

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reforma agraria atau pembaharuan agraria memiliki rangkaian historis yang panjang sejak berakhirnya zaman kolonial hingga hari ini. Segala bentuk pergerakan dan polemik terus menyelimuti tiap-tiap lintasan isu pertanian begitu pula dengan kebijakan yang mengaturnya. Dengan cakupan arti yang luas, reforma agraria atau lebih dikenal dengan *landreform* merupakan semangat perjuangan yang berorientasi pada perkembangan ekonomi atau taraf hidup dengan melancarkan tujuan politik kebebasan dan kemerdekaan suatu bangsa. Dan arti secara praktisnya, *landreform* diartikan sebagai upaya perubahan struktur sosial di sektor pertanian dengan hak dan kepemilikan tanah untuk rakyat (petani penggarap)¹.

Semangat perjuangan *landreform* bangsa Indonesia lahir dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), UU No. 5 Tahun 1960. Kebijakan tersebut diartikan oleh Soekarno sebagai landasan hukum berupa alat revolusioner untuk menghapuskan pelbagai permasalahan agraria dari kebijakan kolonial dan sisa-sisa feodalisme. UUPA menjadi tonggak sejarah politik agraria hingga saat ini karena menjadi acuan bagi pelaksanaan semangat *landreform*, oleh para aktivis agraria, pakar, dan pejabat. Bentuk konkret daripada kebijakan UUPA ini memberikan dampak positif secara gagasan dan praktik agraria nasional, dibuktikan dengan

¹ Warriner, Dorreen. (1969). *Landreform in Principle and Practice*. Oxford:Coloradon Press. Halaman xiv.

adanya konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang mana UUPA bersandar pada UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”². Jadi secara harfiah, negara sebagai organisasi tertinggi memiliki hak atas pengelolaan untuk memanfaatkan dan menata penguasaan dan kepemilikan tanah untuk kesejahteraan rakyat.

Kondisi negara yang kerap di cap sebagai negara agraris, bagi penulis dirasa masih relevan. Hal tersebut dinilai dari hasil temuan data Badan Pusat Statistik (BPS) bahwa sensus tenaga kerja di bidang sektor pertanian hingga bulan february 2022 menyentuh 40,69 juta orang³. Artinya masyarakat yang mengandalkan kehidupannya dari sektor pertanian masih cukup signifikan dari total keseluruhan penduduk Indonesia yang mencapai 281.864 Juta. Namun perlu disimak lebih jauh, apakah dalam konteks petani memiliki ketersediaan lahan untuk melakukan produksi rumah tangga usaha pertanian? Status petani di Indonesia yang memiliki penguasaan dan kepemilikan tanah masih cukup sedikit, hal itu terbukti dengan jumlah petani gurem (petani penggarap) pada tahun 2013 mencapai 14,25 Juta.

Kesejahteraan petani atas penguasaan dan kepemilikan tanah masih rendah, jadi urgensi mengapa program Redistribusi tanah dinilai penting bagi kepentingan kesejahteraan petani gurem (petani penggarap). Karena pembuktiannya sudah terbukti berhasil dengan adanya pengurangan jumlah petani gurem (petani penggarap) dengan adanya peningkatan rata-rata luas lahan yang dikuasai rumah

² Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (3).

³ Badan Pusat Statistik. (2022). Statistik Indonesia (*Statistical Yearbook Of Indonesia*) Tahun 2022.

tangga usaha pertanian pada tahun 2013 seluas 0,89ha atau meningkat 118,80 persen jika dibandingkan pada tahun 2003 seluas 0,41ha⁴.

