

## KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DI INDONESIA (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan: Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi)

*Rayyan Dimas Sutadi, Ahmad Nashih Luthfi, Dian Aries Mujiburahman*

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Jl. Tata Bumi No. 5 PO BOX 1216 Kode Pos 55293 Yogyakarta

**Abstract:** The implementation of agrarian reform that has produced various kinds of legal products still raises figures of inequality in the rearrangement of ownership, control, utilization and the use of land. Therefore the purpose of this study is to analyze agrarian reform policies in the three implementation periods in terms of the regulations that have been issued by comparison of each era of implementation of the four principles of land governance. The method in this research is use normative law research method, this research were reviewed from various aspects such as aspects of theory, philosophy, comparison, structure/composition, consistency, general explanation, and explanation in each articles. This approach is undertaken in order to understand the changing and evolving of philosophy underlying the rule of law relating to the topic that was researched. The result of the research conduct that the legal product policy produced in three era of agrarian reform period in Indonesia the implementation of the Old Order era can be carried out well, because of the five main regulations and legislation produced can be used the four principles of land governance.

**Keyword:** Agrarian reform, law policy product, land governance.

**Intisari:** Pelaksanaan reforma agraria yang sudah menghasilkan berbagai macam produk hukum kebijakan masih memunculkan angka ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Oleh karena itu tujuan dari penelitian ini adalah menganalisa kebijakan reforma agraria pada tiga periode pelaksanaan yang ditinjau dari peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan dengan perbandingan masing-masing era pelaksanaan terhadap empat prinsip kebijakan pengelolaan pertanahan. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif dalam penelitian ini dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum, dan penjelasan pada tiap pasal. Pendekatan ini dilakukan dalam kerangka perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut yang berhubungan dengan topik yang diteliti. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan produk hukum yang dihasilkan dalam tiga era periode reforma agraria di Indonesia periode pelaksanaan pada era orde lama reforma agraria dapat dijalankan dengan baik, karena dari kelima pokok peraturan dan perundangan yang dihasilkan memenuhi empat prinsip kebijakan pengelolaan pertanahan.

**Kata Kunci:** Reforma agraria, produk hukum kebijakan, tata kelola pertanahan.

### A. Pendahuluan

Akibat ketimpangan dalam struktur agraria menunjukkan kenyataan mengenai lapisan yang menguasai dan tidak menguasai atau sedikit menguasai kekayaan pada sumber daya agraria memunculkan kemiskinan. Munculnya golongan kemiskinan tersebut tidak hanya akibat dari ketimpangan struktur penguasaan agraria saja akan tetapi

disertai dengan relasi eksploitatif dan aliran profit yang dihisap secara monopoli kapital pada era kolonial tersebut (Mahmud dan Aprianto 2017, 2).

Salah satu kebijakan yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam menangani penataan ulang kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah yaitu Reforma Agraria. Dalam sejarah Indonesia sampai saat ini penataan ulang agraria berlangsung dalam tiga periode yaitu Landreform (1963-1965), Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) (2007-2014), dan Reforma Agraria (2017-2019) (mahmud dan Aprianto 2017). Pada periode pelaksanaan tahun (1945-1965) pada saat itu kebijakan kolonial dan sisa-sisa feodalisme yang tertuang di dalam hukum barat dan hukum adat menimbulkan dualisme hukum yang terjadi di Indonesia termasuk di dalamnya pengaturan dan penggunaan serta pemilikan dan pemanfaatan tanah. Sehingga untuk menghilangkan sisa-sisa feodal tersebut pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan peraturan yang secara keseluruhannya mengatur tentang pelaksanaan landreform di Indonesia seperti Undang Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

Periode pelaksanaan (1965-1999) landreform tertuju kepada kebijakan tanah untuk pembangunan, kebijakan agraria pada era Orde Baru ini ditandai dengan tiga kebijakan yaitu pertama pelaksanaan agenda landreform hanya berhenti pada masalah teknis administratif, kedua pengingkaran atas keberadaan kebijakan pokok yang mengatur masalah agraria di Indonesia yang termaktub dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), dan ketiga menghapuskan legitimasi partisipasi dari organisasi massa rakyat tani dalam proses pelaksanaan agenda landreform di Indonesia. Kebijakan tersebut tertuang di dalam beberapa kebijakan yang dikeluarkan seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 Tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 Tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya.

Periode pelaksanaan era demokrasi kebijakan reforma agraria berdasarkan Tap MPR No. IX/MPR/2000. Dalam era reformasi inti reforma agraria adalah melakukan redistribusi tanah kepada sejumlah rumah tangga yang dikategorikan sebagai petani miskin, melalui

Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) yang dianggap menjadi solusi Reforma Agraria tersebut yaitu *access reform dan asset reform*. Perkembangan Reforma Agraria pada era reformasi berikutnya (2014-2019) termuat di dalam Strategi Nasional Kantor Staf Presiden (Stranas KSP), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 (RPJMN). Dimana Kerangka programatik Reforma Agraria terdiri dari 6 (enam) Program Prioritas, yakni: (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria; (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria; (3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria; (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria; (5) Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat; serta (6) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah. Berkembangnya pelaksanaan reforma agraria pada era demokrasi dapat dilihat pada kebijakan yang dihasilkan oleh Pemerintah pada saat itu seperti Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan.

Perjalanan Reforma Agraria di Indonesia yang telah dilalui selama tiga periode telah banyak menghasilkan berbagai regulasi dan sistem namun masih terdapat ketimpangan struktural kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan, karena pada dasarnya persoalan pengaturan sumber daya alam yang salah satunya adalah pertanahan mencakup kepada dua isu penting yaitu (1) konsep yang berkaitan dengan sistem pengelolannya, dan (2) hak kepemilikan yang menyertainya. Penataan dan pengelolaan pertanahan agar terkelola dengan baik haruslah bersifat *competence and transparency* yaitu mampu membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, serta mampu melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif serta keterbukaan informasi. Dari latar belakang yang dijelaskan pada awal bab ini maka akan menimbulkan pertanyaan yaitu “Apakah kebijakan produk hukum yang dihasilkan dalam tiga era periode Reforma Agraria di Indonesia (era orde lama, orde baru, dan reformasi) yang mencerminkan tata kelola pertanahan yang merujuk kepada prinsip keadilan sosial, prinsip transparansi (keterbukaan), prinsip kepemilikan/hak atas rakyat, dan prinsip perlindungan hukum?”

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan. Penelitian ini dikaji dari

berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum, dan penjelasan pada tiap pasal. Pendekatan ini dilakukan dalam kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu yang berhubungan dengan topik yang diteliti sehingga membantu peneliti dalam mengelompokkan peraturan-peraturan tentang pelaksanaan reforma agraria sesuai dengan aspek dan unsur yang terkandung dalam peraturan tersebut. Teknik analisis data pada penelitian ini menggunakan cara deduktif dengan logis normatif yaitu berdasarkan logika dan peraturan Undang-undang serta kajian pustakaan. Kegiatan analisis data ini dimulai dengan melakukan telaah terhadap kepustakaan yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan reforma agraria, kemudian menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan terhadap pelaksanaan reforma agraria yang telah terlaksana selama tiga periode pelaksanaan, selanjutnya dilakukan penafsiran terhadap undang-undang dan dihimpun kedalam beberapa prinsip yang sesuai dengan tata kelola pertanahan yaitu prinsip keadilan sosial, prinsip transparansi (keterbukaan), prinsip kepemilikan/hak rakyat, dan prinsip perlindungan hukum.

