

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

REFORMA AGRARIA: *THREAT* DAN *TREATMENT* UNTUK KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN SOSIAL (Studi di Kabupaten Blitar, Provinsi Jawa Timur)

Aristiono Nugroho, Suharno, dan Nuraini Aisiyah

A. Latar Belakang

Sobhan (1993) menyatakan bila suatu negara ingin menghapuskan kemiskinan (meningkatkan kesejahteraan) di pedesaan dan ingin pula mengakselerasi pembangunan ekonomi, maka tidak ada alternatif atau pilihan lain selain melakukan reforma agraria yang radikal. Alternatif ini penting karena reforma agraria akan mendistribusikan kembali tanah-tanah secara adil bagi sebagian rakyat yang tidak memiliki tanah atau kekurangan pemilikan tanah.

Pernyataan Sobhan ini relevan dengan pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Blitar yang relatif radikal karena selalu didahului dengan reklamings (*reclaiming*), kemudian dilanjutkan dengan konflik, perdamaian, redistribusi tanah, dan akhirnya legalisasi asset. Hal ini antara lain terjadi pada konflik antara masyarakat Dusun Kulonbambang, Desa Sumberurip, Kecamatan Doko, Kabupaten Blitar dengan PT. Sari Bumi Kawi pada tahun 1998.

Konflik diawali dengan upaya masyarakat melakukan reklamings atas tanah seluas 280 Ha, setelah eskalasi meningkat dan berlarut-larut akhirnya dilakukan perdamaian, redistribusi tanah, dan legalisasi asset. Puncak penyelesaian di bidang pertanahan ditandai dengan penyerahan sertipikat hak atas tanah kepada masyarakat yang melakukan reklamings

pada tanggal 4 April 2012. Walaupun sudah dilakukan penyerahan sertipikat hak atas tanah, reforma agraria di Dusun Kulonbambang belumlah selesai, karena seperti dikatakan Sobhan, masih diperlukan adanya tahapan lanjutan yang wajib memperlihatkan hadirnya kesejahteraan dan keadilan sosial.

Sementara itu, pada tahun 1974 di Perkebunan Nyunyur terjadi konflik antara masyarakat Desa Soso, Kecamatan Gandusari, Kabupaten Blitar melawan PT. Kismo Handayani (dahulu: PT. Nyunyur Baru). Konflik diawali tindakan Pemerintah Kabupaten Blitar membatalkan redistribusi tanah yang diperoleh masyarakat pada tahun 1963 seluas 100 Ha. Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten Blitar menyerahkan tanah tersebut kepada PT. Nyunyur Baru yang telah menguasai tanah seluas 374 Ha sehingga akhirnya PT. Nyunyur Baru berhasil menguasai tanah seluas 474 Ha.

Pola konflik pertanahan yang terjadi di Kabupaten Blitar sebagai bagian dari pola konflik di Provinsi Jawa Timur, terdapat lima pola konflik di Provinsi Jawa Timur. Pertama, konflik di area hutan, terutama yang terkait dengan wilayah hutan dan akses pengelolaannya di wilayah Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Jember, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Pasuruan, dan Kabupaten Banyuwangi. Kedua, konflik yang terkait dengan ekspansi wilayah industri dan kawasan industri di Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Gresik, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Nganjuk. Ketiga, konflik yang terkait dengan proyek infrastruktur, seperti PLTU (Pembangkit Listrik Tenaga Uap) di Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Gresik, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Malang, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, dan Kabupaten Banyuwangi, serta PLTPB (Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi) di Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Trenggalek, dan Kabupaten Banyuwangi. Keempat, konflik yang terkait dengan perampasan ruang kelola rakyat untuk industri ekstraktif di Kabupaten Pacitan, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Malang, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, dan Kabupaten Banyuwangi. Kelima, konflik di area perkebunan yang melibatkan masyarakat (petani) dengan

pihak perusahaan perkebunan di Kabupaten Blitar, dan Kabupaten Jember (Islambergerak.com 2018 dan KPA, 2018).

Nurlinda (2008) dalam disertasinya mengungkapkan, bahwa ada enam fakta penyebab terjadinya konflik agraria, yang melibatkan PTPN (PT. Perkebunan Nusantara). Pertama, masyarakat menyerobot tanah PTPN padahal tanah tersebut merupakan asset negara (BUMN). Kedua, PTPN memperoleh tanah hasil nasionalisasi perkebunan milik asing padahal perkebunan asing tersebut dahulunya memperoleh tanah dengan cara merampas tanah rakyat. Ketiga, PTPN memperoleh tanah hasil pelepasan kawasan hutan yang ternyata tumpang-tindih dengan tanah ulayat. Keempat, penguasaan tanah oleh PTPN melampaui luas tanah yang mendapat hak guna usaha, sehingga tumpang tindih dengan tanah rakyat. Kelima, tanah PTPN terlantar, karena telah habis hak guna usahanya. Keenam, sengketa antara inti (PTPN) dengan plasma (rakyat), yaitu ketika inti mengambil-alih tanah plasma.

