum Progresif*”, Jakarta: Kompas, PT. Kompas Media Nusantara.

Sodiki, Achmad, *Lembaga Pengkajian Pertanahan Jakarta*, Pusat Studi Hukum Agraria, Universitas Brawijaya Malang. Tanpa tahun.

Jurnal

- Ahmad Basuki, *Sengketa Tenureal: Refleksi Pertentangan Sentralisme Hak Menguasai Negara Dalam UUPA Dengan Kepentingan Masyarakat Adat (Sebuah Catatan Menuju Reformasi Hukum Agraria yang Pluralis)*, Perspektif. 2002;7(3):148-154.
- Ali Imron, *Analisis Kritis Terhadap Dimensi Ideologis Reformasi Agraria Dan Capaian Pragmatismenya*, Jurnal Cakrawala Hukum. 2017;5(2):107-122 DOI 10.26905/idjch.v5i2.693.
- Eko Cahyono, “*Gemah Ripah Loh Jinawi, Untuk Siapa?*”: *Makin Jauhnya Cita-Cita Kedaulatan Agraria*, Jurnal Kajian Ruang Sosial-Budaya. 2017;1(1):65-79
- Hairani, *Studi Tentang Land Reform Dalam Perspektif Reformasi Hukum Agraria*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol.19, No.1 Juni 2014, Hlm. 10–19.
- Samsul Wahidin, *Reformasi Agraria Dalam Perspektif Perlindungan Lingkungan Hidup*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol.8, No.1 Juni 2017, hlm. 106–117.

Makalah

Sudiyat, Iman, 1986, "*Makna Tanah dalam Adat-Budaya Masyarakat Jawa*", Makalah dalam Ceramah dan Diskusi "Balai Kajian & Nilai Tradisional" Yogyakarta: Universitas Sarjanawiyata.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 tentang larangan tanah *absentee*.