Terdapat beberapa kajian terdahulu yang sejalan dengan penelitian ini diantaranya adalah Amir Mahmud dan Tri Chandra Aprianto (2017)<sup>1</sup>. Secara singkat penelitian yang dilakukan oleh Amir Mahmud dan Tri Chandra Aprianto tentang pelaksanaan pembaharuan agraria melalui program Reforma Agraria di Indonesia adalah membandingkan pelaksanaan Reforma Agraria yang sudah dilaksanakan oleh Indonesia hingga saat ini. Mulai dari pelaksanaan Landreform (1963-1965), Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) (2007-2014), dan Reforma Agraria (2017-2019). Kajian selanjutnya merupakan kajian Dianto Bachriadi<sup>2</sup>. Dari penelitian yang dilakukan oleh Dianto Bachriadi mencoba menyampaikan bahwa dalam era Pemerintahan Presiden SBY reforma agraria merupakan pembaharuan agraria yang pada intinya adalah *access reform dan asset reform* dengan melakukan redistribusi tanah kepada sejumlah rumah tangga yang dikategorikan sebagai petani miskin melalui Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN). Dari kedua kajian inilah yang dikembangkan oleh peneliti dengan menambahkan dari sudut pandang peraturan yang sudah dihasilkan dalam pelaksanaan program reforma agraria pada tiga periode pelaksanaan melalui penelitian ini, dengan ditambahkan sudut pandang hukum melalui peraturan yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia

---

<sup>1</sup> Sebuah paper yang disampaikan pada Seminar Menuju Konferensi Tenurial 2017. Tema acara "Reforma Agraria di Luar Kawasan Hutan: Peluang dan Tantangan. Diadakan oleh Pusat Studi Agraria (PSA-IPB), SAINS, Konsorsium Pembaruan Agraria, dan Samdhana Institute di IICC Bogor pada tanggal 23-24 Oktober 2017.

<sup>2</sup> Tulisan untuk bahan diskusi dalam Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang, 6-7 Juni 2007. Tulisan yang sama pernah disampaikan dalam diskusi di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (UniB), Bengkulu, 2 Juni 2007, dan beberapa pertemuan/diskusi lainnya di Indonesia.

dapat dilakukan analisis serta memberikan kesimpulan mengapa hingga saat ini reforma agraria tidak dapat berjalan secara optimal.

## **B. Telaah Tiga Era Kebijakan Hukum Reforma Agraria dalam Perspektif Tata Kelola Pertanian**

Dalam melakukan telaah kebijakan hukum yang dihasilkan pada program reforma agraria dikaitkan dengan perspektif tata kelola pertanian yang diturunkan kedalam beberapa prinsip tata kelola pertanian, dimana tata kelola pertanian/*land governance* menyangkut pengelolaan dan penyelenggaraan kebijakan pertanian pemerintahan yang baik dengan beberapa elemen penting yang terkait kepada *land governance* diantaranya adalah (I) Fokus pada pengambilan keputusan, implementasi, dan resolusi konflik, (II) Penekanan pada proses dan hasil, perlu memahami kedua institusi (aturan) dan organisasi (entitas), (III) mengenali undang-undang serta lembaga/organisasi informal/ekstra-hukum, dan (IV) analisis pemangku kepentingan, minat, serta kendala insentif. Prinsip tersebut merupakan turunan dan cerminan bagaimana menciptakan kebijakan pertanian yang baik sesuai tujuan reforma agraria saat ini yaitu bagaimana pemberian akses yang seluas-luasnya dan seadil-adilnya terhadap rakyat Indonesia serta penguatan dan perlindungan terhadap aset yang diterima ketika akses tersebut telah diberikan pemerintah dengan didasarkan kepada tata kelola pertanian yang baik berdasarkan kepada definisi, elemen penting, dan prinsip dari *land governance* serta norma tertinggi yaitu Pancasila dan UUD 1945. Beberapa prinsip kebijakan pengelolaan pertanian tersebut diantaranya adalah (I) Prinsip Keadilan sosial (II) Prinsip Transparansi (keterbukaan), (III) Prinsip Kepemilikan/Hak rakyat, dan (IV) Prinsip Perlindungan Hukum.

### **1. Kebijakan Produk Hukum Agraria Era Orde Lama**

Reforma agraria era orde lama dimulai sejak Pemerintah Indonesia yang baru merdeka dituntut untuk mempelajari dengan seksama peraturan perundang-undangan agraria lama dan melakukan pembaharuan. Karena hukum agraria pada zaman kolonial Hindia Belanda telah menunjukkan bahwa hukum agraria zaman kolonial sangat eksploitatif, dualistik, dan feodalistik, dengan asas *domein verkelaring* yang jelas sangat bertentangan dengan kesadaran hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat (Mahfud 2012, 119). Langkah-langkah yang ditempuh pemerintah untuk mengakhiri produk hukum agraria kolonial itu dapat dibedakan dalam dua jalur yaitu (I) pengundangan berbagai peraturan agraria yang sifatnya parsial artinya menyangkut bagian-bagian tertentu dari lingkup hukum agraria, dan (II) membentuk panitia-panitia perancang UU agraria yang bulat dan bersifat nasional (Mahfud 2012, 120). Pada pemerintahan era orde

lama peraturan pokok yang telah dikeluarkan diantaranya adalah (1) UU No. 1/1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, (2) UU No. 2 /1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, (3) UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (4) UU No. 56 Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan (5) PP No. 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pelaksanaan Ganti Kerugian.

Agar dapat menilai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah tersebut sebagai instrumen pendukung program reforma agraria maka dapat kita nilai dengan tata kelola pertanahan yang dicerminkan kepada 4 prinsip yaitu (I) Prinsip Keadilan sosial (II) Prinsip Transparansi (keterbukaan), (III) Prinsip Kepemilikan/Hak rakyat, dan (IV) Prinsip Perlindungan Hukum.

#### a. UU No. 1/1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir

Inti dari UU No.1/1958 adalah penghapusan tanah-tanah partikelir, penghapusan tanah-tanah partikelir tersebut sejalan dengan kebijakan Pemerintah yang ingin mendistribusikan tanah kepada masyarakat khususnya yang bergolongan ekonomi lemah melalui program landreform. Kebijakan Pemerintah tersebut ketika dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan dapat dilihat apakah kebijakan penerbitan UU tersebut dapat dikatakan memang sebagai UU yang mendukung kebijakan distribusi tanah melalui landreform seperti pada tabel berikut:

Tabel 1. Analisis UU No. 1/1958 terhadap Prinsip Kebijakan Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan/Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
UU No.1/1958	Pasal 3, Pasal 8	Pasal 5	Pasal 2	Pasal 4, Pasal 6 ayat (2), Pasal 7

Sumber: Pengolahan data primer 2018

Berdasarkan tabel diatas pada prinsip keadilan sosial dapat dijelaskan bahwa hapusnya status tanah partikelir membuktikan Pemerintah telah memberikan keadilan kepada masyarakat terhadap penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana diatur didalam UU ini. Hak-hak pemilik beserta hak-hak pertuanannya atas semua tanah partikelir hapus dan tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya menjadi tanah negara yang kemudian oleh negara diberikan kepada masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan hidup mereka. Pada prinsip tranparansi (keterbukaan) dijelaskan bahwa Pemerintah telah melakukan proses keterbukaan perolehan akses dan aset yang merupakan hak rakyat atas tanah di Indonesia. Melalui UU ini ditegaskan Menteri Agraria atau pejabat lain yang ditunjuk memberikan bekas tanah partikelir

kepada penduduk yang mempunyai hak usaha atas tanah itu dengan hak milik. Hal tersebut membuktikan bahwa Pemerintah berusaha mensejahterakan rakyat melalui sumber daya agraria dengan mengutamakan rakyat miskin daripada kalangan tuan tanah.

