

Pembatasan Penguasaan dan Pemanfaatan Hak Atas Tanah Berdasarkan Asas Keadilan Sosial di Indonesia

Raden Sarwani

Fakultas Hukum Universitas Jambi

Correspondence: sarwaniraden@gmail.com

Article Info	Abstract
Keywords: Land Reform, Agrarian Policy, Land Control Equity, Social Justice Submitted: 27-08-2026 Revised: 18-09-2026 Accepted: 19-10-2026 Published: 20-10-2026	<i>He regulation on the limitation of land ownership and control is a crucial instrument in achieving social justice and economic equity in Indonesia. Land reform policies are designed to prevent the concentration of land control that harms the public and to alleviate agrarian-based poverty. Objective: This study aims to analyze the regulatory dynamics, policy directions, and shifts in the legal orientation of land reform within Indonesian legislation across different periods. Methods: This study employs a normative juridical approach, analyzing various legal instruments related to agrarian reform, ranging from the Basic Agrarian Law (UUPA), MPR decrees, government regulations, to national strategic policies. Results: The findings indicate that the orientation of land reform policies in Indonesia has fluctuated significantly due to the influence of the ruling political ideology. During the Old Order era, the policy was centralized with a strong focus on land redistribution for the social justice of farmers through Law No. 56/Prp/1960. In contrast, the New Order era saw a shift toward capitalism and liberalism via Law No. 1/1967 and Law No. 7/1970; land reform execution was sidelined to pursue economic growth and facilitate large-scale investors. In the regional autonomy era (Law No. 23/2014), land reform matters remained dominated by the central government, while local governments tended to favor private investors. Efforts to revitalize agrarian reform were later reinforced during President Jokowi's administration through the Nawacita program and the National Strategy for Agrarian Reform Implementation to build from the periphery. Conclusion: The success of land reform in Indonesia heavily relies on the consistency of the government's legal policy in maintaining a balance between economic growth and distributive justice for the people's land rights.</i>
	Abstrak
Kata Kunci: Hak Atas Tanah, Keadilan Sosial, Landreform, Pembatasan Penguasaan Tanah.	Pengaturan pembatasan luas pemilikan dan penguasaan tanah merupakan instrumen krusial dalam mewujudkan keadilan sosial dan pemerataan ekonomi di Indonesia. Kebijakan landreform dirancang untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan rakyat serta mengentaskan kemiskinan berbasis agraria. Tujuan: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika regulasi, arah kebijakan, dan pergeseran orientasi hukum landreform dalam perundang-undangan di Indonesia dari masa ke masa. Metode: Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menganalisis berbagai produk hukum terkait reforma agraria, mulai dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), ketetapan MPR, peraturan pemerintah, hingga kebijakan strategis nasional. Hasil: Hasil penelitian menunjukkan bahwa orientasi kebijakan landreform di Indonesia mengalami fluktuasi yang signifikan akibat pengaruh ideologi politik penguasa. Pada masa Orde Lama, kebijakan bersifat sentralistik dengan fokus kuat pada redistribusi tanah demi keadilan sosial petani melalui UU No. 56/Prp/1960. Sebaliknya, pada masa Orde Baru terjadi pergeseran ke arah kapitalisme dan liberalisme melalui UU No. 1/1967 dan UU No. 7/1970; pelaksanaan landreform dikesampingkan demi mengejar pertumbuhan ekonomi dan memfasilitasi pemodal besar. Di era otonomi daerah (UU No. 23/2014), urusan landreform tetap didominasi pusat, sementara pemerintah lokal cenderung berpihak pada investor swasta. Upaya revitalisasi reforma agraria kembali diperkuat pada masa pemerintahan Presiden Jokowi melalui program Nawacita dan Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria untuk membangun dari pinggiran. Kesimpulan: Keberhasilan landreform di Indonesia sangat bergantung pada konsistensi politik hukum pemerintah dalam menjaga keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan keadilan distributif bagi hak-hak rakyat atas tanah.

