

# bhumi

## Jurnal Agraria dan Pertanahan

Meninjau Kembali Teorisasi Mengenai  
Desentralisasi, *Community Driven  
Development*, dan Kapitalisasi Agraria

*Noer Fauzi Rachman*

1-23

Hutang Negara dalam Reforma Agraria,  
Studi Implementasi Mandat 9 Juta Hektar  
Tanah Indonesia

*Arditya Wicaksono & Yudha Purbawa*

24-38

Pola Penguasaan Tanah dan Distribusi  
Kesejahteraan Rumah Tangga di Pedesaan  
Jawa Timur

*Versanudin Hekmatyar & Fentiny*

*Nugroho*

39-52

Aplikasi Citra Satelit Penginderaan Jauh  
untuk Percepatan Identifikasi Tanah  
Terlantar

*Westi Utami, I Gede Kusuma Artika,  
dan Aziz Arisanto*

53-66

Sonor dan Bias “Cetak Sawah” di Lahan  
Gambut

*Ciptaningrat Larastiti*

67-87

Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah  
Sistematik Lengkap (PTSL)

*Dian Aries Mujiburohman*

88-101

Dinamika dan Tantangan Penggunaan dan  
Pemanfaatan Tanah di Wilayah Pulau Kecil

*Sukmo Pinuji, Muh Arif Suhattanto, dan*

*Tjahjo Arianto*

102-114

Review Buku:

Krisis demi Krisis di Indonesia: Melampaui  
Kegagalan dan Kemujuran

*Adhi Pandoyo*

115-122



# bhumi

Jurnal Agraria dan Pertanahan

---

## Daftar Isi

- Pengantar Redaksi      Sonor dan Bias “Cetak Sawah” di Lahan Gambut  
*Ciptaningrat Larastiti*  
67-87
- Meninjau Kembali Teorisi Mengenai  
Desentralisasi, *Community Driven Development*,  
dan Kapitalisasi Agraria      Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah  
*Noer Fauzi Rachman*      Sistematis Lengkap (PTSL)  
1-23      *Dian Aries Mujiburohman*  
88-101
- Hutang Negara dalam Reforma Agraria, Studi  
Implementasi Mandat 9 Juta Hektar Tanah  
Indonesia      Dinamika dan Tantangan Penggunaan dan  
Pemanfaatan Tanah di Wilayah Pulau Kecil  
*Arditya Wicaksono & Yudha Purbawa*      *Sukmo Pinuji, Muh Arif Suhattanto,*  
24-38      *Tjahjo Arianto*  
102-114
- Pola Penguasaan Tanah dan Distribusi  
Kesejahteraan Rumah Tangga di Pedesaan  
Jawa Timur      Review Buku:  
*Versanudin Hekmatyar dan Fentiny Nugroho*      Krisis demi Krisis di Indonesia: Melampaui  
Kegagalan dan Kemujuran  
39-52      *Adhi Pandoyo*  
115-122
- Aplikasi Citra Satelit Penginderaan Jauh untuk  
Percepatan Identifikasi Tanah Terlantar  
*Westi Utami, I Gede Kusuma Artika,*  
*Aziz Arisanto*  
53-66



BHUMI	Volume 4	Nomor 1	Halaman 1-122	Yogyakarta Mei 2018	ISSN 2442-6954 (Cetak) ISSN 2580-2151 (Online)
-------	----------	---------	------------------	------------------------	---

## Pengantar Redaksi

Pada edisi kali ini, *Jurnal Bhumi* menghadirkan 8 (delapan) artikel terpilih. Artikel pertama adalah karangan Noer Fauzi Rachman (2018) yang menyediakan debat teori pembangunan dan perluasan kapitalisme, termasuk di dalamnya melalui kebijakan desentralisasi/otonomi daerah dan efeknya. Telaah teori ini bermanfaat di dalam memahami hubungan antara pemisahan ruang, tanah, tenaga kerja, dan reproduksi kapital.

Melalui artikelnya yang berjudul “Meninjau Kembali Teorisasi Mengenai Desentralisasi, *Community Driven Development*, dan Kapitalisasi Agraria”, penulis menelaah bahwa gagasan awal kebijakan desentralisasi Indonesia adalah adanya perubahan dari birokrasi pemerintah yang sentralistik, birokratis, otoriter, pemburu rente dan juga represif beralih menjadi pemerintah yang lebih responsif dan bertanggung jawab. Di dalam konteks desentralisasi ini dikembangkan proyek-proyek *Community Driven Development* (CDD)—pembangunan yang bersifat dihela oleh komunitas—di pedesaan dan perkotaan yang mengembangkan prinsip-prinsip ‘mengatur diri sendiri’. Keduanya, birokrasi pemerintahan daerah dan komunitas-komunitas itu, terus dipermak menjadi agen-agen aktif penyokong apa yang dikenal dengan istilah “tata pemerintahan yang baik” (*good governance*). Dalam artikel ini keduanya merupakan *neoliberal subject* yang dibutuhkan bagi pembangunan kapitalis yang lebih luas.

