

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reforma Agraria adalah sebuah upaya untuk mendistribusikan tanah secara adil kepada masyarakat, terutama petani, guna menciptakan kesejahteraan sosial dan ekonomi. Di Indonesia, sejarah reforma agraria berlangsung panjang dan memiliki banyak dinamika, yang dipengaruhi oleh faktor politik, sosial, dan ekonomi. Pada masa penjajahan Belanda, Indonesia (dulu Hindia Belanda) diterapkan sistem agraria yang sangat menguntungkan penjajah, seperti sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) yang memaksa petani menanam tanaman ekspor seperti kopi, tebu, dan indigo untuk kepentingan Belanda. Tanah-tanah dikuasai oleh Belanda dan sebagian besar petani terpaksa bekerja dengan kondisi yang sangat memprihatinkan. Setelah sistem tanam paksa berakhir pada abad ke-19, Belanda tetap menguasai sebagian besar tanah melalui sistem agraria yang menguntungkan mereka, seperti dengan memberikan hak pengelolaan tanah kepada perusahaan-perusahaan besar. Hal ini menyebabkan ketimpangan besar dalam distribusi tanah di Indonesia (Boedi Harsono, 2014).

Setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945, pemerintah Indonesia mulai mengidentifikasi ketimpangan penguasaan tanah sebagai masalah besar yang perlu diselesaikan. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) RI resmi dibentuk pada 1955 berdasarkan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1955. Sebelumnya, urusan agraria dikelola oleh Departemen Dalam Negeri karena pada masa itu pemerintah masih

menganggapnya bukan sebagai isu strategis, sehingga cukup ditangani oleh unit di bawah kementerian. Reformasi hukum pertanahan nasional dimulai pada 24 September 1960, ketika RUU Pokok Agraria disahkan menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). UUPA menjadi tonggak sejarah karena untuk pertama kalinya pengaturan tanah di Indonesia menggunakan hukum nasional yang berakar dari hukum adat, sekaligus mencabut berlakunya *Agrarische Wet* (hukum agraria kolonial). Tahun 1960 ini juga menandai akhir dari dualisme hukum agraria di Indonesia.

Salah satu langkah penting dalam pembaruan hukum agraria adalah pengesahan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada 1960. UUPA menjadi landasan hukum sistem pertanahan nasional yang bertujuan mewujudkan keadilan dalam distribusi kepemilikan lahan. UUPA menegaskan bahwa tanah adalah milik negara dan bisa diberikan hak penguasaan/hakpengelolaan kepada individu ataupun kelompok, dengan syarat tanah tidak digunakan secara spekulatif. Pemerintah berkomitmen untuk melakukan redistribusi tanah kepada petani kecil. Namun, pada implementasi reforma agraria masih terbatas dan terhambat oleh berbagai faktor, termasuk kekuatan ekonomi dan politik yang terkait dengan kepemilikan tanah besar, serta perlawanan dari kelompok-kelompok yang memiliki kekuasaan dalam sektor agraria. Pada era Orde Baru, meskipun ada kebijakan pembangunan yang mencakup sektor pertanian dan transmigrasi, reforma agraria tidak terlaksana dengan baik, dengan redistribusi tanah yang minim. Setelah reformasi 1998, pemerintah mulai berkomitmen untuk melaksanakan reforma agraria yang lebih adil, melalui kebijakan yang

memberikan akses lebih besar kepada petani kecil. Meskipun begitu, masalah ketidakpastian hukum tanah, sengketa agraria, dan penguasaan oleh korporasi besar masih menjadi tantangan besar. Hingga kini, reforma agraria terus menjadi agenda penting untuk mewujudkan pemerataan tanah dan kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat Indonesia.

Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada umat manusia untuk menunjang kelangsungan hidup. Mengingat perannya yang vital, negara sebagai otoritas tertinggi dalam suatu wilayah bertugas mengatur pengelolaan dan kepemilikan tanah. Di Indonesia, regulasi utama yang mengatur masalah pertanahan adalah “Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960.” Selain UUPA, terdapat pula Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 56 Tahun 1960 yang juga mengatur hal serupa, sebagaimana dikutip oleh Hetharie (2019:17).