Jika melihat realitas saat ini, kehadiran usia produktivitas petani menurun, minat pemuda terhadap sektor pertanian pun menurun, tentunya hal tersebut disebabkan utamanya ialah tidak adanya perkembangan secara nilai manfaat dalam taraf ekonomi. Pun didukung dengan ketersediaan lahan pertanian yang mengalami penurunan tiap tahunnya. Hal tersebut dapat merujuk pada hasil laporan publikasi Badan Pusat Statistik (BPS) “Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Indonesia” yang menyebutkan bahwa penurunan luas lahan sawah yang terjadi tiap tahun ini di dominasi pada umumnya karena dikonversi ke pengguna non pertanian seperti halnya untuk pembangunan hunian perumahan/pemukiman, kawasan industri, fasilitas publik, kompleks perdagangan dan lain sebagainya⁵. Selain konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian yang menjadi masalah utama, terdapat pula satu kemungkinan masalah yang dapat mengganggu aktivitas dan kehidupan pertanahan, yaitu adanya penguasaan lahan pertanian yang dimiliki oleh pihak swasta dan pemanfatannya bukan berdasarkan hakikat pertanian untuk usaha tani, melainkan digunakan menjadi kompleks pemukiman atau kawasan industri seperti banyak terjadi di Pulau Jawa.

Dalam mengimplementasikan tujuan-tujuan dari reforma agraria (*Landreform*), sangat dibutuhkan berjalannya program Redistribusi Tanah.

⁴ Badan Pusat Statistik. (2013). Hasil Sensus Pertanian 2013 (Angka Tetap).

⁵ Irawan Bambang, Ening Ariningsih. (2015). “Dinamika Kebijakan dan Ketersediaan Lahan Pertanian”, *Indonesian Agency for Agricultural Research and Development Repository*. Halaman 14.

Kepemilikan atas tanah merupakan modal utama dalam proses produksi, memahaminya perlu mengulik penjelasan Boedi Harsono terkait hukum agraria Indonesia. Ia menjelaskan terkait dengan urgensi dari pelaksanaan Redistribusi Tanah sebagai upaya menuntaskan semangat *landreform*. Bahwa dengan kelima konsep dasar yang ia ungkapkan, dasar terkait dengan Redistribusi Tanah yaitu pemerataan kembali pemilikan tanah dengan rencana tindak lanjut dengan peningkatan taraf ekonomi pertanian.

Dewasa ini pemerintah Indonesia memiliki suatu program Redistribusi dan Legalisasi Aset Tanah. Pemberian kembali tanah-tanah milik Negara yang tidak digunakan atau dimanfaatkan serta tanah hasil penyelesaian konflik ini yang rencananya akan di berikan kepada masyarakat yang membutuhkan. Secara lengkap konsep pelaksanaannya telah diatur pada Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, terkait ketentuan tanah yang akan di redistribusikan dan ketentuan penerima manfaat tanah Redistribusi. Perhatian khusus dari Pemerintah tentunya menjadi sangat penting, upaya percepatan *landreform* secara khusus yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) masa periode Joko Widodo – Jusuf Kalla (2015 – 2019) diharapkan tidak sempit sebatas masyarakat terutama petani yang tidak memiliki tanah lalu diberikan tanah dengan sertifikatnya saja, akan tetapi bagian yang paling penting dari tujuan Redistribusi Tanah yaitu rencana tindak lanjutnya untuk meningkatkan produksi pertanian untuk kesejahteraan hidup masyarakat.

Secara konsep, percepatan Redistribusi Tanah memiliki dua skema, antara lain dengan Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) yang dijalankan pemerintah

menggunakan strategi *top – down* dan melalui Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) yang dijalankan oleh serikat atau kelompok pejuang reforma agraria dengan menggunakan strategi *bottom – up mechanism*. Konsep TORA yang dijalankan oleh pemerintah merupakan upaya tindak lanjut dari amanat Presiden pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, yang penentuan obyek tanahnya berasal dari pelepasan Kawasan hutan dengan menukar instrumen tersebut dengan peruntukkan kegiatan reforma agraria. Berdasarkan perspektif pemerintah yang dilandaskan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) tentang peta indikatif alokasi Kawasan hutan untuk penyediaan sumber TORA yang diperuntukan sebagai produksi perkebunan masyarakat. Hal tersebut menuai kritik dari Lembaga Swadaya Masyarakat Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang lebih memperjuangkan konsepsi LPRA.