Penulis mengindikasikan bahwa apa yang dilakukan Bank Dunia dalam mendukung CDD dan desentralisasi Indonesia adalah bagian dari desain besar penciptaan kondisi

untuk “cadangan tenaga kerja murah” yang dibutuhkan dalam reproduksi kapital dan pembangunan kapitalisme itu sendiri. Meski begitu, bergulirnya pelaksanaan proyek CDD tidak berwajah tunggal, sebab ia menjadi ruang yang dipergunakan berbagai kelompok sipil—organisasi tani, adat, dan perempuan—untuk memberdayakan mereka sekaligus mereorganisasi ruang melawan daya penyingkir kapitalisme itu. Penulis mengulasnya melalui debat teoritik yang dihasilkan oleh para pemikir terkemuka dalam mengkritisi teori dan praktek kebijakan desentralisasi dan proyek-proyek pembangunan tersebut. Meskipun tidak berkaitan langsung dengan telaah agraria dan pertanahan, artikel ini menyediakan konteks dan perspektif di dalam proyek pembangunan pedesaan di Indonesia, termasuk apa yang mempengaruhi dinamika agraria dan pertanahannya.

Pembangunan yang dihela dari atas atau yang didorong dari bawah oleh masyarakat (*community driven development*), juga menjadi pilihan dalam kebijakan agraria sekarang, yakni Reforma Agraria. Sejak tahun 2014, pemerintahan Presiden Joko Widodo menunjukkan komitmennya dalam upaya membangun desa dan pertanian melalui memperluas akses kepemilikan dan pengelolaan warga negara kepada tanah dan hutan. Pemerintah menargetkan redistribusi tanah seluas 9 juta hektar melalui agenda reforma agraria, dan akses kelola atas hutan negara seluas 12.7 juta hektar melalui program perhutanan sosial. Agenda ini telah tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan tertuang dalam Perpres No.45 Tahun 2016 tentang

Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017 yang menyatakan, di antaranya adalah bahwa di dalam melaksanakan kebijakan reforma agraria tersebut perlu dibangun kelembagaan yang terintegrasi antara pemerintah pusat dengan daerah, dan antara pemerintah dengan masyarakat. Hal terakhir ini dijabarkan oleh Kantor Staf Presiden (2016) yang memberi arahan perlunya dibentuk Gugus Tugas Pengendalian Pelaksana Reforma Agraria di tingkat pusat, dan gugus tugas sejenis di tingkat provinsi, kabupaten/kota, hingga desa. Gugus tugas inilah menghimpun kekuatan masyarakat (komunitas) untuk mengusulkan desain reforma agraria dan perhutanan sosial yang tepat termasuk usulan lokasi dan tanah mana saja yang menjadi sasaran program. Aransemen kelembagaan reforma agraria lintas sektor dan multi-level (antara pusat hingga desa), serta kolaborasi kekuatan atas dan kekuatan bawah ini secara historis berkesesuaian dengan pelaksanaan land reform di Indonesia paskakolonial. Kelembagaan multipihak diperlukan agar kebijakan reforma agraria berkekuatan penuh dan dapat menghindari terjadinya konflik antar-pihak (Luthfi dan Utami 2017, Luthfi 2018).

Dalam konteks ini kami menurunkan artikel Wicaksono dan Purbawa (2018) mengenai implementasi 9 juta hektar tanah di Indonesia dalam kebijakan reforma agraria. Didasarkan pada pelaksanaan reforma agraria di 9 lokasi yang dikaji, penulis menggarisbawahi bahwa kebijakan strategis ini memerlukan aturan yang kompatibel dan komprehensif dan kelembagaan lintas kementerian yang mutlak diperlukan agar terintegrasi secara holistik. Jika hanya mendasarkan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), maka agenda nasional itu ditingkatkan kementerian hanya akan dilaksanakan sebagaimana kegiatan rutin

yang ada seperti redistribusi, konsolidasi dan pendaftaran tanah.

