



Institute
for Research
and Empowerment

POLICY BRIEF

Maret 2016

Reforma Agraria dari Desa

Pendahuluan

UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berupaya memperkuat desa sebagai basis penghidupan melalui gagasan kemandirian desa. Berbekal kewenangan yang dimiliki, desa diharapkan menjadi arena sekaligus basis penghidupan bagi masyarakatnya melalui aset yang dimilikinya. Dalam konteks ini, penguasaan dan pemanfaatan aset di desa memerlukan tidak saja kepastian dan kejelasan status melalui proses inventarisasi, namun juga partisipasi dan kontrol masyarakat. Tujuannya agar penguasaan aset tidak didominasi semata untuk kepentingan elit desa (*elite capture*), namun juga dimanfaatkan bagi peningkatan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat desa serta meningkatkan pendapatan asli desa. Dalam konteks itu, keadilan akses dalam kepemilikan dan penguasaan sumber-sumber agraria di desa mutlak dibutuhkan untuk menopang basis penghidupan masyarakat.

Namun demikian, tak jarang ketidakadilan dan ketimpangan penguasaan lahan sebagai salah satu sumber agraria memicu terjadinya konflik yang melibatkan masyarakat, negara, dan perusahaan swasta. Tuntutan redistribusi lahan pun menjadi salah satu langkah penyelesaian konflik agraria di tingkat lokal. Dalam konteks konflik semacam ini, desa seringkali justru berdiri di belakang kekuatan

aktor supra desa yang berhadapan dengan masyarakat, alih-alih menjadi aktor yang memediasi sengketa yang ada. Pertanyaan yang mesti diajukan adalah sejauh mana UU Desa mampu memberikan peluang bagi desa untuk mencapai penyelesaian akhir atas konflik agraria yang terjadi dan bagaimana alternatif pengelolaan aset yang dapat ditawarkan? Riset IRE di Desa Gadungan, Kecamatan Gandusari, Kabupaten Blitar dan Desa Lendang Nangka, Kecamatan Sembalun, Kabupaten Lombok Timur beberapa waktu lalu berupaya menjawab pertanyaan tersebut.

Petani Lapar Tanah

Kasus *reclaiming* lahan di Desa Gadungan merupakan warisan langsung kebijakan pertanahan di masa kolonial yang menghardikan—pada awalnya—Perkebunan Kroe-woek Astator Ltd de Batavia. Hak *erfpacht* (sewa) yang berakhir pada tahun 1950-an dilanjutkan dengan upaya redistribusi tanah perkebunan pasca diberlakukannya UU Pokok Agraria. Kebijakan ini terhenti pada tahun 1965 dan rejim Orde Baru justru mengembalikan modal swasta perkebunan melalui penerbitan Hak Guna Usaha kepada PT Candiloka yang kemudian dilanjutkan oleh PT Rotorejo. Sejak saat itu, sebagian petani dan buruh tani di Desa Gadungan bergantung penghidupannya pada ekonomi perkebunan.

Institute for Research and Empowerment (IRE) adalah sebuah lembaga independen, non partisan, dan non profit, yang berbasis pada komunitas akademik di Yogyakarta