Pada prinsip kepemilikan/hak rakyat melalui UU ini ditegaskan kedudukan antara pemilik dan penggarap sehingga masyarakat yang akan memanfaatkan sumber-sumber daya agraria telah dijamin dengan ditegaskan hapusnya tanah partikelir yang merupakan tanah yang dilekati hak *eigendom*. Pada prinsip yang terakhir yaitu prinsip perlindungan hukum melalui UU ini Pemerintah melalui Menteri Agraria memberikan perlindungan hukum terkait kepemilikan dan penggunaan tanah bagi masyarakat atas bekas tanah Partikelir dengan melakukan penetapan penghapusan tanah partikelir milik orang asing dan diberikan kepada seorang warga negara Indonesia atau kepada Negara dalam waktu satu tahun terhitung mulai berlakunya UU ini.

#### **b. UU No.2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil**

UU No. 2/1960 bertujuan mengatur perjanjian pengusahaan tanah dengan bagi hasil yang adil antara pemilik dan penggarap dan menjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarap dengan menegaskan hak dan kewajiban baik dari penggarap maupun pemilik. Penegasan hak dan kewajiban dilakukan oleh Pemerintah untuk melindungi masyarakat golongan ekonomi lemah atau miskin. Tujuan Pemerintah menerbitkan UU No. 2/1960 dapat dikatakan sejalan dengan inisiasi penataan ulang sumber agraria ketika dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan. Yang hasilnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Analisis UU No.2/1960 Terhadap Prinsip Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
UU No.1/1958	Pasal 2 ayat (2), Pasal 7, Pasal 8 ayat (1), Pasal 9, Pasal 14	Pasal 1, Pasal 12	Pasal 2 ayat (1 dan 3)	Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 10, Pasal 11

Sumber: Pengolahan data primer

Dari tabel di atas dapat dijelaskan pada prinsip keadilan sosial ditegaskan didalam salah satu pasal bahwa petani yang telah mengadakan perjanjian bagi-hasil atas tanah garapannya yang luasnya melebihi 3 (tiga) hektar, diperkenankan menjadi penggarap dengan mendapat izin dari Menteri Muda Agraria atau pejabat yang ditunjuk hal tersebut menunjukkan ketegasan pemerintah dalam menciptakan keadilan bagi rakyat miskin. Pada prinsip transparansi (keterbukaan) dijelaskan secara rinci tentang apa yang

dimaksud dengan perjanjian bagi hasil yang meliputi subyek dan obyek atas perjanjian bagi hasil sehingga diperoleh keterbukaan aset dan akses tanah oleh masyarakat.

Prinsip kepemilikan/hak rakyat melalui Undang-undang ini ditegaskan kedudukan antara pemilik dan penggarap sehingga masyarakat yang akan memanfaatkan sumber-sumber daya agraria telah terjamin hak beserta kewajibannya. Pada prinsip perlindungan hukum dijelaskan dalam mengusahakan sumber-sumber agraria bagi masyarakat yang didasarkan atas sewa-menyewa diperlukan peraturan tentang perjanjian bagi hasil antara pemilik dan penggarap yang didasari atas keadilan dan menjamin kedudukan hukum antara kedua belah pihak yang melakukan perjanjian. Sehingga dengan adanya peraturan tersebut ketimpangan kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan dapat dihilangkan.

### c. UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

UU No. 5/1960 terbentuk dikarenakan bagi rakyat Indonesia hukum agraria penajahan itu tidak menjamin kepastian hukum, maka perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Vitalnya peran UU No. 5/1960 terhadap pengaturan sumber daya agraria terutama tanah merupakan refleksi Pemerintah terhadap amanah UUD 1945 yang tercantum pada pasal 33 ayat (3), dimana Pemerintah berupaya menciptakan keadilan terhadap penguasaan dan pemilikan atas sumber-sumber daya agraria yang lebih adil bagi seluruh masyarakat yang selama ini dimonopoli baik oleh perusahaan maupun perorangan. Hal tersebut dapat dilihat ketika Undang-undang ini dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan. Yang hasilnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 3. Anallisis UU No. 5/1960 Terhadap Prinsip-prinsip Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
UU No.1/1958	Pasal 2 ayat (2 dan 3), Pasal 4 ayat (1,2, dan 3) Pasal 6, Pasal 17 ayat (1,3, dan 4), Pasal 46 ayat (1)	Pasal 11, Pasal 15, Pasal 19 ayat (3), asal 26 ayat (1)	Pasal 2 ayat (4), Pasal 5, Pasal 9 ayat (2), Pasal 16	Pasal 17 ayat (2), Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20 ayat (2), Pasal 22 ayat (1 dan 2), Pasal 23, Pasal 47, Pasal 49 ayat (1,2, dan 3), Pasal 56

Sumber: Pengolahan data primer 2018.



Dari tabel di atas dapat dijelaskan pada prinsip keadilan sosial penguasaan dan pemilikan atas sumber-sumber daya agraria oleh masyarakat dijamin oleh negara. Hal tersebut terlihat dalam UU yang telah tercantum didalam pasal 2 ayat (2) didalam pasal tersebut negara memiliki kewenangan atas sumber-sumber daya agraria yang berasal dari hak menguasai negara, sehingga negara dapat mempergunakannya untuk kepentingan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pada prinsip transparansi (keterbukaan) UU ini memberikan dampak kepada masyarakat akan keterbukaan akses dan aset akan tanah. Hal tersebut tercermin didalam UU dimana masyarakat yang termasuk kedalam golongan ekonomi lemah oleh negara dijamin perlindungan hukumnya dan diperhatikan dalam kewajibannya memelihara tanah dan menambah kesuburan serta mencegah kerusakannya agar dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Pada prinsip kepemilikan/hak rakyat UUD 1945 mengamanatkan kepada Pemerintah Indonesia agar SDA yang ada di Indonesia harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini dapat dibuktikan didalam UU ini macam-macam hak atas tanah dapat diberikan dan dimiliki secara perorangan maupun badan hukum, serta negara juga memberikan kesempatan yang sama bagi setiap warga negara baik laki-laki maupun perempuan. Pada prinsip perlindungan hukum karena hukum yang mengatur tentang sumber-sumber daya agraria yang berlaku sebelum diterbitkannya UU ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintahan jajahan, sehingga melalui UU ini hak masyarakat Indonesia dalam menguasai dan memanfaatkan sumber-sumber agraria memiliki kepastian dengan memberikan perlindungan hukum kepada golongan masyarakat ekonomi lemah dengan dilakukan Pendaftaran baik peralihan, penghapusan, maupun pembebanannya.

#### **d. UU No. 56 Prp /1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian**

UU No.56 PRP/1960 merupakan sebuah kebijakan pemerintah untuk mengimplementasikan pasal 7 pada UU No. 5/1960 yang mengatur pemilikan dan pengusahaan tanah yang melampaui batas. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan maksimum itu diambil oleh Pemerintah dengan ganti-kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat petani yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah (UUPA Pasal 17 ayat (3)) dengan demikian maka pemilikan tanah pertanian selanjutnya akan lebih merata dan adil. Kebijakan Pemerintah tersebut ketika dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan maka akan terlihat seperti pada tabel dibawah ini:

Tabel 4. Analisis UU No.56 PRP/1960 Terhadap Prinsip-prinsip Tata Kelola Pertanian

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
UU No. 56 PRP /1960	Pasal 2 ayat (2), Pasal 8.	Pasal 3, Pasal 6	Pasal 1 ayat (1), Pasal 2 ayat (1), Pasal 7 ayat (1 dan 2).	Pasal 4, Pasal 5, Pasal 9, Pasal 11 Pasal 12

Sumber: Pengolahan data primer 2018.

Dari penjabaran tabel di atas dapat dijelaskan pada prinsip pada prinsip keadilan sosial dalam salah satu pasalnya pemerintah mengadakan usaha agar setiap petani memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar. Usaha mengadakan tanah pertanian dengan luas minimum 2 hektar menandakan pemerintah berupaya memberikan rasa keadilan terhadap masyarakat akan penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pada prinsip transparansi (keterbukaan) dapat dijelaskan bahwa masyarakat yang mempunyai tanah yang berlebihan sedangkan masyarakat yang sebagian besar lainnya tidak mempunyai atau tidak cukup tanahnya secara terang merupakan kelebihan maksimum diambil oleh Pemerintah dengan diberi ganti-kerugian untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat.