Kebijakan rutin tersebut dapat dilaksanakan di tempat yang bukan menjadi lokasi terkonsentrasinya ketimpangan penguasaan tanah, sebab reforma agraria dilaksanakan terhadap tanah-tanah yang notabene telah dikuasai bahkan dimiliki oleh masyarakat meskipun belum terformalisasi. Sementara itu salah satu tujuan utama reforma agraria seharusnya adalah menata ulang ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia. Sebagaimana yang dikaji oleh Versanudin Hekmatyar dan Fentiny Nugroho (2018) dalam artikel di Jurnal ini, dari kajian mikro di sebuah desa di Jawa Timur, penulis menunjukkan mengenai ketimpangan penguasaan tanah serta gejala guremisasi dan fragmentasi tanah pada tahap yang akut. Desa Kedungprimpen yang dikaji, dengan luasan tanah pertanian yang sempit (240 ha) tidak terlepas dari fenomena guremisasi tersebut. Terjadi penumpukan di dua kelas pemilikan tanah, yakni petani gurem (< 0,25 Ha) memiliki 25,27% dari total luas tanah yang ada dan petani kecil (0,25-0,5 Ha) terhadap 28,24% tanah. Jika kedua kelas ini digabungkan maka terdapat 87,08% (768 Rumah Tangga) yang menguasai 53,51% (128,49 ha) total luas tanah, atau rata-rata 0,167 ha per Rumah Tangga.

Demikian juga yang digambarkan oleh Jefri Bangkit Angkoso (2018) terhadap dua dusun suatu desa di Jawa Tengah, dengan gambaran ketunakismaan yang akut. Indeks gini yang menggambarkan ketimpangan distribusi pemilikan tanah di masing-masing dusun adalah sebesar 0.65 dan 0.61, dengan angka ketunakismaan 56,18% dan 46,66% Rumah Tangga petani.

Mengacu Pasal 8 dalam UU No. 56 PRP tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian bahwa setiap rumah tangga petani diusahakan menguasai tanah pertanian

seluas minimum dua ha, maka guremisasi dan fragmentasi tanah dari dua kasus mikro di Jawa Timur dan Jawa Tengah di atas memberi sinyal peringatan akan kondisi pedesaan di Jawa yang jauh berbeda dari apa yang diidealkan oleh kebijakan pemerintah. Kondisi ini disinyalir juga merupakan gambaran perubahan pedesaan Jawa secara umum mulai era 1970-an semenjak tidak dilaksanakannya lagi kebijakan land reform atau reforma agraria (Bachriadi dan Wiradi 2009, Shohibuddin 2018).

Dalam konteks pembangunan desa, kebijakan land reform memiliki kontribusi besar dalam dan pengurangan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi nasional. Setiap penurunan  $\frac{1}{3}$  indeks ketidakmerataan distribusi tanah, maka akan menghasilkan angka penurunan kemiskinan hingga  $\frac{1}{2}$  nya dalam 12 sampai 14 tahun ke depan. Angka penurunan kemiskinan ini setara dengan pencapaian 60 tahun dengan pertumbuhan pertanian nasional rata-rata 3%/tahun. Dari hasil analisa terhadap 73 negara pada tahun 1960-2000 ditemukan bahwa kebijakan land reform yang menjadikan distribusi tanah lebih merata pada tahun 1960 menjadikan negara-negara tersebut lebih tinggi pertumbuhan ekonominya. Singkatnya, terdapat hubungan positif antara *equal land-distribution* dengan *economic growth* (Elghonemy 2003 dalam McCarthy dan Robinson [eds.] 2016)

Di Indonesia, salah satu sasaran pelaksanaan reforma agraria adalah tanah-tanah terlantar yang berada di bawah yurisdiksi Kementerian ATR/BPN. Potensi kategori tanah ini dalam identifikasi awal adalah seluas 4,89 juta ha yang berasal dari Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, dan Ijin Lokasi (Direktorat 2017). Salah satu kesulitan dalam penetapan tanah terlantar ini adalah lokasinya yang benar-benar berkesesuaian dan memiliki nilai produktifitas tinggi sehingga dapat didistribusikan

kepada masyarakat, dan bukan tanah-tanah marjinal atau yang tidak sesuai secara fisik ekologis. Pemanfaatan citra *google earth* dan Sistem Informasi Geografi dapat digunakan membantu melakukan pemetaan potensi dan identifikasi tanah terlantar tersebut. Artikel Westi Utami, I Gede Kusuma Artika, dan Aziz Arisanto (2018), menunjukkan bagaimana aplikasi citra satelit penginderaan jauh dapat digunakan melakukan percepatan identifikasi tanah terlantar.