PENDAHULUAN

Keadilan juga berkaitan erat dengan hak. Hanya saja, dalam konsepsi keadilan bangsa Indonesia, hak ini tidak dapat dipisahkan dengan pasangan antonimnya, yaitu kewajiban. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab dengan tegas mengamanatkan keserasian antara hak dan kewajiban sebagai manusia

yang hidup bermasyarakat. Keadilan hanya tegak dalam masyarakat yang beradab, atau sebaliknya, hanya masyarakat yang beradab yang dapat menghargai keadilan.¹

Menurut Muhammad Yamin, Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 juga dapat diterjemahkan dalam berbagai kebijakan yang mendukung atau relevan dengan bidang pertanian. Bila dijabarkan, maka tujuan politik pertanian tersebut secara garis besar akan ditujukan untuk menjamin keadilan semua orang dengan berlandaskan gotong royong dan kekeluargaan. Tujuan yang dikejar dan akan dilaksanakan adalah kesejahteraan bersama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah dalam arti mempunyai kesempatan yang sama, di mana terdapat kemakmuran materiil dan spiritual dalam bentuk kekayaan umum badaniah dan rohaniah yang melimpah-limpah serta pembagiannya yang rata dan merata sesuai dengan sifat perbedaan masing-masing warga dalam keluarga bangsa.²

Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah mengamanatkan perlunya pembaruan agraria dan reformasi agraria. Pasal 4 menyatakan, di antaranya, prinsip butir keempat bahwa pembaruan agraria harus dilaksanakan guna mewujudkan keadilan, termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam, dan pada prinsip butir kedua belas, mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (Pusat, Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa atau setingkat), masyarakat, dan individu.

Sehubungan dengan itu, ada kewajiban yang harus diwujudkan oleh negara, yakni (1) segala bentuk pemanfaatan bumi, air, dan kekayaan alam harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, (2) melindungi dan menjamin hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air, dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat, (3) mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.³

Peran dan fungsi negara dalam mewujudkan keadilan tersebut ternyata terdapat ketimpangan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah perkebunan di Provinsi Jambi. Estimasi luas areal dan produksi per kategori tahun 2023 hingga tahun 2024 antara lain produk kelapa sawit. Perkebunan rakyat memegang porsi signifikan sekitar 40%–45% total lahan sawit di Jambi dengan luas kisaran 600.000–680.000 ha, sedangkan pada perkebunan besar (PBS & PTPN) menguasai sekitar 50%–55% lahan dengan luas berkisar 500.000 hingga 550.000 ha. Total sawit Jambi: luas total mencapai kisaran 1,19 hingga 1,20 juta ha dengan estimasi produksi CPO mencapai 2,7–3,0 juta ton per tahun. Pada sektor perkebunan karet, lebih dari 90% lahan karet Jambi dikelola oleh rakyat dengan luas areal sekitar 408.500 hingga 650.000 ha, sedangkan pada perkebunan besar (PBS & PTPN) porsinya relatif kecil, kurang dari 10%, dan terus menyusut akibat konversi ke komoditas lain.⁴

Sedangkan pada status kepemilikan dan penguasaan lahan perkebunan tanpa izin (ilegal) yang dikelola secara eksklusif oleh masyarakat swadaya di Provinsi Jambi bervariasi tergantung pada definisi legalitas seperti ketiadaan STDB/Surat Tanda Daftar Budidaya atau berada di dalam kawasan hutan negara. Gambaran Luas Perkebunan Tanpa Izin/Ilegal di Jambi: Perkebunan dalam Kawasan Hutan Negara. Dinas Perkebunan Provinsi Jambi dan data penertiban mencatat bahwa terdapat setidaknya lebih kurang 160.000 hektar tanaman kelapa sawit yang berada di dalam kawasan hutan (HPT, TN, atau Tahura) tanpa izin legalitas lingkungan/kehutanan. Porsi ini sebagian besar dikuasai oleh masyarakat/petani swadaya serta sebagian kemitraan/perambahan. Sitaan Satgas Penertiban Kawasan Hutan (PKH).