Pada prinsip kepemilikan/hak rakyat dapat dijelaskan bahwasannya pemerintah dalam salah satu pasalnya menegaskan bahwa seseorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum. Pada prinsip yang terakhir yaitu prinsip perlindungan hukum dapat dijelaskan usaha pemerintah memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas penggunaan, pemanfaatan, pemilikan, dan penguasaan tanah kepada masyarakat. Dimana pada salah satu pasal pada UU tersebut menyebutkan penyelesaian mengenai tanah yang merupakan kelebihan dari luas maksimum diatur dengan Peraturan Pemerintah yang penyelesaiannya dilaksanakan dengan memperhatikan keinginan pihak yang bersangkutan.

#### e. PP No. 224/1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian

PP No. 224/1961 berisikan tentang teknis dalam pelaksanaan pembagian tanah dan pembelian ganti kerugian, dimana teknis yang dijelaskan berupa jenis-jenis tanah yang akan dibagikan, pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik, syarat-syarat pembagian tanah, pemberian hak milik pasca pembagian tanah, penetapan harga tanah bagi pemilik

baru dan cara pembayarannya, serta ketentuan pidana bagi masyarakat yang menolak dalam pelaksanaan PP ini. melalui PP ini pemerintah dengan tegas melarang masyarakat mempunyai kepemilikan tanah secara berlebih yang diatur oleh UU No.56 PRP/1960 yang kemudian ditindak lanjuti dengan PP ini yang mengatur pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian kepada pemilik tanah yang terkena kepemilikan batas maksimum tanah. Kebijakan Pemerintah tersebut ketika dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan dapat dilihat bahwa apakah kebijakan penerbitan PP tersebut dapat dikatakan memang sebagai PP yang mendukung kebijakan reforma agraria seperti pada tabel dibawah ini:

Tabel 5. Analisis PP No. 224/1961 terhadap Prinsip-prinsip Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
PP No. 224 / 1961	Pasal 2 ayat (1 dan 2), Pasal 4 ayat (1).	Pasal 1, Pasal 3 ayat (3), Pasal 8 ayat (3,4,5, dan 6), Pasal 9, Pasal 10	Pasal 2 ayat (1 dan 2), Pasal 8 ayat (1), Pasal 14 ayat (1, 2, dan 3).	Pasal 3 ayat (4, 5, dan 6), Pasal 5, Pasal 6 ayat (1 dan 3), Pasal 15 ayat (1,2, dan 3), Pasal 19 ayat (1 dan 2).

Sumber: Pengolahan data primer 2018.

Berdasarkan tabel di atas dapat dijelaskan pada prinsip keadilan sosial bahwa agar terciptanya keadilan kepada seluruh masyarakat Indonesia dalam hal pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah didalam salah satu pasal dijelaskan bahwa tanah swapraja dan bekas swapraja dengan ketentuan diktum IV huruf A UUPA beralih kepada Negara, sehingga peruntukan sebagian untuk kepentingan Pemerintah sebagian untuk masyarakat yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak swapraja atas tanah itu dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Pada prinsip transparansi (keterbukaan) dapat dijelaskan bahwa agar pembagian tanah yang akan diserahkan kepada masyarakat tepat sasaran maka pemerintah melalui PP ini melakukan sebuah identifikasi jenis-jenis tanah yang akan dibagikan yang diantaranya ialah (I) tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 56 Prp tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada Negara, (II) tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah (III) tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara

(IV) tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Pada prinsip kepemilikan/hak rakyat dapat dijelaskan bahwa pemerintah melalui PP ini ingin memberikan dan menegaskan perihal penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria terhadap masyarakat. Hal tersebut tercermin didalam PP ini yang menyatakan bahwa pemilik tanah yang melebihi batas maksimum termaksud dalam Undang-undang Nomor 56 Prp tahun 1960 diberi kesempatan untuk mengajukan usul kepada Menteri Agraria, mengenai bagian atau bagian-bagian mana dari tanahnya yang ia inginkan tetap menjadi miliknya. Pada prinsip perlindungan hukum pemerintah melalui PP ini didalam salah satu pasalnya telah mengatur ketentuan pembagian tanah tersebut agar tepat sasaran, ketentuan yang tidak berlaku atau pengecualian tersebut berlaku bagi masyarakat yang mempunyai tanah dikecamatan tempat tinggalnya atau dikecamatan yang dimaksud didalam pasal 3 ayat (2), sedang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Dan bagi pegawai negeri dan pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas negara. Pengecualian tersebut terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas  $\frac{2}{5}$  dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut UU No. 56 Prp/1960.

## 2. Kebijakan Produk Hukum Agraria Era Orde Baru

Kebijakan agraria pada era orde baru ini ditandai dengan tiga kebijakan yaitu pertama pelaksanaan agenda landreform hanya berhenti pada masalah teknis administratif, kedua pengingkaran atas keberadaan kebijakan pokok yang mengatur masalah agraria di Indonesia yang termaktub dalam UUPA dan Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPHBH), dan ketiga menghapuskan legitimasi partisipasi dari organisasi massa rakyat tani dalam proses pelaksanaan agenda landreform di Indonesia. Kebijakan umum Orde Baru ditandai oleh sejumlah ciri, yaitu: (a) stabilitas merupakan prioritas utama; (b) di bidang sosial ekonomi, pembangunan menggantungkan diri pada hutang luar negeri, modal asing, dan *betting on the strong*; dan (c) di bidang agraria mengambil kebijakan jalan pintas, yaitu Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria. Ciri kebijakan reforma agraria pada era orde baru ini dapat terlahir dikarenakan pada era orde baru ( sampai dengan tahun 1992) telah dilahirkan beberapa produk hukum dalam bentuk UU pada bidang pemilu dan pemda, akan tetapi tidak dalam bidang agraria. Dalam bidang keagrariaan nasional tidak dikeluarkan lagi UU tetapi ada peraturan perundang-undangan parsial atau peraturan-peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada dibawah derajat UU (Mahfud 2012, 239).

Oleh karena itu dapat dikatakan inti program landreform pada era orde baru adalah kebijakan tanah untuk pembangunan yang mengacu kepada pertumbuhan ekonomi yang digunakan sebagai acuan untuk melakukan pembangunan infrastruktur di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dengan diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketrasmigrasian yang merupakan wujud kebijakan pembangunan yang bertujuan untuk pemerataan penduduk agar program pembangunan lainnya dapat terlaksana serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 Tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 Tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya.

**a. Permendagri No. 15/1974 Tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform**

Permendagri No 15/1974 bertujuan untuk mengadakan penertiban penguasaan tanah serta peningkatan taraf hidup para petani kecil dalam rangka pembentukan masyarakat yang adil dan makmur yang didasari oleh Pancasila. Penyempurnaan dan penegasan yang dimaksud didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini adalah tentang ketentuan pelaksanaan Landreform yang kembali didasarkan kepada (I) UU No 5/1960 tentang Peraturan Dasar-dasar Pokok Agraria, (II) Peraturan tentang pembatasan penguasaan tanah pertanian, sebagai yang dimuat didalam UU No. 56 Prp/1960 (Lembaran Negara 1960 No. 174), (III) Peraturan tentang pembagian tanah kelebihan maksimum dan guntai (absentee) serta pedoman pemberian ganti ruginya sebagai diatur di dalam PP No. 224/1961 (Lembaran Negara 1961 No. 280), (IV) Peraturan tentang larangan pemilikan tanah pertanian secara guntai (absentee), sebagai yang diatur dalam pasal 3 PP No. 224/1961 (Lembaran Negara 1961 No. 280) jo. PP No. 41/1964 (Lembaran Negara 1964 No. 112), (V) Peraturan tentang pengembalian tanah pertanian yang digadaikan, sebagai yang diatur didalam pasal 7 UU No. 56 Prp/1960 (Lembaran Negara 1960 No. 174), (VI) Peraturan tentang larangan untuk mengadakan pemecahan lebih lanjut pemilikan tanah pertanian yang luasnya 2 hektar ke bawah, sebagai yang diatur di dalam pasal 9 UU No. 56 Prp/1960 (Lembaran Negara 1960 No. 174).