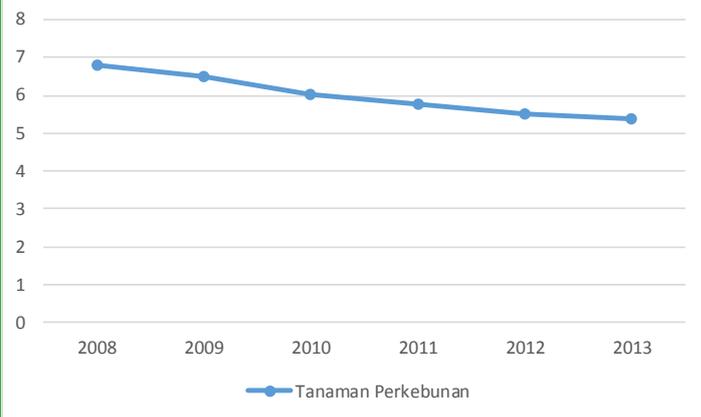


Dalam kondisi semacam itu, struktur penguasaan tanah di Desa Gadungan didominasi oleh petani dengan kepemilikan lahan kurang dari 0,5 hektar atau yang dikenal dengan sebutan petani gurem (menurut istilah petani Gadungan, petani KTP). Di samping petani gurem, buruh tani atau petani tunakisma pun tak kalah banyak jumlahnya. Petani jenis ini sebagian besar dahulunya merupakan eks pekerja perkebunan atau berasal dari rumah tangga petani gurem yang mengalami proses ketunakismaan (petani lapar tanah). Secara statistik, rasio petani penggarap dengan buruh tani di Desa Gadungan tak jauh berbeda. Jumlah petani pemilik lahan di desa tersebut pada tahun 2014 sebanyak 666 orang dan buruh tani sebanyak 674 orang (BPS Kab. Blitar, 2015).

Data secara lebih makro di Jawa Timur menunjukkan kenaikan jumlah rumah tangga petani (RTP) gurem dari 48% pada tahun 1963 menjadi 75,44% pada tahun 2013. Sementara, jumlah RTP non gurem pada tahun 2013 sebanyak 23,62% (Brand 1969, 313; BPS Jawa Timur 2013). Meski tak sepenuhnya terjadi akibat proses pengambilan tanah untuk kepentingan pengusaha besar, proses ketunakismaan (*landlessness*) telah meningkat secara signifikan sejak era Orde Baru tanpa didahului oleh suatu penataan ulang atas penguasaan tanah (Bachriadi 2010, 7). Bagi sebagian besar petani di Desa Gadungan, kondisi ketunakismaan tersebut dimaklumi sebagai nasib mereka sebagai cucu petani gurem yang hampir tak mendapatkan sisa lahan pun dan bahkan terpaksa menjadi buruh tani. Di tengah ketunakismaan petani tersebut, Perkebunan Rotorejo Kruwuk—eks pemegang HGU yang habis masa berlakunya sejak 2009—menguasai 557,227 hektar lahan. Dalam struktur agraria Blitar sendiri, perkebunan swasta maupun negara menempati posisi paling atas dalam penguasaan dan kepemilikan tanah (35,34% atau

44.935,11 hektar) dari total luas Kabupaten Blitar 158.879 hektar. Sementara, struktur ekonomi Blitar yang ditopang oleh sektor pertanian (44,4%), hanya 5,05% saja yang berasal dari sektor perkebunan (dengan tren penurunan setiap tahunnya) (BPS Kab. Blitar 2013, 467; BPS Kab. Blitar 2016).

Tren Penurunan Kontribusi PDRB Sub Sektor Tanaman Perkebunan (%) di Kabupaten Blitar



Berangkat dari ketidakadilan akses tersebut, masyarakat petani yang berbatasan langsung dengan kawasan perkebunan menuntut agar tanah negara yang saat ini masih dikuasai oleh PT Rotorejo Kruwuk segera didistribusikan. Perjuangan *reclaiming* lahan ini dirintis sejak tahun 2014 dengan pembentukan Paguyuban Petani Kelud Makmur (PPKM). Dalam konteks itu, reforma agraria dari bawah (*land reform by leverage*) seperti yang dilakukan PPKM memang membutuhkan waktu. Organisasi petani yang dibentuk dan dikelola, harus mampu meningkatkan posisi tawar berhadapan dengan negara maupun perusahaan melalui kekuatan ekonomi dan politik yang dimilikinya (Powelson & Stock, 1990:4). Sejalan dengan itu, sebanyak 321 petani anggota PPKM menggarap sekitar 150 hektar lahan eks perkebunan secara kolektif dan sebagian digarap oleh masing-masing individu anggota. Hingga kini, lahan yang digarap secara kolektif telah dirawat dan ditanami dengan tanaman singkong hingga menghasilkan pendapatan yang besar untuk kas organisasi. Demikian pula lahan yang digarap secara individual dapat menjadi

sumber penghidupan bagi anggotanya.