Dalam penertiban kawasan hutan di beberapa daerah seperti Tebo, Muaro Jambi, Tanjung Jabung Timur, dan Sarolangun, ditemukan puluhan ribu hektare perkebunan sawit rakyat dan korporasi tanpa izin yang masuk dalam peta kawasan hutan negara, termasuk sekitar 1.800 hektare lahan rakyat di Tanjabtim dan ribuan hektare perambahan swadaya lainnya.

¹ Darji Darmodiharjo dkk., *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm 167.

² Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 166.

³ Bagir Manan dikutip dalam Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Negara Sebagaimana Dalam Pasal 33 UUD 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm. 20.

⁴ Data perolehan melalui aplikasi AI diunduh tanggal 12 Agustus 2026 pukul 10.00 WIB..

Ketiadaan Legalitas Budidaya (STDB/Surat Tanah Resmi), secara umum, dari total sekitar 600.000 hingga 680.000 hektare kebun sawit rakyat di Jambi, diestimasikan lebih dari 50% hingga 60% di antaranya belum mengantongi STDB (Surat Tanda Daftar Budidaya) atau Sertifikat Hak Milik (SHM) resmi, sehingga dikategorikan tidak memiliki legalitas perizinan usaha perkebunan yang lengkap. Sifat Penguasaan Lahan Tanpa Izin oleh Masyarakat Lahan dengan Kategori Garapan/Kawasan Hutan yang dikuasai masyarakat secara swadaya di dalam kawasan hutan tanpa dokumen Pelepasan Kawasan Hutan atau Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) dan Ketidadaan Legalitas Administratif, banyak kebun masyarakat berskala kecil (di bawah 25 hektar) yang memproduksi hanya menggunakan alas hak berupa Surat Keterangan Tanah (SKT) dari desa, tanpa izin pendaftaran kebun resmi dari Dinas Perkebunan setempat.

Kebijakan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak adil seperti di atas telah menyebabkan pola penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya menjadi timpang karena lebih pro kepada pemilik modal daripada rakyat banyak, karena memang pendekatannya adalah pendekatan ekonomi (pembangunan). Ketimpangan mana pada akhirnya menimbulkan sengketa tanah.⁵

Menurut keterangan pemerintah sebagai jawaban atas pandangan anggota DPR-GR ketika RUU PA dibahas, dikatakan bahwa “Rancangan UUPA selain akan menumbangkan puncak kemegahan modal asing yang telah berabad-abad memeras kekayaan dan tenaga bangsa Indonesia hendaknya akan mengakhiri pertikaian dan sengketa tanah antara rakyat dan kaum pengusaha asing dengan aparat-aparatnya yang mengadu-dombakan aparat-aparat pemerintah dengan rakyatnya sendiri”.⁶ Bersandar sangat relevan menetapkan penelitian dalam sebuah prinsip keadilan dalam keseimbangan hak dalam penguasaan dan pemanfaatan hak atas tanah.

METODE

Penelitian ini berupa penelitian hukum normatif (*library research*) yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, yang mencakup pendekatan berdasarkan bahan hukum utama atau mempergunakan data sekunder, di antaranya ialah asas, sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal kaidah, norma, dan aturan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya.⁷

Pendekatan ini dikenal dengan nama pendekatan kepustakaan atau yang biasa disebut dengan studi kepustakaan atau studi dokumentasi, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan dokumen lain yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat dan provinsi, kabupaten dalam Provinsi Jambi tentang pemberian izin dalam penguasaan dan pemanfaatan hak atas tanah yang dijadikan lahan perkebunan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang akan memungkinkan seorang peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.⁸

Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi konsep dan asas-asas hukum yang dijabarkan dalam perundang-undangan untuk mengatur prinsip keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan hak atas tanah, khususnya yang digunakan sebagai kerangka dasar dalam penelitian normatif. Di sini digunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

HASIL

Keseimbangan dalam pembatasan luas diartikan sebagai batas luasan maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai dan dikuasai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau badan hukum.

⁵ Ida Nurlinda, *Penerapan Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Menurut Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria*, (Disertasi: UGM, 2008), hlm. 3.

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2008), hlm. 57.

⁷ Soerjono Soekanto dkk, *Penelitian Hukum Normatif*, cetakan ke-13 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 13.