Oleh karena itu apabila kita kaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan maka kita dapat menilai keunggulan dari penyempurnaan pelaksanaan Landreform yang dituang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri yang hasilnya dapat kita lihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 6. Analisis Permendagri No 15/1974 Terhadap Prinsip-prinsip Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
Permendagri No 15/1974	-	Pasal 4	Pasal 2 ayat (3)	Pasal 2 ayat (2, 4, dan 5), Pasal 3.

Sumber: Pengolahan data primer 2018.

Dari tabel di atas dapat dielaborasi pada prinsip transparansi (keterbukaan) didalam salah satu pasal dalam Peraturan Menteri ini menjelaskan tentang pedoman mengenai pelaksanaan bagi hasil, gadai, dan pemecahan pemilikan atas tanah pertanian yang melibatkan Gubernur/ Bupati/ Walikota dalam pelaksanaan bagi hasil, gadai, dan pemecahan pemilikan tanah atas tanah pertanian agar dilakukan dengan seadil-adilnya sehingga keterbukaan perolehan akses dan aset terhadap masyarakat Indonesia khususnya yang bergolongan ekonomi lemah dapat terjamin. Pada prinsip kepemilikan/hak rakyat dapat dijelaskan dengan melihat isi dari pasal Permendagri yang menegaskan kepada pemilik tanah yang menguasai tanah melebihi ketentuan maksimum selalama 1 tahun sejak berlakunya Undang-undang tersebut diwajibkan untuk memindahkan baik penguasaan ataupun hak atas tanah kelebihan tersebut kepada pihak yang memenuhi syarat. Pada prinsip yang terakhir yaitu prinsip perlindungan hukum dapat dijelaskan bahwasannya didalam Permendagri No 15/1974 ini ditegaskan didalamnya tentang pelaksanaan Landreform yang didasarkan atas Undang-undang Pokok Agraria yang bertujuan menertibkan penguasaan tanah serta peningkatan taraf hidup para petani terutama petani kecil, dalam rangka pembentukan masyarakat adil dan makmur.

#### **b. Perkaban No. 3/1991 Tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya**

Perkaban No 3/1991 ini mempunyai tujuan dalam pengaturan penguasaan tanah obyek landreform secara swadaya dengan membuat beberapa sasaran yaitu (I) tertatanya penggunaan tanah obyek landreform dalam bidang-bidang tanah yang teratur disertai dengan tersedianya prasarana jalan, dan/atau saluran irigrasi serta kemungkinannya penyediaan areal untuk kawasan lindung dan fasilitas umum. (II) terselenggaranya pembagian tanah yang merata dengan tidak menimbulkan perbedaan pemilikan tanah yang besar. (III) tersedianya tanah yang dapat dimanfaatkan dan menjadi modal kehidupan petani yang dikelola secara koperatif. Dari penjabaran diatas Perkaban No

3/1991 apabila dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan maka kita dapat menilai keunggulan lain dari Peraturan Pemerintah tersebut dimana hasilnya dapat kita lihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 7. Analisis Perkaban No 3/1991 Terhadap Prinsip-prinsip Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan/Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
Perkaban No.3 /1991	Pasal 2, Pasal 3	-	-	-

Sumber: Pengolahan Data Primer 2018.

Berdasarkan tabel di atas dapat kita lihat bahwa Perkaban No 3/1991 yang dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan mengandung prinsip Keadilan Sosial. Maksud dari prinsip keadilan sosial ini adalah menjamin penguasaan dan pemilikan yang lebih adil atas sumber-sumber daya agraria termasuk tanah, hal tersebut sejalan dengan Perkaban No 3/1991 yang tujuannya adalah melakukan penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah sesuai dengan fungsi sosialnya agar upaya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dapat terwujud.

### **c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketrasmigrasian**

UU No 15/1997 bertujuan karena persebaran penduduk yang belum serasi dan belum seimbang tersebut menyebabkan pembangunan belum merata sehingga ada kecenderungan daerah atau wilayah yang telah berkembang menjadi makin berkembang, sebaliknya daerah atau wilayah yang kurang berkembang menjadi makin tertinggal. Untuk itu penyebaran penduduk perlu diatur melalui penyelenggaraan transmigrasi. Penyelenggaraan transmigrasi dilaksanakan sebagai upaya untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan peran serta masyarakat, pemerataan pembangunan daerah, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa melalui persebaran penduduk yang seimbang dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan serta nilai budaya dan adat istiadat masyarakat.

Dari penjabaran diatas UU No 15/1997 apabila dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan maka kita dapat menilai keunggulan lain dari Peraturan Pemerintah tersebut, yang hasilnya dapat kita lihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 8. Analisis UU No 15/1997 Terhadap Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pertanian

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
UU No 15/1997	Pasal 1 ayat (2 dan 3), Pasal 5, Pasal 23, Pasal 25.	Pasal 3, Pasal 28, Pasal 32.	Pasal 24 ayat (3)	Pasal 24 ayat (1 dan 2), Pasal 34 ayat (2)

Sumber: Pengolahan Data Primer 2018.

Berdasarkan tabel di atas UU No.15/1997 dapat dijelaskan pada prinsip Keadilan Sosial bahwa penyelenggaraan transmigrasi diarahkan pada penataan persebaran penduduk yang serasi dan seimbang dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan, peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan perwujudan integrasi masyarakat. Hal tersebut mendeskripsikan bagaimana Pemerintah memberikan jaminan kepada masyarakat terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah agar lebih merata dan adil dengan melakukan penyebaran penduduk ke seluruh wilayah Indonesia. Pada prinsip transparansi (keterbukaan) dapat dijelaskan bahwa melalui Undang-undang ini terdapat skala prioritas dalam penentuan peserta program transmigrasi dengan diseleksi berdasarkan prioritas penanganan masalah sosial ekonomi bagi penduduk yang bersangkutan dan berdasarkan kesesuaian antara kesempatan kerja atau usaha yang tersedia dan dipilih dengan kesiapan dan keahliannya, hal tersebut dilakukan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat yang bergolongan ekonomi lemah.

Pada prinsip kepemilikan/hak rakyat dapat dijelaskan bahwa Program Transmigrasi merupakan salah satu program reforma agraria yang dicanangkan oleh Pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pembangunan. Dari tujuan program tersebut Pemerintah berupaya agar masyarakat dapat memiliki dan menguasai sebidang tanah demi peningkatan ekonomi dengan memberikan tanah kepada masyarakat yang bergolongan ekonomi lemah. Selanjutnya pada prinsip perlindungan hukum dapat dijelaskan negara dalam program transmigrasi didalam Undang-undang ini Pemerintah memberikan sebidang tanah kepada masyarakat untuk dimanfaatkan dan digunakan dan diberikan hak atas bidang tanah yang melekat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat atas tanah.

### 3. Kebijakan Produk Hukum Reforma Agraria Era Reformasi

Produk hukum yang penting dalam konteks reforma agraria pada era demokrasi ini yaitu dengan keluarnya Tap MPR No IX/MPR/2001 dan dilanjutkan dengan Keppres No.