Dalam konteks agraria, tanah secara umum dapat dipahami sebagai objek hak penguasaan yang dijamin secara hukum, memberikan wewenang kepada pemiliknya untuk mengelola lahan tersebut. Ketentuan lebih rinci mengenai hal ini diatur dalam Pasal 4 UUPA yang memuat dasar-dasar pengaturan agraria, dimana disebutkan bahwa:

- 1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- 2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan

dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

- 3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Hukum Tanah merupakan sistem norma hukum yang komprehensif, mencakup ketentuan tertulis maupun tidak tertulis, dengan objek kajian utama berupa hak penguasaan atas tanah. Ruang lingkungannya meliputi aspek kelembagaan hukum sekaligus relasi hukum praktis, yang bersifat publik maupun privat. Keseluruhan norma ini dapat dikaji dan disusun secara sistematis sehingga membentuk suatu kesatuan sistem hukum yang utuh (Dantes, 2023).

Pada masa Orde Baru, program transmigrasi diimplementasikan sebagai instrumen kebijakan untuk meregulasi interaksi antara masyarakat dengan sumber daya lahan. Sebelum masa pemerintahan orde baru mayoritas masyarakat Indonesia terutama warga bali banyak dipindahkan ke Timor-timur. Pada masa itu timor-timor masih menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perpindahan warga Bali ke Timor Timur (sekarang Timor Leste) sudah terjadi pada era kolonial Belanda. Pada masa penjajahan Belanda, banyak orang Bali yang terlibat dalam perdagangan dan pertanian, dan sebagian memilih untuk pindah ke Timor Timur yang saat itu berada di bawah kekuasaan Portugis.

Pada tahun 1960-an hingga 1970-an, program transmigrasi yang digagas oleh pemerintah Indonesia semakin mendorong migrasi penduduk dari Pulau Bali dan daerah lainnya ke wilayah Timor Timur yang dianggap kurang berkembang. Selain itu, pada akhir 1975, Indonesia menginvasi Timor Timur setelah Portugal meninggalkan wilayah tersebut, dan Timor

Timor resmi menjadi bagian dari Indonesia pada 1976. Dalam konteks ini, banyak warga Bali yang ikut terlibat dalam proses integrasi wilayah ini, baik sebagai bagian dari pasukan militer Indonesia maupun sebagai tenaga kerja dalam sektor pertanian dan pembangunan infrastruktur. Kehadiran warga Bali di Timor Timur memperkenalkan pengaruh budaya Bali, yang tercermin dalam bahasa, adat, dan tradisi di beberapa wilayah. Namun, setelah Timor Leste memperoleh kemerdekaannya pada tahun 2002, banyak warga Indonesia, termasuk Bali, yang memilih untuk kembali, meskipun sejumlah kecil masih tinggal dan melanjutkan kehidupan di sana. Transmigrasi merupakan program relokasi penduduk dari daerah berpenduduk padat ke pulau-pulau yang belum berkembang atau berpenduduk jarang. Para peserta transmigrasi menerima alokasi lahan, hunian dasar, serta fasilitas pendukung kehidupan di lokasi baru. Inisiatif ini bertujuan menciptakan keseimbangan distribusi sumber daya alam dan lingkungan hidup guna meningkatkan kualitas hidup secara merata di seluruh Indonesia sekaligus mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya manusia secara produktif (Alvian & Mujiburohman, 2022:115). Berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (4) UU No. 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 1997 mengenai Ketransmigrasian,

Penyediaan tanah bagi penyelenggaraan transmigrasi dapat berasal dari tanah negara, tanah hak atau tanah dari hasil pelepasan kawasan hutan.

Lebih lanjut, Pasal 24 ayat (1) dalam penjelasan undang-undang yang sama menegaskan bahwa alokasi lahan bagi program transmigrasi harus memenuhi persyaratan tertentu sebagaimana diatur dalam ketentuan tersebut.

