

IMPLEMENTASI REFORMA AGRARIA PADA ERA PEMERINTAHAN PRESIDEN JOKO WIDODO

Fitra Alvian¹, Dian Aries Mujiburohman²

¹ Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Sumatera Utara, Jl. Brigjen Katamso No. 45, Medan.

² Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Yogyakarta
Koresponden email: alvianf123@gmail.com

Naskah diterima: 8 Februari 2022; revisi: 9 April 2022; disetujui: 16 April 2022

Abstract: True agrarian reform can reduce inequality in land ownership and control as well as reduce land disputes, but in reality, agrarian reform has not been able to be implemented as expected. With these conditions, this article examines the development of the implementation of agrarian reform, especially during the current government (President Jokowi Widodo), using library research methods, and secondary data as an analysis. The results showed that the implementation of agrarian reform was only carried out to the extent of legalizing assets and redistribution of land, not yet reducing inequality in land ownership and control and reducing land disputes, this was due to problems related to leadership, institutions, regulations, and supplies of land redistribution objects. The implementation of agrarian reform can be realized if there is political will from the government, support from the legislature, separation of interests between officials and business people, support from law enforcement officials, community involvement, availability of required materials, and optimal preparation related to the implementation of agrarian reform.

Keywords: Agrarian Reform, Land Redistribution, Asset Legalization, Forest Area

Abstrak: Reforma agraria sejati dapat mengurangi ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah serta mengurangi sengketa pertanahan, namun pada kenyataannya reforma agraria belum dapat terlaksana sesuai harapan yang dicita-citakan. Dengan kondisi tersebut, maka artikel ini mengkaji perkembangan pelaksanaan reforma agraria khususnya pada masa pemerintahan saat ini (Presiden Jokowi Widodo), dengan menggunakan metode *library research*, dan data sekunder sebagai analisisnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan reforma agraria hanya dilakukan sebatas legalisasi aset dan redistribusi tanah, belum sampai pada mengurangi ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah serta mengurangi sengketa pertanahan, hal ini disebabkan permasalahan terkait kepemimpinan, kelembagaan, peraturan, dan persediaan objek redistribusi tanah. Pelaksanaan reforma agraria dapat diwujudkan apabila ada *political will* dari pemerintah, dukungan dari lembaga legislatif, pemisahan kepentingan antara pejabat dan pebisnis, dukungan aparat penegak hukum, keterlibatan masyarakat, ketersediaan bahan yang dibutuhkan, dan persiapan yang optimal terkait pelaksanaan reforma agraria.

Kata Kunci: Reforma Agraria, Redistribusi Tanah, Legalisasi Aset, Kawasan Hutan

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada dasar merupakan undang-undang yang mengatur pertanahan, karena terdapat 58 pasal yang mayoritas berisi tentang peraturan pertanahan (Sulistyaningsih, 2021). UUPA mengatur reformasi struktur pertanahan yang tidak merata agar menjadi lebih adil, menyelesaikan sengketa pertanahan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setelah pelaksanaan reforma agraria (Martini et al., 2019). Namun dalam implementasi reforma agraria belum mampu diwujudkan karena banyak ditemukan penyimpangan dalam pelaksanaannya, hal ini disebabkan banyak regulasi yang saling bertentangan (Maladi, 2013). Misalnya terbitnya undang-undang kehutanan, pertambangan, perkebunan, sumber daya air, ketentuan undang-undang mengabaikan keberadaan UUPA, menyebabkan tumpang tindih peraturan yang terjadi antar kementerian sehingga sering menjadi pemicu sengketa dan konflik (Mujiburohman, 2019).

Reforma agraria sejatinya dapat menjawab ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah, bukan hanya sekedar redistribusi tanah. Reforma agraria diharapkan dapat menjadi salah satu jalan keluar terciptanya pemerataan terhadap kepemilikan tanah untuk kesejahteraan dan keadilan. Banyak manfaat mengimplementasi reforma agraria diantaranya dapat menciptakan kemandirian ekonomi dan ketahanan pangan (Waryanta, 2018), berkontribusi terhadap pendapatan masyarakat (Istiningdyah at al., 2018), dapat mengurangi sengketa tanah dan berkontribusi terhadap pencegahan konflik berulang yang dapat berpotensi menyebabkan disintegrasi bangsa (Martini at al., 2019; Tarfi & Amri, 2021), reforma agraria sebagai pemenuhan hak asasi petani (Suhendro, 2013).

