

# **PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN YANG RESPONSIF**

(HASIL PENELITIAN SISTEMATIS DAN STRATEGIS STPN TAHUN 2019)

**Penulis:**

Sudibyanung, Koes Widarbo, Fahmi Charis MDW,  
Sutaryono, Sukmo Pinuji, Wahyuni,  
Setiowati, Sri Kistiyah, Yendi Sufyandi,  
Aristiono Nugroho, Suharno, Nuraini Aisiyah,  
Slamet Muryono, Asih Retno Dewi, Priyo Katon Prasetyo,  
Sri Kistiyah, Eko Budi Wahyono, dan Bambang Suyudi

**Penyunting:**

Bambang Suyudi  
Ahmad Nashih Luthfi  
Asih Retno Dewi

**STPN Press, 2019**

**PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN  
YANG RESPONSIF  
(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2019)  
©PPPM-STPN**

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh

**STPN Press,**  
Cetakan pertama, Desember 2019

*Bekerja sama dengan*

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM-STPN)

**Penulis:**

Sudibyanung, Sutaryono, Setiowati  
Aristiono Nugroho, Slamet Muryono  
Eko Budi Wahyono, dkk

**Editor:**

Bambang Suyudi  
Ahmad Nashih Luthfi  
Asih Retno Dewi

Layout dan Cover: Laiq  
Pracetak: Tim STPN Press

**Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)**  
PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN  
YANG RESPONSIF  
(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2019)

Yogyakarta: STPN Press, 2019  
00 + 000 hlm.: 15.5 x 23 cm  
ISBN: 978-602-7894-11-5

# IMPLEMENTASI PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DI PROVINSI BENGKULU

Setiowati, Sri Kistiyah, Yendi Sufyandi

## A. Pendahuluan

**N**awacita memuat agenda reforma agraria dan perhutanan sosial sebagai salah satu agenda prioritas. Dalam pembangunan nasional reforma agraria menjadi dasar bagi kebijakan ekonomi nasional melalui upaya pemerataan pembangunan, pengurangan kesenjangan, penanggulangan kemiskinan, dan penciptaan lapangan pekerjaan di pedesaan. Kebijakan ini menjadi terobosan politik dan hukum dalam pusaran kebijakan nasional. Berbagai pihak mengapresiasi kebijakan ini terlebih masyarakat atau petani yang bertahun-tahun berkonflik dengan tanah. Kebijakan ini merupakan angin segar tetapi perjalanan pelaksanaan reforma agraria ternyata masih panjang.

Reforma agraria atau disebut juga pembaruan agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Hal ini karena ada tiga persoalan pokok dalam melaksanakan reforma agraria; pertama ketimpangan penguasaan tanah negara, kedua timbulnya konflik agraria yang dipicu tumpang tindihnya kebijakan distribusi lahan pada masa lalu, ketiga timbulnya krisis sosial dan ekologi di pedesaan.

Terkait tiga persoalan pokok tersebut, maka pemerintah merasa perlu untuk melakukan reforma agraria yang bertujuan: (1) mengurangi

kemiskinan, (2) menciptakan lapangan kerja, (3) memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi terutama tanah, (4) menata ulang ketimpangan penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber-sumber agraria, (5) mengurangi konflik dan sengketa pertanahan dan keagrariaan, (6) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, ketujuh meningkatkan ketahanan pangan dan energi masyarakat.

Kementerian ATR/BPN menancangkan empat program di bidang pertanahan dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2016-2019. Keempat program tersebut bertujuan untuk tercapainya reforma agraria. Pertama, meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah, hal ini penting sebagai legalisasi aset. Baru sekitar 45 persen tanah yang memiliki sertipikat dan ditargetkan sampai tahun 2019 dapat tercapai kepastian hukum di atas 23,21 juta hektar bidang tanah dengan menerbitkan 25 juta sertipikat dalam rangka legalisasi aset. Kedua, meningkatkan kepastian ketersediaan tanah bagi kepentingan umum, terutama untuk proyek-proyek infrastruktur. Mulai dari pembangkit listrik 35.000 MW, jalan tol sepanjang 7.338 km, 24 bandar udara, jalur kereta api sepanjang 3.258 km, 24 pelabuhan laut, 5 juta unit rumah untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), 12 Kawasan Ekonomi Khusus, 15 Kawasan Industri, 78 unit stasiun Bahan Bakar Gas (BBG), 2 kilang minyak, dan pembangunan 65 waduk. Ketiga, peningkatan pelayanan pertanahan dengan mengadakan program standarisasi terhadap juru ukur bersertipikat yang akan bekerja di bawah pengawasan BPN untuk mempercepat proses pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Keempat, program yang bertujuan untuk memperbaiki porsi kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Konsep Reforma Agraria yang diusung adalah dengan melakukan legalisasi aset dan redistribusi lahan atau disebut Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan perhutanan sosial.

Program redistribusi aset yang dijalankan oleh pemerintah melalui Reforma Agraria merupakan langkah tepat dan strategis untuk menekan kesenjangan masyarakat. Kebijakan tersebut merupakan wujud keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan tujuan para pendiri bangsa. Arah kebijakan dan pembangunan harus diarahkan untuk

memfasilitasi dan melibatkan semua masyarakat, termasuk dalam hal kepemilikan aset. Keadilan terhadap kepemilikan aset dijunjung tinggi melalui program Reforma Agraria, yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, serta Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Perpres tersebut mengatur penyelenggaraan reforma agraria yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah terhadap tanah objek Reforma Agraria (TORA) melalui perencanaan reforma agraria dan pelaksanaan reforma agraria.

Sesuai dengan RPJMN 2015-2019, target tanah objek Reforma Agraria mencapai 9 juta hektar yang terdiri dari legalisasi aset 4,5 juta hektar dan redistribusi aset 4,5 juta hektar. Tanah seluas 3,9 juta hektar lahan akan dilegalisasi melalui program kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan 0,6 juta hektar sisanya merupakan legalisasi lahan-lahan transmigrasi. Adapun untuk redistribusi aset meliputi tanah-tanah bekas Hak Guna Usaha (HGU) yang telah habis masa berlakunya, tanah terlantar seluas 0,4 juta hektar, tanah pelepasan kawasan hutan seluas 4,1 juta hektar, meskipun pada akhirnya baru dapat terealisasi 785 hektar.

Redistribusi aset atau Reforma Agraria dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, wilayah, serta sumber daya alam. Reforma Agraria bukan hanya sekadar bagi-bagi tanah, tapi juga dilengkapi dengan peningkatan akses lainnya seperti keuangan dan infrastruktur, karena aset tersebut didistribusikan untuk menjadi aset produktif yang dikelola oleh rakyat, agar dapat menjadi aset yang produktif pada masyarakat. Pemerintah juga memberikan program pemberdayaan ekonomi lain seperti bantuan sarana produksi, modal usaha, pemasaran, dan keterampilan, termasuk di dalamnya kredit usaha rakyat dengan suku bunga hanya 7%, jauh di bawah standar industri. Redistribusi aset memberikan dampak yang nyata terhadap kemiskinan, utamanya di perdesaan. Hal ini diperkuat dari hasil simulasi Komite Ekonomi dan Industri Nasional (KEIN) dengan menggunakan data Susenas Maret 2017, yang menyebutkan redistribusi aset mampu menurunkan koefisien gini, utamanya koefisien gini di perdesaan dari 0,320 menjadi 0,316. Oleh karenanya redistribusi aset diharapkan mampu mengurangi masalah ketimpangan, ketidaksetaraan,

serta mendongkrak proses pembangunan berkelanjutan untuk menciptakan pembangunan berkeadilan.