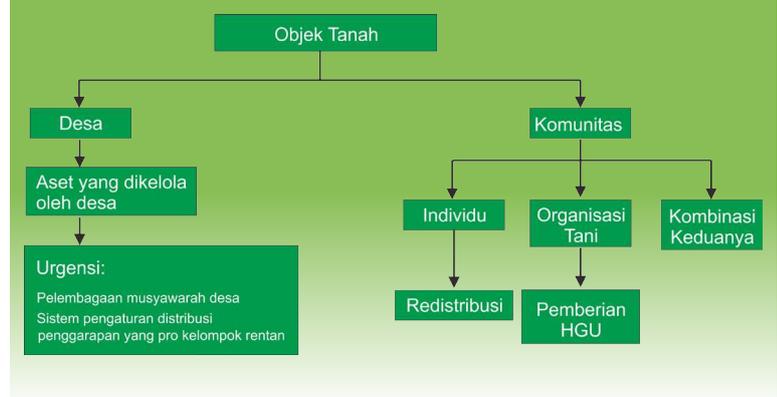
Ketimpangan penguasaan lahan tak hanya terjadi di Blitar, riset kami di Lombok Timur juga menemukan hal yang sama. Negeranisasi tanah adat di lereng Gunung Rinjani yang terjadi di era Orde Baru berlanjut dan menjadi konflik pelik yang melibatkan masyarakat, pemerintah daerah, dan perusahaan. Klaim negara atas tanah adat ini mengakibatkan desa mengalami krisis aset lahan baik untuk pertanian, perkebunan, maupun lahan untuk fasilitas publik lainnya. Lahan sebagai aset penghidupan petani yang mendiami kawasan kaki Gunung Rinjani tak lagi dapat diandalkan. Kondisi ini berakibat pada proses pemiskinan secara struktural yang akut di pedesaan. Implikasinya, masyarakat memilih keluar dari desa dan mencari alternatif penghidupan sebagai TKI. Data pada tahun 2010 menunjukkan bahwa dari 62.358 TKI yang berasal dari NTB, 60 persennya merupakan TKI asal Lombok Timur (Rozaki 2015).

Sampai saat ini proses *reclaiming* tersebut masih terus berjalan. Pemanfaatan lahan eks perkebunan yang mereka lakukan saat ini, bagi mereka, menjadi harapan akan adanya sumber penghidupan yang lebih baik sekaligus memastikan kelangsungan status mereka sebagai petani penggarap, bukan sekadar buruh tani. Ada keinginan yang kuat agar mereka dapat keluar dari status petani 'KTP' dan menjadi petani sesungguhnya yang memiliki aset penghidupan. Satu hal perlu digarisbawahi, dukungan politik institusi desa dalam kasus Gadungan menjadi modal penting dalam mendukung upaya *reclaiming*. Dukungan tersebut, antara lain: legalisasi PPKM melalui perdes dan fasilitasi berbagai proses mediasi antar pihak yang bersengketa. Namun demikian, dalam konteks aksi kolektif semacam ini, pihak-pihak yang berpotensi sebagai penunggang bebas (*free rider*) telah dipetakan dan diantisipasi.

Pilihan Kebijakan/Rekomendasi

Berangkat dari temuan di atas, reforma agraria di tingkat lokal (*agrarian reform by leverage*) jelas diperlukan. Redistribusi lahan bagi petani tunakisma perlu didorong di level desa dengan mengkombinasikan pengorganisasian petani (*peasant association*) yang kuat dan berakar serta dukungan pemerintah desa. Reforma agraria dari bawah baik dalam bentuk pendudukan (okupasi), perebutan kembali (*reclaiming*), maupun penggarapan (kultivasi) perlu mendapatkan fasilitasi dari negara melalui kebijakan redistribusi atau pemberian hak atas tanah. Dalam konteks itu, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi serta Kementerian Agraria dan Tata Ruang perlu merancang program Reforma Agraria yang diselaraskan dengan implementasi UU Desa dan UUPA.

Bagan 1 Skema Tata Kelola Lahan Berdasarkan Subjek Pengelolaannya



Ada dua pilihan strategi tata kelola lahan yang ditawarkan berdasarkan subjek pengelolaannya. *Pilihan pertama*, objek tanah yang melekat di dalamnya hak menguasai negara (HMN) diberikan hak pakainya pada desa. Ada sejumlah syarat:

1. Tanah tersebut nantinya dikelola oleh desa, namun perlu dipastikan akses masyarakat terutama kelompok miskin dan marjinal dijamin sepenuhnya oleh desa.
2. Sistem pengaturan distribusi penggarapan yang diprioritaskan bagi petani

tunakisma/buruh tani dan petani gurem secara berkeadilan.