Agenda reforma agraria bersaing dengan agenda lain seperti bank tanah dan pencetakan sawah yang keduanya ini dapat menuju arah transfer yang bersifat re-konsentratif pada korporasi atau kelas elit (Borras dan Franco 2008). Pencetakan lahan sawah luas diarahkan untuk dikelola oleh usaha pertanian skala luas, yakni korporasi, dengan mengabaikan keberadaan rumah tangga petani (*small holder farm*) serta menafikan aktivitas pertanian lokal yang ada. Dalam kasus pencetakan sawah lahan gambut di Kabupaten Ogan Komering Ilir yang dikaji oleh Ciptaningrat Larastiti (2018) ditunjukkan kecenderungan semacam itu. Dengan pendekatan etnografis Larastiti menyajikan perubahan aktivitas pertanian masyarakat dari perkebunan rakyat karet, menuju perladangan berpindah, atau yang disebut *sonor* oleh masyarakat setempat, namun hal ini tidak dianggap relevan oleh pemerintah bahkan cenderung dibatasi, mengingat keberadaannya yang terus termarjinalkan oleh perluasan pencetakan lahan perkebunan sawit. Proyek Cetak Sawah serangkaian bias, yakni kecenderungan yang tidak transparan dengan keterlibatan militer dalam proyek ini, penyingkiran akses akses petani penggarap terhadap lahan gambut, bias gender berupa dinifikannya realitas tentang curahan kerja petani perempuan di lahan gambut, serta stigma teknologi masyarakat dalam pembukaan lahan melalui menebang dan membakar.

Bias administratif (penamaan atau nomenklatur) juga membayangi pelaksanaan pencetakan sawah dan pendaftaran tanah sebagai legalitasnya. Apa yang dikatakan sebagai pencetakan sawah dalam implementasinya bisa terjadi dalam bentuk legalisasi tanah yang notabene secara fisik sudah berupa tanah persawahan, meski kurang produktif, yang dimiliki oleh perseorangan; selain dari tanah negara yang didistribusikan kepada kelompok tani (Rahmadani 2018). Hal demikian dapat terjadi tatkala lembaga pertanahan, dalam hal ini Kementerian ATR/BPN, ditugaskan melakukan percepatan pendaftaran tanah melalui program Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL) dengan target jutaan bidang. Guna mencapai target yang telah ditetapkan, kantor pertanahan di daerah bisa memasukkan kegiatan apapun kedalam nomenklatur PTSL, termasuk kegiatan pencetakan sawah dan redistribusi tersebut. Skema pendaftaran tanah yang dilakukan percepatan saat ini mengubah secara mendasar berbagai perhatian yang ada dalam aturan pendaftaran pertanahan sebelumnya, seperti dalam masalah biaya Pajak PPh dan BPHTB terhutang, sumberdaya manusia dan teknologi, tanah absentee, tanah kelebihan maksimum dan tanah terlantar, serta asas publisitas dan penerapan asas kontradiktur delimitasi. Percepatan itu tidak diimbangi dengan penguatan regulasi dan *resources*. Hal ini menjadi perhatian telaah Dian Aries Mujiburohman (2018).

Pendekatan pengaturan terhadap *bidang* tanah yang menjadi perhatian Kementerian ATR/BPN selama ini perlu dinaikkan dalam perspektif *kewilayahan*, menyadari bahwa Indonesia adalah negara kepulauan. Sebagaimana ditunjukkan dalam kajian di Kecamatan Masalembu, Kabupaten Sumenep, Provinsi Jawa Timur, wilayah kecamatan ini memiliki 3 (tiga) pulau dengan tingkat potensi dan kerentanan yang berbeda dan dipengaruhi oleh beragam

faktor (Pinuji, Suhattanto, dan Arianto 2018). Melalui metode DPSIR, penulis mengkaji karakteristik geografis dengan segenap pengaruh kerentanannya terhadap pulau tersebut. Dalam konteks pengaturan dan pengelolaan, maka sekali lagi ini merupakan arena baru bagi Kementerian, sehingga memerlukan piranti, pengetahuan, serta kelembagaan yang diperluas, termasuk juga cara kerja yang membutuhkan koordinasi antar-lembaga.

Kami juga menurunkan resensi yang ditulis oleh Adhi Pandoyo (2018) yang mengulas buku Ben White dan Peter Boomgaard (Eds.) (2017) mengenai masyarakat Indonesia dalam menghadapi resesi ekonomi selama abad ke-20, dari satu periode krisis hingga periode krisis berikutnya.

Kami mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada para reviewer mitra bebestari, Prof. Dr. Hartono, Prof. Dr. Sudjito, Dr. Agus Suwignyo, dan Lilis Mulyani S.H., M.Pil, serta para reviewer yang telah memperkaya artikel-artikel yang disiapkan untuk jurnal dalam edisi Mei 2018 ini. Kepada para penulis kami ucapkan terima kasih pula atas kerjasamanya dari awal sampai akhir, sehingga artikel-artikel ini dapat tersaji ke hadapan publik luas.

Selamat membaca.

Redaktur Pelaksana,  
Ahmad Nashih Luthfi

## Daftar Pustaka

- Angkoso, Jefri Bangkit 2018, *Distribusi Penguasaan dan Pemilikan Tanah Pertanian di Desa Nglegok, Kecamatan Ngargoyoso, Kabupaten Karanganyar, Provinsi Jawa Tengah*, Skripsi di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
- Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi 2009, *Enam Dekade Ketimpangan Penguasaan Tanah*, Bandung, Agrarian Resources Center



- Borras, Saturnino M. & Jennifer C. Franco 2008, "How Land Policies Impact Land-Based Wealth and Power Transfer." *Oslo Governance Centre Brief 3*. Oslo: UNDP Oslo Governance Centre
- Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN 2017, *Laporan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*
- Elghonemy, M. Riad 2003, dalam McCarthy dan Robinson (eds.) 2016, *Land and development in indonesia: searching for the people's sovereignty*, ISEAS – Yusof Ishak Institute, Singapore
- Hekmatyar, Versanudin dan Fentiny Nugroho 2018, "Pola Penguasaan Tanah dan Distribusi Kesejahteraan Rumah Tangga di Pedesaan Jawa Timur" (dalam jurnal ini)
- Kantor Staf Kepresidenan 2016. *Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016 – 2019*, Arahan dari Kantor Staf Presiden
- Larastiti, Ciptaningrat 2018, "Sonor dan Bias Cetak Sawah di Lahan Gambut" (dalam jurnal ini)
- Luthfi, Ahmad Nashih dan Westi Utami 2017, *Menuju Reforma Agraria Lintas Sektor*, Laporan Penelitian Sistematis 2017, PPPM STPN
- Luthfi, Ahmad Nashih 2018, "Kekerasan Kemanusiaan dan Perampasan Tanah Pasca-1965 di Banyuwangi, Jawa Timur", *Archipel*, 95, 2018, DOI : 10.4000/archipel.624
- Mujiburohman, Dian Aries 2018, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)" (dalam jurnal ini)
- Pandoyo, Adhi (2018), "Krisis demi Krisis di Indonesia: Melampaui Kegagalan dan Kemujuran" (dalam jurnal ini)
- Pinuji, Sukmo, Muh Arif Suhattanto, dan Tjahjo Arianto 2018, "Dinamika dan Tantangan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah di Wilayah Pulau Kecil" (dalam jurnal ini)
- Rachman, Noer Fauzi 2018, "Meninjau Kembali Teorisasi Mengenai Desentralisasi, Community Driven Development, dan Kapitalisasi Agraria" (dalam jurnal ini)
- Rahmadani, Fahrullah 2018, *Pencetakan Sawah Baru dan Penguatan Aset Tanah Petani dalam Upaya Menciptakan Ketahanan Pangan, (Studi Desa Masta Kec. Bakarangan Kab. Tapin Kalimantan Selatan)*, Skripsi di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
- Shohibuddin, Mohamad 2018, *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris*, Yogyakarta, STPN Press
- Utami, Westi, I Gede Kusuma Artika, dan Aziz Arisanto 2018, "Aplikasi Citra Satelit Penginderaan Jauh untuk Percepatan Identifikasi Tanah Terlantar" (dalam jurnal ini)
- Wicaksono, Arditya dan Yudha Purbawa 2018, "Hutang Negara dalam Reforma Agraria: Studi Implementasi Mandat 9 Juta Hektar Tanah di Indonesia" (dalam jurnal ini)



# bhumi

Jurnal Agraria dan Pertanian

Jl. Tatabumi No. 5, Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta  
Email: [jurnal\\_bhumi@stpn.ac.id](mailto:jurnal_bhumi@stpn.ac.id)  
Website: [jurnalbhumi.stpn.ac.id](http://jurnalbhumi.stpn.ac.id)

ISSN 2442-6954