34/2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan. Tujuan dikeluarkannya Tap MPR No IX/MPR/2001 seperti yang termuat dalam pasal 2 adalah mendefinisikan kembali pembaruan agraria sebagai suatu proses yang berkesinambungan dalam hal yang berkaitan dengan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria agar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3). Pada masa pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono pelaksanaan landreform dititik beratkan pada mengagendakan redistribusi tanah kembali. Tidak persis sama dengan periode pertama, pembaruan agraria pada periode kedua menggunakan istilah *asset reform* dan *access reform* dalam Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) serta kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dituangkan didalam PP No. 11/2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Periode ketiga penataan agraria berupa pelaksanaan reforma agraria yang dimuat dalam Strategi Nasional Kantor Staf Presiden (Stranas KSP), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 (RPJMN). Kebijakan Reforma Agraria dapat dilihat didalam 6 aspek terpenting yang dirumuskan oleh Kantor Staf Kepresidenan diantaranya (I) Penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agraria (II) Penataan penguasaan dan pemilikan tanah obyek reforma agraria, (III) Kepastian hukum dan legalitas hak atas tanah obyek reforma agraria, (IV) Pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan, pemanfaatan dan produksi atas tanah obyek reforma agraria, (V) Pengalokasian sumber daya hutan untuk dikelola oleh masyarakat, (VI) Kelembagaan pelaksana reform agraria pusat dan daerah. Oleh karena itu agar kita dapat menilai apakah peraturan yang terdiri atas Undang-undang dan Peraturan Pemerintah tersebut betul-betul sebagai instrumen pendukung program reforma agraria maka dapat kita nilai dengan tata kelola pertanahan yang dicerminkan kepada 4 prinsip yaitu (I) Prinsip Keadilan sosial (II) Prinsip Transparansi (keterbukaan), (III) Prinsip Kepemilikan/Hak rakyat, dan (IV) Prinsip Perlindungan Hukum.

#### **a. TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumberdaya Alam**

Tujuan dikeluarkannya Tap MPR No IX/MPR/2001 seperti yang termuat dalam pasal 2 adalah mendefinisikan kembali pembaruan agraria sebagai suatu proses yang berkesinambungan dalam hal yang berkaitan dengan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria agar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3). Dalam Pasal 6 Tap MPR RI No. IX/MPR/2001, juga disebutkan beberapa hal yang menjadi agenda pelaksanaan pembaruan agraria adalah (I) Melakukan pengkajian ulang terhadap

berbagai peraturan perundang-undangan, (II) Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform), (III) Menyelenggarakan kembali pendataan pertanahan, (IV) Menyelesaikan konflik-konflik, (V) Memperkuat kelembagaan, dan (VI) Mengupayakan pembiayaan. Dari penjabaran tersebut apabila dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan maka kita dapat menilai keunggulan lain dari Peraturan Pemerintah tersebut, Yang hasilnya dapat kita lihat seperti dibawah ini:

Tabel 9. Analisis Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 Terhadap Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
Tap MPR RI No.IX/MPR/2001	Pasal 4	Pasal 3	-	Pasal 1 Pasal 2, Pasal 6, Pasal 7.

Sumber: Pengolahan Data Primer 2018.

Berdasarkan tabel di atas dapat dijelaskan pada prinsip keadilan sosial Pemerintah mencoba kembali melakukan restrukturisasi kembali pengelolaan sumber daya alam agar dapat dilakukan secara optimal, adil, serta berkelanjutan. Kata optimal, adil, dan berkelanjutan dapat dimaknai sebagai usaha Pemerintah dalam menjamin penguasaan dan pemilikan yang lebih adil atas sumber-sumber agraria bagi masyarakat Indonesia akibat pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam pada masa Pemerintahan sebelumnya yang mengalami penurunan kualitas hingga mengakibatkan ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan hingga memunculkan konflik-konflik agraria serta ketimpangan sosial. Pada prinsip transparansi (keterbukaan) didalam salah satu pasal Pemerintah melindungi masyarakat yang bergolongan ekonomi lemah dengan memberikan masyarakat akses akan keterbukaan perolehan akses dan aset, hal tersebut dilakukan Pemerintah dengan berperan sebagai pengatur pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pada prinsip perlindungan hukum dapat dijelaskan bahwa Pemerintah mencoba melakukan penataan peraturan agar dapat memberikan arah dan dasar bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang optimal, adil, dan berkelanjutan. Dimana hal tersebut diakibatkan dari pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang tidak dilakukan secara optimal, adil, dan berkelanjutan hingga memunculkan

peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya alam dan sumber daya agraria saling tumpang tindih dan bertentangan.

#### **b. Keppres No. 34/2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan**

Keppres No. 34/2003 bertujuan untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu maka Pemerintah memerintahkan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan berbagai langkah-langkah percepatan yaitu (I) penyusunan rancangan Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria dan rancangan Undang-undang tentang hak atas tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan, (II) pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan, (III) pemetaan kadastral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan Landreform dan pemberian hak atas tanah, dan (IV) pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional. Selain memerintahkan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan berbagai langkah-langkah percepatan didalam Keputusan Presiden ini Pemerintah juga memberikan sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemberian sebagian kewenangan ini bersamaan dengan terjadi juga perubahan penataan struktur administrasi birokrasi, yaitu berlakunya otonomi daerah. Dari penjabaran tersebut apabila dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan maka kita dapat menilai keunggulan lain dari Peraturan Pemerintah tersebut Yang hasilnya dapat kita lihat seperti dibawah ini:

Tabel 10. Analisis Keppres No. 34/2003 Terhadap Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
Keppres No. 34/2003	-	-	-	Pasal 1, Pasal 2.

Sumber: Pengolahan Data Primer 2018.

Bedasarkan tabel diatas bahwa Keppres No. 34/2003 mengandung prinsip kepastian dan perlindungan hukum. Pada Keppres tersebut Pemerintah berupaya menciptakan satu kebijakan nasional pada bidang pertanahan agar dapat memberikan kepastian dan

perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat atas tanah. Kebijakan tersebut diantaranya memerintahkan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan berbagai langkah-langkah percepatan yang rinciannya dijelaskan di pasal 1, selain itu Pemerintah juga memberikan sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota yang rinciannya dijelaskan dalam pasal 2.

### c. PP No.11/2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Penelantaran tanah makin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan, sehingga perlu pengaturan kembali penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Mengacu kepada Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hak atas tanah hapus antara lain karena diterlantarkan hal tersebutlah yang menjadi tujuan dan latar belakang diterbitkannya PP No.11/2010. PP ini juga menjelaskan mekanisme penetapan tanah terlantar yang dimulai dengan kegiatan identifikasi dan penelitian, kemudian peringatan yang ditujukan kepada subyek pemegang hak atas tanah, dan penetapan tanah terlantar hingga kegiatan terakhir yaitu pendayagunaan tanah terlantar. Sehingga dengan jelasnya obyek penertiban tanah terlantar, mekanisme penetapan tanah terlantar hingga pendayagunaan tanah terlantar semakin jelas. Dari penjabaran tersebut apabila dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan maka kita dapat menilai keunggulan lain dari Peraturan Pemerintah tersebut, yang hasilnya dapat kita lihat seperti dibawah ini:

Tabel 11. Analisis PP No.11/2010 Terhadap Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
PP No.11/2010	Pasal 15 ayat (1)	Pasal 16	Pasal 10 ayat (2), Pasal 1 ayat (1)	Pasal 2, Pasal 3, Pasal 8, Pasal 9 ayat (2 dan 3), Pasal 10 ayat (1 dan 3), Pasal 12 ayat (2).

Sumber: Pengolahan Data Primer 2018.