⁸ Johnny Ibrahim, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004), hlm. 300.

Pemerintah menetapkan batasan luas dengan mempertimbangkan kemampuan dalam sumber daya permodalan, yakni pembiayaan yang mencakup sumber dan komponen pembiayaan yang diperlukan dalam penyelenggaraan usaha perkebunan; sumber daya manusia perkebunan mencakup pelaku usaha perkebunan, tenaga kerja perkebunan, dan teknologi di bidang perkebunan, meliputi bibit, pupuk, pestisida, alat-alat, dan mesin-mesin.

Dalam Tap MPR RI No. II/MPR/1993 secara eksplisit disebutkan tentang pentingnya pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah ini, antara lain, penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan serta mencegah penelantaran tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan yang merugikan kepentingan rakyat.

Dengan demikian, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas kewajaran jelas bertentangan dengan asas landreform yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial berupa pemerataan penguasaan tanah. Pada bagian lain, landreform di Indonesia bukan hanya untuk kepentingan negara melulu atau kepentingan golongan tertentu, tetapi adalah untuk kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun badan hukum.

Pemerataan Dalam Penguasaan Dan Pemanfaatan Tanah Dalam Perundang-Undangan bagi Perseorangan

Perombakan dalam penguasaan dan pemilikan tanah, khususnya redistribusi tanah yang bertujuan untuk mencapai pemerataan, terutama dalam pembangunan pertanian.⁹ Salah satu cara untuk mencapai cita-cita ini adalah dibentuknya program Landreform sebagai bentuk Reforma Agraria, dengan tujuan memenuhi kebutuhan masyarakat agar dapat berkembang.

Di Indonesia, program landreform dalam arti sempit, yakni perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Landreform telah diundangkan dalam UU No. 56/Prp/1960 sebagai pelaksana Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang bertujuan untuk mencapai pemerataan distribusi sumber-sumber kehidupan di antara para petani, terutama tanah, dalam rangka mencapai pemerataan pembagian hasil produksi nasional guna tercapainya keadilan sosial dan kenaikan hasil produksi nasional di bidang pertanian, antara lain melalui reformasi agraria.¹⁰

Pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001,¹¹ reformasi agraria merupakan proses yang bersifat kontinu untuk menata kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dengan prinsip untuk mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria dan sumber daya alam.

Arah kebijakan dengan melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan (Pasal 5).

Redistribusi tanah dalam rangka landreform merupakan sarana yang dapat memengaruhi “lingkaran setan” kemiskinan, kebodohan, dan stagnasi, dan merupakan suatu permulaan pembaruan yang pengaruhnya dapat meratakan jalan ke arah perkembangan di bidang pertanian.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian menyebutkan bahwa objek tanah landreform tersebut meliputi tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum dan tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah, tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara, serta tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara.

Proses pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik dari tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah untuk dibagi-bagikan kepada yang berhak atau dipergunakan oleh Pemerintah sendiri diberikan ganti kerugian, yang besarnya ditetapkan oleh Panitia Landreform Daerah Kabupaten yang bersangkutan (Pasal 1).

Keppres No. 131 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Keppres No. 263 Tahun 1964 membentuk Panitia Landreform di Indonesia mulai dari tingkat provinsi, kabupaten, sampai

⁹ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm. 4.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

dengan kecamatan dan desa. Hal ini menandakan bahwa pemerintah menaruh perhatian yang tinggi, meskipun masih terkesan sentralistik.

Berbeda dengan Orde Lama, rezim Orde Baru memfokuskan pembangunan pada pertumbuhan ekonomi dengan model trickle-down effect, ditandai dengan UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, tentu untuk menarik investasi asing dalam pengelolaan sumber daya alam. Kebijakan pertanahannya lebih dititikberatkan kepada upaya pemenuhan kepentingan dan kebutuhan pembangunan sektoral (pertanian dan industri).