Sementara itu, konflik pertanahan di Kabupaten Blitar pada umumnya terjadi antara petani (masyarakat) dengan perusahaan perkebunan, yang kemudian diselesaikan dengan menggunakan format reforma agraria. Format ini menekankan pada berbagai upaya untuk mengkonstruksi kesejahteraan sosial dan keadilan sosial di kalangan petani.

B. Kerangka Teoritik

1. Penelitian Terdahulu

Sesungguhnya reforma agraria bukanlah merupakan issue yang baru di Indonesia dan telah ada sejak tahun 1960-an. Para pakar agraria di masa itu menyatakan bahwa reforma agraria merupakan landreform dalam arti yang lebih luas. Reforma agraria meliputi reforma regulasi, reforma asset (landreform/redistribusi tanah serta legalisasi asset), dan reforma akses yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial.

Berkaitan dengan hal tersebut ada beberapa penelitian yang membahas reforma agraria dari berbagai perspektif yang diminati, seperti: Pertama, penelitian Nobuhiko Fuwa berjudul "*Politics and Economics of Landreform in The Philippines*" (2000, 73). Penelitian ini berhasil

mengungkap fakta bahwa meskipun pembuat kebijakan terlibat dalam landreform, tetapi kontribusi mereka relatif sedikit terhadap program ini. Hal ini disebabkan regulasi yang mereka buat justru menjadikan landreform tidak efisien, bahkan memberi konsekuensi negatif dalam pelaksanaannya.

Kedua, penelitian Jason Heit yang berjudul “Rural Development and Agrarian Reform Process in Chile” (2005, 81). Penelitian ini berhasil mengungkap fakta bahwa regulasi dapat mempercepat reforma agraria, terutama dalam mendapatkan keuntungan komparatif berupa penguatan sektor pertanian.

Ketiga, penelitian Ronaldo F. Frufonga, Vilma S. Sulleza, dan Roel A. Alli yang berjudul “The Impact of Comprehensive Agrarian Reform Program on Farmer Beneficiaries in The 3rd Congressional District of Iloilo, Philippines” (2016, 88). Penelitian ini berhasil mengungkap fakta bahwa reforma agraria memberi dampak positif bagi petani melalui peningkatan pendapatan petani dan penurunan angka kemiskinan di kalangan petani.

Pada tiga penelitian terdahulu tersebut terdapat simpul-simpul penting yang dapat digunakan sebagai sumber inspirasi bagi penelitian saat ini dengan tetap memperlihatkan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian saat ini. Pada penelitian pertama (tahun 2000), diperlihatkan tentang peran pembuat kebijakan. Selanjutnya pada penelitian kedua (tahun 2005), diperlihatkan tentang regulasi yang dapat mempercepat reforma agraria. Kemudian pada penelitian ketiga (tahun 2016), diperlihatkan dampak positif reforma agraria bagi para petani. Penelitian yang telah dilakukan tersebut memperlihatkan perhatian para pakar terhadap peran pembuat kebijakan, manfaat regulasi, dan dampak positif reforma agraria bagi peningkatan pendapatan petani dan penurunan angka kemiskinan di kalangan petani.

2. Threat dan Treatment

Siagian (2000, 173) menjelaskan bahwa *threat* dapat dimaknai sebagai ancaman yang dihadapi suatu program tertentu. Tepatnya, *threat* meliputi beberapa faktor yang tidak menguntungkan bagi pelaksanaan suatu kegiatan atau program. Rangkuti (2004, 20) menyatakan bahwa

setiap kegiatan atau program harus mampu memanfaatkan berbagai peluang dengan memperhatikan *threat*, dengan cara sebagai berikut: Pertama, bila peluang akan digunakan untuk memanfaatkan adanya kekuatan internal maka kegiatan harus dilaksanakan secara agresif. Kedua, bila kekuatan internal akan digunakan untuk menghadapi *threat*, maka kegiatan harus dilaksanakan secara diversifikatif. Ketiga, bila peluang akan digunakan untuk mengatasi kelemahan internal maka kegiatan harus dilaksanakan secara reduktif. Keempat, bila kegiatan memiliki kelemahan internal tetapi harus dilaksanakan dengan menghadapi *threat* maka kegiatan harus dilaksanakan secara defensif.

Sementara itu, Collins Dictionary (2019) menjelaskan bahwa *threat* dimaknai sebagai sesuatu yang dapat menimbulkan masalah (keburukan). Selain itu, *threat* juga dapat dimaknai sebagai sesuatu (keburukan) yang akan terjadi, bila tindakan suatu pihak tidak sesuai dengan yang seharusnya dilakukan.