Selain tertuang secara tertulis pada RPJMN, Pemerintahan Presiden Jokowi-JK juga melihatkan keseriusannya dalam sektor pertanahan. Hal tersebut dibuktikan dalam agenda prioritas pada saat kampanye yang disebut sebagai Nawacita. Dalam sembilan program yang dipaparkan, satu poinnya terfokus pada mendorong adanya *landreform* dengan perwujudannya berupa pembagian tanah negara sejumlah 9 juta hektar guna menumpaskan ketimpangan atas hak kepemilikan tanah di Indonesia. Perwujudannya tentu akan direalisasikan dengan program Redistribusi Tanah, tentu ini menjadi semangat baru bagi para petani penggarap serta para pejuang/aktivis agraria di Indonesia. Sekalipun tak boleh luput dari pelaksanaannya yang harus dikawal oleh publik, seperti halnya Konsorsium

Pembaruan Agraria (KPA) yang merupakan lembaga swadaya masyarakat yang berfokus pada kemajuan reforma agraria yang terus mengawal dan mengkritik dari segi konseptual dan implementasi daripada program nawacita pemerintahan Jokowi-JK yang menimbulkan banyak dinamika di dalamnya.

Dalam Catatan Akhir KPA Tahun 2019, mengemukakan bahwa konsep percepatan reforma agraria yang dijalankan oleh pemerintah merupakan suatu kekeliruan yang bersifat parsial karena tidak sesuai dalam cakupan konsep kebijakan dan pelaksanaan di lapangan⁶. Dalam publikasi kajiannya tertuang bahwa konsep LPRA yang dijalankan merupakan upaya solutif yang coba ditawarkan dan digaungkan oleh KPA, serikat petani, organisasi masyarakat adat dan serikat nelayan untuk meluruskan praktek reforma agraria dengan menjawab kaidah dan tujuan untuk menjawab masalah ketimpangan, penguasaan tanah dan konflik agraria yang berasal dari bawah yang secara langsung dirasakan oleh masyarakat. Adanya pengupayaan yang dilakukan pergerakannya dari bawah (masyarakat) untuk memperjuangkan reforma agraria sejati tentunya akan memberikan banyak dampak positif, dimana masyarakat yang berkelompok dan berserikat dapat memastikan tanah-tanah obyek redistribusi tanah diberikan kepada mereka kaum masyarakat ekonomi lemah, petani gurem atau petani tak bertanah di pedesaan (petani penggarap).

⁶ Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). (2019). Catatan Akhir Tahun 2019 Konsorsium Pembaruan Agraria. (*diakses pada 10 Juni 2023*). [Dari Aceh Sampai Papua: Urgensi Penyelesaian Konflik Agraria Struktural dan Jalan Pembaruan Agraria ke Depan \(kpa.or.id\)](http://kpa.or.id)

Senada dengan konsep gerakan *bottom – up mechanism*, kasus menarik yang akan menjadi topik pembahasan penelitian penulis yaitu redistribusi tanah di kecamatan Punggelan Kabupaten Banjarnegara. Fenomena ini menarik untuk didalami, karena kesesuaian latarbelakang yang menyangkut dengan upaya perbaikan strukturisasi sosial masyarakat dengan penguasaan dan kepemilikan tanah. Dengan keresahan yang sama, masyarakat terkhususnya petani yang dominan adalah petani gurem (petani penggarap) berniat untuk melakukan permohonan redistribusi tanah lahan yang berasal dari tanah bekas PT Pakisadji Banjumas yang telah habis Hak Guna Usaha (HGU) nya untuk diakuisisi sebagai kepemilikannya untuk pemanfaatan lahan produksi pertaniannya.

Perlu dipahami bahwa Hak Guna Usaha (HGU) merupakan hak tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang diperuntukkan perseorangan atau secara berkelompok guna Perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Substansi ini menjadi prinsip ketika membahas mengenai agraria, berkaitan pula dengan hukum agraria yaitu UUPA. Kaidah-kaidah yang tentunya perlu dipahami perihal sejarah hukum termasuk sebelumnya yang menganut hukum barat, yaitu Hak *Erfpacht* (hak guna usaha atau hak kebendaan yang diperuntukkan menggarap/menikmati sepenuhnya tanah kepunyaan orang lain); serta Hak *Opstal* (hak numpang karang atas sebidang pekarangan)⁷.