Sumber tanah bagi transmigrasi diperoleh melalui konversi kawasan hutan sebagai objek pelaksanaan reforma agraria (Nurlianda, 2018:259). Pelepasan kawasan hutan sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor: SK.1338/MENLHK/SETJEN/PLA.2/12/2022 tentang Penetapan Batas Areal Pelepasan Sebagai Kawasan Hutan Produksi Terbatas Pada Kelompok Hutan Bali Barat (RTK.19) sebagai upaya penyelesaian masalah penguasaan lahan, dilakukan penataan kawasan hutan melalui mekanisme pelepasan hutan untuk menyediakan tanah sebagai objek Reforma Agraria bagi kelompok masyarakat Desa Sumberklompok.

Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan tanah yang berkeadilan, pemerintah meluncurkan program Reforma Agraria. Inisiatif ini secara hukum diatur melalui “Perpres No. 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria yang ditandatangani Presiden Joko Widodo pada 3 Oktober 2023 sebagai pengganti Perpres No. 86 Tahun 2018. Secara esensial, Reforma Agraria adalah pembenahan menyeluruh terhadap sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah secara berkeadilan, mencakup aspek Penataan Aset dan Penataan Akses untuk kesejahteraan rakyat. Sebagaimana dikemukakan Salim (2020:84), kebijakan ini dirumuskan untuk menjawab problematika ketidakadilan agraria, terutama kesenjangan kepemilikan tanah dan keterbatasan akses masyarakat terhadap lahan di area hutan.

Reforma Agraria pada hakikatnya terdiri atas dua komponen utama, yakni Penataan Aset dan Penataan Akses. Penataan Aset merupakan

restrukturisasi terhadap penguasaan, kepemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah dalam rangka mewujudkan distribusi yang berkeadilan dalam hal penguasaan dan kepemilikan tanah. Sementara itu, Penataan Akses merupakan program pemberdayaan ekonomi bagi penerima manfaat Reforma Agraria yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui optimalisasi pemanfaatan tanah. Penataan Aset meliputi dua program utama, yaitu redistribusi tanah dan legalisasi aset. Redistribusi tanah bersumber dari dua jenis aset: pertama, alokasi 4,1 juta hektar melalui pelepasan kawasan hutan; dan kedua, pengelolaan 0,4 juta hektar tanah berasal dari eks Hak Guna Usaha (HGU), tanah terlantar, serta aset negara lainnya. Sementara itu, program legalisasi aset mencakup dua target: Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) seluas 3,9 juta hektar dan sertifikasi tanah transmigrasi yang belum terdaftar seluas 0,6 juta hektar (Sumanto, 2023:44).

Redistribusi tanah merupakan program pemerintah yang meliputi serangkaian kegiatan alokasi dan penyerahan lahan melalui penerbitan sertifikat hak atas tanah. Mekanisme ini melibatkan pengalihan kepemilikan dari objek (sumber tanah) kepada subjek (penerima manfaat) dengan disertai penerbitan sertipikat sebagai bukti hak kepemilikan yang sah. Pemerintah telah menetapkan kebijakan dan program strategis untuk mewujudkan pemerataan serta mengurangi kesenjangan kepemilikan tanah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 huruf b Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 yang secara khusus mengatur tentang sertifikasi hak atas tanah bagi peserta transmigrasi. Peraturan ini bertujuan untuk mempercepat pelaksanaan

reforma agraria di Indonesia dengan menciptakan keadilan sosial melalui redistribusi dan pengelolaan tanah yang lebih merata. Reforma Agraria ini difokuskan pada redistribusi tanah kepada masyarakat, termasuk kelompok yang belum memiliki tanah (Paparan Rapat koordinasi Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat (GTRA Pusat), 2021).

Aturan hukum positif yang masih berlaku yaitu ketentuan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Salah satu Pasal yang paling signifikan dalam Peraturan Presiden ini adalah Pasal 33 huruf b tentang sertifikasi hak atas tanah transmigrasi. Pasal ini menekankan pentingnya pemberian sertifikat hak atas tanah kepada individu atau kelompok yang sebelumnya tidak memiliki kepastian hukum atas tanah yang mereka kuasai. Tanah yang dikuasai atau ditempati tersebut merupakan tanah lahan perkarangan dan lahan garapan yang terletak di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng. Namun dalam sertifikasi hak atas tanah transmigrasi masih merujuk pada tanah lahan perkarangan, yang dimana warga transmigrasi diberikan sertifikat atas lahan perkarangan yang telah ditempati. Disisi lain lahan Garapan yang telah dikelola oleh warga transmigrasi masih belum bisa ditindaklanjuti oleh pemerintah, karena lahan tersebut masih berada di kawasan hutan produksi dan belum terdapat surat keputusan (SK) dari pelepasan Kawasan hutan tersebut. Lebih spesifik, Pasal 33 huruf b mengatur mengenai pemberian sertifikat hak atas tanah kepada masyarakat yang memperoleh tanah melalui program reforma agraria, termasuk transmigrasi.

Setelah melakukan observasi awal di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng ternyata warga transmigrasi yang ditempatkan di Sumberklampok dari tahun 2000 masih belum mendapatkan kejelasan atas status kepemilikan tanah mereka. Tanah yang ditempat oleh warga transmigrasi ini merupakan tanah perkarangan. Meskipun mereka telah tinggal dan mengelola tanah di Sumberklampok selama bertahun-tahun, banyak di antara mereka yang masih belum mendapatkan sertifikat tanah sebagai bukti sah kepemilikan. Salah satu penyebab utama masalah ini adalah status tanah yang mereka kelola atau ditempati, yang seringkali berada di kawasan hutan produktif atau tanah negara, sehingga perlu dilakukan pelepasan kawasan hutan sebagai status hukum tanah menjadi hak pengelolaan yang sah.

Warga yang sudah menempati lahan perkarangan mereka, sebanyak target semula 107 bidang tanah, namun setelah dilakukan pengukuran ternyata hasilnya 108 bidang dikarenakan terdapat 1 bidang yang terpisah oleh telabah (sungai) yang didata akan mendapatkan sertifikat hak atas tanah mereka. Selama hampir 24 tahun warga transmigrasi memperjuangkan status tanah lahan perkarangan yang mereka tempati dengan tuntutan pemerintah memberikan sertifikat sebagaimana mereka dahulu yang sebelumnya tinggal di timur-timur mendapat hak atas tanah. Dari data jumlah warga transmigrasi yang akan mendapatkan sertifikat hak atas tanah, baru 94 bidang yang sudah terbit sertifikat, sementara 14 bidang lainnya masih dalam proses penelitian lebih lanjut karena belum ada kepastian subyek yang akan menerima sertifikat hak atas tanah. Dampak dari ketidakjelasan status tanah ini adalah ketidakpastian hukum yang membuat warga rentan terhadap ancaman

penggusuran atau klaim dari pihak lain, serta kesulitan dalam mengakses bantuan atau dukungan untuk pengembangan ekonomi. Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan kajian lebih mendalam mengenai **“IMPLEMENTASI PASAL 33 HURUF B PERATURAN PRESIDEN NOMOR 62 TAHUN 2023 TENTANG PERCEPATAN PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DI DESA SUMBER KLAMPOK, KECAMATAN GEROKGAK, KABUPATEN BULELENG.**

1.2 Identifikasi Masalah

Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap regulasi pertanahan yang menyebabkan tingginya sengketa tanah di Indonesia.
2. Semakin banyak kebutuhan masyarakat terhadap tanah yang terus meningkat selaras dengan pemberian sertifikat hak atas kepemilikan tanah.
3. Pentingnya sosialisasi kepada masyarakat terhadap kewenangan BPN dalam menerbitkan sertifikat hak atas tanah.
4. Pentingnya penerbitan sertifikat oleh BPN yang bertujuan untuk menghindari terjadinya persengketaan tanah.
5. Terdapat hambatan dalam percepatan pelaksanaan reforma agraria transmigrasi timur-timur di desa Sumberklampok

1.3 Pembatasan Masalah

Pentingnya pembatasan ruang lingkup penelitian diperlukan untuk memastikan fokus pembahasan tetap pada pokok permasalahan.

Mempertimbangkan kompleksitas isu yang tidak mungkin dikaji secara komprehensif serta keterbatasan waktu, anggaran, dan kapasitas peneliti, penelitian ini secara spesifik membatasi analisis pada implementasi percepatan reforma agraria melalui kebijakan redistribusi tanah oleh pemerintah. Kebijakan ini mencakup alokasi lahan disertai penerbitan sertifikat hak milik sebagai upaya preventif terhadap potensi konflik dan sengketa agraria. Berikut merupakan batasan masalah yang diterapkan dalam penelitian ini:

1. Implementasi Pasal 33 huruf b “Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng.
2. Faktor penghambat dalam Pelaksanaan Percepatan Reforma Agraria Transmigrasi Timur-Timur di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng.

1.4 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, dapat diidentifikasi beberapa isu pokok yang akan menjadi fokus kajian dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana implementasi Pasal 33 huruf b Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng?
2. Bagaimana faktor penghambat dalam Pelaksanaan Percepatan Reforma Agraria Transmigrasi Timur-Timur di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dirumuskan, penelitian ini memiliki dua tujuan utama, yakni:

1. Tujuan Umum

- a) Untuk memperdalam pengetahuan dalam ilmu yang diperoleh dan melatih diri secara ilmiah atas dasar kenyataan, pangan yang teoritis dan sikap yang objektif.
- b) Mencoba mengemukakan masalah yang terdapat dalam percepatan pelaksanaan reforma agraria dalam kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang bertujuan mendistribusikan atau pembagian tanah dengan menerbitkan sertifikat hak atas tanah dan menghubungkan pengetahuan teori dengan kenyataan dalam praktek serta bagaimana jalan pencegahannya.
- c) Memberikan masukan-masukan kepada pejabat atau instansi-instansi yang berwenang dalam menjelaskan kewajiban untuk kelancaran dan meningkatkan percepatan pelaksanaan reforma agraria.

2. Tujuan Khusus

- a. Mengetahui implementasi Pasal 33 huruf b Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng.

- b. Mengetahui faktor penghambat dalam Pelaksanaan Percepatan Reforma Agraria Transmigrasi Timur-Timur di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng.

1.6 Manfaat Penelitian

Pada penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan pemikiran bagi para pembaca mengenai percepatan pelaksanaan reforma agraria melalui kebijakan pemerintah yang bertujuan mendistribusikan atau pembagian tanah dengan menerbitkan sertifikat hak atas tanah serta bagaimana hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan percepatan reforma agrarian tersebut. Secara teoritis, manfaat penulisan ini juga bermaksud untuk memberikan pemahaman dan memperluas kajian tentang Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria dalam pemberian sertifikat hak atas tanah agar dapat menghindari terjadinya sengketa pertanahan.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian ini terdiri dari beberapa aspek yang diharapkan dapat dijadikan sumber pembelajaran khususnya di bidang Pertanahan, diantaranya:

a) Bagi Penulis

Kajian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan penulis terkait penerapan Pasal 33 huruf b Perpres No. 62 Tahun 2023

tentang Percepatan Reforma Agraria di wilayah Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng. Selain itu, temuan penelitian ini akan dimanfaatkan sebagai media pembelajaran untuk pengembangan kompetensi di bidang hukum pertanahan.

b) Bagi Masyarakat

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta informasi kepada masyarakat terkait dengan Pasal 33 huruf b Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng dalam pemberian sertifikat hak atas tanah agar dapat menghindari terjadinya sengketa maupun konflik pertanahan.

c) Bagi Pemerintah

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi dalam hal pembuatan kebijakan mengenai percepatan pelaksanaan reforma agraria.