Pergeseran fokus kebijakan terjadi untuk memfasilitasi pemodal dalam rangka mengejar pertumbuhan ekonomi, dengan menegaskan kebijakan pertanahan yang dinilai menghambat kebijakan pembangunan. Pemerintah memandang peningkatan ekonomi lebih penting dibandingkan pelaksanaan landreform, yang merupakan instrumen utama pencapaian keadilan sosial. Oleh karena itu, pemerintah Orde Baru mengeluarkan UU Nomor 7 Tahun 1970 yang menghapus UU tentang Pengadilan Landreform dan UU Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Pada masa ini juga terjadi pergeseran ideologi pembangunan dari sosialisme yang dikembangkan Soekarno ke arah kapitalisme dan turunannya, yakni liberalisme atau swastanisasi penguasaan dan pemanfaatan tanah, dengan tetap mempertahankan BUMN.

Berbagai kebijakan dikembangkan untuk mendukung terjadinya konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh perusahaan berskala besar, seperti kemudahan izin lokasi, fasilitas perpajakan, termasuk menelantarkan hak tradisional masyarakat lokal atau hak ulayat masyarakat hukum adat.

Untuk menyempurnakan KEPPRES tersebut, maka dikeluarkan Keppres No. 55 Tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan Landreform, menyebutkan bahwa Panitia Landreform tersebut dibubarkan dan dialihkan wewenangnya kepada jajaran birokrasi Departemen Dalam Negeri, mulai dari Menteri sampai dengan Camat dan Kepala Desa.

Semakin jelas dari kebijakan ini bahwa landreform dianggap sebagai bagian pekerjaan rutin belaka oleh pemerintah, namun akses masyarakat dan swasta untuk terlibat kurang jelas posisi dan perannya. Dapat dikatakan, kebijakan landreform di masa Orde Baru mengambang dan kabur. Sikap ini dapat dimaknai sebagai sebuah sikap untuk mengambil keuntungan secara politis dalam perebutan penguasaan lahan ketika berhadapan dengan petani dan masyarakat.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang No. 1 Tahun 2026, telah diberikan pembagian urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintah yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Undang-Undang otonomi daerah tersebut, di mana kewenangan pemerintahan daerah semakin diperkuat, namun aspek landreform secara umum masih menjadi kewenangan pusat. Lebih ironisnya, pemerintah lokal justru lebih berpihak kepada investor swasta dan cenderung menjadi makelar untuk penyediaan tanah bagi perusahaan yang bermodal besar.

Dalam rangka mewujudkan pemerataan dalam penguasaan dan pemanfaatan hak atas tanah, Presiden Jokowi menyebutkan dalam dokumen Visi-Misi yang berjudul “Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian” dengan program Nawacitanya memuat agenda reforma agraria dan strategi membangun Indonesia dari pinggiran, dimulai dari daerah dan desa. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 memuat pula komponen-komponen program Reforma Agraria secara terpisah-pisah. Agar agenda reforma agraria yang ada dalam Nawacita dan RPJMN berjalan efektif dan berhasil mencapai tujuannya, Kantor Staf Presiden (KSP) menyusun naskah arahan untuk penyusunan Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria.

Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria mencakup enam komponen program, yakni:

1. 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 agraria.
2. Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Objek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengidentifikasi subjek penerima dan objek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan penguasaan dan kepemilikannya.
3. Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan penguatan hak dalam upaya mengatasi kesenjangan ekonomi dengan meredistribusi lahan menjadi kepemilikan rakyat.

4. Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan, dan Produksi atas Tanah Objek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dengan perbaikan tata guna dan pemanfaatan lahan, serta pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru.
5. Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat, yang ditujukan untuk mengatasi kesenjangan ekonomi dengan pengalokasian hutan negara untuk dikelola masyarakat.

Pelaksanaan Reforma Agraria ini menyangkut lima kategori tanah, yakni :

1. Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah, untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desa.
2. Tanah-tanah legalisasi aset yang menjadi objek dan sekaligus arena pertentangan klaim antara kelompok masyarakat dengan pihak perusahaan dan instansi pemerintah, dan tanah-tanah yang sudah dihaki masyarakat, namun kepastian hukumnya belum diperoleh penyandang haknya.
3. Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat miskin perdesaan.
4. Hutan negara yang dialokasikan untuk desa dan masyarakat desa melalui skema-skema hutan adat dan perhutanan sosial, termasuk Hutan Kemasyarakatan (HKM), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), dan sebagainya.
5. Pengelolaan dan pengadaan lahan aset desa untuk diusahakan oleh rumah tangga petani miskin secara bersama.