Berdasarkan berbagai pemahaman tersebut, maka dalam konteks reforma agraria, *threat* dapat dimaknai sebagai ancaman, tantangan, hambatan, gangguan, dan kendala yang dihadapi kantor pertanahan dalam pelaksanaan reforma agraria. *Threat* perlu mendapat perhatian, karena ia dapat menggagalkan pelaksanaan reforma agraria. Bila kantor pertanahan ingin memanfaatkan kekuatan internal para pihak untuk menghadapi *threat*, maka kegiatan reforma agraria harus dilaksanakan secara diversifikatif, terutama dalam hal-hal yang berkaitan dengan peran dan fungsi para pihak. Selain itu, bila kegiatan reforma agraria memiliki kelemahan internal, padahal kegiatan tersebut menghadapi *threat*, maka reforma agraria harus dilaksanakan secara defensif, terutama dalam hal-hal yang berkaitan dengan upaya berpegang atau berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Istilah lainnya yang juga penting (selain “*threat*”), adalah “*treatment*”, yang dalam konteks pelaksanaan merupakan respon atas adanya “*threat*”. Collins Dictionary (2019) menyatakan bahwa *treatment* berkaitan dengan upaya pihak tertentu mengarahkan tindakan atau perilaku pihak lain agar sesuai dengan yang diharapkan pihak tersebut. Selain itu, *treatment* juga berkaitan dengan pelibatan pihak tertentu pada suatu kegiatan yang

dimaksudkan untuk memberi perlindungan atau pelayanan tertentu pada pihak lain.

Berdasarkan pemahaman tersebut, maka dalam konteks reforma agraria *treatment* dapat dimaknai sebagai upaya kantor pertanahan dalam mengarahkan tindakan para pihak, agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, *treatment* juga dapat dimaknai sebagai pelibatan kantor pertanahan pada kegiatan reforma agraria yang dimaksudkan untuk memberi pelayanan pada para pihak yang terkait dengan kegiatan tersebut.

3. Reforma Regulasi

Adakalanya regulasi tidak mendukung atau gagal mendukung reforma agraria, atau menghambat terwujudnya kesejahteraan dan keadilan sosial. Soemardjono (2012) menyatakan bahwa ada lima karakteristik peraturan perundang-undangan sektoral, yaitu: 1). berorientasi pada eksploitasi, mengabaikan konservasi dan keberlanjutan fungsi sumberdaya alam, serta hanya digunakan sebagai alat pencapaian pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan pendapatan dan devisa negara; 2). lebih berpihak pada pemodal besar; 3). ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam terpusat pada negara sehingga bercorak sentralistik; 4). pada saat koordinasi antar sektor lemah justru sumberdaya dikelola secara sektoral; 5). tidak memberi perlindungan hak asasi manusia secara proporsional.

Sementara itu dalam konteks reforma agraria, Arisaputra (2015, 18-19) menjelaskan bahwa reforma agraria selalu berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik serta hubungan antara keduanya. Oleh karena itu, reforma agraria harus mencakup: 1). instrumen kebijakan agraria yang mengacu pada perubahan yang relatif kecil seperti subsidi dan tarif pajak; 2). perubahan struktural yang mampu mengubah struktur pertanian seperti program kredit, dan investasi di bidang infrastruktur; 3). reformasi kelembagaan yang mampu mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat seperti redistribusi tanah dan perubahan sistem penyewaan tanah secara kolektif.

Untuk itu, reforma agraria wajib meliputi tiga konsep utama, yaitu: Pertama, *landreform*, yang merupakan program penataan kembali

struktur pemilikan dan penguasaan tanah agar lebih adil. Kedua, *accessreform*, yang merupakan program penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah agar lebih produktif, melalui pemberian fasilitas kredit modal usaha tani, dan bantuan pemasaran produk pertanian. Ketiga, *regulation reform*, yang merupakan program penataan dan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat, khususnya petani kecil (*peasant*).

Regulation reform atau reforma regulasi inilah yang menjadi unsur penting dalam pelaksanaan reforma agraria. Penataan dan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat, khususnya petani kecil, perlu diimplementasikan melalui pelaksanaan reforma asset (*assetreform*) dan reforma akses (*accessreform*).

King dalam Hutagalung (1985) menyatakan bahwa redistribusi tanah merupakan pengambil-alihan sebagian tanah atau seluruh tanah milik tuan tanah yang kemudian diserahkan kepada petani yang bertanah sempit atau petani yang tidak mempunyai tanah. Jacoby dalam Hutagalung (1985) menjelaskan bahwa landreform memiliki tiga tahapan yaitu: pengambil-alihan tanah, redistribusi tanah, dan penyesuaian unit-unit pertanian baru.

Isnaeni (2017, 310) dengan mengungkapkan tujuan redistribusi tanah yaitu: 1). untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber kehidupan rakyat, yang berupa tanah; 2). untuk melaksanakan prinsip “tanah untuk petani” agar tanah tidak lagi dijadikan ajang spekulasi; 3). untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan penguasaan dan pemilikan tanah secara besar-besaran; 4). untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia; 5). untuk mempertinggi produksi nasional, dan mendorong terselenggaranya yang intensif; 6). untuk mengurangi kemiskinan, dan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat miskin.

4. Reforma Akses

Limbong (2012, 299) menjelaskan, bahwa *access-reform* (reforma akses) merupakan penyediaan sarana bagi masyarakat (penerima redistribusi tanah), untuk mengembangkan tanah pertanian sebagai sumber kehidupan petani, yang meliputi partisipasi ekonomi politik,

modal, pasar, teknologi, pendampingan, serta peningkatan kapasitas dan kemampuan.