- Pilihan ini memerlukan pelembagaan demokrasi lokal yang kuat baik melalui musyawarah desa maupun lembaga kemasyarakatan desa.

Pilihan kedua, tanah negara dikelola oleh komunitas baik secara individual melalui redistribusi lahan maupun secara kolektif melalui pemberian hak guna usaha (HGU) kepada organisasi tani lokal atau koperasi tani. Selain itu, dimungkinkan juga pengelolaannya tersebut merupakan kombinasi keduanya. Redistribusi lahan kepada masyarakat secara individual dapat dijalankan, dengan catatan desa berkewajiban mencegah berkurang/lepasnya lahan yang diredistribusikan. Pilihan ini pun memerlukan sejumlah syarat:

- Desa menyiapkan peraturan desa yang mengatur tata ruang dan pemanfaatan lahan di desa yang memberikan kepastian dan proteksi bagi petani pengguna lahan.
- Pemerintah desa perlu menyusun desain pengembangan ekonomi lokal berbasis aset yang ada. Kelembagaan aktivitas ekonomi lokal ini bisa bermacam-macam, baik melalui Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) maupun kelompok ekonomi produktif. Upaya ini berupaya untuk menjadikan lahan tersebut sebagai aset produktif yang mampu menopang basis penghidupan mereka.
- Pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa perlu mendorong adanya kebijakan daerah dan desa yang mendukung pertanian berkelanjutan pada semua mata rantai produksi pertanian (penyediaan kredit bunga rendah, kemudahan akses pada

benih dan pupuk, keringanan pajak lahan pertanian, pelatihan keterampilan bagi kelompok ekonomi desa, dan pengorganisasian rencana produksi dan pemasaran pertanian).

Penulis
Rajif DA

Daftar Referensi

- Anwar, M. Z., & Angga, R. D. (2015). *Laporan Riset Penghidupan Berkelanjutan Berbasis Aset Desa: Studi Kasus Desa Gadungan, Kabupaten Blitar, Jawa Timur*.
- Bachriadi, D. (2010). Panggang yang Semakin Menjauh dari Api: Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi dalam Perspektif Reforma Agraria. *Jurnal Analisis Sosial, Vol. 15, No. 1*, 1-64.
- BPS. (2012). *Blitar dalam Angka 2012*. Blitar: BPS Jawa Timur.
- BPS Jawa Timur. (2013). *Laporan Hasil Sensus Petanian 2013*. Surabaya: BPS Jatim.
- BPS Kabupaten Blitar. (2015). *Kecamatan Gandusari dalam Angka 2015*. Blitar: BPS Kab. Blitar.
- BPS Kabupaten Blitar. (2016, Februari 19). *Distribusi Persentase PDRB ADHB, Tahun 2010 – 2013 (Persen)*. Retrieved from BPS Kabupaten Blitar: <http://blitarkab.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/378>
- Brand, W. (1969). Some Statistical Data on Indonesia. *Bijdragen tot de Taal, Land en Volkenkunde 125, No. 3*, 305-327.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. (n.d.).
- Powelson, J. P., & Stock, R. (1990). *The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in the Third World*. Washington DC: Cato Institute.
- Rozaki, A. (2015). *Laporan Riset Perempuan, Kemiskinan, dan Tata Kelola Aset Pasca UU Desa: Studi Kasus di Kabupaten Lombok Timur*.

Policy Brief ini dipublikasikan oleh
Institute for Research and Empowerment

JL. Palagan Tentara Pelajar Km. 9,5
Dsn. Tegalrejo RT 01 /RW 09
Desa. Sariharjo, Kec. Ngaglik,
Kab. Sleman, Yogyakarta 55581

Telp : 0274-867686

Email : office@ireyogya.org

Website: www.ireyogya.org



IRE-Yogyakarta



@ireyogya



ireyogya