Kategori pertama dan kedua adalah tanah seluas sekitar 9 (sembilan) juta hektar yang termuat dalam janji politik Jokowi-JK dalam Nawacita. Sedangkan kategori ketiga adalah hutan negara seluas sekitar 12,7 juta hektar sebagaimana termuat dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019

a. Pembatasan Luas Dengan Batas Maksimum

Keadilan dalam bentuk penguasaan dan pemanfaatan yang merata dilakukan dengan mencegah bertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu saja “*groot grondbezi*”, maka pemberian penguasaan hak atas tanah tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 UUPA.

Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubungan dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya. Hal itu menyebabkan menjadi sempitnya, kalau tidak dapat dikatakan hilangnya sama sekali, kemungkinan bagi banyak petani untuk memiliki tanah sendiri. Jumlah petani yang tidak bertanah itu makin lama makin bertambah. Ini berarti bahwa syarat-syarat untuk memperoleh tanah garapan tambah lama menjadi tambah berat, disebabkan bertambahnya petani yang memerlukan tanah garapan.

Petani-petani kecil yang hidupnya bertambah lama tambah menjadi lebih miskin dan pembagian hasil pertanian menjadi sangat tidak merata. Yang dilarang oleh Pasal 7 UUPA itu bukan hanya pemilikan tanah yang melampaui batas, tetapi juga penguasaannya. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubungan dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya. Hal itu menyebabkan makin sempitnya, kalau tidak dapat dikatakan hilangnya sama sekali, kemungkinan bagi banyak petani untuk memiliki tanah sendiri. Jumlah petani yang tidak bertanah itu makin lama makin bertambah. Ini berarti bahwa syarat-syarat untuk memperoleh tanah garapan tambah lama menjadi tambah berat, disebabkan bertambahnya petani yang memerlukan tanah garapan.

Petani-petani kecil yang hidupnya bertambah lama tambah menjadi lebih miskin dan pembagian hasil pertanian menjadi sangat tidak merata. Yang dilarang oleh Pasal 7 UUPA itu bukan hanya pemilikan tanah yang melampaui batas, tetapi juga penguasaannya. Untuk itu, diatur luas minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut oleh satu keluarga atau badan hukum, dan yang akan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 16 UUPA.

Kepemilikan tanah yang merupakan faktor utama dalam produksi pertanian diharapkan akan lebih merata dan dengan demikian pembagian hasilnya akan lebih merata pula. Tindakan itu

diharapkan akan merupakan pendorong ke arah kenaikan produksi pertanian, karena akan lebih merata dan dengan demikian pembagian hasilnya akan lebih merata pula.

Luas maksimum harus ditetapkan dengan suatu peraturan perundang-undangan. UUPA dengan demikian ternyata tidak secara mutlak menghendaki penetapan luas maksimum itu dilakukan dengan suatu undang-undang, tetapi memungkinkan pemerintah menetapkan dengan suatu peraturan lain. Pembagian tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum itu dan pemberian ganti kerugian kepada bekas pemiliknya boleh diatur dengan peraturan pemerintah.

Guna mengukur seberapa luas maksimum boleh dikuasai dan dimiliki, UUPA menjelaskan Pasal 10. Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Seseorang mengusahakan sendiri secara aktif tanah pertanian tersebut, maka tentunya haruslah dapat kita pikirkan seberapa luas yang dapat diusahakan tersebut. Pemberian haknya nanti agar tanah tersebut tidak menjadi terlantar dan tidak diusahakan serta dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan hak yang akan diberikan. Harus kita akui, pada zaman penggunaan peralatan canggih, sebenarnya tidak ada masalah mengenai hal ini, namun berarti juga ukuran selanjutnya adalah apakah atas lahan tersebut telah. Guna mencegah penguasaan yang luas yang betul-betul dapat diusahakan sehingga mencegah tanah menjadi tanah terlantar, Peraturan Pemerintah RI Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Pasal 1 angka 6, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan RI Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar memberikan kehidupan yang layak kepada seorang petani tersebut sehingga cita-cita dari UUPA untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur, tercapai. Yang dimaksud petani adalah keluarga petani.¹²