Reforma agraria di Indonesia memiliki riwayat sejarah yang panjang berbanding lurus dengan pemerintahan yang silih berganti dengan rezim yang satu diganti dengan rezim yang lain. Demikian juga pelaksanaan reforma agraria tergantung dengan rezim yang sedang memerintah, model dan cara melaksanakan reforma agraria juga berbeda-beda. Penelitian yang berkaitan dengan hal tersebut ialah penelitian Sutadi at al (2018) membandingkan kebijakan reforma agraria pada masa orde lama, orde baru, dan orde reformasi. Kemudian kajian reforma agraria awal masa orde baru (1967-1973) (Aprianto, 2021), kebijakan reforma agraria pada tahun 2006-2007 (Shohibuddin & Salim 2012), kebijakan reforma agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla (Luthfi, 2019; Nurdin, 2015; Wicaksono & Purbawa 2018).

Penelitian terkait dengan reforma agraria fokus pada kawasan hutan dikaji dengan berbagai perspektif (Ekawati at al., 2019; Manik at al., 2021; Khanifa at al., 2021; Dempo at al., 2021; Junarto & Djurdjani 2020; Kurniawati et al., 2019; Salim et al., 2021). Penelitian

terkait reforma pada tanah ulayat masyarakat hukum adat (Wardhana, 2020; Wahyuni, 2021; Ihsan & Salim, 2022; Chandra, 2022;). Pelaksanaan reforma agraria tidak hanya memberikan efek pada sektor ekonomi saja, melainkan juga memberikan efek sosial pada kehidupan masyarakat suatu daerah (Tarfi & Amri, 2021). Untuk mewujudkan reforma agraria maka diperlukan koordinasi lintas sektor, baik tingkat kementerian maupun organisasi masyarakat (Rineksi, 2022). Sedangkan penelitian ini melengkapi dan memperkaya kasanah ilmu pengetahuan terkait reforma agraria, khususnya pada masa pemerintahan sekarang (Presiden Jokowi Widodo), salah satu perbedaan penelitian dengan sebelumnya pada hasil capaian reforma agraria yang secara otomatis akan bertambah.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kepustakaan yaitu studi yang digunakan dalam mengumpulkan informasi dan data dengan bantuan berbagai macam material yang ada di perpustakaan (Mardalis, 1999), dengan teknik pengumpulan data dengan melakukan penelaahan terhadap buku, literatur, catatan, serta berbagai laporan yang berkaitan dengan masalah yang ingin dipecahkan, kemudian data tersebut di analisis dan disajikan secara deskriptif.

C. Kebijakan Reforma Agraria

Reforma agraria atau landreform merupakan sinonim yang memiliki makna yang sama, dianggap sebagai kerangka kelembagaan pertanian dan mencakup distribusi kepemilikan atas tanah, dan bentuk-bentuk penguasaan tanah dan pekerjaan pertanian. Indonesia dapat dikatakan belum berhasil dalam melaksanakan reforma agraria atau bisa dikatakan belum selesai dalam melaksanakan reforma agraria, salah satu penyebabnya adalah banyak regulasi yang mengaturnya yang cenderung bertentangan dan banyak sektor/kementerian yang terlibat, ego sektoral mencuat, kebijakan yang diambil juga berbeda-beda. Indonesia seyogyanya mencontoh negara yang telah berhasil menjalankan reforma agraria seperti Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan (Nurfaiziya, 2021).

Sejak reformasi bergulir, isu reforma agraria mendapatkan tempatnya kembali, yaitu dengan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) pada tahun 2007 pada masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan mengenalkan konsep *asset reform* dan *access reform*. Namun dalam implementasinya program tersebut tidak jelas realisasinya dan detail rencana tersebut sayangnya tidak beranjak dari level wacana ke level praksis (Nurdin, 2018; Aprianto 2018). Kebijakan yang dilahirkan yaitu Tap MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, dan

Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, serta PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Kebijakan ini yang dimuat dalam Strategi Nasional Kantor Staf Presiden (Stranas KSP), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.