⁷ Munawaroh, Nafiatul. (2023). Hak *Eigendom*, Hak *Erfpacht*, Hak *Opstal*, dan Hak *Gebruik*. (Diakses pada 15 Agustus 2023). [Hak Eigendom, Hak Erfpacht, Hak Opstal, dan Hak Gebruik \(hukumonline.com\)](http://Hak_Eigendom,_Hak_Erfpacht,_Hak_Opstal,_dan_Hak_Gebruik_(hukumonline.com))

Dalam kasus redistribusi tanah di Kecamatan Punggelan misalnya, tanah negara di wilayah punggelan digunakan oleh PT Pakisadji Banjumas yang mendapatkan HGU berdasarkan Keputusan Pemberian Hak Surat Keputusan (SK) Menteri Dalam Negeri tahun 1986 sampai tahun 2011 dengan peruntukkan sebagai kebun kopi, cengkeh dan kelapa. Pada dasarnya HGU diberikan keputusan oleh Menteri Negara Agraria atau Pejabat yang ditunjuk atau dalam kasus ini, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang paling bertanggung jawab atas pemberian hak atas tanah negara kepada perseorangan atau badan hukum. Adapun tata cara pemberian hak milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program redistribusi tanah diberikan legalitas kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota⁸.

Adapun tahapan permohonan pemberian Hak Guna Usaha perseorangan atau badan hukum, antara lain⁹:

1. Adanya permohonan pemberian Hak Guna Usaha
2. Kegiatan yang dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. (Memeriksa, meneliti, mencatat dan memberitahu kepada pemohon terkait kelepngakapn data fisik dan yuridis serta biaya administrasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan).

⁸ Isnaeni, Diyan, S.H., M.H, Dr. H. Suratman, S.H.,M.Hum. (2018). *Reforma Agraria (Landreform dan Redistribusi Tanah di Indonesia)*. Malang: Intrans Publishing. Halaman 87.

⁹ *Ibid*, Halaman 105-106.

3. Kegiatan yang dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. (Meneliti kelengkapan dan kebenaran data fisik dan yuridis dan mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan serta menerbitkan keputusan pemberian Hak Guna Usaha kepada pemohon disertai alasan).

4. Penyampaian keputusan pemberian Hak Guna Usaha

Dari sedikit substansi yang telah diulas mengenai agraria, kasus Redistribusi Tanah di Kecamatan Punggelan mengalami alur yang panjang sehingga menarik untuk didalami lebih dalam. Beberapa faktor yang mendasari hal tersebut namun salah satunya karena tanah merupakan suatu komoditas bagi seluruh manusia, tentu upaya Redistribusi Tanah di Kecamatan Punggelan yang diinginkan dan menjadi kepentingan kelompok masyarakat tidak semata-mata akan tidak menemukan tantangan dan hambatan. Proses Panjang dari perumusan hukum agraria seolah menjadi gambaran peliknya proses dan perjuangan politik guna mendapatkan hasil keputusan terbaik guna mengedepankan kepentingan rakyat atau dalam hal ini kepentingan para petani gurem (petani penggarap)

1.2 Rumusan Masalah

Proses Redistribusi Tanah menjadi program yang sangat krusial dalam perwujudan *landreform*, di satu sisi ini merupakan bentuk penyelesaian masalah dari adanya ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah dan sisi lainnya proses upaya peningkatan taraf hidup masyarakat terkhususnya petani melibatkan banyak tatanan birokrasi pemerintah dan kelompok masyarakat. Dalam hal ini stakeholder

yang terkait, tentunya memiliki peran dan kepentingannya masing-masing dalam mengupayakan tujuannya. Untuk mengidentifikasi kasus dan permasalahan tersebut perlu dianalisis dirumuskan agar dapat menemukan hasil temuan dan kajian penelitian yang konkret serta tidak keluar dari garis pembahasan, antara lain:

Bagaimana konflik kepentingan seluruh stakeholder dari tatanan birokrasi pemerintah dan kelompok-kelompok masyarakat dalam program Redistribusi Tanah di Kecamatan Punggelan Kabupaten Banjarnegara?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Dengan adanya penelitian yang akan dijalankan, penulis mengharapkan tercapainya orientasi dari penelitian ini, antara lain:

1. Mengetahui Pelbagai kepentingan yang diupayakan masing-masing stakeholder terkait dalam proses Redistribusi Tanah Kecamatan Punggelan Kabupaten Banjarnegara.
2. Merumuskan keputusan Pelbagai Kepentingan yang diupayakan masing-masing stakeholder terkait yang berlandaskan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan penelitian yang tengah diteliti, penulis berharap dapat memberikan manfaat yang ingin dicapai dari hasil penelitian, antara lain:

1. Bagi Akademisi, Penelitian ini dapat berguna untuk memberikan wawasan dan sumber pengetahuan bagi mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik terutama berkaitan dengan topik Politik Agraria.

2. Bagi Masyarakat, Penelitian ini dapat berguna berupa pengetahuan dasar dengan harapan kesadaran masyarakat dapat terbangun untuk berpartisipasi dalam setiap upaya pembangunan strukturalisasi sosial demi kesejahteraan bersama.

3. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini dapat berguna dalam memberikan gambaran bahwa segala keputusan yang akan diimplementasikan harus berdasarkan kepentingan masyarakat dan dapat menunaikan Amanah rakyat untuk melayani dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan upaya peningkatan taraf hidup masyarakat melalui kepemilikan tanah dan produksi pertanian

1.4 Sistematika Penulisan

Adanya sistematika penulisan diperuntukan sebagai acuan dalam rentetan penulisan penelitian skripsi agar penulisan tersusun rapi, terstruktur, dan mudah dipahami terkait dengan pembahasan penulis. Antara lain sistematika penulisan dalam penelitian, yakni:

BAB 1 PENDAHULUAN: Pada bab awal berisi bagian latar belakang yang menjelaskan mulai dari hal yang paling umum menuju identifikasi masalah yang mendasari fenomena dan juga masalah penelitian. Pada bab ini dilengkapi rumusan masalah dan tujuan serta kegunaan dari penelitian untuk memberikan pemahaman

urgensi dari penelitian untuk didalami dan diharapkan dapat bermanfaat untuk cakupan akademis, masyarakat dan pemerintah daerah dalam menjalankan suatu program kedepannya.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA: Bagian tinjauan Pustaka meliputi kajian terdahulu yang secara substansi pembahasan memiliki relevansi senada baik secara subjek, objek dan fokus penelitian penulis. Pada bab ini berisi pula kerangka teori yang menjadi pisau analisis dari hasil dan pembahasan penelitian. Selain itu juga berisi tentang kerangka pemikiran yang akan menjelaskan alur pemikiran penelitian.

BAB 3 METODE PENELITIAN: Pada bab selanjutnya, menjelaskan mengenai metode yang akan dilakukan melalui pendekatan penelitian, penentuan informan, Teknik pengumpulan data, teknik pengolahan dan Analisa data, dan lokasi dan jadwal penelitian.

BAB 4 GAMBARAN UMUM: Pada bab ini menyajikan dan memperkenalkan terkait dengan suatu hal yang akan dibahas, dalam hal ini berkaitan dengan gambaran secara umum Kecamatan Punggelan secara kondisi geografis dan kependudukan Masyarakat. Disamping itu juga penulis menyajikan instrumen pihak-pihak yang terlibat dalam kasus Redistribusi Tanah di Kecamatan Punggelan.

BAB 5 HASIL & PEMBAHASAN: Bagian ini menjadi inti dari keseluruhan penulisan, bab ini penting dalam penelitian karena akan berisi alur atau setiap proses penelitian yang sudah direncanakan. Antara lain meliputi lampiran hasil penelitian yang telah dianalisis penulis dengan mengintegrasikan antara fenomena,

masalah penelitian, temuan penelitian dengan teori yang relevan dengan substansi penelitian.

BAB 6 PENUTUP: Pada bab yang menjadi akhir dalam inti penelitian, bagian ini berisi tentang pembahasan substansial keseluruhan berupa kesimpulan dari hasil penelitian. Bab ini menjadi penting karena tujuan dari penelitian akan terjawab pada bagian akhir penutup.