b. **Pemilikan Dan Penguasaan Tanah Yang Melampaui Batas**

Sebagai pelaksana dari ketentuan Pasal 17 UUPA diuraikan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 1961 yang merupakan Undang-Undang landreform Indonesia yang mengatur: Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian dan penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Seseorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga, bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain atau miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi maksimum.

Tabel 1 luasan maksimum penguasaan tanah pertanian

Di Daerah-Daerah Yang		Sawah (Hektar)	Tanah Kering (Hektar)
1.	Tidak padat	15	20
2.	Padat		
a.	Kurang padat	10	12
b.	Cukup padat	7,5	9
c.	Sangat padat	5	6

Penentuan angka maksimum yang ditetapkan oleh UU ini dan ditegaskan oleh Menteri Agraria tersebut mengenai sawah atau tanah kering. Pasal 1 ayat (2) menetapkan bahwa untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah untuk tanaman pertanian, akan tetapi jika digunakan untuk hak perseorangan, dijumlahkan dengan luas tanah kering dengan menilai tanah kering sama dengan sawah ditambah 30% di daerah yang tidak padat dan 20% di daerah-daerah yang padat, dengan ketentuan bahwa tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar.

Selanjutnya, kata “daerah” menunjukkan daerah kabupaten atau kota yang luas maksimumnya ditegaskan oleh Keputusan Menteri Agraria No. SK/978/Ka/1960. Dalam pertimbangannya

¹² A.P. Parlindungan, *Landreform Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1990), hlm. 51.

dinyatakan bahwa penegasan tersebut didasarkan atas angka-angka resmi tentang kepadatan penduduk yang ada pada pemerintahan pada waktu itu dan dengan memperhatikan keadaan sosial ekonomi daerah-daerah yang bersangkutan.

Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 18 Tahun 2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian mempertegas kembali bahwa luasan penguasaan dan pemilikan tanah pertanian perlu dibatasi guna tercapainya pemerataan kesejahteraan masyarakat, dengan subjek meliputi perseorangan dan badan hukum, serta pembatasan dalam pemilikan secara perseorangan dengan ketentuan: tidak padat paling luas 20 hektar, kurang padat paling luas 15 hektar, cukup padat paling luas 9 hektar, dan sangat padat paling luas 6 hektar (Pasal 3 ayat (1)).

Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan Menteri Agraria No. Sekra 9/1/12 menyatakan bahwa tanah pertanian juga ialah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang, dan hutan yang menjadi tempat mata pencarian bagi yang berhak. Pada umumnya, tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.

Penetapan luas maksimum tanah pertanian menggunakan dasar keluarga sehingga jumlah anggota keluarga yang diperhitungkan ditetapkan 7 orang, termasuk kepala keluarga, yang dapat laki-laki atau wanita sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 3 ayat (1) UUPA.

1. Larangan mengalihkan hak atas tanah yang melebihi luas maksimum

Untuk mencegah jangan sampai orang menghindarkan diri dari akibat penetapan luas maksimum tersebut, ditentukan dalam Pasal 4 bahwa orang atau orang-orang sekeluarga yang memiliki tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum dilarang memindahkan hak miliknya atas seluruh atau sebagian tanah tersebut, kecuali dengan izin Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Peralihan karena pewarisan tanpa wasiat tidak termasuk dalam pengertian “memindahkan hak milik”, karena pengertian “memindahkan” memerlukan perbuatan yang sengaja ditujukan untuk beralihnya hak milik yang bersangkutan. Larangan tersebut kiranya hanya berlaku selama belum ada penegasan tanah yang mana yang akan diambil oleh Pemerintah dan mana yang akan tetap dikuasai oleh yang bersangkutan. Sementara itu perlu diadakan peraturan izin pemindahan hak untuk mencegah jangan sampai yang dipindahkan bagian-bagian tanah yang sebenarnya akan diambil oleh Pemerintah. Sudah barang tentu yang boleh dipindahkan hak luasnya tidak boleh lebih dari batas maksimum, karena hanya itu yang akan tetap dihaki oleh yang bersangkutan.