Kebijakan reforma agraria dilanjutkan pada masa pemerintahan Jokowi, melalui program Nawacita merupakan salah satu Program Prioritas Nasional, kemudian ditindaklanjuti dengan lahirnya Perpres Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun (RKP) 2017. Program Prioritas Nasional mencakup enam aspek, yaitu: (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; (5) pengalokasian sumber daya hutan untuk dikelola oleh masyarakat; serta (6) kelembagaan pelaksana reforma agraria pusat dan daerah (Kantor Staf Presiden 2017). Kebijakan tersebut di pertegas dengan lahirnya Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

D. Implementasi Reforma Agraria Pasa Masa Pemerintahan Joko Widodo

Setidaknya terdapat tiga tujuan mulia reforma agraria yang ingin dicapai yaitu menata ulang struktur agraria yang timpang dan menyelesaikan konflik agraria, serta menyejahterakan masyarakat. Reforma agraria secara fundamental memberikan program-program yang dapat menuntaskan masalah kemiskinan, meningkatkan kesejahteraan dengan kemandirian pangan nasional, meningkatkan produktivitas tanah, memberikan pengakuan hak atas tanah yang dimiliki baik secara pribadi, negara, dan tanah milik umum yang pemanfaatannya untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

Reforma agraria bentuknya ada tiga, yaitu legalisasi aset, redistribusi tanah dan perhutanan sosial. Telah ditegaskan dalam RPJM 2015-2019 menargetkan seluas 9 juta hektar, dalam skemanya legalisasi aset 4,5 juta hektar yang meliputi legalisasi terhadap tanah-tanah transmigrasi yang belum bersertifikat yaitu seluas 600.000 hektar dan legalisasi terhadap tanah-tanah yang sudah berada dalam penguasaan masyarakat seluas 3,9 juta hektar. Untuk redistribusi tanah seluas 4,5 juta hektar, meliputi Hak Guna Usaha Habis, tanah terlantar dan tanah Negara lainnya seluas 400.000 hektar dan tanah-tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan seluas 4,1 juta hektar.

Tabel 1. Capaian Reforma Agraria 2015-2021

| Reforma Agraria | Target | Capaian | Total |
|--|-------------|---|------------------|
| Legalisasi Aset 4.5 Juta Ha | | | seluas 6,54 juta |
| Tanah Transmigrasi | 0.6 Juta Ha | 168.819 bidang seluas 113.109 (18,85%) (- 486.891 Ha) | Ha (145,31%) |
| Pendaftaran Tanah/PTSL | 3.9 Juta Ha | 20,9 juta Bidang seluas 6,42 juta Ha (164,76%) | |
| Redistribusi Tanah 4.5 Juta Ha | | | Seluas 1.178.263 |
| Ex-HGU, Tanah Terlantar & Tanah Negara Lainnya | 0.4 Juta Ha | 1.433.168 bidang, 966.973 ha (241,74%) | Ha (26,18%) |
| Pelepasan Kawasan Hutan | 4.1 Juta Ha | 384.058 bidang seluas 211.290 Ha (5,15%) (- 3,71 jt Ha) | |

Sumber: Andi Tenrisau, Kebijakan Reforma Agraria. Disampaikan dalam Rapat Kerja Nasional Kementerian ATR/BPN Tahun 2021 Jakarta, 6 April 2022. Direktorat Jenderal Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

1. Reforma Agraria Tanah Transmigrasi

Pemerintah menyediakan tanah bagi penyelenggaraan transmigrasi, tanah tersebut diberikan dengan status hak milik dengan harapan dapat mengurangi kemiskinan dan terwujudnya pemerataan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Indonesia (Gibran at al., 2022). Namun sampai saat ini, masih banyak para transmigran yang belum menerima sertifikat tanah dengan berbagai alasan. Dalam pandangan Sumarja (2019) hal tersebut disebabkan adanya diklaim oleh warga lokal berdasarkan Surat Keterangan Tanah (SKT) dari kepala desa, atau tanahnya diklaim oleh perusahaan berdasarkan sertifikat HGU, atau diklaim sebagai lahan kehutanan.

Menurut Tenrisau (2022) tanah transmigrasi masih menghadapi berbagai masalah antara lain sebagai berikut: a. Okupasi/sengketa dengan masyarakat setempat b. Sengketa dengan perusahaan/tumpang tindih lahan transmigrasi dengan HGU perusahaan c. Tidak ada lahan usaha/kekurangan lahan usaha d. Tumpang tindih dengan Kawasan hutan e. Sengketa dengan instansi pemerintah f. Tata batas administrasi wilayah (antar desa, antar kecamatan, dsb) g. Legalitas areal pemukiman yang cacat hukum (belum ada usulan masyarakat/rekomendasi camat dan bupati, SK pencadangan areal dari Gubernur/Bupati belum lengkap) h. Tumpang tindih dengan hak adat/ulayat i. Terkait legalitas: Belum adanya HPL; subyek obyek.