Berdasarkan tabel diatas dapat dijelaskan pada prinsip keadilan didalam pasal PP tersebut menjelaskan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bekas tanah terlantar dapat didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara dengan melalui program reforma agraria dan program strategis negara agar menciptakan penguasaan dan pemilikan yang lebih adil atas tanah. Pada prinsip transparansi (keterbukaan) dapat dijelaskan dalam salah satu Pasal didalam PP ini

pemerintah melarang untuk diterbitkan izin/keputusan/surat dalam bentuk apapun terhadap tanah yang sudah dikategorikan masuk kedalam tanah terlantar. Dengan adanya penegasan maka obyek tanah yang sudah dikategorikan sebagai tanah terlantar dapat dimanfaatkan dan didayagunakan oleh masyarakat. Pada prinsip kepemilikan/hak rakyat dapat dijelaskan bahwa Pemerintah menegaskan masih menjamin status hak atas tanah seseorang atas tanahnya sebatas yang sudah diusahakan sedangkan bagi tanah yang tidak diusahakan maka Pemerintah memutuskan hubungan hukumnya dan penguasaannya diambil alih oleh negara. Selanjutnya pada prinsip perlindungan hukum Pemerintah menegaskan kepada masyarakat yang memiliki tanah dan tidak memanfaatkannya sesuai dengan fungsinya maka dapat diambil alih oleh negara dan dicabut hak atas tanahnya yang sebelumnya dilakukan identifikasi dan penelitian terlebih dahulu oleh panitia yang dibentuk oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional.

#### **d. Perpres No. 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan**

Perpres No. 88/2017 merupakan komponen kebijakan yang mendukung salah satu komponen program strategi nasional pelaksanaan Reforma Agraria yaitu Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, yang ditujukan untuk menyediakan basis regulasi yang memadai bagi pelaksanaan agenda-agenda Reforma Agraria, dan menyediakan keadilan melalui kepastian tenurial bagi tanah-tanah masyarakat yang berada dalam konflik-konflik agrarian dengan mengatur pola penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Beberapa pola penyelesaian yang tercantum didalam Peraturan Presiden diantaranya adalah penyelesaian untuk bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan setelah bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan, dan penyelesaian untuk bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan setelah bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan dengan fungsi konservasi. Dari penjabaran tersebut apabila dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pertanahan maka kita dapat menilai keunggulan lain dari Peraturan Presiden tersebut, yang hasilnya dapat kita lihat seperti dibawah ini:

Tabel 12. Analisis Perpres No. 88/2017 Terhadap Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
Perpres No.88 /2017	Pasal 2	Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 30	Pasal 4, Pasal 5	Pasal 20, Pasal 25, Pasal 28, Pasal 29.

Sumber: Pengolahan Data Primer 2018.

Berdasarkan tabel diatas dapat dijelaskan pada prinsip keadilan sosial didalam Pasal 2 dinyatakan Pemerintah melakukan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh Pihak. Bunyi dari pasal tersebut dapat kita maknai bahwa Pemerintah mengambil langkah turut serta dalam melakukan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat, turut serta Pemerintah merupakan sebuah langkah wajib yang dilakukan karena Pemerintah mempunyai hak istimewa yaitu hak menguasai yang merupakan landasan konstitusional bagi pelaksanaan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, hutan dan kekayaan alam. Pada prinsip transparansi (keterbukaan) dapat dijelaskan bahwasannya pada PP No.88/2017 didalamnya disebutkan beberapa pola penyelesaian yang dicanangkan oleh Pemerintah, dimana pola penyelesaian yang direncanakan oleh Pemerintah mencakup kawasan hutan yang dikategorikan kepada hutan lindung maupun hutan produksi dengan penjabaran jika bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat yang berada didalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi dengan luasan lebih kurang ataupun sama dengan 30% dari luas kawasan maka pola penyelesaiannya dapat dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah dari kawasan hutan maupun diberikan akses pengelolaan hutan kepada masyarakat. Dari pola penyelesaian yang diprogramkan oleh Pemerintah dapat dimaknai salah satu tujuannya adalah melindungi masyarakat khususnya masyarakat yang bergolongan ekonomi lemah dengan memberikan keterbukaan akses dan aset atas tanah.

Pada prinsip kepemilikan/hak rakyat dapat dijelaskan bahwa upaya penegasan penguasaan dan pemilikan tanah masyarakat yang berada dalam kawasan hutan. Dimana didalam pasal-pasal dalam Peraturan Presiden tersebut menyebutkan masyarakat dapat menegaskan penguasaan dan pemilikan atas tanah dalam kawasan hutan dengan memenuhi beberapa kriteria seperti telah dikuasai secara fisik dengan itikad baik, tidak diganggu gugat, diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau kepala desa/kelurahan dengan diertkuat oleh saksi yang dapat dipercaya. Pada prinsip perlindungan hukum Pemerintah melalui Peraturan Presiden ini mengeluarkan kebijakan dengan beberapa pola penyelesaian yang dilakukan dengan cara (I) mengeluarkan bidang tanah dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan, (II) tukar menukar kawasan hutan, (III) memberikan akses pengelolaan hutan melalui program perhutanan sosial, dan (IV) melakukan *resettlement*. Setelah itu Pemerintah akan melakukan inventaris penguasaan yang kemudian dapat ditindaklanjuti dengan pengajuan sertipikasi bidang tanah agar mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

### C. Kesimpulan dan Saran

#### 1. Kesimpulan

Dari telaah kebijakan hukum reforma agraria pada tiap periode pelaksanaan yaitu era orde baru, era orde lama, hingga era reformasi secara ringkas dapat dilihat seperti pada tabel di bawah ini:

Tabel 13. Hasil Penelitian Kebijakan Produk Hukum Reforma Agraria Terhadap Prinsip-prinsip Tata Kelola Pertanahan

Undang-undang	Prinsip Kebijakan			
	Prinsip Keadilan Sosial	Prinsip Transparansi (Keterbukaan)	Prinsip Kepemilikan / Hak Rakyat	Prinsip Perlindungan Hukum
UU No. 1/1958	√	√	√	√
UU No. 2/1960	√	√	√	√
UU No. 5/1960	√	√	√	√
UU No.56 PRP /1960	√	√	√	√
PP No. 224 /1961	√	√	√	√
Permendagri No. 15/1974	-	√	√	√
Perkaban No. 3/1991.	√	-	-	-
UU No 15/1997	√	√	√	√
TAP MPR No. IX/MPR/2001	√	√	-	√
Keppres No. 34/2003	-	-	-	√
PP No. 11/2010	√	√	√	√
Perpres No. 88/2017	√	√	√	√

Sumber: Klasifikasi Peneliti 2018.

Dari tabel di atas dapat kita lihat produk hukum yang dihasilkan dalam tiga era periode Reforma Agraria di Indonesia tidak semua produk hukum mencerminkan tata kelola pertanahan yang merujuk kepada prinsip keadilan, prinsip transparansi (keterbukaan), prinsip kepemilikan/hak rakyat, dan prinsip perlindungan hukum. Akan tetapi peraturan perundang-undangan tersebut masih berkorelasi satu sama lain yang artinya masih memiliki hubungan antara Undang-undang tersebut dan saling menyempurnakan antara Undang-undang tersebut.

Pada tiap-tiap produk hukum yang dihasilkan dalam tiga era periode reforma agraria di Indonesia yaitu era orde lama, orde baru, dan orde reformasi dapat dikatakan pada tiap-tiap era pelaksanaan mengalami perbedaan tingkat konsistensi produk hukum yang dihasilkan dalam mensupport pelaksanaan reforma agraria pada masing-masing era. Hal tersebut dapat dilihat pada persentasi yang dihasilkan pada tiap-tiap produk hukum,

seperti pada era orde lama yang menghasilkan 5 pokok produk hukum yaitu UU No. 1/1958, UU No. 2/1960, UU No. 5/1960, UU No. 56 Prp/1960, dan PP No. 224/1961 yang masing-masing memenuhi semua prinsip kebijakan tata kelola pertanahan. Maka dari hasil tersebut dapat dikatakan pemerintahan pada era orde lama konsisten dalam menjalankan reforma agraria dan melakukan restrukturisasi pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan yang mengalami ketimpangan.