Program redistribusi aset atau reforma agraria jika dilihat dari data baik dari laporan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN nampak keberhasilannya, meskipun belum secara nyata karena capaian hasil reforma agraria yang dijalankan pemerintah masih tidak sesuai dengan jumlah yang ditargetkan. Masih terdapat beberapa masalah terutama untuk tanah-tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) Siti Nurbaya menyatakan pada 2014 dan sebelumnya jumlah hutan yang dialokasikan untuk rakyat berjumlah 1,35 persen. Tahun 2014, setelah Presiden Joko Widodo (Jokowi) menjabat, jumlah itu meningkat hingga 14 persen, dan jika diakumulasikan saat ini untuk hutan sosial sudah hampir 2,6 juta hektar. Hal ini merupakan upaya percepatan legalisasi obyek agraria di kawasan hutan, yang mana pemerintah telah menerbitkan payung hukum yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan (PPTKH). Akan tetapi permasalahannya adalah karena tidak ada koordinasi antara LHK dengan penguasa hutan, sehingga tanah-tanah yang telah diproses pelepasannya oleh Kementerian ATR/BPN tidak dapat diberikan pada masyarakat. Inilah salah satu alasan bahwa program redistribusi tanah terhambat karena tidak adanya koordinasi antar lembaga.

Redistribusi tanah negara dalam rangka reforma agraria sangat mendesak dalam rangka aktualisasi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dimana pemanfaatan tanah adalah sepenuhnya dipergunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Sebenarnya redistribusi tanah adalah persoalan klasik yang tidak ada ujung penyelesaiannya. Beberapa tanah eks HGU perusahaan, terutama perusahaan perkebunan yang tidak diperpanjang masa HGU-nya menjadi titik awal konflik pertanahan di berbagai wilayah Indonesia, tidak sedikit pula mengakibatkan jatuhnya korban jiwa. Banyak faktor yang menjadi hambatan suksesnya redistribusi tanah dari masa ke masa, terutama persoalan regulasi yang panjang dan sikap yang kurang baik dari pemangku kewenangan dan pemilik modal yang

secara sistematis masif memonopoli hak-hak tanah.

Meskipun Pemerintah telah menjalankan program reforma agraria di Indonesia, nyatanya hingga kini masih ditemukan permasalahan konflik lahan seperti yang terjadi di Provinsi Bengkulu. Masih ada beberapa lahan milik petani di Bengkulu yang berkonflik dengan berbagai perusahaan perkebunan dan pertambangan. Kegiatan pelaksanaan redistribusi tanah obyek landreform di daerah Bengkulu juga mengalami hambatan antara lain masih rendahnya pemahaman masyarakat (petani dan penggarap) tentang kegunaan serta tujuan sertipikat sebagai alat bukti hak atas tanah. Selain ada juga masyarakat yang memenuhi syarat dan mengaku sebagai wirausaha akan tetapi tidak berdomisili di wilayah tersebut dan terbukti tidak memiliki KTP setempat, yang mengakibatkan pelaksanaan redistribusi terhambat.

Program reforma agraria yang dicanangkan oleh Pemerintah belum terbukti ampuh menyelesaikan konflik yang terjadi saat ini. Belum berhasilnya program reforma agraria yang selalu dicanangkan oleh Pemerintah terlihat dari berbagai fakta yang masih ditemukan di lapangan mulai dari penyerobotan lahan hingga status lahan masuk kedalam wilayah hutan produksi terbatas (HPT). Beberapa lahan masih terjadi konflik antara lain yang terjadi di Desa Tanjung Aur Kecamatan Maje Kabupaten Kaur, seluas 2.405,95 hektar lahan perkebunan milik warga yang masuk ke kawasan HPT Bukit Kumbang dan 1.587,79 hektar yang masuk kawasan hutan Areal Penggunaan Lain (APL) milik TNI AL (Bengkulu Ekspres, 25 September 2018), padahal lahan-lahan tersebut secara historis telah dikelola oleh masyarakat sejak 1943. Akan tetapi pemerintah tutup mata dan malah menetapkan wilayah tersebut sebagai HPT pada 2012, padahal masyarakat menggantungkan hidupnya dari lahan tersebut untuk berkebun dan bercocok tanam. Konflik lahan seperti ini kerap terjadi, meskipun dengan domain yang berbeda akan tetapi masalahnya tetap sama seperti yang terjadi sejak 2009 lalu antara masyarakat dengan PTPN VII di Desa Pringbaru Kecamatan Seluma, yang hingga kini belum ada kejelasan, padahal itu jelas-jelas tanah milik warga. Adapula konflik lahan yang juga terjadi di Seluma yaitu antara masyarakat dan Hak Guna Usaha (HGU) milik PT Sandabi Indah Lestari (SIL) yang menguasai tanah milik masyarakat seluas 1.476 hektar.

Sampai saat ini sejak maret 2018 lalu, belum ada sama sekali itikad baik dari Pemerintah untuk memperjuangkan lahan milik masyarakat yang telah dijadikan HGU ke PT SIL, padahal masyarakat hanya meminta pengakuan bahwa tanah tersebut milik mereka. Pemerintah tidak mau membantu dan menganggap masalah urusan agraria adalah urusan pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah, padahal secara *de facto* lahan-lahan tersebut adalah milik masyarakat, akan tetapi secara *de jure* tanah tersebut dikuasai oleh pemerintah daerah yang diserahkan kepada perusahaan dengan mekanisme HGU. Inilah masalah yang terjadi di Bengkulu, hanya sibuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi tetapi mengabaikan hak asasi manusia, padahal konstitusi tertinggi di Indonesia bercita-cita menyejahterakan masyarakatnya dan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, namun di banyak tempat pemerintah mengabaikan hal tersebut. Demikian pula permasalahan yang disampaikan dari hasil penelitian Ramadhani dan Salim (2017) di Kabupaten Rejang Lebong, menunjukkan PT Bumi Mitra Sentosa (BMS) yang memperoleh Hak Guna Usaha seluas 6.925 Ha. dan proses perolehan tanah HGU-nya lewat pembebasan lahan masyarakat. Kenyataannya PT Bumi Mitra Sentosa (BMS) hanya mampu membebaskan tanah masyarakat 2.046 hektar sehingga menimbulkan ketidakpastian hak atas tanah masyarakat. Kondisi tersebut kemudian mengakibatkan terjadinya tumpang tindih pemilikan dan penguasaan tanah pada areal HGU PT Bumi Mitra Sentosa (BMS) yang berakhir dengan reklamasi dan pembatalan hak atas tanah. Perspektif legal formal dan deskriptif analitis kajian tersebut menjelaskan beberapa hal terkait kendala kedudukan hak dan status bagi petani penggarap.

Berbagai permasalahan mengenai reforma agraria secara umum terjadi akibat program redistribusi tanah yang berasal dari eks kawasan hutan, eks tanah ulayat dan eks HGU tidak terkoordinir dari masing-masing penguasa tanah-tanah tersebut. Sedangkan bagi masyarakat tanah-tanah tersebut sangat berarti untuk mempertahankan kehidupannya yang pada umumnya mereka adalah buruh tani, petani gurem ataupun penduduk miskin.

Oleh karena itu pendapatan menjadi salah satu kunci pembentuk kesejahteraan masyarakat. Salah satu cara yang bisa dilakukan dalam

meningkatkan pendapatan masyarakat adalah melalui pelaksanaan program strategis pertanahan khususnya dalam bingkai reforma agraria. Pelaksanaan kegiatan Reforma Agraria bermuara pada distribusi dan legalisasi aset melalui sertipikasi tanah beserta diperolehnya akses guna mengoptimalkan sumber daya tanah yang sudah dimiliki. Program legalisasi aset yang dibiayai oleh negara memiliki jenis yang beragam diantaranya sertipikasi PRONA, UKM, Nelayan, Pertanian, Transmigrasi dan program kerjasama dengan Menpera (Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) termasuk redistribusi tanah yang didalamnya ada unsur penegasan hak.

Penelitian ini mencoba menguraikan secara ringkas mengenai kegiatan program reforma agraria (*Asset Reform dan Access Reform*) dengan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi kegiatan tersebut. Selain itu juga ingin mengetahui siapa saja penanggungjawabnya maupun pihak-pihak yang terkait di dalamnya dan bagaimana pola kegiatannya. Program reforma agraria ini merupakan instrumen dengan fungsi untuk mencapai sasaran yang ditetapkan oleh kementerian ATR/BPN. Diharapkan kenaikan pendapatan yang muncul sebagai akibat dari adanya kegiatan pertanahan seperti distribusi tanah, sertipikasi hingga pemberdayaan yang menggandeng lembaga kredit mampu mengukur sejauh mana persentase peningkatan pendapatan masyarakat penerima program tersebut.

Program redistribusi tanah yang digulirkan pemerintah harus segera diwujudkan, karena diyakini bisa mengurangi kemiskinan dan menghapus kesenjangan. Pemerintah diminta untuk membicarakan program ini secara terbuka dengan sejumlah kalangan, terutama DPR, agar lahan yang didistribusikan tepat sasaran.

Pelaksanaan reformasi agraria melalui pendistribusian tanah obyek landreform kepada masyarakat harus benar-benar jelas langkahnya agar bisa tepat sasaran untuk meningkatkan perekonomian nasional serta kesejahteraan rakyat.

Akan tetapi permasalahannya adalah bagaimana pendistribusiannya serta kejelasan hak-hak yang harus diberikan ke masyarakat. Apakah hak milik atau kolektif? Karena pemberian hak milik dalam banyak

kasus, tidak bermanfaat, karena kemudian tanahnya oleh masyarakat langsung dijual lagi, maka masyarakatnya miskin lagi, untuk itulah maka diperlukan pendampingan. Akan tetapi siapakah sebetulnya yang berkompeten dalam pendampingan terhadap masyarakat penerima program reforma agraria? Pemerintah Daerah, Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian, Dinas Perdagangan atau Perbankan? Karena program Reforma Agraria bukan sekedar bagi-bagi tanah, tetapi juga dilengkapi dengan akses lainnya seperti keuangan dan infrastruktur. Strategi ini diharapkan mampu mengurangi masalah ketimpangan, ketidaksetaraan serta mendongkrak proses pembangunan berkelanjutan.

Berdasarkan masalah tersebut maka kajian ini ingin melihat lebih jauh bagaimana redistribusi tanah yang telah diberikan pada masyarakat dapat meningkatkan kehidupannya serta meningkatkan ekonominya? Bagaimana selanjutnya pemanfaatan tanah yang diberikan tersebut dikelola masyarakat? Kemudian apakah ada pendampingan baik dari Pemerintah Daerah atau Dinas-dinas terkait dalam pendampingan pengelolaan tanah tersebut?

## **B. Landreform atau Reforma Agraria**

Secara etimologis, kata agraria berasal dari kata bahasa Latin *ager* dan dari bahasa Inggris *acre* yang artinya sebidang tanah (Wiradi 2009). Kata bahasa Latin *aggrarius* meliputi arti yang ada hubungannya dengan tanah, pembagian atas tanah terutama tanah umum, bersifat perdesaan. Kata *reform* merujuk pada perombakan, mengubah dan menyusun/membentuk kembali sesuatu menuju perbaikan, dengan demikian reforma agraria dapat diartikan secara sederhana sebagai penataan kembali struktur kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, buruh tani (Rolaswati, tt. dalam Mungkasa 2014, 3). Sementara pengertian reforma agraria yang lebih lengkap (Tuma 1965) adalah suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam

lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya (Bachriadi 2007).

Istilah landreform pertama kali dicetuskan oleh Lenin dan banyak digunakan di negara komunis atau blok timur pada saat itu dengan adagium "*land to the tiller*" untuk memikat hati rakyat dan petani yang menderita karena tekanan tuan tanah, untuk kepentingan politis (Sumaya 2003). Tentu saja pemahaman ini berbeda dengan yang dipergunakan di Indonesia. Pengertian landreform dalam UUPA dan UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 merupakan pengertian dalam arti luas sesuai pengertian FAO (*Food and Agriculture Organization*) yaitu meliputi program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang di bidang ekonomi, sosial yang timbul dari kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan (Hermawan 2003). Sementara dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dijelaskan bahwa landreform bertujuan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut diharapkan akan dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata. Siregar (2008) menjelaskan landreform sebagai usaha sistematis untuk memperbaiki hubungan antara manusia dengan tanah yang dirasakan belum harmonis dan belum mencerminkan keadilan sosial. Usaha perbaikan yang dilakukan melalui penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan keagrariaan baru yang dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas, dan keberlanjutan berdasarkan prinsip bahwa "tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri" (Utami 2013). Pelaksanaan landreform bertujuan memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas sumber penghidupan petani berupa tanah (Utami 2013). Prinsip utama yang harus dipegang adalah "tanah" untuk mereka yang benar-benar mengerjakan (penggarap) dan tidak dijadikan komoditi komersial, yaitu tidak boleh dijadikan barang dagangan (jual-beli yang semata-mata untuk mencari keuntungan). Namun kemudian disadari bahwa dalam banyak kejadian, petani yang telah memperoleh tanah dari kegiatan

landreform kemudian melepaskan kembali tanahnya karena petani tidak memiliki akses kepada kegiatan ekonomi, sumber keuangan, manajemen usaha, dan teknologi pertanian. Akibatnya keberadaan tanah tidak membantu petani meningkatkan kesejahteraannya. Kondisi ini kemudian mendorong dilaksanakannya konsep reforma agraria, yaitu landreform dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah (reforma aset) yang didukung oleh program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya (reforma akses). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa reforma agraria terdiri dari 2 (dua) pilar yaitu reforma aset dan reforma akses. Tuma (1965) sebagaimana dikutip Bachriadi menyimpulkan bahwa “landreform” dalam pengertian luas akhirnya dapat disamakan dengan reforma agraria, yakni suatu upaya untuk mengubah struktur agraria demi terciptanya tujuan sebagaimana disebutkan di atas. Jadi reforma agraria dapat diartikan sebagai landreform plus (Bachriadi 2007).

Istilah landreform pertama kali dicetuskan oleh Lenin dan banyak digunakan dinegara komunis atau blok timur pada saat itu dengan adagium “land to the tiller” untuk memikat hati rakyat dan petani yang menderita karena tekanan tuan tanah, untuk kepentingan politis (Sumaya 2003). Tentu saja pemahaman ini berbeda dengan yang dipergunakan di Indonesia. Pengertian landreform dalam UUPA dan UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 merupakan pengertian dalam arti luas sesuai pengertian FAO (Food and Agriculture Organization) yaitu meliputi program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang di bidang ekonomi, sosial yang timbul dari kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan (Hermawan 2003). Sementara dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dijelaskan bahwa landreform bertujuan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut diharapkan akan dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata. Siregar (2008) menjelaskan landreform sebagai usaha sistematis untuk memperbaiki hubungan antara manusia dengan tanah yang dirasakan belum harmonis dan belum mencerminkan keadilan sosial. Usaha perbaikan yang dilakukan melalui penataan

kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan keagrarian baru yang dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas, dan keberlanjutan, berdasarkan prinsip bahwa “tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri” (Utami 2013). Pelaksanaan landreform dengan demikian bertujuan memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas sumber penghidupan petani berupa tanah (Utami 2013). Namun kemudian disadari bahwa dalam banyak kejadian, petani yang telah memperoleh tanah dari kegiatan landreform kemudian melepaskan kembali tanahnya karena petani tidak memiliki akses kepada kegiatan ekonomi, sumber keuangan, manajemen usaha, dan teknologi pertanian. Akibatnya keberadaan tanah tidak membantu petani meningkatkan kesejahteraannya. Kondisi ini kemudian mendorong dilaksanakannya konsep reforma agraria, yaitu landreform dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah (reforma aset) yang didukung oleh program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya (reforma akses). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa reforma agraria terdiri dari 2 (dua) pilar yaitu reforma aset dan reforma akses. Tuma (1965) menyimpulkan bahwa “landreform” dalam pengertian luas akhirnya dapat disamakan dengan reforma agraria, yakni suatu upaya untuk mengubah struktur agraria demi terciptanya tujuan sebagaimana disebutkan di atas. Jadi reform agraria dapat diartikan sebagai landreform plus (Bachriadi 2007)

Alasan mendasar reforma agraria dibutuhkan, terutama ketika corak dan sistem masyarakat masih agraris (Carebesth dan Bahari 2012), adalah keadilan dan penghapusan segala bentuk penghisapan. Pembangunan bagaimanapun juga harus dilandasi rasa keadilan dan pemerataan. Reforma agraria yang salah satu aspeknya adalah landreform merupakan upaya untuk menciptakan pemerataan sosial-ekonomi di berbagai lapisan masyarakat di pedesaan. Fenomena ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang semakin meningkat dan berpengaruh pada meningkatnya kemiskinan dan pengangguran di pedesaan, pada dasarnya tidak terlepas dari kebijakan pertanahan yang hanya fokus pada peningkatan produktivitas yang berujung pertumbuhan ekonomi.

Sementara penataan aset produksi malah terabaikan, yang berakibat masyarakat marjinal semakin terabaikan dan kehilangan akses terhadap tanah. Kondisi ini yang menimbulkan konflik agraria baik berupa perselisihan tanah di tingkat rumah tangga petani, meningkatnya penguasaan tanah skala besar, konversi penggunaan tanah yang tidak terencana, tata ruang yang tidak konsisten dan tumpang tindih. Hal ini tidak hanya berdampak pada masyarakat secara langsung tetapi juga pada program pemerintah seperti ketahanan pangan, perumahan rakyat, dan lingkungan hidup (Shohibudin & Salim 2012). Menjadi suatu keniscayaan kemudian untuk melaksanakan reforma agraria sebagai upaya mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah sebagai sumber utama permasalahan, yang pada akhirnya bermuara pada pengurangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat seutuhnya.

Reforma agraria merupakan arahan kebijakan, legislasi, dan program pemerintah sebagai suatu kegiatan yang terkoodinasi dan sistematis untuk: (a) mendistribusikan kepemilikan tanah, mengakui klaim-klaim, dan hak-hak atas tanah; (b) memberikan akses pemanfaatan tanah, sumberdaya alam dan wilayah; dan (c) menciptakan kekuatan produktif baru secara kolektif di desa dan kawasan pedesaan. Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif dari masyarakat miskin, sehingga terjadi perubahan kondisi masyarakat miskin atas penguasaan tanah/lahan sebelum dan setelah adanya kebijakan, legislasi dan program tersebut (inspirasi pengertian land reform oleh Michael Lipton 2009).

Reforma agraria akan menahan laju konsentrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan di pedesaan melalui pemberian kepastian hak kepemilikan dan akses atas lahan secara kolektif untuk masyarakat miskin di pedesaan. Selain itu, reforma agraria menjadi momentum membangkitkan partisipasi masyarakat dan memberdayakan pemerintah desa untuk menata penguasaan, pemilikan, penatagunaan, dan memanfaatkan lahan dan hutan. Kondisi yang diharapkan setelah pelaksanaan reforma agraria adalah status kesejahteraan masyarakat meningkat, dan hal ini ditandai dengan berkurangnya jumlah rumah tangga miskin, ekosistem membaik, dan produktivitas lahan secara bersama dan per kapita meningkat.

### C. Dasar Hukum Reforma Agraria

Secara ideologis, reforma agrarian ini disiapkan dan dijalankan sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 bahwa perekonomian negara disusun dan ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan mengembangkan bentuk-bentuk ekonomi kerakyatan. Secara khusus, strategi nasional ini juga menjalankan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang menjadi landasan konstitusional bagi pelaksanaan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, hutan dan kekayaan alam.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD 1945 telah ditetapkan secara otoritatif oleh Mahkamah Konstitusi dengan memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum yang ditujukan untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsepsi penguasaan negara itu diwujudkan dalam lima bentuk kewenangan, yaitu pembuatan kebijakan (*beleid*), melakukan tindakan-tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), menyelenggarakan pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sementara itu pada kenyataannya, pemberian izin-izin pemanfaatan kekayaan alam kepada badan-badan usaha tersebut mengakibatkan tiga masalah utama, yakni ketimpangan penguasaan lahan, konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam, serta kerusakan lingkungan. Strategi Nasional Reforma Agraria (Stranas PRA) ini merujuk pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX Tahun 2001 (TAP MPR RI Nomor IX/MPRRI/2001) tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagai konsensus nasional di awal era reformasi untuk mengatasi tiga masalah utama tersebut. Ketiganya diatasi secara terpisah dengan merujuk pada kebijakan-kebijakan pembaruan agraria dan kebijakan-kebijakan pengelolaan sumber daya alam.

TAP MPR ini menunjukkan pengertian, prinsip, dan arah kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam yang dimandatkan

untuk dijalankan oleh Presiden RI dan DPR RI. Secara khusus, TAP MPR ini menekankan pentingnya penyelesaian pertentangan dan tumpang-tindih pengaturan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) merupakan rujukan pokok bagi kebijakan dan pelaksanaan reforma agraria. UUPA 1960 telah meletakkan dasar-dasar pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, terutama dengan maksud mengutamakan golongan ekonomi lemah yang hidupnya tergantung pada tanah, terutama para petani penggarap. Sementara itu, yang secara nyata terjadi adalah sektoralisme perundang-undangan, misalnya dengan pengaturan mengenai kawasan hutan negara, dan pengelolaan sumber daya hutan yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Wacana mengenai posisi rakyat dalam memanfaatkan kawasan hutan dan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan pembangunan kehutanan telah membentuk momentum bagi kebijakan “hutan untuk rakyat” (*forest for people*) dan pada gilirannya semakin menguatkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) mengakselerasikan program perhutanan sosial berupa pemberian izin pemanfaatan kawasan hutan negara untuk kelompok masyarakat dan desa. Dengan adanya putusan MK 45/PUU-IX/2011 yang berkenaan dengan aturan mengenai tata cara penetapan kawasan hutan negara, dan Putusan MK 35/PUU-X/2012 mengenai pengakuan kepemilikan wilayah adat, maka status kepemilikan masyarakat atas wilayah adatnya harus dipulihkan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberi panduan penting pula yang melandasi kerangka kerja Strategi Nasional Reforma Agraria ini.

Agenda reforma agraria dimuat dalam dokumen Jalan Perubahan Menuju Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian, “Visi, Misi, dan Program Aksi Joko Widodo–M. Jusuf Kalla” yang diserahkan oleh Calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi-JK kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dokumen ini memuat sembilan agenda utama yang dinamakan Nawacita. Dengan terpilihnya Jokowi-JK sebagai Presiden dan Wakil Presiden (2014-2019), dokumen itu meningkat statusnya

sebagai Janji Politik dan sekaligus amanat rakyat kepada Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk melaksanakannya.

Nawacita yang secara esensial diterjemahkan dari semangat dan ajaran Trisakti, yakni: berdaulat secara politik, mandiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam budaya, melandasi jiwa dan pelaksanaan reforma agraria. Pelaksanaan reforma agraria menjadi landasan yang kokoh bagi pembangunan ekonomi semesta dan nasional Indonesia yang mengarah pada kemandirian ekonomi negara. Secara ideologi dan metodologi, Nawacita dijadikan rujukan pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 dan diturunkan menjadi program yang dijalankan oleh kementerian dan lembaga pemerintah pusat melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

#### **D. Pemberian Hak Atas Tanah Melalui Reforma Agraria**

Reforma agraria merupakan suatu kebijakan, legislasi, dan program pemerintah yang diniatkan dan dijalankan sebagai suatu operasi yang terkoordinasi dan sistematis untuk: (a) meredistribusikan kepemilikan tanah, mengakui klaim-klaim, dan hak-hak atas tanah; (b) memberikan akses pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah; dan (c) menciptakan kekuatan produktif baru secara kolektif di desa dan kawasan pedesaan. Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif dari masyarakat miskin, sehingga terjadi perubahan kondisi masyarakat miskin atas penguasaan tanah sebelum dan setelah adanya kebijakan, legislasi, dan program tersebut (Rachman 2019).

Reforma agraria memberikan peluang kepada masyarakat miskin, khususnya petani, dan buruh tani untuk keluar dari kemiskinan. Reforma agraria memberikan kepastian kepada masyarakat miskin untuk memiliki hak atas tanah dan akses atas lahan hutan secara bersama (kolektif), melakukan pemulihan layanan alam melalui penatagunaan tanah secara berkelanjutan untuk perbaikan ekosistem, dan meningkatkan produktivitas melalui pengusahaan tanah bersama melalui badan-badan usaha bersama termasuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), termasuk di dalamnya Badan Usaha Milik Desa Adat, dan Badan Usaha Milik Antar Desa (BUMaDes).

Reforma agraria akan menahan laju konsentrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan di pedesaan melalui pemberian kepastian hak kepemilikan dan akses atas lahan secara kolektif untuk masyarakat miskin di pedesaan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah tahun 2015-2019 telah menyebutkan 9 (sembilan) juta hektar tanah negara yang digolongkan sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat miskin pedesaan

Tujuan utama atau ultimate goal pembangunan di bidang pertanahan pada dasarnya adalah: “Mengelola tanah seoptimal mungkin untuk mewujudkan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan utama tersebut, Badan Pertanahan Nasional menyusun 11 (sebelas) agenda pertanahan salah satu agendanya adalah memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

Penguatan hak atas tanah bagi petani penggarap dapat dilakukan melalui beberapa kebijakan, diantaranya adalah:

- a. Pemberian hak atas tanah melalui redistribusi tanah.
- b. Pemberian Surat Izin Menggarap Tanah Negara (SIM-TN)

Penguatan hak atas tanah bagi petani penggarap sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 13 ayat (4) UUPA yang bertujuan memberikan jaminan kepastian perolehan tanah garapan dan jaminan sosial bagi buruh tani. Pemanfaatan dan penguasaan tanah tanpa alas hak atau biasa disebut dengan penyerobotan tanah oleh masyarakat khususnya petani penggarap. Penguasaan tanah tersebut terjadi pada tanah-tanah perkebunan terlantar yang dilekati Hak Guna Usaha telah berlangsung lama bahkan sampai ketika tanah tersebut telah menjadi tanah Negara karena sudah dicabut hak guna usahanya. Sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Rejang Lebong, petani penggarap memanfaatkan tanah bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa.

Pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Rejang Lebong yang merupakan proses pemberian legalitas hukum kepada masyarakat petani terhadap tanah pertanian bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa pada awalnya menemui kendala/hambatan. Hambatan tersebut berkaitan dengan kelembagaan yang bertanggungjawab serta mengatur mengenai pengelolaan hak atas tanah terhadap tanah bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi

Megah Sentosa. Hal ini karena pengelolaan tanah negara merupakan salah satu tugas pemerintah di bidang pertanahan yang merupakan penjabaran dari kewenangan Hak Menguasai Negara. Pasal 2 Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang menyatakan bahwa tugas Badan Pertanahan Nasional adalah tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, maka berdasarkan Pasal 2 Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tersebut tampak bahwa pengelolaan tanah negara merupakan tanggung jawab dari Badan Pertanahan Nasional.

Pada kenyataannya, berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Nomor: 286/2002 tanggal 6 Juni 2002 Tentang Pengaturan Penguasaan dan Penggunaan tanah bekas Hak Guna Usaha terletak di Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu, pada diktum ketiga menyatakan bahwa: "Pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah dimaksud dalam diktum pertama dan kedua keputusan ini pelaksanaannya diserahkan kepada Bupati Rejang Lebong". Menurut Bupati Kabupaten Rejang Lebong melalui Kepala Bagian Pemerintahan, tanah bekas Hak Guna Usaha tersebut merupakan aset Pemerintah daerah sehingga bupati berhak menentukan kebijakan dalam pengelolaan tanah negara bekas Hak Guna Usaha tersebut, baik itu untuk kepentingan pemerintah daerah maupun bagi petani penggarap.

Di sisi lain, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Rejang Lebong beranggapan bahwa tanah negara bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa tidak dapat serta merta menjadi aset pemerintah daerah kabupaten Rejang Lebong. Hal ini dikarenakan ada beberapa syarat agar tanah dapat menjadi aset pemerintah daerah, yaitu (1) harus ada pelepasan hak; (2) pembelian tanah tersebut harus menggunakan biaya yang berasal dari APBD; (3) tanah tersebut harus didaftarkan sebagai aset dan (4) tanah tersebut harus disertipikatkan. Perbedaan persepsi antara Bupati Kabupaten Rejang Lebong dengan Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong mengenai pengertian dan kewenangan pengelolaan tanah negara bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa ini menjadi penghambat dalam upaya pihak Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong dalam memberikan penguatan hak bagi petani penggarap.

Kondisi di lapangan juga terjadi akuisisi oleh masyarakat karena mereka merasa tidak pernah mendapat ganti rugi dari pihak PT. Bumi Megah Sentosa sehingga masyarakat mengklaim bahwa tanah tersebut masih milik mereka. Hal ini juga didukung fakta bahwa sejak diberikan Hak Guna Usaha, PT. Bumi Megah Sentosa hanya mampu memanfaatkan tanah tersebut hanya sampai tahun 1994, selebihnya tanah tersebut tidak dimanfaatkan dan dipergunakan sebagaimana mestinya sehingga dikategorikan sebagai tanah perkebunan terlantar oleh Dinas Perkebunan Provinsi Bengkulu.

Sedangkan dari segi kelembagaan pelaksanaan Reforma Agraria ternyata juga belum maksimal apa yang menjadi tugas dan fungsi dari Gugus Tugas Reforma Agraria di tingkat Provinsi maupun Kabupaten. Hal ini disebabkan karena reforma agraria baru terbentuk tahun 2018, selain itu peraturan perundangan yang mengatur tentang reforma agraria juga baru terbit tahun 2018 ini, yaitu Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Selain itu juga disebabkan belum sinkronnya program pemberian akses reform yang ada di Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait dengan program legalisasi aset dan redistribusi tanah di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong.

Kebijakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong untuk menyelesaikan persoalan yang sudah berlangsung cukup lama, yang akhirnya dengan adanya program reforma agraria yang dicanangkan Presiden Joko Widodo sebagai prioritas nasional yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 – 2019. Selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2017 melalui program redistribusi tanah dan legalisasi aset di bawah payung reforma agraria, Adapun sumber tanahnya berasal dari kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan (perkebunan).

Untuk hal tersebut maka kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong kemudian

mengarahkan program redistribusi tanah tersebut pada tanah bekas hak guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa. Hal itu sesuai dengan pelaksanaan reforma agraria ini, antara lain: (i) 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; (ii) Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk didistribusikan kepada kelompok miskin pedesaan; (iii) hutan negara yang dialokasikan untuk desa dan masyarakat desa melalui skema-skema hutan adat dan perhutani sosial termasuk hutan kemasyarakatan (Hkm), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), dan sebagainya; dan (iv) pengelolaan dan pengadaan lahan aset desa untuk diusahakan oleh rumah tangga petani miskin secara bersama.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong ternyata terdapat tanah negara yang berasal dari Tanah Bekas Hak Guna Usaha yang telah dibatalkan dan Hak Guna Usaha yang tidak diperpanjang lagi, seperti yang terdapat pada Tabel 1. Di bawah ini:

**Tabel. 1. Tanah Negara di Kabupaten Rejang Lebong**

No.	Kecamatan	Desa/Kelurahan	Luas (Ha)	Asal Lahan
1	a. Kota Padang	1. Kota Padang 2. Taba Anyar 3. Sukarami 4. Lubuk Mumpo 5. Derati 6. Durian Mas	6.925 Ha	Bekas HGU PT. BMS
	b. Padan Ulak Tanding	1. Karang baru		
	c. Sindang Beliti Ilir	1. Merantau 2. Lubuk Belimbing I 3. Suka Merindu		
	d. Sindang Beliti Ulu	Tanjung Heran		
2	Selupu Rejang	Kayu Manis	250 Ha	HGU PT. Budi Putra Makmur yang masuk database tanah Terlantar

Sumber: Kantor Kementerian ATR/BPN Kabupaten Rejang Lebong, 2018

Tanah Negara bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa (BMS) ini awalnya berada di 2 (dua) kecamatan yaitu Kecamatan Kota Padang dan Kecamatan Padang Ulak Tanding. Kemudian terjadi pemekaran wilayah sehingga sekarang lokasi bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa ini berada di empat kecamatan yaitu Kecamatan Kota Padang terdiri dari enam desa yaitu Kelurahan Kota Padang, Desa Taba Anyar, Sukarami, Lubuk Mumpo, Derati dan desa Durian Mas, kemudian Kecamatan Padang Ulak Tanding terdiri dari satu desa yaitu Karang Baru, selanjutnya Kecamatan Sindang Beliti Ilir terdiri dari tiga desa yaitu Desa Merantau, Desa Lubuk Belimbing I, Desa Suka Merindu, dan terakhir Kecamatan Sindang Beliti Ulu terdiri dari satu desa yaitu Desa Tanjung Heran.

PT. Bumi Megah Sentosa merupakan perusahaan swasta yang didirikan pada tanggal 9 September 1986. Penguasaan tanah Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa berawal dari surat nomor: HK.350/Ec. 220, Menteri Pertanian Cq. Direktur Jenderal Perkebunan memberikan persetujuan prinsip pengembangan tanaman coklat seluas 7.000 hektar di daerah Kecamatan Padang Ulak Tanding Kabupaten Rejang Lebong, Provinsi Bengkulu.

Selanjutnya berdasarkan hasil kajian dari Tim Pertimbangan Lahan untuk pengembangan usaha peningkatan produksi daerah Provinsi Bengkulu pada tanggal 11 November 1988, maka Gubernur Provinsi Bengkulu memberikan Persetujuan Prinsip Pencadangan Lahan seluas 7.000 hektar untuk perkebunan coklat atas nama PT. Bumi Megah Sentosa. Menindaklanjuti persetujuan prinsip tersebut, maka Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMDD) Provinsi Bengkulu bersurat kepada Bupati/Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Rejang Lebong agar memberikan bantuan sepenuhnya kepada PT. Bumi Megah Sentosa dalam rangka pelaksanaan kegiatan perkebunan coklat di lokasi Kabupaten Rejang Lebong.

Selanjutnya PT. Bumi Megah Sentosa mengajukan permohonan izin lokasi dan pembebasan hak/pembelian tanah seluas 7.000 hektar yang terletak di desa Derati Kecamatan Padang Ulak Tanding Kabupaten Rejang Lebong. Permohonan tersebut dikabulkan oleh Gubernur Provinsi Bengkulu tentang Izin Lokasi dan Pembebasan Hak/Pembelian Tanah

seluas 7.000 hektar untuk lahan Perkebunan Coklat An.PT. Bumi Megah Sentosa di desa Derati Kecamatan Padang Ulak Tanding Kabupaten Rejang Lebong.

PT. Bumi Megah Sentosa mengajukan permohonan Hak Guna Usaha dengan surat pengantar dari Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Jakarta dan diluluskan untuk diberikan Hak Guna Usaha seluas ± 7.000 ha dengan alasan karena lokasi tersebut telah diperuntukkan untuk perkebunan besar di Provinsi Bengkulu. Tanah yang dimohonkan HGU PT. Bumi Megah Sentosa setelah dilakukan pengukuran secara kadastral, diperoleh hasil pengukuran keliling seluas 6.925 hektar (dalam Peta Situasi tanggal 31 Agustus 1987 Nomor 20/1987).

Selain itu, Tim Pertimbangan Hak Guna Usaha Perkebunan Besar di Jakarta telah memberikan pertimbangan kepada Menteri Dalam Negeri agar permohonan tersebut dapat disetujui untuk dikabulkan, dengan diberikan Hak Guna Usaha selama 30 tahun atas tanah seluas 6.925 hektar. Berdasarkan itu, maka terbitlah Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 03/HGU/1988 tanggal 12 Pebruari 1988 tentang pemberian Hak Guna Usaha atas nama PT. Bumi Megah Sentosa, dengan peruntukkan tanaman coklat.

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 03/HGU/1988 tanggal 12 Pebruari 1988 tersebut merupakan dasar penerbitan sertipikat Hak Guna Usaha Nomor 1/RL/1988 atas nama PT. Bumi Megah Sentosa, yang berkedudukan di Jakarta yang terletak di Desa Merantau, Lubuk Belimbing I, Karang Baru, Tanjung Heran, Suka Merindu, Lubuk Mumpo, Kota Padang, Sukarami, dan Taba Anyar Kecamatan Kota Padang, Kabupaten Rejang Lebong dengan Gambar Situasi Nomor 134/1988 tanggal 14 April 1988 seluas 6.925 hektar.

Apabila dilihat dari status tanah, sebagaimana disebutkan pada Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 03/HGU/1988 tanggal 12 Pebruari 1988 bahwasannya tanah yang diusulkan Hak Guna Usaha itu adalah tanah negara/kawasan hutan. Padahal kenyataannya, tanah areal Hak Guna Usaha tersebut berasal dari cadangan untuk perkebunan besar, merupakan tanah milik masyarakat berpuluh-puluh tahun secara turun temurun.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu bahwa dari luas tanah yang telah diberikan hak guna usahanya seluas 6.925 hektar, tanah yang telah dibebaskan hanya 2.700 hektar dan melaksanakan kegiatan fisik hanya kurang lebih 1.127 hektar.

PT Bumi Megah Sentosa (BMS) sebagai pemegang Hak Guna Usaha yang terletak di Kecamatan Kota Padang seluas 6.925 hektar berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 03/HGU/1988 tanggal 12 Februari 1988 dengan jangka waktu 30 tahun untuk perkebunan coklat dan berakhir pada tanggal 31 Desember 2017. Setelah berjalan sekitar dua tahun sejak sertipikat Hak Guna Usaha diterbitkan ternyata PT. Bumi Megah Sentosa tidak dapat mengelola perkebunan coklat dengan baik dan ditelantarkan.

Tanah perkebunan yang ditelantarkan inilah kemudian digarap oleh masyarakat dengan berkebun kopi dan karet. Motivasi petani untuk menduduki dan mengolah tanah terlantar adalah untuk memperoleh kehidupan yang layak karena tanah perkebunan terlantar tersebut sebelumnya ada yang merupakan tanah milik mereka yang belum diberikan pelepasan hak nya oleh PT Bumi Megah Sentosa, dimana tanah tersebut merupakan sumber utama penunjang kehidupan mereka.

Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa telah dicabut pada tanggal 2 Juni 2000 berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 11-VIII/2000 Tentang Pembatalan Hak Guna Usaha dan Pencabutan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha Atas Tanah terletak di Provinsi Bengkulu. Pembatalan terhadap Hak Guna Usaha PT. BMS tersebut adalah akibat dari tanah tidak diusahakan sesuai dengan peruntukannya.

Setelah dibatalkan dan dicabut dengan Surat Keputusan Pemberian Hak PT. Bumi Megah Sentosa oleh Badan Pertanahan Nasional pada tahun 2000, ternyata sampai tahun 2017 tanah bekas Hak Guna Usaha ini belum juga ada tindaklanjut pengaturan penguasaan dan penggunaan tanahnya. Selanjutnya Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong sesuai dengan mandat keputusan tersebut yang memerintahkan kepada Gubernur untuk mengatur penguasaan dan penggunaan tanahnya sesuai

dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kabupaten Rejang Lebong. Kondisi ini berlangsung sudah belasan tahun tanpa ada upaya yang maksimal dari Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong walaupun Gubernur Bengkulu juga telah mengeluarkan keputusan Nomor: 286 Tahun 2002.

Berlangsungnya kondisi tersebut mengakibatkan tanah eks Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa akhirnya dimanfaatkan dengan penguasaan tanah tanpa alas hak atau biasa disebut dengan penyerobotan tanah oleh masyarakat khususnya petani penggarap, dan hal ini sering terjadi pada tanah-tanah perkebunan terlantar yang dilekati Hak Guna Usaha (tahun 1997) hingga tanah tersebut telah menjadi tanah negara karena ada pembatalan hak.

Salah satu penyebab terjadinya pendudukan atau penyerobotan tanah tersebut adalah karena bagi mereka tanah perkebunan tersebut merupakan sumber mata pencarian untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari hari. Hampir 87.158 jumlah penduduk di Kabupaten Rejang Lebong bermatapencarian sebagai petani, terutama dalam bidang perkebunan, yaitu karet dan kopi, serta tanaman pangan (Rejang Lebong dalam Angka, 2018).

Pada konteks ini, tanah mempunyai arti khusus bagi masyarakat disekitar tanah negara bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa khususnya petani penggarap, karena masalah penguasaan tanah bukan hanya mempengaruhi keadaan ekonomi, melainkan juga sistem sosial, budaya, dan politik. Oleh karena dirasakan begitu pentingnya tanah bagi petani penggarap, maka perlu adanya penguatan hak atas tanah bagi petani penggarap. Penguatan hak yang dimaksud adalah mengenai legalitas atas penguasaan yang dilakukan oleh petani penggarap sehingga petani penggarap dapat memanfaatkan tanah tersebut dengan baik dan tetap memperhatikan aspek legalitasnya.

Tanah-tanah eks HGU yang ditelantarkan atau yang telah berakhir serta tidak diperpanjang menjadi salah satu kegiatan yang ditangani Kementerian ATR/BPN karena kedua kewenangan itu ada di bawah kementerian ini. Itulah sebabnya kemudian terbit Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Selain itu, pemerintah

juga perlu mengidentifikasi tanah-tanah lain yang memungkinkan untuk didistribusikan kepada rakyat secara kolektif. Arah redistribusi lahan atas Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) yang berasal dari golongan “tanah-tanah terlantar” menuju pemilikan dan pemanfaatan tanah, serta pengusahaannya, secara berkelompok, kolektif, komunal, atau bersama.

Pengelolaan tanah negara ini dapat dilakukan melalui beberapa kebijakan, diantaranya adalah pemberian hak atas tanah melalui redistribusi. Menurut Maria Sumardjono secara teoritis, tanah yang digarap oleh masyarakat setempat atas tanah negara bekas Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada penggarap dengan status hak pakai atau hak milik. Hal ini juga disebut sebagai penguatan hak, dimana petani yang awalnya hanya sebagai penggarap dapat memiliki tanah tersebut.

Penanganan masalah penyerobotan tanah oleh masyarakat khususnya petani penggarap sering timbul permasalahan. Hal ini dikarenakan pengelolaan tanah negara yang kurang memperhatikan kepentingan rakyat. Selain itu masih sering terlihat adanya ketidakserasian dan keterpaduan dari berbagai kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, koordinasi yang baik antara instansi pertanahan dengan instansi-instansi lainnya dalam kewenangan pengelolaan tanah Negara sangat diperlukan untuk mengupayakan penyelesaian masalah pendudukan atau penggarapan tanah negara secara ilegal (penyerobotan) yang dilakukan oleh masyarakat, khususnya petani penggarap.

Selanjutnya penanganan pengelolaan tanah eks HGU di rejang lebong ditindak lanjuti dengan SK Bupati Rejang Lebong Nomor 180.130. VII Tahun 2018 Tentang Pembentukan Panitia dan Sekretariat Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Rejang Lebong Tahun 2018 serta SK Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu Tentang Penegasan Tanah Yang Dikuasai Langsung oleh Negara menjadi Tanah Obyek Landreform Atas Tanah yang Terletak di Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu ,yaitu seluas 6.925 hektar . Tanah-tanah tersebut terletak di Desa Karang Baru Kecamatan Padang Ulak Tanding, Desa Merantau dan Desa Suka Merindu Kecamatan Sindang Beliti Ilir, Desa Taba Anyar dan Desa Suka Rami Kecamatan Kota Padang Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu.

Berdasarkan SK Bupati Rejang Lebong dan SK Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu, akhirnya masyarakat petani di wilayah tanah eks HGU tersebut dapat memiliki penguatan hak atas tanah mereka sesuai dengan pelaksanaan program reforma agraria yang memberikan legalitas hukum atas tanah nya. Pemberian legalitas hukum atas tanahnya menjadikan masyarakat memiliki kepastian hak terhadap tanah pertaniannya, artinya masyarakat memperoleh kepastian hukum terhadap tanah miliknya.

Program reforma agraria di Kabupaten Rejang Lebong pada dasarnya adalah pemberian legalitas hukum kepada masyarakat petani yang selama ini menduduki atau “menyerobot” tanah di kawasan bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa. Jadi bukan merupakan kegiatan “bagi-bagi tanah” pada petani miskin seperti asumsi umum yang mengira bahwa Negara membagikan tanah pada masyarakat miskin.

Program reforma agraria di kawasan bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa ini hanya dapat diberikan pada masyarakat yang memiliki kartu tanda penduduk sebagai identitas sah yang menunjukkan mereka benar-benar mendiami wilayah tersebut sehingga memperoleh penguatan hak atas tanah milik mereka. Akan tetapi tidak dengan masyarakat yang tadinya juga menggarap tanah di kawasan bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa yang tidak memiliki kartu identitas sah wilayah Kabupaten Rejang Lebong yaitu yang memiliki Kartu Tanda Penduduk Palembang yang meskipun jarak tempat tinggal mereka lebih dekat tetapi mereka tidak dapat memperoleh hak atas tanah di tanah yang mereka garap. Hal ini berhubungan dengan aturan kepemilikan tanah diluar wilayah tempat tinggal mereka (absentee), karena mereka bukan penduduk Kabupaten Rejang Lebong.

Program reforma agraria dalam hal ini program redistribusi tanah di kawasan bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa hanya diberikan kepada masyarakat seluas 5 hektar saja dan selebihnya masih dikuasai “tuan tanah” (penguasa tanah) tetapi belum diberikan Hak Milik. Adapun tanah-tanah bekas HGU PT Bumi Megah Sentosa selebihnya dikembalikan statusnya ke Negara sebagai tanah Negara yang masih dalam proses untuk program reforma agraria tahun berikutnya.

## E. Kesimpulan

Kesimpulan yang dihasilkan penelitian ini menunjukkan bahwa program Reforma Agraria mendorong terciptanya pemerataan kepemilikan tanah pada masyarakat di wilayah bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa yang semula mereka tidak memiliki kepastian hak atas tanahnya. Akan tetapi luasan tanah pertanian yang diberikan pada masyarakat sebagai penguatan hak atas tanah dengan pemberian sertipikat hak milik dibatasi hanya 2 hektar tidak lebih, sehingga hal tersebut juga menyisakan beberapa permasalahan dengan masih banyak tanah yang kemudian dikuasai oleh para “tuan tanah”. Sedangkan hasil positif atau dampak ekonomi pelaksanaan program Reforma Agraria ternyata lebih meningkat. Hal ini terbukti dengan melihat masyarakat penerima program tersebut sudah dapat merenovasi rumah tinggal serta memiliki kendaraan bermotor. Akan tetapi pendampingan bagi masyarakat penerima obyek Reforma Agraria belum maksimal karena sebaiknya bukan hanya pihak Bank BRI serta Bank Bengkulu saja yang dapat memberikan kredit bagi mereka yang mengagunkan sertipikatnya tetapi seharusnya bank lain juga dapat memberikan kredit dengan bunga ringan. Oleh karena itu program reforma agraria sebaiknya terintegrasi dengan program penguatan ekonomi sehingga tanah menjadi produktif, baik dengan program pinjaman KUR, program Kementerian Pertanian, dan program Kementerian UMKM. Adapun tugas Kementrian ATR/BPN dalam hal ini hanya sebagai fasilitasi untuk legalisasi aset saja karena setelah itu tugas diberikan pada pihak-pihak lain yang mendampingi masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat penerima obyek reforma agraria.

Selanjutnya berkaitan dengan tanah *absentee* sebaiknya ditinjau kembali aturannya jika dilihat ada masyarakat yang dirugikan karena mereka tidak memiliki KTP sesuai lokasi wilayah tanah obyek landreform. Sementara jarak lokasi tanah tersebut lebih dekat dibandingkan dengan mereka yang memiliki KTP sesuai letak lokasi tanah obyek landreform tersebut.

## Daftar Pustaka

- Bachriadi, D dkk (Eds.), 1997, *Reformasi agraria: perubahan politik, sengketa, dan agenda pembaruan agraria di Indonesia*, KPA dan Lembaga Penerbit FE UI, Jakarta
- Laporan Kinerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015, 2016 dan 2017. Diakses melalui <http://www.bpn.go.id>.
- Lipton, M 2009, *Land reform in developing countries: property rights and wrong*, Routledge Pubslhing, New York.
- Mungkasa, O 2014, 'Reforma Agraria: Sejarah, Konsep, dan Implementasinya', *Agraria Indonesia* Edisi I, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian PPN/Bappenas, Jakarta.
- Rachman, NF dan Ghimire, K 2001, *Prinsip-prinsip reforma agrarian*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Rachman, NF 2003, *Bersaksi untuk pembaharuan agrarian*, Insist Press, Yogyakarta.
- Ramadhani, RD, Salim, MN 2017, 'Akuisisi Tanah-Tanah Rakyat: Problem HGU PT. BMS di Rejang Lebong dan Jalan Penyelesaiannya', *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* vol. 3 no. 1 2017, hlm. 17-34.
- Shohibuddin, M dan Salim, MN 2012, *Pembentukan kebijakan reforma agraria 2006-2007 bunga rampai perdebatan*, Sekolah Tinggi Pertanahan Negara Press, Yogyakarta.
- Sudiyat, I 1982, *Beberapa masalah penguasaan tanah di berbagai masyarakat sedang berkembang*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Wiradi, G 2009, *Reforma agraria: perjalanan yang belum berakhir* (Edisi Revisi), Bogor: Sajogyo Institute, Akatiga, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2009.

## Peraturan Perundangan

- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 -2019.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 17/ MENLHK/ SETJEN/ KUM. 1/5/2018 tentang Cara Pelepasan Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Ferorma Agraria.

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

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang  
Reforma Agraria.