Pemerintah memberikan fasilitasi akses kepada masyarakat baik akses masyarakat ke tanahnya itu sendiri maupun akses masyarakat ke instrumen penunjang agar mereka dapat mengelola tanahnya dengan baik (optimal) seperti akses permodalan. Tepatnya, pemerintah terlibat dalam semua mekanisme reforma agraria dalam bingkai tanggungjawab dan pengawasan (Arisaputra 2015, 142). Reforma akses merupakan suatu upaya untuk memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat guna mengelola tanahnya atas dukungan dari pemerintah berupa sarana dan prasarana produksi. Kondisi ini juga menunjukkan urgensi penataan dan pemanfaatan tanah yang lebih produktif agar petani semakin dekat dengan sumber-sumber ekonomi.

5. Kesejahteraan Sosial

Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan dan bertindak adil sehingga dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat secara merata dan seimbang (Krenenburg dalam Limbong 2012, 75). Negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah ekonomi yang dihadapi rakyatnya.

Pendapat yang senada dengan pandangan Krenenburg disampaikan oleh Darmawan dan Sugeng (2006, 21) yang menyatakan bahwa fungsi dasar negara adalah mengatur untuk menciptakan *law and order*, serta mengurusnya untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu menurut Agassi (1990, 2) ada empat tipe negara dalam konteks kesejahteraan yaitu negara tradisional, negara kolektif, negara individualis, dan negara kesejahteraan.

Sementara itu Limbong (2012, 27) menyatakan bahwa kesejahteraan sosial merupakan kondisi terpenuhinya atau terjangkaunya pelayanan kebutuhan masyarakat. Penjelasan Limbong kemudian dilengkapi oleh Arisaputra (2015, 36) bahwa kesejahteraan sosial merupakan fungsi terorganisir sekumpulan kegiatan untuk memberi kemungkinan bagi individu-individu, keluarga-keluarga, kelompok-kelompok, dan komunitas-komunitas menanggulangi masalah yang dihadapi.

Dalam konteks reforma agraria, kesejahteraan sosial dimaknai sebagai kondisi terpenuhi atau terjangkaunya pelayanan kebutuhan masyarakat reforma agraria. Selain itu, kesejahteraan sosial juga dimaknai sebagai fungsi terorganisir kegiatan reforma agraria, untuk memberi kemungkinan bagi masyarakat (penerima redistribusi tanah) menanggulangi masalah yang dihadapi.

6. Keadilan Sosial

Slote (2010) menyatakan tentang adanya tiga pandangan filosofis tentang keadilan, yaitu: pertama, pandangan Plato, bahwa keadilan merupakan keutamaan (*virtue*) yang muncul dari upaya reflektif individu mengenai cara hidup yang baik dan sesuai dengan etika. Kedua, pandangan Aristoteles bahwa keadilan yang merupakan keutamaan tidak hanya muncul dari individu melainkan juga muncul dalam lingkup yang lebih luas pada komunitas.

Sementara itu, Rawls (2011, 13) menyatakan bahwa keadilan yang baik adalah keadilan yang bersifat kontrak yang menjamin kepentingan semua pihak secara fair. Dalam keadilan sebagai fairness, terdapat dua prinsip yang penting, yaitu: pertama, prinsip kebebasan, yakni setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kedua, prinsip ketidak-samaan yakni ketidak-samaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa agar dapat memberi keuntungan pada setiap orang, dan semua jabatan dan posisi harus terbuka bagi semua orang.

Ketika keadilan disentuh dengan aspek sosial (kemasyarakatan), maka muncul terminologi “keadilan sosial”. Sebagaimana diketahui, keadilan sosial merupakan keadilan yang berkaitan dengan moral sosial atau moral masyarakat. Hayek (dalam Swift 2006, 9) menjelaskan bahwa terdapat perbedaan istilah antara individu dengan masyarakat dalam konteks keadilan sosial. Ia menyatakan, bahwa individu disebut “*agent*” sedangkan masyarakat disebut “*society*”.

Keadilan sosial berkaitan erat dengan hak-hak manusia terhadap segala sesuatu yang dapat menunjang kehidupannya. Sumberdaya agraria merupakan sesuatu yang dapat menunjang kehidupan manusia

sehingga pengelolaannya perlu memenuhi asas-asas keadilan sosial yang ternyata relevan dengan tujuan akhir reforma agraria.

C. Fakta Reforma Regulasi

1. *Threat* Dalam Regulasi

Sesungguhnya peraturan perundang-undangan reforma agraria sudah relatif lengkap, meskipun adakalanya terdapat *threat* regulasi reforma agraria. Oleh karena itu, hal yang mendesak dalam reforma regulasi bukanlah menciptakan regulasi baru atau mengganti secara total regulasi yang ada, melainkan mencermati *threat* dalam regulasi dan menyiapkan *treatmentnya*, terutama regulasi yang menjadi acuan utama pelaksanaan reforma agraria, yaitu Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Uniknya, setelah memperhatikan Perpres 86 Tahun 2018 sebagai kebijakan bagi pelaksanaan reforma agraria maka diketahui adanya beberapa *threat* dalam regulasi tersebut yang dapat disarikan sebagai berikut: pertama, regulasi landreform yang ada justru menjadi *threat*, ketika upaya mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah (lihat Pasal 2 Perpres 86 Tahun 2018) mengalami kesulitan, karena pemerintah masih terus mengandalkan kemajuan pertanian pada pengelolaan tanah berskala besar terutama yang dikelola oleh perusahaan besar atau korporasi.

Kedua, regulasi redistribusi tanah yang ada justru menjadi *threat*, ketika subyek reforma agraria (Pasal 12 Perpres 86 Tahun 2018) terlalu luas, sehingga sulit mengentaskan kemiskinan yang menimpa para petani gurem, penggarap, dan buruh tani.

Ketiga, regulasi legalisasi asset justru menjadi *threat*, ketika penanganan sengketa dan konflik agraria difasilitasi oleh GTRA (Gugus Tugas Reforma Agraria). Sementara itu diketahui bahwa GTRA berjenjang dari pusat hingga provinsi dan kabupaten (Pasal 18-23 Perpres 86 Tahun 2018), sehingga memberi peluang bagi terjadinya intervensi dari GTRA level atas terhadap GTRA level di bawahnya. Hal ini akan menyulitkan GTRA di level terbawah dalam mengambil keputusan padahal GTRA pada level inilah yang paling mengetahui konflik agraria yang terjadi.

Keempat, regulasi reforma akses justru menjadi *threat* ketika penataan akses (Pasal 15-16 Perpres 86 Tahun 2018) memposisikan masyarakat hanya sebagai obyek dan belum bersedia memposisikan masyarakat sebagai subyek (pihak yang menentukan kebutuhannya sendiri).

2. *Treatment* Dalam Regulasi

Kantor pertanahan dan pihak-pihak terkait harus tunduk pada kebijakan reforma agraria yang ditetapkan oleh pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Padahal terdapat *threat* pada Perpres 86 Tahun 2018 sebagai kebijakan pelaksanaan reforma agraria, sehingga diperlukan *treatment*, sebagai berikut: Pertama, regulasi *landreform* membutuhkan *treatment* untuk mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah (lihat Pasal 2 Perpres 86 Tahun 2018). Oleh karena itu, pemerintah perlu mengubah paradigma kemajuan pertanian dari sebelumnya kemajuan berbasis pengelolaan tanah berskala besar (perusahaan besar atau korporasi), menjadi berbasis pada pengelolaan tanah berskala kecil (petani, kelompok tani, dan koperasi tani).

Kedua, regulasi redistribusi tanah membutuhkan *treatment* untuk dapat fokus pada upaya mengentaskan kemiskinan yang menimpa para petani gurem, penggarap, dan buruh tani. Oleh karena itu subyek reforma agraria (Pasal 12 Perpres 86 Tahun 2018) yang terlalu luas perlu dipersempit.

Ketiga, regulasi legalisasi asset membutuhkan *treatment* dalam hal penanganan sengketa dan konflik agraria yang difasilitasi oleh GTRA. GTRA yang berjenjang dari Pusat hingga Provinsi dan Kabupaten (Pasal 18-23 Perpres 86 Tahun 2018) perlu diantisipasi dengan menciptakan efektivitas kerja, melalui pemberian kewenangan pada GTRA di level paling bawah atau GTRA Kabupaten, untuk mengambil keputusan sesuai dengan situasi dan kondisi setempat.

Keempat, regulasi reforma akses membutuhkan *treatment* berupa penguatan peran serta masyarakat (petani penggarap) setempat sebagai subyek atau pihak yang paling mengetahui kebutuhannya karena regulasi

hanya memberi posisi masyarakat sebatas obyek dalam penataan akses (Pasal 15-16 Perpres 86 Tahun 2018).

D. Fakta Reforma Asset

1. Fakta Landreform

a. Threat Landreform

Threat dalam pelaksanaan *landreform* terdiri dari: Pertama, Pemerintah Indonesia lebih fokus pada pelaksanaan *landreform* yang bersifat *top down (landreform by grace)*. Kedua, tetapi ternyata masyarakat atau para petani penggarap (petani yang tidak memiliki tanah) justru memberi perhatian yang kuat bagi terselenggaranya *landreform* yang bersifat *bottom up* atau *landreform by leverage*. Ketiga, *landreform by leverage* ditandai oleh banyaknya terjadi konflik dan sengketa pertanahan, yang dilatar-belakangi oleh ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah di suatu wilayah. Keempat, konflik dan sengketa pertanahan di Kabupaten Blitar terutama terjadi di wilayah perkebunan, yang melibatkan multi pihak, seperti petani, militer, perkebunan dan penegak hukum. Kelima, konflik dan sengketa pertanahan telah berlangsung sejak lama (tahun 1960), dan memiliki akar masalah berupa pengambil-alihan tanah rakyat secara represif (*repressive approach*) di masa lalu. Keenam, oleh karena itu, masyarakat atau para petani penggarap melakukan *reclaiming* tanah sebagai wujud perjuangan *landreform by leverage*.

b. Treatment Landreform

Treatment dalam pelaksanaan *landreform* terdiri dari: Pertama, pada tahun 1963 Pemerintah Kabupaten Blitar mengajukan permohonan kepada Menteri Pertanian dan Agraria, agar tanah-tanah perkebunan yang dikuasai oleh masyarakat dapat dijadikan sebagai obyek *landreform*. Kedua, permohonan Pemerintah Kabupaten Blitar dikabulkan oleh Menteri Pertanian dan Agraria dengan cara mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 49/Ka./1964. Ketiga, Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 49/Ka./1964 itulah yang selanjutnya digunakan Pemerintah

Kabupaten Blitar untuk menyelesaikan konflik dan sengketa penguasaan dan pemilikan tanah di beberapa perkebunan. Keempat, sebagai treatment, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar melakukan mediasi, untuk mempertemukan para pihak yang bersengketa. Kelima, setelah berhasil disepakati luas tanah yang akan didistribusikan, pihak pemegang hak membuat Akta Pelepasan Hak, yang selanjutnya direspon oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar dengan membentuk Panitia Landreform. Keenam, kemudian Panitia Landreform menyelenggarakan Sidang Landreform, yang hasilnya berupa keputusan, untuk mendistribusikan tanah kepada yang berhak. Ketujuh, selanjutnya Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar menerbitkan SK Pelaksanaan Landreform. Pada situasi tertentu, Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar juga menerbitkan SK Pelaksanaan Konsolidasi Tanah, untuk mengkonsolidasi bidang-bidang tanah hasil redistribusi di areal permukiman.

2. Fakta Redistribusi Tanah

a. *Threat* Redistribusi Tanah

Threat dalam pelaksanaan redistribusi tanah, terdiri dari: Pertama, ketika keputusan panitia landreform tidak dilaksanakan, dan diganti dengan keputusan lain yang bertentangan. Kedua, keputusan yang bertentangan tersebut, pada akhirnya menimbulkan konflik dan sengketa pertanahan antara masyarakat (petani penggarap) dengan pihak perkebunan, pengambil keputusan dan pihak terkait lainnya. Ketiga, konflik dan sengketa pertanahan antara masyarakat dengan pihak perkebunan mewujudkan dalam bentuk *reclaiming* dan penguasaan tanah oleh masyarakat. Keempat, ketika konflik berlarut-larut dan tidak ada penyelesaian, maka akan menghalangi pelaksanaan redistribusi tanah.

b. *Treatment* Redistribusi Tanah

Treatment dalam pelaksanaan redistribusi tanah, terdiri dari: Pertama, memanfaatkan secara optimal Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 49/Ka./1964. Kedua, membentuk Panitia Landreform yang bertugas menetapkan peruntukan

tanah dan rekomendasi yang relevan dengan peruntukan tanah. Ketiga, menerbitkan SK (Surat Keputusan) tentang Pelaksanaan Landreform, setelah tanah yang direklaim oleh masyarakat mendapat pengesahan sebagai TOL (Tanah Obyek Landreform). Keempat, menerbitkan SK tentang Pelaksanaan Konsolidasi Tanah, untuk melakukan penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah, terutama di areal permukiman. Kelima, penetapan luas bidang tanah yang diperoleh rumah tangga petani dilakukan organisasi tani setempat berdasarkan kearifan lokal, misalnya kriteria sebagai berikut: militansi saat berjuang, penggarapan tanah yang berhasil dilakukan saat berjuang, iuran yang diberikan saat berjuang, aktivitas saat berjuang, dan kepedulian sosial saat berjuang.

3. Fakta Legalisasi Asset

a. *Threat* Legalisasi Asset

Threat dalam pelaksanaan legalisasi asset terdiri dari: Pertama, legalisasi asset barulah dapat dilakukan ketika redistribusi tanah telah dilakukan. Kedua, sebagaimana diketahui Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar telah melakukan redistribusikan tanah seluas 3.326 Ha pada kurun waktu tahun 2007–2017, yang secara bertahap juga telah melakukan legalisasi asset. Ketiga, redistribusi tanah dapat semakin cepat terwujud, ketika pihak perkebunan bersedia untuk menyerahkan sebagian tanah yang dikuasainya kepada masyarakat. Keempat, percepatan redistribusi inilah yang harus direspon dengan percepatan legalisasi asset. Kelima, tetapi percepatan legalisasi asset akan terhambat, ketika percepatan redistribusi tanah telah lebih dahulu terhambat, oleh ketidak-sediaan masyarakat menerima tanah yang dilepaskan pihak perkebunan, karena masyarakat menuntut tanah yang lebih luas.

b. *Treatment* Legalisasi Asset

Treatment dalam pelaksanaan legalisasi asset terdiri dari: Pertama, maksud pelaksanaan legalisasi asset, adalah untuk memberi penguatan hak atas tanah pada bidang-bidang tanah eks perkebunan yang telah dikuasai oleh petani. Kedua, oleh karena itu, legalisasi asset dilakukan dengan menghormati

kebutuhan petani bagi pengembangan pertanian di masa depan, termasuk adanya tanah kolektif serta penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah. Ketiga, selanjutnya, legalisasi asset dilakukan dengan membubuhkan catatan pada sertipikat hak atas tanahnya, bahwa tanah hak milik pada sertipikat tersebut merupakan hasil pelepasan dari hak guna usaha perusahaan perkebunan, dan tidak dapat dipindahtanggankan baik sebagian maupun keseluruhan selama 10 tahun.

E. Fakta Reforma Akses

1. *Threat* Reforma Akses

Threat yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bitar dalam pelaksanaan reforma akses terdiri dari: Pertama, peraturan perundang-undangan ideal dan normatif, sehingga sulit menghadapi dinamika lapangan. Kedua, lemahnya dukungan dari SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) terhadap pelaksanaan reforma agraria. Ketiga, keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar, agar reforma akses dapat terlaksana dengan baik. Sementara itu, *threat* dalam pelaksanaan reforma agraria juga dihadapi oleh organisasi tani lokal, seperti Pawartaku (Paguyuban Warga Tani Kulonbambang), sebagai berikut: Pertama, terjadinya peralihan tanah dari petani penerima redistribusi tanah kepada pihak lain. Kedua, terjadinya penyewaan atau penjualan bidang tanah hasil redistribusi oleh petani penerima redistribusi tanah. Ketiga, kuatnya karakter “buruh perkebunan” pada petani penerima redistribusi tanah, yang cenderung lemah ikatan batinnya dengan tanah. Keempat, kuatnya karakter “buruh perkebunan” pada petani penerima redistribusi tanah, yang memiliki mindset setelah kerja kemudian dibayar. Kelima, lemahnya permodalan para petani penerima redistribusi tanah.

2. *Treatment* Reforma Akses

Treatment yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bitar dalam pelaksanaan reforma akses terdiri dari: Pertama, pelaksanaan kebijakan disederhanakan, agar mampu menghadapi dinamika lapangan. Kedua, melakukan komunikasi yang intens dengan Bupati Blitar dan pimpinan SKPD terkait. Ketiga, melakukan komunikasi

yang intens dengan Bupati Blitar dan pimpinan SKPD terkait, agar bersedia mendukung reforma akses.

Sementara itu, *treatment* yang dilakukan oleh organisasi tani lokal, seperti Pawartaku, sebagai berikut: Pertama, mencegah terjadinya peralihan tanah dari petani penerima redistribusi tanah kepada pihak lain, melalui penyegaran dan penguatan semangat juang petani anggota Pawartaku. Kedua, mencegah terjadinya penyewaan atau penjualan bidang tanah hasil redistribusi oleh petani penerima redistribusi tanah, melalui penguatan etos kerja petani anggota Pawartaku. Ketiga, mengubah karakter “buruh perkebunan” pada petani penerima redistribusi tanah, yang cenderung lemah ikatan batinnya dengan tanah; dan menggantinya dengan karakter “petani”, yang kuat ikatan batinnya dengan tanah. Keempat, mengubah karakter “buruh perkebunan” pada petani penerima redistribusi tanah, yang memiliki mindset setelah kerja kemudian dibayar; dan menggantinya dengan karakter “petani”, yang tekun dan sabar dalam mengelola tanah pertanian, hingga mendapat hasil saat panen. Kelima, meningkatkan permodalan petani penerima redistribusi tanah, melalui skema *credit union*.

F. Fakta Kesejahteraan Sosial

Konstruksi kesejahteraan sosial yang berhasil diwujudkan melalui reforma agraria, yaitu: Pertama, mampu menyekolahkan anak-anaknya hingga mencapai pendidikan Sekolah Menengah Atas. Padahal sebelum reforma agraria (sebelum memiliki bidang tanah), mereka bekerja sebagai buruh perkebunan, sehingga hanya mampu menyekolahkan anak-anaknya pada tingkat Sekolah Dasar; Kedua, tidak lagi disebut “*wong persil*”. Padahal sebelum reforma agraria, mereka diberi panggilan “*wong persil*” yang bermakna penghinaan; Ketiga, diperkenankan mengikuti seluruh kegiatan sosial yang ada di desa. Padahal sebelum reforma agraria, masyarakat dan pemerintah desa membatasi kegiatan sosial desa yang dapat diikuti oleh mereka (*wong persil*), karena khawatir membebani finansial dan psikis mereka. Keempat, didengar pendapatnya saat pertemuan desa. Padahal sebelum reforma agraria, masyarakat dan pemerintah desa kurang memperhatikan pendapat yang diajukan oleh

mereka (*wong persil*), karena khawatir mereka tidak memahami persoalan yang sedang dibahas; Kelima, diperkenankan mendirikan organisasi dan kegiatan yang menyertainya, seperti Koperasi Simpan Pinjam (*Credit Union*). Padahal sebelum reforma agraria, masyarakat dan pemerintah desa membatasi mereka dalam berorganisasi; Keenam, mampu memiliki ternak (unggas, kambing, dan sapi) serta kendaraan bermotor (roda dua). Padahal sebelum reforma agraria, mereka tidak memiliki ternak dan kendaraan bermotor; Ketujuh, mampu memiliki rumah permanen. Padahal sebelum reforma agraria, mereka tinggal di rumah yang tidak permanen, dan bukan milik sendiri.

G. Fakta Keadilan Sosial

Konstruksi kesejahteraan sosial yang berhasil diwujudkan melalui reforma agraria, yaitu: Pertama, keadilan sosial merupakan dampak reforma agraria, terutama terlihat pada luas areal (3.326 Ha) dan jumlah bidang tanah yang didistribusikan (20.075 bidang), serta rumah tangga petani yang memperoleh manfaat berupa tanah hasil redistribusi (13.502 rumah tangga petani) pada kurun waktu tahun 2007 - 2017. Situasi ini sekaligus menjadi bukti adanya elemen keadilan sosial, seperti: *equal opportunity*, egalitarianisme, dan partisipatoris.

Kedua, keadilan sosial juga nampak pada penghormatan terhadap petani penggarap oleh pihak pengelola perkebunan, terutama pada petani penggarap yang melakukan *reclaiming* tanah. Kesiediaan pihak pengelola perkebunan untuk bernegosiasi dengan para petani penggarap melalui mekanisme mediasi, yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar merupakan penanda penghormatan terhadap petani penggarap. Situasi ini sekaligus menjadi bukti keberadaan elemen keadilan sosial, seperti: proses sosial, demokratis, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Ketiga, penghormatan ditunjukkan pula oleh adanya kesadaran dan kesiediaan pengelola perkebunan, untuk menyerahkan sebagian tanahnya kepada para petani penggarap, yang untuk 7 lokasi konflik luasnya mencapai 882 Ha. Situasi ini merupakan bukti adanya elemen-elemen keadilan sosial, seperti: pembangunan yang berguna bagi masyarakat,

kegiatan yang mereduksi ketimpangan, distribusi yang proporsional, dan peluang harmoni sosial.

H. Kesimpulan

Reforma agraria menjadi instrumen penting dalam menyelesaikan konflik agraria, yang sekaligus juga berfungsi sebagai instrumen dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial. Regulasi reforma agraria dilaksanakan sebaik-baiknya dengan memperhatikan situasi setempat, seraya melakukan perbaikan terhadap substansinya. Selain itu, pelaksanaan redistribusi tanah, legalisasi asset, dan pemberian akses juga terus menerus dilakukan dan diperjuangkan pelaksanaannya, karena mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial.

Daftar Pustaka

- Agassi, J 1990, *The theory and practice of the welfare state*, York University, Toronto.
- Arisaputra, MI 2015, 'Accessreform dalam Kerangka Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat', Disertasi pada Universitas Airlangga, Surabaya.
- Collins Dictionary 2019, 'Threat' dilihat pada 25 Maret 2019, www.collinsdictionary.com.
- _____, 'Treatment' dilihat pada 25 Maret 2019, www.collinsdictionary.com.
- Darmawan, T dan Sugeng, B 2006, 'Memahami negara kesejahteraan: beberapa catatan bagi Indonesia', *Jurnal Politika*, Jakarta.
- Frufonga, Ronaldo, F, Vilma, SS dan Roel, AA 2016, 'The impact of comprehensive agrarian reform program on farmer beneficiaries in the 3rd Congressional District of Iloilo, Philippines', *Asia Pacific Journal of Multidisciplinary Research*, Vol. 4, No. 1, Halaman 81-90.
- Fuwa, N 2000, *Politics and economics of landreform in the Philippines*, Chiba University, Matsudo.
- Harsono, B 2003, *Hukum agraria Indonesia: sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi, dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

- Heit, J 2005, 'Rural development and the agrarian reform process in Chile', *Saskatchewan Economics Journal*, Hlm. 71-82, University of Saskatchewan, Canada.
- Hutagalung, AS 1985, *Program redistribusi tanah di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Islambergerak.com 2018, 'Pengantar memahami problem dan konflik agraria di Jawa Timur'.
- KPA 2018, *KPA Jawa Timur tindaklanjuti konsolidasi lokasi prioritas reforma agraria*, www.kpa.or.id.
- Limbong, B 2012a, *Konflik pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- _____, 2012b, *Reforma agraria*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- _____, 2012c, *Pengadaan tanah untuk pembangunan: regulasi, kompensasi, dan penegakan hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Mediatataruang 2016, *Program legalisasi asset BPN-RI*, www.mediatataruang.com.
- Nurlinda, Ida 2008, 'Penerapan prinsip-prinsip pembaruan agraria menurut ketetapan MPR nomor IX/MPR/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dalam kebijakan pertanahan nasional', Disertasi pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Rangkuti, F 2004, *Analisis SWOT: teknik membedah kasus bisnis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Rawls, J 2011, *A theory of justice*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Santoso, U 2012, *Hukum agraria: kajian komprehensif*, Kencana Penada Media Group, Jakarta.
- Siagian, SP 2000, *Manajemen strategik*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sobhan, R 1993, *"Agrarian reform and social transformation: preconditions for development"*, Oxford University Press.
- Soemardjono, MSW 2012, 'Penyempurnaan UUPA dan sinkronisasi kebijakan' Kompas.com.