Sedangkan pada era orde baru kebijakan pokok produk yang dihasilkan oleh pemerintah pada saat itu berjumlah tiga pokok produk hukum, yang diantaranya adalah Permendagri No 15/1974, Perkaban No 3/1999, dan UU No 15/1997 yang seperti dilihat pada tabel 13 tidak semua memenuhi prinsip kebijakan tata kelola pertanahan. Maka dari hasil tersebut dapat dikatakan pemerintahan pada era orde baru telah terjadi tidak konsisten dalam menjalankan reforma agraria. Hal tersebut dikarenakan pada era orde lama Presiden Soeharto lebih menitikberatkan kebijakan pembangunan infrastruktur dan perbaikan ekonomi di Indonesia.

Sedangkan pada era reformasi kebijakan pokok produk yang dihasilkan oleh pemerintah pada saat ini berjumlah empat pokok produk hukum, yang diantaranya TAP MPR Nomor IX/MPR/2001, Keppres No. 34/2003, PP No.11/2010 dan Perpres No. 88/2017 yang seperti dilihat pada tabel 13 tidak semua memenuhi prinsip kebijakan tata kelola pertanahan. Akan tetapi dapat dikatakan pemerintah pada saat ini konsisten dalam menjalankan reforma agraria dikarenakan produk hukum yang dikeluarkan didasarkan atas semangat pembaharuan agraria yang ditandai dengan kembalinya peran UUPA dalam pelaksanaan restrukturisasi kembali penataan ulang kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah yang diamanahkan kepada Pemerintah melalui UUD 1945 Pasal 33 ayat (3).

Oleh karena itu jika dicermati seluruh peraturan perundang-undangan tersebut pelaksanaan reforma agraria pada era orde lama dapat dikatakan berjalan dengan baik dibandingkan dengan pelaksanaan pada era orde baru dan era orde reformasi. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan produk kebijakan reforma agraria yang dikeluarkan telah memenuhi tata kelola pertanahan yang baik yang dinilai dengan empat prinsip tata kelola pertanahan yang baik yaitu prinsip keadilan sosial, prinsip transparansi (keterbukaan), prinsip kepemilikan/hak rakyat, dan prinsi perlindungan hukum. Sehingga dengan terpenuhinya empat prinsip tersebut pemerintah telah dapat menciptakan sebuah regulasi maupun kebijakan pertanahan yang baik sesuai dengan tujuan reforma agraria yaitu bagaimana pemberian akses yang seluas-luasnya dan seadil-adilnya terhadap rakyat Indonesia serta penguatan dan perlindungan terhadap aset yang diterima ketika akses tersebut telah diberikan oleh pemerintah dengan didasarkan juga kepada tata kelola



pertanahan yang baik berdasarkan kepada definisi, elemen penting, dan prinsip dari *land governance* serta norma tertinggi yaitu Pancasila dan UUD 1945. Dengan fakta tersebut pemerintah dapat merangkum keseluruhan peraturan perundang-undangan tersebut agar menjadi poin yang mendukung salah satu program prioritas reforma agraria yang telah dicanangkan oleh Pemerintah melalui Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria.

## 2. Saran

Demi berjalannya reforma agraria dengan baik sesuai dengan amanah UUD 1945 dan Pancasila Kementerian ATR/BPN selaku instansi terkait dapat merumuskan kembali pelaksanaan reforma agraria di Indonesia dengan memperkuat regulasi yang mengatur pelaksanaan reforma agraria dengan mengacu kepada tata kelola pertanahan yang dalam penelitian ini dituangkan kedalam beberapa prinsip yaitu prinsip keadilan sosial, prinsip transparansi (keterbukaan), prinsip kepemilikan/hak rakyat, dan prinsip perlindungan hukum, serta melibatkan peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan sebelumnya sebagai dasar masukan dalam perancangan Undang-undang Pertanahan yang salah satu pokoknya membahas tentang Reforma Agraria.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aprianto, TC 2006, *Tafsir(an) landreform dalam alur sejarah indonesia tinjauan kritis atas tafsir(an) yang ada*, Karsa, Yogyakarta.
- Ardiwisastra, YB 2012, *Penafsiran dan konstruksi hukum*, PT.Alumni, Bandung.
- Bachriadi, D 2007, 'Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintah SBY', *Jurnal Ilmiah Reforma Agraria Untuk Indonesia*.
- Mahfud 2012, *Politik hukum di Indonesia cetakan ke-5*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Marzuki, PM 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Marquardt, M 2012, *Land policy and land administration, best practice for land tenure and natural resources governance in Africa*, dapat dilihat pada <https://www.land-links.org/wp.../09/Module-5-Land-Administration-Marquardt>.
- Rachman, NF 2017, *Landreform dan gerakan agrarian indonesia*, INSIST Press, Yogyakarta:
- \_\_\_\_\_, 2012, *Landreform dari masa ke masa perjalanan kebijakan pertanahan 1945-2009*. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Ravnborg, HM, Rachel Spichiger, Rikke Brandt Broegaard, and Ramus Hundsbaek Pedersen 2016. *Land governance, gender equality and development: past achievements and remaining challenges*, dapat dilihat di

- <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jid.3215>, diakses pada tanggal 25 Juni 2018, Pukul 03:00 WIB.
- Sanjaya, A 2015, *Pengertian tata kelola pemerintahan definisi menurut para ahli serta konsep karakteristik*, dapat dilihat di <http://www.landasanteori.com/2015/10/pengertian-tata-kelola-pemerintahan.html>, diakses pada tanggal 30 April 2018, Pukul 01:00 WIB.
- Shohibuddin, M 2018, *Perspektif agraria kritis: teori, kebijakan, dan kajian*, STPN Press, Yogyakarta.
- Sumardjono, MSW 2011, Ismai, N, Rustiadi, E & Abdullah, AD 2011, *Pengaturan sumber daya alam di indonesia antara yang tersurat dan tersirat kajian kritis undang-undang terkait penataan ruang dan sumber daya alam*, Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Utami, PAR 2013. *Kajian Hukum Pelaksanaan Program pembaharuan Agraria Nasional di Kabupaten serdang Bedagai*. Dapat dilihat di <https://www.scribd.com/document/248627943/Kajian-Hukum-Pelaksanaan-Program-Pembaharuan-Agraria-Nasional-di-Kabupaten-Serdang-Bedagai>. Diakses pada tanggal 28 Mei 2018, Pukul 00:04 WIB.
- Widodo, B 2015. *Politik Hukum Menuju Sistem Pembangunan Nasional*. Daat dilihat di <https://www.scribd.com/document/260107850/Politik-Hukum-Mahfud-Md>. Diakses pada tanggal 17 Mei 2018, Pukul 10:00 WIB.
- \_\_\_\_\_, 2018. *Kumpulan-kumpulan Peraturan Reforma Agraria di Indonesia*, dapat dilihat di <http://www.hukumonline.com/pusatdata/view/node/863/page/1>. Diakses pada tanggal 20 April 2018, Pukul 19:30 WIB.
- \_\_\_\_\_, 2017. *Redistribusi Tanah*. Dapat dilihat di <https://litigasi.co.id/posts/redistribusi-tanah>. Diakses pada tanggal 20 April 2018, Pukul 22:00 WIB.
- Fricska, S, David, P & Babette Wehrman 2009, *Towards improve land governance*. Land Tenure Working Paper Vol.11.
- Mahmud, A & Tri Chandra Aprianto 2017, *Pembaruan agraria: sebuah ijtihad mengoreksi kemiskinan dan ketimpangan*. Makalah yang disampaikan pada Seminar Menuju Konferensi Tenurial 2017 yang diadakan oleh Pusat Studi Agraria (PSA-IPB), SAINS, Konsorsium Pembaruan Agraria, dan Samdhana Institute di IICC Bogor pada tanggal 23-24 Oktober 2017.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

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

Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001  
Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.

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

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan  
Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian  
Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan.

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang  
Pertanahan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut  
Pelaksanaan Landreform.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pengaturan  
Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya.