

# MEWUJUDKAN DESA MAJU REFORMA AGRARIA

Iwan Nurdin\*

**Abstract:** Law Nr.6/2014 on Village has brought expectations of the opportunities of the villages to manage their natural resources independently with the support of Village Fund Allocation (Alokasi Dana Desa – ADD) from central government. Nonetheless, it is commonly known that village's natural resources have long been monopolied and dominated by non villagers. This condition caused agrarian crises in village area. Joko Widodo regime has the plan to set up land redistribution program for 9 millions hectares of land and 12.7 millions hectares of social forestry. These two types of land redistribution are called as Agrarian Reform Program. The combination of village development program and agrarian reform is presented as the concept of "Desa Maju Reforma Agraria - Damara" (Advance Villages Agrarian Reform) as the proposal from the civil society. **Key words:** Agrarian Reform, Village Development, the Implementation of Village Law, Advance Village Agrarian Reform.

**Intisari:** Kehadiran UU No.6/2014 tentang Desa telah membawa sejumlah harapan tentang kemungkinan adanya pengelolaan sumber daya alam di desa dilakukan secara mandiri oleh desa dengan dukungan Alokasi Dana Desa (ADD) dari Pemerintah Pusat. Namun, kita tahu bahwa sumber daya alam di desa telah lama dikuasai oleh aktor-aktor diluar desa. Hal yang mengakibatkan krisis agraria di pedesaan. Pemerintah Joko Widodo berencana menjalankan program redistribusi tanah seluas 9 juta hektar dan perhutanan sosial seluas 12,7 juta hektar. Keduanya disebut sebagai program Reforma Agraria. Kombinasi pembangunan pedesaan dan reforma agraria tersebut disajikan dalam konsep Desa Maju Reforma Agraria sebagai usulan dari masyarakat sipil.

**Kata kunci:** Reforma Agraria, Pembangunan Pedesaan, Pelaksanaan UU Desa, Desa Maju Reforma Agrari (Damara).

## A. Pendahuluan

Desa secara politis adalah organisasi kekuasaan yang berhak mengatur kekuasaannya sendiri, meski pada praktiknya desa lebih banyak berperan sebagai unit pemerintahan terbawah yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan di atas desa dimulai dari kecamatan hingga ke pemerintah pusat. Bahkan di dalam peranan teknis administrasi pemerintahan, desa adalah kepanjangan sepenuhnya dari pemerintahan di atas desa.

Selain teknis administrasi pemerintahan, di dalam sektor-sektor pembangunan pemerintah pusat hingga kabupaten menggunakan pendekatan sektoralnya masing-masing ketika hendak bertemu dengan masyarakat desa. Sebagai misal, Kement-

terian Pertanian bertemu dengan warga desa ketika penduduk desa telah berwujud sebagai Kelompok Tani (Poktan). Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN-RI, Kehutanan, dan Pesisir Kelautan juga berbuat hal serupa. Mereka dapat bertemu dengan warga desa apabila para warga desa telah berbentuk kelompok sektor masing-masing. Bisa jadi, perilaku semacam ini turut berkontribusi dalam mendorong pemahaman di tengah masyarakat pedesaan dewasa ini bahwa membentuk kelompok atau bahkan berorganisasi adalah syarat untuk mendapatkan bantuan dari pemerintah.

Meski secara prosedur, perencanaan pembangunan selama ini bisa diartikan telah dimusyawarahkan sejak dari desa hingga di nasional (*bottom-up*). Namun, secara praktik pelaksanaan pembangunan tetap lebih banyak dirumuskan, diputuskan dan dilaksanakan oleh pemerintahan di

---

\* Mantan Sekjen Konsorsium Pembaharuan Agraria, Ketua Dewan Nasional KPA. Email: iwan\_selamat@yahoo.com.

atasnya. Tak heran jika prosedur seperti musrenbang kerap dianggap sebagai proses “menggugurkan kewajiban” semata ketimbang benar-benar menyerap aspirasi.

Dalam proses pembangunan pedesaan selama ini, pemerintah juga menghadirkan aktor-aktor ekonomi di luar desa untuk hadir dan bekerja di desa. Anehnya, alih-alih makmur, desa-desa tetap menjadi kantong utama kemiskinan. Selama proses kehadiran modal dari luar desa tersebut, desa lebih banyak kehilangan kendali atas modal, sumber daya alam dan tenaga kerja produktif miliknya.

Proses semacam ini sebenarnya telah berlangsung lama. Sejak era kolonial, kekuasaan kolonial telah menghadirkan investasi yang membuat sumber daya alam dan manusia di desa terserap - lebih tepatnya terhisap-oleh jejaring besar tata produksi dan konsumsi global. Pendeknya, desa dan masyarakat desa memberi terlalu banyak dan menerima terlalu sedikit dari mesin modal tersebut. Beberapa kajian tentang kemunduran ekonomi petani dan masyarakat pedesaan sejak era tanam paksa hingga era sekarang telah banyak dilakukan dan dikembangkan.

Setelah merdeka, usaha-usaha perbaikan masyarakat pedesaan telah dimulai dengan usaha melaksanakan *landreform* pada tahun 60-an, meskipun usaha ini digagalkan dan dibekukan ketika Orde Baru naik ke tampuk kekuasaan. Pada era Soeharto, usaha peningkatan produksi melalui revolusi hijau, penataan kelembagaan ekonomi desa melalui pembentukan KUD dilaksanakan secara massif. Bahkan lebih dari itu, aneka cara-cara karitatif juga telah banyak dikembangkan pemerintah kepada masyarakat pedesaan. Namun, desa tetap lebih banyak berwajah terbelakang dan suram ketimbang suasana kesejahteraan.

Pada era pemerintahan Joko Widodo, langkah terbaru dilakukan dengan menghadirkan kementerian yang khusus menangani pembangunan desa yakni Kementerian Desa, Pembangunan Daerah

Tertinggal dan Transmigrasi. Ini dilakukan sebagai bagian dari pelaksanaan UU No.6/2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa). Kehadiran UU Desa ini, oleh beberapa kalangan organisasi masyarakat sipil, dipandang sebagai pintu masuk yang tersedia untuk memperbaiki hubungan desa-kota, pertanian, dan industri ke dalam hubungan baru yang saling menguatkan. Pandangan ini didasarkan oleh beberapa kewenangan besar yang diberikan kepada pemerintah desa dengan dukungan Alokasi Dana Desa (ADD) dari APBN yang dimandatkan kepada pemerintah melalui UU Desa.

Tulisan ini berangkat dari satu pertanyaan, bagaimana menghadirkan pertemuan antara program Reforma Agraria (*landreform plus*) dengan pelaksanaan UU Desa tersebut? Menurut hemat penulis hal ini penting dihadirkan di Indonesia di tengah-tengah gencarnya rencana pelaksanaan reforma agraria oleh pemerintah di satu sisi, dan pelaksanaan UU No.6/2014 tentang Desa di sisi lainnya.

Melalui artikel ini, penulis ingin memberikan eksplorasi bagaimana pelaksanaan UU Desa yang dapat bersinergi dengan pelaksanaan program reforma agraria. Selanjutnya, tulisan ini bertujuan untuk memberikan alternatif ukuran keberhasilan pelaksanaan UU Desa bukan hanya didasarkan pada keberhasilan menggunakan dana desa secara baik dari sisi proses perencanaan, penggunaan dan pelaporan sesuai dengan standar akuntansi yang diharapkan negara. Namun, lebih dari itu mendorong agar masyarakat dan pemerintah desa dapat mengubah struktur penguasaan, perusahaan, dan pemanfaatan agraria di tingkat desa.

Sebab menurut UU ini, Pemerintah Desa memiliki kewenangan dalam merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi pembangunan di wilayahnya berdasarkan potensi desa. Selanjutnya, menurut Pasal 78 (1) UU Desa: Pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan

kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Tulisan ini mencoba mendeskripsikan “embrio” konsep Desa Maju Reforma Agraria (Damara) yang sedang dirintis dan diujicobakan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Karena itu, sumber data tulisan ini adalah studi pustaka dan laporan KPA yang dianggap relevan dengan konsep tersebut. Sebagian besar dari data studi pustaka dan laporan tersebut dilakukan pemilahan, telaah, dan analisa oleh penulis khususnya kajian-kajian atas pelaksanaan UU Desa, pelaksanaan redistribusi tanah, dan laporan lainnya. Karena itu, metode penulisan dalam artikel ini adalah kajian kualitatif. Selama ini, konsep Damara kerap diajukan oleh KPA dalam berbagai forum dengan ujicoba pelaksanaan kecil-kecilan di tingkat tapak sebagai bukti (*evidence base*) bahwa program ini bisa direplikasi dan disebarluaskan.

## **B. Warisan Ekonomi dan Politik Pemerintahan di Desa**

Susunan ekonomi dan politik pemerintahan di desa dewasa ini tentu tidak dapat dilepaskan dari proses ekonomi politik sebelumnya khususnya kebijakan-kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah yang berdampak langsung maupun tidak langsung kepada desa.

Pada awal kemerdekaan, negara mencoba hadir dalam mengatur desa dengan dikeluarkan UU No.13/1946 tentang Penghapusan Desa-Desa Perdikan dan UU No.14/1946 tentang Perubahan Tata Cara Pemilihan Kepala Desa. Kedua UU ini disahkan secara bersamaan yaitu tanggal 4 September 1946.

Penghapusan Desa Perdikan ini lebih dimaksudkan untuk menunjukkan pandangan politik pemerintah dan hendak menunjukkan kepada masyarakat bahwa di Negara Republik Indonesia seluruh warga negara mendapat perlakuan yang

sama dari pemerintah. Begitu juga perubahan tentang tata cara pemilihan kepala desa, yang sebelumnya hanya diperbolehkan diikuti oleh golongan elit tertentu di desa dan melarang perempuan ikut memilih. Peraturan baru ini hendak menunjukkan pandangan demokratis dari pemerintah yang baru dengan mengatur bahwa laki-laki dan perempuan desa mempunyai hak yang sama dalam dipilih dan memilih pemimpin di tingkat desanya (Maschab 2013).

Selain penghapusan Desa Perdikan, desa-desa yang berada di dalam tanah milik (*eigendom*) dengan hak pertuanan di dalamnya juga dihapus melalui UU No.1/1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir. Memperhatikan Pasal 1 UU No.1/1958, salah satu yang dimaksud dengan “tanah partikelir”, ialah tanah “*eigendom*” di atas mana pemiliknya memiliki hak pertuanan seperti mengangkat dan memberhentikan kepala kampung/desa, menjalankan kerja paksa, memungut pajak dan retribusi jalan dan hak-hak eksklusif lainnya yang dimiliki si pemilik *eigendom*.

Sebelumnya, keinginan pemerintah untuk menata agraria juga dilakukan dengan mengundangkan UU No.13/1948 tentang Mengadakan Perubahan Dalam *Vorstenlands Grondhuur Reglement*. Undang-Undang ini dalam penjelasannya diadakan karena adanya tuntutan-tuntutan pihak tani di daerah-daerah Surakarta dan Yogyakarta, yang sejak tahun 1946 didengar dan diperhatikan oleh Pemerintah Republik Indonesia, menghendaki pembagian tanah yang telah bebas dari perusahaan pertanian, sebagai tanah desa kepada para gogol. UU ini menghapus Hak *Conversie*, yang didasarkan atas Pasal 5a dari *Vorstenlands Grondhuur Reglement* yang menyatakan bahwa tanah yang telah selesai disewakan kepada perusahaan pertanian sebagai tanah milik kerajaan.

Pada tingkat desa, juga terjadi inisiatif lokal *landreform* yang dilakukan oleh desa. Kajian yang dilakukan oleh Gunawan Wiradi tentang *landreform* lokal di Desa Ngandagan, Purworejo memperlihatkan

kan bagaimana *landreform* dilakukan oleh desa di bawah kepemimpinan Lurah Sumotirto (Shohibuddin dan Luthfi 2010). Mengutip Gunawan Wiradi menyebutnya sebagai permulaan-permulaan penting bagi lahirnya keinginan menata agraria yang lebih luas di tingkat nasional.

Keinginan menata agraria di pedesaan dari sisi pemerintah semakin kuat dengan dilahirkannya UUPA No.5/1960. Selain itu, desakan untuk melakukan reforma agraria dari bawah melalui organisasi-organisasi petani yang terafiliasi dengan partai juga sangat kuat. Pada masa itu, partai politik menjadikan desa sebagai basis utama pembangunan konstituensi setelah dikeluarkannya Maklumat No.X/1945 tanggal 3 November 1945. Maklumat ini berisi anjuran kepada rakyat untuk mendirikan Partai Politik.

Selain anjuran mendirikan Partai Politik, pada tahun 1946 juga dikeluarkan aturan tentang perubahan tata cara pemilihan desa. Lebih jauh, pada tahun 1960-an, kembali dikeluarkan anjuran untuk melakukan pembentukan Front Nasional Nasakom di desa-desa. Perubahan-perubahan politik yang dinamis semacam ini telah membuat desa bergeliat dalam bidang politik yang penuh dengan kontestasi, sehingga isu-isu perubahan agraria di pedesaan menjadi dominan dalam pergulatan politik.

Di tengah proses pelaksanaan yang tertatih-tatih dan penuh tentangan terkait *landreform*, pada 1 September tahun 1965 disahkan UU No.18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa yang menentukan desa sebagai daerah otonom tingkat 3 di bawah kabupaten. Selanjutnya, disahkan UU No.19/1965 tentang Desapraja-sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III. Namun kedua UU ini tidak berjalan seiring naiknya Orde Baru.

Naiknya Orde Baru, membawa perubahan besar di pedesaan. Sebab, proses peralihan tersebut diiringi dengan guncangan yang hebat terhadap semua dasar-dasar politik pedesaan termasuk agenda perubahan agraria. Semua agenda tersebut

kemudian menjadi agenda subversif bagi kekuasaan yang baru. Akhirnya pada masa Orde Baru, partai politik dilarang berada di desa dan agenda reforma agraria (*landreform*) menjadi tabu dibicarakan dari level nasional hingga desa.

Tidak adanya perombakan agraria yang mendasar di pedesaan dan depolitisasi desa tersebut semakin dikukuhkan dengan lahirnya UU No.5/1979 tentang Desa. Inti dari UU ini adalah penyeragaman organisasi pemerintah desa dan menjadikan desa sebagai organisasi kekuasaan di bawah kecamatan.

Kekuasaan Orde Baru bertolak belakang dalam memandang kekayaan alam dan sumber-sumber agraria dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya. Selain menolak pelaksanaan reforma agraria, Orde Baru juga mengeluarkan sejumlah UU yang membuat hutan, kebun dan kekayaan alam lebih diprioritaskan sebagai primadona bagi investor.<sup>1</sup>

Orientasi semacam itu sebenarnya merupakan pergeseran yang mendasar dalam politik pembangunan pertanian dan pedesaan di Indonesia. Jika pada rezim sebelumnya politik pembangunan pertanian dan pedesaan didasarkan pada pelaksanaan reforma agraria dengan orientasi keadilan distribusi tanah sebagai faktor produksi yang terpenting, maka di bawah Orde Baru ia didasarkan pada kebijakan revolusi hijau dengan orientasi peningkatan produksi tanaman pangan (Shohibuddin dan Luthfi 2010).

Warisan utama dalam deskripsi singkat perjalanan di atas telah mewariskan sekurang-kurangnya tiga masalah pokok yang dihadapi oleh masyarakat desa dewasa ini, yakni: ketimpangan dari segi kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam khususnya tanah; konflik

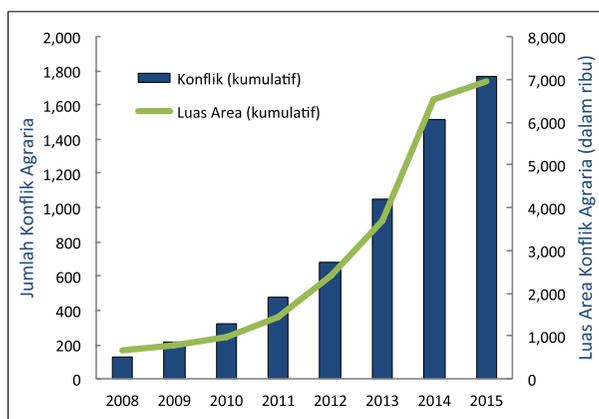
<sup>1</sup> Perubahan dalam melihat Agraria dari pandangan sebagai kekayaan alam milik bangsa menjadi Sumber Daya Alam yang dapat dieksploitasi terlihat dari lahirnya berbagai UU Sektoral di bidang Energi, Kehutanan, Migas dll yang semuanya mengacu kepada UU Penanaman Modal.

agraria yang terus meningkat dan belum terselesaikan akibat perebutan dan tumpang tindih klaim atas sumber-sumber agraria khususnya tanah; kemiskinan yang dialami oleh masyarakat desa; dan kerusakan atas lingkungan hidup. Namun, akar permasalahan dari sederet permasalahan tersebut berawal dari satu hal pokok saja yaitu: permasalahan ketimpangan struktur agraria.

Ketimpangan agraria, data indeks kepemilikan lahan memperlihatkan bahwa telah terjadi ketimpangan yang luar biasa. Indeks Gini ketimpangan kepemilikan lahan mencapai angka 0,72 pada tahun 2013. Terdapat 531 konsesi hutan skala besar yang menguasai 35,8 juta hektar, sementara 60 ijin HKm, HD dan HTR oleh 257.486 KK (1.287.431 jiwa) hanya menguasai 646.476 hektar. Sedangkan hutan kemitraan hanya mencapai 11.500 hektar.<sup>2</sup>

Menurut catatan BPN pada tahun 2016 total luas Hak Guna Usaha perkebunan sekitar 15 juta hektar dan Hak Guna Bangunan seluas 29,584 hektar. Sementara itu, Sensus Pertanian 2013 oleh BPS menunjukkan di wilayah pertanian terdapat 2452 badan usaha pertanian skala besar, sementara 56 persen rumah tangga tani hanya memiliki lahan kurang dari 0,5 hektar.

Gambar 1 Konflik Agraria Tahun 2008 - 2015



Sumber: Konsorsium Pembaharuan Agraria, 2015

<sup>2</sup> Lihat Pelaksanaan Reforma Agraria Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017, Kantor Staf Presiden Strategi Nasional Pembaruan Agraria, Jakarta, 2016. Hal 30.

Menurut Shohibuddin dan Luthfi (2010) dalam hal konflik agraria, selama kurun waktu 11 tahun terakhir yakni sejak 2004 hingga 2015, telah terjadi 1770 konflik agraria dengan luasan wilayah konflik seluas 6.942.381 hektar, yang melibatkan 1.085.751 KK sebagai masyarakat yang terkena dampak alias menjadi korban dari konflik agraria. Dengan data ini dapat dinyatakan bahwa rata-rata dua hari sekali terjadi konflik agraria di Indonesia.

Terkait dengan kemiskinan, sampai dengan Maret 2013 penduduk miskin di kawasan pedesaan sebesar 17,74 juta jiwa atau sekitar 14,32 persen dari total penduduk Indonesia. Dari data tersebut tercatat pula bahwa hampir sebagian besar penduduk miskin di kawasan pedesaan bekerja di sektor pertanian, baik sebagai petani gurem maupun buruh tani. Dalam periode 20 tahun (1993-2013) jumlah petani gurem yang semula 10,8 juta rumah tangga telah bertambah menjadi 13,7 juta pada tahun 2003 dan 14,25 juta pada tahun 2013. Dari tahun 2003 hingga 2013, terjadi penurunan 5,04 juta petani dengan kepemilikan lahan di bawah 0,1 Ha (Sensus Pertanian, BPS; 1993, 2003, 2013). Pengurangan ini tidak disertai dengan meningkatnya luasan lahan yang digarap oleh rumah tangga petani miskin, tetapi ditandai pula dengan terjadinya alih profesi, dari petani ke sektor lain, seperti sektor informal, buruh lepas, TKI, dan lain-lain.

### C. Perjalanan Reforma Agraria Paska Reformasi

Reforma agraria atau dikenal juga sebagai pembaruan agraria, adalah penataan struktur pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria khususnya tanah oleh negara sebagai dasar pembangunan nasional untuk mewujudkan struktur agraria yang lebih adil. Dengan pengertian tersebut, penulis menafsirkan bahwa reforma agraria berarti: (1) reforma agraria adalah penataan ulang struktur agraria, (2) dilakukan oleh negara, (3) dilaksanakan pada area-area dimana ketim-

pangan agraria tinggi, (4) penerima manfaat utamanya adalah masyarakat yang mengalami ketimpangan dan konflik agraria, (5) mewujudkan struktur agraria yang baru dan lebih adil, (6) sebagai dasar pembangunan nasional. Dengan pengertian ini, reforma agraria membutuhkan sebuah komitmen politik yang kuat dari pemerintah yang berkuasa untuk menjalankan hal ini.

Agenda reforma agraria sebenarnya semakin mengemuka karena perubahan-perubahan di lingkaran global dan nasional. Di lingkungan global, selain dikarenakan semakin menguatnya aktor-aktor gerakan yang mendesak reforma agraria seperti organisasi petani internasional *La Via Campesina*, gerakan masyarakat adat, perempuan dan tentu saja desakan kaum cendekiawan. Temuan-temuan ilmuwan tentang kegagalan pemulihan ekonomi yang melanda Amerika Latin dan Asia Tenggara melalui *Structural Adjustment Program* (SAP) telah membuat agenda pembangunan pedesaan dan reforma agraria semakin mendapatkan urgensinya (Fauzi 2008).

Di tingkat nasional, hadirnya kembali agenda pembaruan agraria dalam kancah politik nasional tidak dapat dipisahkan dengan kehadiran berbagai organisasi petani, masyarakat adat, sejumlah NGO dan akademisi yang terus mendorong agenda reforma agraria sebagai bagian dari agenda reformasi. Desakan tersebut kemudian mendapatkan hasil dengan lahirnya Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam (PA-PSDA), yang dimaksudkan untuk memberikan dasar dan arah bagi hadirnya pembaruan agraria yang adil, berkelanjutan secara ekonomi dan lingkungan hidup, dan penguatan kelembagaan untuk menanganinya.

Merujuk kepada Tap MPR tersebut, arah kebijakan pembaruan agraria dimaksud adalah:

a) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi

kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip Tap MPR.

- b) Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
- c) Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.
- d) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Tap.
- e) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber agraria yang terjadi.
- f) Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program-program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik pertanahan yang terjadi.

Sebagai tindak lanjut, Pemerintah telah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan, dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebenarnya, maksud dan tujuan dari lahirnya Keppres tersebut adalah untuk menjalankan Tap MPR. Menurut Keppres ini, agar Pembaruan Agraria sebagaimana diamanatkan oleh Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 dapat diimplementasikan, diperlukan beberapa hal: (a) dukungan politik (*po-*

*litical commitment*) dari semua lapisan bangsa, (b) koordinasi terpadu dari semua sektor yang terkait dalam mengkaji ulang peraturan perundang-undangan sektoral yang saling tumpang tindih atau bertentangan satu sama lain, (c) penterjemahan lebih lanjut dalam bentuk program-program di bidang agraria dan pertanahan yang operasional, (d) penyelesaian masalah atau konflik agraria yang adil dan sesuai dengan kaidah-kaidah hukum, (e) data dan informasi pertanahan atau agraria yang lengkap dan terkini, yang didukung oleh sumberdaya manusia dan kelembagaan yang handal serta pembiayaan yang memadai.

Beberapa upaya yang sedang dilaksanakan oleh Pemerintahan Megawati saat itu adalah dengan mendorong lahirnya UU Sumber Daya Agraria yang dimaksudkan untuk mengganti UUPA 1960 yang akhirnya mendapatkan perlawanan dari masyarakat sipil.<sup>3</sup>

Pergantian kekuasaan dari Megawati Sukarno Putri kepada Susilo Bambang Yudhoyono tetap membawa agenda pembaruan agraria ini kedalam pusaran politik yang utama. Presiden RI keenam tersebut, pada periode pertama kekuasaannya, berpidato pada tanggal 31 Januari 2007 tentang reforma agraria. Pidato ini menandai komitmen politik presiden untuk menjalankan suatu agenda dalam rangka penanggulangan kemiskinan, yakni yang disebut Reforma Agraria. Berikut adalah kutipan pidato tersebut:

“Program Reforma Agraria, untuk pendistribusian tanah untuk rakyat secara bertahap Insya Allah akan dilaksanakan mulai tahun 2007 ini. Langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi, dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Inilah yang saya sebut sebagai prinsip “Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rak-

yat”. Reforma ini saya anggap mutlak untuk dilakukan, mengingat selama kurun waktu 43 tahun (sejak 1961 hingga 2004), tanah negara yang diberikan kepada rakyat baru berjumlah 1,15 juta hektar”.

“Terkait dengan program reforma agraria, Pemerintah juga membantu rakyat dalam mensertifikatkan tanah-tanah yang mereka miliki, agar memiliki status hukum yang jelas. Pada tahun 2005 Pemerintah telah membebaskan biaya pengurusan sertifikat terhadap 410.361 bidang tanah. Tahun 2006, angka ini meningkat 44 persen, sehingga mencakup 591.000 bidang tanah. Pada tahun 2007 ini, kita targetkan pembebasan biaya itu agar dapat melayani 1.113.130 bidang tanah, yang berarti naik sebesar 89 persen.” (Susilo Bambang Yudhoyono, 2007).

Mengacu pada RPJMN 2010–2014 Bidang Pertanahan, BPN RI memiliki tanggungjawab dalam beberapa aksi prioritas di antaranya Prioritas Nasional 4 untuk penanggulangan kemiskinan dan Prioritas Nasional 5 untuk ketahanan pangan. Maka dalam rangka pembangunan di bidang pertanahan ditetapkan tujuan utama, yaitu: “mengelola tanah seoptimal mungkin untuk mewujudkan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat” (Lakip BPN RI 2013).

Detail rencana tersebut sayangnya tidak beranjak dari level wacana ke level praksis yang dipayungi dengan peraturan pemerintah untuk melaksanakan program tersebut. Berdasarkan data BPN 2008 dan Lakip BPN 2013, maka kenaikan program redistribusi tanah yang diperlihatkan melalui data jumlah sertipikat yang berhasil dibagikan selama periode 2005–2013 adalah sebagai berikut; 5.000 buah (2005), 4.700 buah (2006), 74.900 buah (2007), 332.953 buah (2008), N/A (2009), 193.111 buah (2010), 146.187 (2011) dan 132.155 (2012). Dengan melihat data ini dapat dipahami jika BPN memandang bahwa sejak PPAN dijalankan (mulai 2007) program redistribusi tanah merupakan program utama BPN, dimana terlihat ada lonjakan kenaikan jumlah sertipikat yang dibagikan dari tahun 2006 ke 2007. Meski pun kemudian jumlahnya menurun perlahan di tahun-tahun berikutnya.

Seolah berulang, Pembaruan Agraria atau Reforma Agraria kembali berulang pada era Jokowi-JK. “Kami akan meningkatkan kualitas hidup manusia

<sup>3</sup> Dalam perjalanannya secara politik UU ini kemudian berubah menjadi RUU Pertanahan yang hingga sekarang masih dibahas di DPR. Namun, sepanjang pengetahuan penulis, RUU Pertanahan ini dimaksudkan untuk memperkokoh sisi pertanahan dari UUPA 1960.

*Indonesia*”, di antaranya akan dicapai melalui “...peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program “Indonesia Kerja” dan “Indonesia Sejahtera” dengan mendorong landreform dan kepemilikan lahan seluas 9 juta hektar...”.

Sebagaimana diketahui, landreform adalah bagian inti dari reforma agraria, program ini disebutkan secara eksplisit di dalam Nawacita sebagai agenda ke-5 dalam 9 prioritas Jokowi-JK. Nawacita memuat agenda reforma agraria dan strategi membangun Indonesia dari pinggiran, dimulai dari daerah dan desa. Dalam pembangunan nasional, reforma agraria penting sebagai pondasi bagi kebijakan ekonomi nasional yang berkaitan dengan upaya pemerataan pembangunan, pengurangan kesenjangan, penanggulangan kemiskinan, dan penciptaan lapangan kerja di pedesaan.

Setelah terpilih, sinyal yang baik terkait untuk menjalankan reforma agraria adalah langkah pemerintah dengan membentuk Kementerian Agraria Tata Ruang/BPN-RI, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta Kementerian Desa. Jika ditelusuri, kelembagaan tersebut sejalan dengan usulan masyarakat sipil yang memperjuangkan implementasi reforma agraria.

Kementerian tersebut bersama Bappenas kemudian merumuskan Nawacita ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) selama lima tahun yakni 2014-2019, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang bersifat tahunan. Reforma Agraria kemudian semakin menjadi langkah yang kuat dengan lahirnya Peraturan Presiden No.45/2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah 2017.

Guna memastikan agenda reforma agraria yang ada dalam Nawacita berjalan efektif dan berhasil mencapai tujuannya, Kantor Staf Presiden (KSP) menyusun naskah arahan untuk penyusunan Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019. Dokumen ini diharapkan menjadi rujukan untuk pelaksanaan reforma agraria, yang mencakup tujuan jangka: (1) Penyediaan kepastian tenurial (*tenurial security*) bagi masyarakat yang

tanahnya berada dalam konflik-konflik agraria; (2) Mengidentifikasi subyek penerima dan obyek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan kepemilikannya; (3) Mengatasi kesenjangan penguasaan tanah dengan meredistribusi dan melegalisasi Tanah-tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) menjadi kepemilikan rakyat; (4) Mengentaskan kemiskinan dengan perbaikan tata guna tanah dan pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru, dan untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah; (5) Memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desanya.

Kelima tujuan itu dijawab dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2017 Prioritas Nasional Reforma Agraria, yang terdiri dari 5 (lima) Program Prioritas, yakni: (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria; (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria; (3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria; (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA); serta (5) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah.

Tiap-tiap program ini diisi oleh kegiatan-kegiatan prioritas yang akan dikerjakan secara sendiri-sendiri dan bekerja sama antara kementerian dan lembaga pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa. Partisipasi masyarakat, baik kelompok-kelompok organisasi masyarakat sipil, maupun para perwakilan dari masyarakat yang mendapatkan manfaat dari program Reforma Agraria ini, mutlak untuk menjadi penentu dalam proses maupun pencapaian keberhasilan program-program itu.

#### **D. Desa Maju Reforma Agraria**

Ketika kita sandingkan, baik pemerintahan SBY maupun Jokowi tidak mempunyai banyak perbedaan mendasar dari sisi konsep tentang rencana

menjalankan reforma agraria. Titik perbedaan yang ada, hanyalah tentang (rencana) pelibatan masyarakat dan pemerintahan desa dalam proses pelaksanaannya kelak. Perbedaan ini nampaknya lebih disebabkan oleh kehadiran UU Desa yang disahkan pada akhir kekuasaan SBY di tahun 2014.

Pelaksanaan reforma agraria pada dasarnya adalah kebutuhan untuk menjawab krisis agraria di pedesaan. Menurut Shohibudin (2016, 11) saat ini ada dua krisis yang sedang dihadapi oleh masyarakat pedesaan dewasa ini, pertama adalah “krisis agraria” yang ditandai dengan keterbatasan dan ketimpangan akses atas tanah dan sumber-sumber agraria lainnya. Kedua adalah “krisis ekologi” yang ditandai dengan kemerosotan daya dukung dan bahkan kehancuran sumber daya alam sebagai akibat tekanan populasi yang meningkat, perubahan penggunaan tanah yang tidak terkendali dan terutama eksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran. Kedua krisis ini, di level desa, menghasilkan “krisis pedesaan” yaitu meluruhnya kapasitas sosial-ekonomi dan ekologi untuk menyediakan kebutuhan pangan, air, sumber nafkah dan perlindungan sosial bagi warganya.

Desa menurut pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan definisi di atas dan disebutkan dalam pasal 19 Undang-Undang Desa, beberapa kewenangan dalam upaya membangun daerahnya yaitu: kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala desa; kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah

daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika mengacu kepada UU Desa dan rencana pelaksanaan reforma agraria yang dicanangkan, kewenangan dalam menata struktur agraria di desa adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintah (pusat, provinsi dan kabupaten) kepada pemerintahan desa ketika dilaksanakan proses reforma agrarian secara menyeluruh. Pemerintah desa tersebut memiliki tiga unsur yang tidak terpisah yaitu, kepala desa serta perangkatnya, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan masyarakat desa.

Jika kita berkaca kepada situasi agraria yang terjadi di pedesaan yang telah diulas di atas, mendesak adanya langkah lain yang perlu dijalankan oleh pemerintah desa. Sebuah langkah mandiri maupun kombinasi dengan rencana pelaksanaan reforma agraria. Penulis mengusulkan inisiatif model Desa Maju Reforma Agraria (Damara) sebagai kombinasi dan sinergi antara pembaruan agraria dan pembangunan desa yang ada di tanah air. Tawaran ini juga dimaksudkan sebagai bentuk alternatif atas sistem pembangunan ekonomi dan politik yang dominan saat ini dan telah membawa krisis agraria, sosial, ekonomi berkepanjangan di pedesaan ataupun bersinergi dengan rencana kepada kewenangan di atas.

Damara ini adalah proses yang diharapkan mampu menjawab krisis pedesaan yang mencakup pada perubahan tata kuasa, tata guna, tata kelola, tata produksi hingga tata konsumsi yang berpihak kepada petani/keluarga petani miskin (*small holders/gurem* dan *landless*/petani yang tidak memiliki tanah/buruh tani).

Tujuan dari Damara ini adalah: (1) mendorong terjadinya transformasi agraria di pedesaan yang lebih berkeadilan, berkelanjutan dan menyejahterakan, yang menjadi dasar bagi terjadinya transformasi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat pedesaan; (2) memulihkan ketimpangan struktur agraria di level desa, termasuk mendorong proses penyelesaian konflik agraria (desa konflik), yang

menjadi dasar pemulihan hak ekonomi politik masyarakat pedesaan; (3) mendorong syarat-syarat keberlanjutan pertanian rakyat (rumah tangga keluarga) di pedesaan-regenerasi; (4) mengembangkan dan memperkuat potensi desa di sektor agraria, termasuk keberagaman potensi (sosial, ekonomi, budaya) serta kearifan lokal yang ada di desa; (5) menjadikan desa sebagai pusat produksi dan pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan, berkelanjutan, dan mandiri.

Untuk mempermudah, penulis memberikan gambaran umum situasi agraria yang terjadi di desa saat ini dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1 Situasi Umum Agraria Desa

Tata Kuasa	Tata Guna	Tata Kelola	Tata Produksi dan Konsumsi
1) SDA khususnya tanah sebagian besar dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Swasta 2) Petani sebagian besar memiliki lahan pertanian gurem bahkan tuna kisma ( <i>landless</i> ). 3) Banyak tanah masyarakat khususnya petani dan masyarakat adat berada dalam klaim kawasan kehutanan, atau HGU Perkebunan.	1) Tata ruang dan tata guna tanah dari desa hingga supra desa bias atas pemodal besar 2) Tata ruang dan tata guna tanah desa tanpa proses kekuatan supra desa yang partisipatif 3) Pengabaian nilai yang membawa manfaat ekonomi, sosial, dan keberlanjutan ekologis diabaikan.	1) Tanah pertanian dikelola secara sendiri-sendiri oleh Rumah Tangga Petani (RTP) tanpa perencanaan bersama. 2) Jam kerja produktif rumah tangga petani tidak terpakai secara maksimal karena lahan terbatas.	1) Utamanya menanam pangan atau <i>policulture</i> . 2) Ketergantungan terhadap input produksi dari luar seperti bibit, pupuk, pestisida ( <i>cost</i> produksi tinggi) 3) Secara teknologi pertanian tertinggal 4) Hasil panen dijual kepada pasar atau pengumpul secara mentah tanpa proses lanjutan 5) Fluktuasi harga tidak dapat dikontrol

Masalah tersebut yang hendak diselesaikan melalui pelaksanaan agenda reforma agraria berbasis desa, dalam hal ini pemerintah desa diharapkan dapat berinisiatif menjalankan reforma agraria di tingkat desa karena kewenangan dan kemampuan subjektifnya sehingga terjadi arah transformasi yang diharapkan sebagaimana Tabel 2 berikut:

Tabel 2 Arah Transformasi Agraria

Tata Kuasa	Tata Guna	Tata Kelola	Tata Produksi
1) Menyelesaikan masalah batas kawasan hutan, HGU dengan Desa. 2) Perluasan rata-rata kepemilikan petani/RTP atas tanah 3) Mengurangi ketimpangan struktur agraria dan konflik agraria	Telah terjadi perencanaan partisipatif terhadap tata guna dan tata ruang yang berkelanjutan di desa yang dijalankan dengan baik.	Model pengelolaan atau pengusahaan bersama (kolektif) melalui bentuk badan usaha bersama (bumdes, badan usaha milik petani/nelayan, koperasi petani, CU, dsb)	Mendorong adanya input produksi pertanian, produksi, dan pasca produksi yang terintegrasi dan dijalankan secara swadaya oleh masyarakat

Konsepsi ini memang masih terus diujicobakan sebagai sebuah konsep dan model implementasi

di tingkat lapangan yang masih terus dikembangkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria. Untuk itu, secara singkat tentang salah satu model yang coba diujicobakan adalah di Kulonbambang, Blitar sebagaimana digambarkan dalam Box 1.

### BOX 1

#### Pelajaran Dari Kulon Bambang, Blitar<sup>4</sup>

Dukuh Kulonbambang, Desa Sumber Urip, Kecamatan Doko, Kabupaten Blitar, Jawa Timur adalah lokasi redistribusi tanah yang dilakukan oleh pemerintah pada 2011. Redistribusi ini dilakukan dengan beberapa tujuan: penyelesaian konflik agraria, penataan ruang dan tata guna tanah serta penataan produksi pertanian masyarakat. Dukuh ini adalah salah satu lokasi pelaksanaan reforma agraria.

Sebelum didistribusikan kepada masyarakat, tanah Kulonbambang adalah tanah negara *eks* HGU PT Sari Bumi Kawi. Selama kurang lebih 13 tahun, masyarakat setempat yang tergabung dalam organisasi petani Paguyuban Warga Tani Kulonbambang (Pawartaku) dan pada tingkat kabupaten yaitu Paguyuban Petani Aryo Blitar (PPAB), dan pada tingkat nasional anggota Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) memperjuangkan agar tanah tersebut dikembalikan kepada warga penggarap.

Setelah melalui proses panjang dalam rangka penyelesaian konflik, akhirnya pada tahun 2011 melalui SK Kepala BPN RI, tanah seluas 280 hektar negara *eks* HGU PT Sari Bumi Kawi, yang telah digarap warga sejak tahun 1999, dinyatakan sebagai Tanah Obyek *Landreform* (TOL).

Sebenarnya, proses pelaksanaan redistribusi tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dilakukan melalui mekanisme *land consolidation* (LC) seluas 25 hektar untuk kegunaan tanah pemukiman, dan seluas 255 hektar melalui mekanisme penetapan TOL. Keseluruhan tanah garapan yang didistribusi legalisasi tanahnya dilakukan secara individual melalui sertifikasi hak milik.

<sup>4</sup> Dirangkum dari naskah penelitian Dewi Kartika, "Dari Orang Persil" menjadi Petani Merdeka: Perjuangan Agraria di Kulonbambang, Blitar", Laporan Penelitian ISS The Hague, 2011, tidak diterbitkan.

Sebanyak 130 KK warga Dusun Kulonbambang dan juga dari kampung lainnya yaitu Tlogosari, Tlogorejo, Kampung Anyar yang sejak awal perjuangannya telah tergabung dalam organisasi Pawartaku mendapatkan hak atas tanah tersebut. Rata-rata setiap RTP mendapat tanah seluas 2,15 ha dengan total bidang/sertipikat adalah 531 bidang tanah.

Untuk mencegah agar tanah-tanah hasil reforma agraria ini tidak dipindahtangankan, dijual, dan lain-lain, BPN dalam sertifikat hak milik menyatakan secara formal bahwa tanah tidak boleh diperjualbelikan dalam kurun waktu tertentu (15 Tahun).

Setelah proses redistribusi tanah melalui proses penyelesaian konflik agraria (proses perubahan tata kuasa) dan juga dilakukan perubahan tata guna tanah melalui *land consolidation* untuk perumahan dan fasilitas umum lainnya. Pawartaku juga melakukan berbagai kegiatan penataan produksi di atas tanah-tanah hasil redistribusi tersebut.

Kegiatan tersebut di antaranya adalah pembentukan koperasi simpan pinjam dengan model *Credit Union (CU)* yang bekerjasama dengan Pancur Kasih, Pontianak, Kalimantan Barat. Pembentukan ini dilakukan untuk mencegah petani terjerembab kepada skema bank yang belum mendukung ekonomi petani. Selama ini, kredit perbankan tidak mengakomodasi petani yang menanam tanaman pangan, hortikultura, tanaman tahunan hingga ternak. Cicilan perbankan harus dilakukan sesuai dengan skema bank, sementara petani mempunyai periode waktu menanam, merawat dan panen yang tidak kompatibel dengan skema cicilan perbankan yang rutin. Selain itu, untuk pinjaman yang kecil, petani tetap harus mengagunkan sertipikat tanahnya. Situasi inilah yang menimbulkan inisiatif membangun CU.

Selain itu, pada sisi tata produksi pertanian mereka, masyarakat mengembangkan peternakan kambing jenis etawa untuk memutus mata rantai ketergantungan terhadap pupuk. Perubahan tata produksi pertanian lainnya adalah penggunaan pekarangan untuk tanaman jahe secara intensif. Langkah inovatif lainnya adalah mengoptimalkan pengelolaan sumber daya alam yang tersedia, masyarakat Kulonbambang juga membangun

Pembangkit Listrik Mikro Hydro (PLTM) yang listriknya dipakai dan dijual kepada PLN.

Setelah proses ini berjalan, sejumlah indikator peningkatan kesejahteraan warga paska redistribusi bisa dilihat secara nyata melalui kemampuan penduduk untuk membangun rumah permanen, kepemilikan kendaraan bermotor, kemampuan menyekolahkan anak, kemampuan mengakses pelayanan kesehatan yang lebih baik, dan tentu saja kemampuan untuk menabung.

Apa yang terjadi di Kulonbambang menunjukkan bahwa proses redistribusi tanah yang dilakukan pemerintah bekerjasama dengan masyarakat sipil selain menghasilkan ketepatan subyek dan obyek reforma agraria juga menimbulkan efek positif lainnya. Efek berantai yang sangat menguntungkan bagi masyarakat Kulonbambang tersebut bukan hanya perubahan dari sekelompok petani tak bertanah (*landless*), namun perubahan pada tata guna, tata kelola, tata produksi di tengah-tengah masyarakat Kulonbambang.

Gambar 2 Pengukuran Lahan Bersama Masyarakat Kulonbambang



Tabel 3 Penggunaan Lahan Hasil Redistribusi

Tata Guna Tanah	Peruntukan	Keterangan
Pemukiman	Rumah tinggal dan kandang ternak	Luas 0,07 Haatau sama dengan 700 m <sup>2</sup> per KK. Luasan ini diperoleh dengan cara melakukan konsolidasi tanah
Wilayah budidaya	Kebun dan pertanian pangan	Setiap penerima tanah mendapatkan luasan yang ditentukan oleh klasifikasi pembagian lahan garapan yg disepakati oleh organisasi
Tanah kolektif organisasi	Lahan bangunan untuk pusat pendidikan (pusdik) bagi warga, demplot pertanian, balai pertemuan, lapangan terbuka, dan kepentingan organisasi lainnya	46 Hatersebar di 3 blok dusun (Kampung Kulonbambang 15 Ha, Kampung Anyar Atas - Bawah dan Tlogorejo 21 Ha, & Kampung Tlogosari 10 Ha.)
Sosial dan infrastruktur	Tempat ibadah, jalan, lapangan terbuka (sepak bola/olahraga) dan lain-lain.	

Kesepakatan yang dicapai di dalam tabel di atas menunjukkan peranan pemerintah desa dan organisasi petani tingkat desa menjadi faktor yang

sangat menentukan dalam keberhasilan penatagunaan kawasan pedesaan melalui skema reforma agraria.

Gambar 3 Hasil Penataan Kampung Kulonbambang Paska Redistribusi Tanah



Faktor yang mempengaruhi keberhasilan redistribusi tanah dan penataangunaan tanah di Kulonbambang adalah pelibatan masyarakat secara penuh dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan paska redistribusi tanah.

Tabel 4 Klasifikasi Pembagian Tanah Pawartaku

Klasifikasi Penerima Tanah	Kriteria	Luas Garapan	Luas Pemukiman
Kelas A	Pimpinan atau anggota organisasi yang dianggap oleh organisasi banyak berjasa dan menentukan kemenangan	4,9	0,07
Kelas B	Pimpinan/tokoh di organisasi yang aktif dalam perjuangan	2	0,07
Kelas C	Anggota organisasi yang turut berjuang (mayoritas)	1,2	0,07
Kelas D	Pemuda atau kader-kader muda organisasi yang terlibat aktif dalam proses pemetaan, pengukuran, dan membantu dalam proses advokasi	0,3	-
Kelas E	Organisasi pendamping yaitu organisasi yang selama ini mendampingi petani dalam memperjuangkan hak atas tanah.	1	1

Dengan melibatkan organisasi tani Pawartaku dalam redistribusi yang dilakukan BPN, masyarakat mampu membuat beberapa kesepakatan terkait dengan redistribusi tanah seluas 280 Ha dgn 130an KK di 4 kampung (Tlogosari, Tlogorejo, Kulonbambang, Kampung Anyar). Kesepakatan ini kemudian disetujui oleh BPN dan ditindaklanjuti seperti: (1) Luasan per KK: kesepakatan bersama berdasarkan keaktifan warga selama berjuang dan berorganisasi; (2) Mempertahankan keberlanjutan akses atas tanah disepakati bahwa sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 15 tahun tanah tidak boleh tidak boleh dipindahtangankan atau diperjualbelikan; (3) Pemindahtanganan/memperjualbelikan tanah tanpa kesepakatan organisasi akan dikenakan sanksi yg akan diputuskan bersama.

## E. Penutup

Perubahan agraria di desa diharapkan menjadi batu pondasi bagi perubahan ekonomi, sosial politik dan budaya di tingkat desa secara lebih demokratis. Bahwa kewenangan desa tidak secara penuh untuk melakukan pengelolaan sumber-sumber agraria di atas wilayahnya, alih-alih merombak, adalah tantangan tersendiri. Namun, kombinasi peluang yang disediakan melalui program reforma agraria dan pelaksanaan UU Desa adalah peluang yang tersedia dalam mewujudkan Damara.

Perubahan tata kuasa atas struktur agraria di pedesaan sangat ditentukan oleh sejauh mana lokasi-lokasi pelaksanaan reforma agraria yang akan dijalankan oleh pemerintah menyasar lokasi-lokasi yang selama ini tumpang tindih dengan yurisdiksi kehutanan, izin pengelolaan hutan, hak perusahaan perkebunan hingga izin perusahaan lain seperti pertambangan dan pertanian. Tumpang tindih inilah akar bagi konflik agraria dan kriminalisasi yang dialami oleh masyarakat.

Perubahan tata kuasa tersebut akan membuat proses perubahan tata guna, tata kelola, dan tata produksi agraria hingga tata konsumsi berkembang secara lebih baik. Tata guna tanah di pedesaan yang didorong secara partisipatif akan membentuk imajinasi kolektif warga desa atas arah pembangunan yang dilakukan di wilayahnya. Sementara perubahan tata kelola dan tata produksi agraria di pedesaan diharapkan untuk membentuk kohesi sosial ekonomi baru, menggantikan tata kelola dan produksi lama yang individualis. Harapan lain dari perubahan tata kelola, tata produksi hingga tata konsumsi di tingkat desa dan akan memupus rantai keterhisapan ekonomi desa.

Jika pemerintah belum menjalankan program reforma agraria sebagaimana janjinya, atau menjalankan pada lokasi yang berbeda, konsep Damara sebenarnya tetap relevan dijalankan oleh pemerintah desa dengan melakukan *assesment* sosial ekonomi berbasis agraria di tingkat desa kemudian dirumuskan ke dalam kerangka proses penyusunan

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Desa. Dalam RPJM Desa dan RKP Desa ini kemudian disusun indikator-indikator perubahan tata kuasa, tata guna, tata kelola, tata produksi yang hendak dijalankan oleh pemerintah desa, BPD, masyarakat desa secara sinergis. Dengan perubahan-perubahan ini, diharapkan secara dinamis akan menopang kematangan demokrasi di desa dan Indonesia secara keseluruhan.

#### F. Rekomendasi Awal

Kesesuaian konsep Damara dengan pendekatan pembangunan pedesaan yang tengah dilakukan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi adalah pendekatan teritorial atau kewilayahan. Untuk menjadikan langkah ini lebih komprehensif, beberapa usulan langkah untuk Kementerian Desa untuk mempercepat Damara antara lain:

1. Forum Koordinasi Kementerian dan Lembaga untuk Desa  
Pendekatan sektoral yang dilakukan oleh masing-masing kementerian dan lembaga masih terus berjalan hingga sekarang. Karena itu, Kementerian Desa perlu melakukan koordinasi dan memberikan panduan kepada K/L yang selama menjalankan program-program di tingkat desa. Dengan panduan dan koordinasi ini, dapat memaksimalkan hasil-hasil yang hendak dicapai di tingkat desa.
2. Penyelesaian Masalah Tenurial Desa.  
Pelaksanaan Damara dapat terwujud dengan cepat jika Kementerian Desa dan PDDT, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN-RI, dan Kementerian Dalam Negeri membentuk MoU dan di dalamnya dibentuk team untuk bekerjasama menyelesaikan masalah tenurial desa. Langkah operasional yang dilakukan adalah pendataan dan percepatan penyelesaian masalah tenurial di

desa, sehingga desa-desa di dalam kawasan hutan, di dalam kawasan HGU perkebunan atau izin usaha pertambangan dapat segera diselesaikan dalam kerangka reforma agraria. Kementerian Desa juga perlu mendorong pemerintah dan organisasi masyarakat di desa untuk melakukan pendataan terhadap tanah-tanah yang dapat dijadikan obyek reforma agrarian. Sehingga, Kementerian Desa mempunyai data yang sudah terverifikasi di lapangan dan dipetakan dengan jelas untuk menjadi objek RA.

3. Pemahaman Tentang Damara  
Salah satu elemen kunci keberhasilan dari reforma agraria dan pembangunan pedesaan adalah meningkatnya pemahaman tentang pentingnya reforma agraria itu sendiri. Peningkatan pemahaman tersebut tidak dapat terjadi jika tidak ada pendidikan dan sosialisasi dari pemerintah terkait petunjuk pelaksanaan Damara. Karena itu, pelatihan pendamping desa dan aparat pemerintah desa tentang Damara sangat dibutuhkan.
4. Membangun Desa Model  
Desa secara teritorial sangat beragam, sebagai contoh ada desa hutan, desa kebun, desa pesisir dan pulau-pulau kecil, desa pertanian pangan, desa adat, desa semi urban, adalah sekedar contoh besar ragam-ragam desa jika dipandang dalam pendekatan kewilayahan. Beragamnya tipologi desa tersebut membutuhkan berbagai model reforma agraria dan pembangunan pedesaan berbasis desa yang khas. Untuk menjembatani hal tersebut, dibutuhkan pembangunan Damara dalam berbagai model desa yang ada.
5. Pengakuan Wilayah Desa Adat  
Desa Adat adalah desa yang diamanatkan untuk difasilitasi pembentukannya oleh UU No.6/2014 tentang Desa. Teridentifikasi dan terakunya masyarakat hukum adat dan wilayahnya ke dalam desa adat adalah bagian penting dalam menyelesaikan masalah yang dialami oleh

masyarakat adat dewasa ini. Proses pembentukan desa adat sangat penting dipandu oleh Kementerian Desa sebagai jalan bagi pengakuan, rehabilitasi dan revitalisasi masyarakat hukum adat atas wilayahnya.

#### 6. Mereformulasi Transmigrasi

Peneliti transmigrasi Patric Levang (2001) mencatat, meski transmigrasi di Indonesia formalnya adalah program pemindahan penduduk disertai pembagian lahan dan pembangunan infrastruktur, namun dalam perjalanannya banyak menjadikan si miskin tetap miskin. Transmigrasi sering dijadikan alasan untuk pemindahan korban proyek pembangunan, korban bencana alam, permintaan tenaga kerja perusahaan perkebunan dan pertambangan yang sedang dibuka oleh pengusaha besar. Secara umum, dasar politik pelaksanaan transmigrasi adalah ketidakmauan pemerintah melakukan pembaharuan agraria di Jawa dan upaya pencegahan letupan konflik sosial akibat ketimpangan agraria yang ada di wilayah padat penduduk.

7. Hal ironis dari proyek transmigrasi adalah praktek penentuan lokasinya. Seringkali wilayah transmigrasi yang ditetapkan pemerintah masih terdapat hak ulayat masyarakat setempat. Sehingga, alih-alih menguatkan integrasi sosial, transmigrasi telah dipandang sinis sebagai proyek "Jawanisasi" belaka. Transmigrasi rawan memicu konflik sosial yang dampaknya amat mengerikan. Hal lainnya adalah seringkali lokasi transmigrasi yang ditentukan bukanlah tanah-tanah subur dan sangat minim dengan jaringan infrastruktur pendukung, sehingga proyek ini juga dipandang sebagai pemindahan kemiskinan belaka.

8. Kedua hal di atas tentu dapat diselesaikan apabila pemerintah menyediakan tegaknya hukum yang menjamin dan melindungi hak masyarakat setempat dan transmigran dengan baik. Yang paling mendasar untuk dievaluasi adalah skema distribusi tanah kepada para

transmigran selama ini. Pola pembagian tanah transmigran selama ini adalah per-rumah tangga pertanian. Pembagian tanah model ini, selain tidak mendukung kohesi sosial antara masyarakat setempat dan pendatang, juga mengulang kembali guremisasi petani akibat sistem ekonomi nasional yang secara teori dan praktek memarginalkan pertanian dan petani.

Sementara beberapa langkah-langkah pokok untuk Pemerintah Desa dan Organisasi Masyarakat Sipil dalam mempercepat Damara di antaranya adalah:

1. Memperkuat Pemahaman Tentang Damara  
Menyadari bahwa tanpa pemahaman tentang Damara dan keadilan agraria, Damara tidak dapat diwujudkan. Maka, pendidikan warga dan pemerintah desa tentang Damara sangat dibutuhkan. Dengan pelatihan ini akan timbulkan kesadaran yang utuh bahwa sumber-sumber kekayaan alam di desa harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Peserta pelatihan ini sebaiknya adalah perangkat desa, perempuan, tokoh masyarakat dan tokoh agama, pimpinan tingkat dukuh dan warga desa yang dianggap perlu. Pendidikan Damara ini juga ditujukan untuk melakukan revitalisasi terhadap organisasi-organisasi masyarakat apakah organisasi petani, perempuan, pemuda dll sehingga kelak berada dalam rel yang sama dengan tujuan utama Damara.

2. Menyusun Proses Pengakuan dan Pengembalian Sumber Agraria

Telah diulas bahwa banyak wilayah desa telah dikuasai oleh pihak ketiga berupa perkebunan pertambangan hingga klaim kawasan kehutanan. Pemerintah Desa mestilah mempunyai peta panduan (*roadmap*) yang terukur untuk mengembalikan atau membuka akses SDA dan Agraria ini kepada masyarakat desa.

Pemerintah Desa dan warganya yang wilayahnya masih berada dalam kawasan hutan,

perkebunan dan tambang harus memahami dengan baik peluang-peluang hukum yang tersedia dan kewenangan yang ada pada pemerintah desa sehingga mampu mengembalikan wilayah tersebut menjadi sarana kesejahteraan desa secara menyeluruh.

3. Melakukan Pemetaan Partisipatif dan Pengesahan Rencana Tata Guna Tanah Berkelanjutan Wilayah kekuasaan administratif pemerintahan desa harus jelas. Hal tersebut dilakukan dengan cara melakukan pemetaan partisipatif terhadap peta dasar dan peta tematik wilayah desa. Hal ini berbeda dengan pemetaan sebelumnya yang hanya menekankan pemetaan batas wilayah desa.

Pemetaan partisipatif ini dijadikan jalan untuk melakukan proses pengesahan rencana tata ruang dan tata guna tanah desa. Tata Guna atau *land use* merupakan rencana bersama untuk melakukan penataan ulang penggunaan dan fungsi dari sebuah wilayah desa. Rencana tata guna di desa akan menempatkan kembali fasilitas umum, fasilitas sosial, lahan pertanian pangan, perumahan, kawasan konservasi, dan lain-lain berdasarkan kesepakatan bersama.

Rencana tata guna akan menghidupkan imajinasi sosial bersama atas sebuah wilayah berikut imajinasi kerja yang mengikutinya. Hal ini dilakukan dengan partisipasi penuh masyarakat. Rencana tata guna tanah ini juga akan menumbuhkan kesadaran lingkungan hidup dan keberlanjutan di dalam pembangunan. Tata guna ala rakyat desa ini berkebalikan dengan rencana tata guna selama ini yang mengandaikan sebuah wilayah adalah ruang kosong yang bebas dan direncanakan dalam kerangka akumulasi modal tanpa perlu sosialisasi terlebih dahulu, apalagi mengajak partisipasi masyarakat.

4. Perubahan Model Produksi

Sebagaimana ungkapan Einstein *“Insanity: doing the same thing over and over again and ex-*

*pecting different result”* Kegilaan: melakukan sesuatu yang sama dan berulang-ulang namun mengharapkan hasil yang berbeda.<sup>5</sup> Hal ini menjelaskan betapa sulitnya melakukan lompatan jauh ke depan bagi desa dan masyarakat di dalamnya jika model produksi pertanian berbasis rumah tangga dengan tanah-tanah gurem terus dilanjutkan.

Jika pengelolaan atas lahan pertanian seperti saat ini, yakni, secara petak-petak individual di atas tanah-tanah gurem. Hal ini tidak dapat diteruskan, harus dilakukan perubahan ke arah model koperasi produksi. Dengan pengelolaan kolektif, akan menghindari waktu produktif yang terbuang. Sehingga, waktu yang tersisa bisa digunakan untuk produksi penunjang pertanian seperti pupuk, obat, ternak, dan sebagainya. Sebelumnya, penting dilakukan pemetaan sosial dan ekonomi desa yang dilakukan oleh pemerintah desa dan warga desa secara keseluruhan. Pemetaan ini akan membuat rencana perubahan basis produksi di desa mendapatkan alasan-alasannya secara kuat.

5. Menghidupkan Industrialisasi Pedesaan

Selama ini, relasi desa-kota, relasi pertanian industri adalah sebuah relasi yang menghisap tenaga dan modal desa. Relasi ini mengalami ketimpangan. Oleh karena itu, harus dilakukan penataan desa-kota, pertanian dan industri yang direncanakan secara baik khususnya oleh masyarakat desa.

Alokasi Dana Desa (ADD) yang ditransfer setiap tahun, harus diwujudkan menjadi sebuah modal yang terus tumbuh dan berkembang di desa. Bukan hanya menjadi uang yang sekedar hadir di desa untuk melayani pembangunan infrastruktur dan anggaran rutin pemerintah desa.

<sup>5</sup> <https://www.brainyquote.com/quotes/quotes/a/alberteinsi133991.html>, dikutip 6 Juni 2017.

Karena itu, Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) perlu dibentuk dengan wujud koperasi. Sebagai awalan, BUMDes berpeluang untuk menggunakan tanah-tanah kas desa sebagai lahan pertanian yang hasilnya dinikmati bersama. Jika memungkinkan lahan tersebut juga bisa digabungkan dengan tanah-tanah hak milik petani yang lain untuk dijadikan BUMDes dengan skema pembagian saham yang adil.

BUMDes ini mestilah dipadupadankan dengan pertanian, peternakan, perikanan, pengolahan pupuk dan pestisida organik, serta industri pengolahan dalam satu badan usaha. Skema ini dapat menyerap tenaga kerja lebih banyak sehingga mengurangi surplus tenaga kerja di pedesaan. Dalam hal tujuan sosial ekonominya, BUMDes maupun Badan Usaha Milik Petani berbentuk koperasi.

#### Daftar Pustaka

- Levang, Patrice 2003, *Ayo Ke Tanah Sabrang: Transmigrasi di Indonesia*. Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.
- Maschab, Mashuri 2013, "Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia", *PolGov*, UGM, Yogyakarta.
- Rachman, Noer Fauzi 2008, "Gelombang Baru Reforma Agraria di Awal Abad ke-21", Makalah disajikan pada *Seminar Agenda Pembaruan Agraria dan Tirani Modal dalam rangka Konferensi Warisan Toritarianisme: Demokrasi dan Tirani Modal*, Fisip UI Depok, 5-7 Agustus.
- Shohibuddin, Muhammad dan Luthfi, Ahmad Nashih 2010, *Landreform A La Ngandakan: Inovasi Sebuah Sistem Tenurial Adat di Sebuah*

*Desa di Jawa 1947-1964*, Sains dan STPN Press, Yogyakarta.

- Shohibudin, Muhammad 2016. "Peluang dan Tantangan Undang-undang Desa dalam Upaya Demokratisasi Tata Kelola Sumber Daya Alam: Perspektif Agraria Kritis" *MASYARAKAT, Jurnal Sosiologi* 21(1): 1-33.
- Wiradi, Gunawan 2009, *Reforma Agraria: Dari Desa ke Agenda Bangsa (Dari Ngandakan, Jawa Tengah sampai ke Porto Alegre Brazil)*, IPB Press, Bogor.
- Wiradi, Gunawan 2000, *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Presiden, Kantor Staf 2016, *Pelaksanaan Reforma Agraria Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*, Kantor Staf Presiden Strategi Nasional Pembaruan Agraria, Jakarta.
- BPN 2014, *Laporan Akuntabilitas dan Kinerja Pemerintahan BPN 2013*, BPN, Jakarta.

#### Undang-Undang

- UU No.13 1946 tentang Penghapusan Desa-Desa Perdikan.
- UU No.14/1946 tentang Perubahan Tata Cara Pemilihan Kepala Desa.
- UU No.13/1948 Peraturan Tentang Mengadakan Perubahan Dalam Vorstenlands Grondhuur Reglement.
- UU No.1/1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir.
- UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- UU NO.6/2014 tentang Desa.
- Tap MPR No.IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.