Dalam penjelasan Pasal 4 dimintakan perhatian bahwa ketentuan pasal tersebut hanya mengenai pemindahan hak atas tanah milik yang melampaui maksimum. Tanah-tanah tersebut terletak di daerah yang bukan daerah “sangat padat”; untuk mengalihkan tanah milik yang luasnya 7 hektar itu pun tidak diperlukan izin karena luas tanah milik tersebut tidak melebihi maksimum untuk daerah yang bersangkutan.

2. Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Di Lebih Dari Satu Daerah Secara Absente

Dalam pembahasan Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa sebagai langkah pertama ke arah pelaksanaan asas bahwa yang empunya tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, diadakan ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut “absentee”, yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya.

Ketentuan-ketentuan absentee itu diatur dalam Pasal 3 PP No. 224 Tahun 1960 jo. Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1964. Dilarang memiliki tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan.

Tanah-tanah pertanian letaknya di desa, sedangkan mereka yang memiliki tanah secara absentee umumnya bertempat tinggal di kota. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara absentee adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.

Luas maksimumnya kalau tanah-tanah yang dikuasai itu terletak di beberapa daerah kabupaten/kota, yang masing-masing termasuk golongan daerah yang berlainan kepadatan penduduknya. Budi Harsono memberikan contoh seorang yang mempunyai sawah di Pasaman 9 hektar dan di Karawang 3 hektar. Untuk Pasaman maksimumnya 15 hektar (daerah sangat padat). Di kedua daerah itu tanah yang dipunyai kurang dari maksimum. Apakah sawah 12 hektar tersebut boleh terus dimilikinya? Tidak boleh, karena seperti telah diuraikan di atas, yang terkena ketentuan maksimum itu adalah jumlah tanah yang dikuasai, dengan tidak mempersoalkan di mana letak tanah-tanah yang bersangkutan.

SIMPULAN

1. Secara substansi prinsip keseimbangan hak dalam penguasaan dan pemanfaatan hak atas tanah bagi rakyat Indonesia sebagaimana amanat Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional yang secara substansi dijabarkan dalam perundang-undangan yang didukung oleh aturan kebijakan bersifat teknis yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi ataupun kewenangan delegasi dari Undang-Undang.
2. Mencegah terjadinya penguasaan yang melampaui batas dengan perwujudan peran negara dalam memenuhi hak rakyat untuk memperoleh tanah dan untuk melaksanakan peran tersebut justru peran negara tersebut dalam UU No. 39 Tahun 2014 menetapkan pemberian hak atas tanah negara membebaskan kewajiban kepada masyarakat yang akan menguasai tanah yang dikuasai negara untuk memenuhi beberapa persyaratan tertentu yang diminta, yang secara tidak langsung menyulitkan terutama bagi petani, pekebun, dan usaha mikro kecil.
3. Kebijakan penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia diatur melalui program Landreform (Reforma Agraria) yang bertujuan membatasi luas maksimum dan minimum kepemilikan tanah. Program ini berfungsi sebagai instrumen keadilan sosial untuk mencegah pemusatan modal, menghindari penelantaran lahan, serta mengentaskan kemiskinan dengan mendistribusikan sumber kehidupan secara merata kepada rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Darmodiharjo, Darji, dkk. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 2008.
- _____. *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Hutagalung, Arie S. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Ibrahim, Johnny. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2004.
- Manan, Bagir. Dikutip dalam Elli Ruslina. *Dasar Perekonomian Negara Sebagaimana Dalam Pasal 33 UUD 1945*. Yogyakarta: Total Media, 2013.
- Nurlinda, Ida. "Penerapan Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Menurut Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria." Disertasi, Universitas Gadjah Mada, 2008.
- Parlindungan, A.P. *Landreform Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1990.
- Soekanto, Soerjono, dkk. *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan ke-13. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

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