Rumitnya legalisasi terhadap tanah transmigrasi di karena masih banyak sisa-sisa persoalan masa lalu yang belum diselesaikan, diantaranya: tanah transmigrasi yang belum dikeluarkan dari kawasan hutan; tanah transmigrasi dengan status HPL milik pemerintah

daerah dan belum diterbitkan HPL-nya; HPL yang terbit berbeda dengan tanah yang digunakan oleh masyarakat; objek yang dikuasai masyarakat tidak sesuai dengan peta yang dikeluarkan/ketidaksesuaian antara objek dan subjek; perbedaan subjek yang diusulkan oleh Dinas Transmigrasi dengan yang menguasai tanah (peralihan); pemahaman yang berbeda-beda terhadap regulasi; status tanah berkonflik yang tipologi konfliknya berbeda-beda; Departemen Transmigrasi (pusat dan daerah) tidak memiliki dokumen pendukung yang memadai (peta dan daftar peserta); adanya makelar tanah; dan jual beli di bawah tangan (Salim & Utami 2020).

Tabel 2. Legalisasi Aset Tanah Transmigrasi

| Sertifikasi Hak Milik Tanah Transmigrasi Target 0.6 Juta Hektar | |
|--|---|
| RPJMN 2015-2018 | RPJMN 2020 2024 |
| 70.412 bidang 47.176 ha 7,86% | Sertifikasi 168 rb bidang (113.109 Ha) 18,85% |

Sumber: disarikan dari Paparan Direktorat Jenderal Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional

2. Legalisasi Aset melalui Pendaftaran Tanah/PTSL

Produk akhir dari proses pendaftaran tanah adalah sertifikat tanah (Mujiburohman, 2021). Berbagai upaya telah dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN untuk mewujudkan Indonesia terdaftar dan bersertifikat pada Tahun 2025. Upaya tersebut dilakukan melalui program PTSL dengan menyempurnakan berbagai regulasi dari tahun 2017 sampai dengan 2022, misalnya menambah klausul pelibatan masyarakat melalui mekanisme PTSL Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM), menerapkan BPHTB terhutang, pengukuran melibatkan pihak ketiga, mempersingkat masa pengumuman dari 1 bulan menjadi 14 hari.

Total bidang tanah sebagai target pendaftaran tanah sebanyak 126.000.000 Bidang yang terbagi dalam 94,2 Juta Bidang Tanah Terdaftar (74,8 %) dengan capaian 31,8 Juta Bidang (25,2%) dan 79,4 Juta Bidang Tanah Bersertifikat (63 %) dengan capaian 46,6 Juta Bidang (37%) (Windayana, 2022).

Tabel 3. Progres Pendaftaran Bidang Tanah

| Capaian 5 Tahun Terakhir | | | | |
|--------------------------|-----------|------------|-----------|------------|
| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| 5.402.950 | 9.378.496 | 11.244.990 | 7.191.198 | 11.182.172 |

Sumber: Windayana, S (2022). Arah Kebijakan Direktorat Jenderal PHPT dalam Mencapai Tujuan Strategis Kementerian ATR/BPN. Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah

3. Bekas HGU, Tanah Terlantar & Tanah Negara Lainnya

Redistribusi tanah yang berasal dari tanah bekas HGU yang telah berakhir masa berlakunya atau tidak diperpanjang lagi oleh pemegang hak atau hapusnya HGU karena ketentuan undang-undang, seperti berakhirnya jangka waktu, dibatalkan haknya oleh Menteri, diubah haknya menjadi hak atas tanah lain, dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dilepaskan untuk kepentingan umum, dicabut berdasarkan undang-undang, ditetapkan sebagai tanah telantar, ditetapkan sebagai tanah musnah, pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak. Hapusnya HGU mengakibatkan tanah menjadi tanah negara. Penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan Menteri, maka salah satu penataan bekas HGU adalah untuk reforma agraria.

Kewenangan Menteri untuk penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan ini sebagai jalan keluar atas tafsir *hak prioritas* yang selama ini melekat pada bekas tanah HGU. Hapus HGU tidak serta merta hapus hak atas tanahnya, karena hak keperdataan (kepemilikan) masih melekat pada pemegang hak meskipun telah ditetapkan sebagai tanah yang langsung dikuasai negara, maka cara menghapus hak keperdataan itu adalah dengan memberi ganti kerugian kepada pemegang hak (Mujiburohman, 2021). Namun dengan terbitnya PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, maka tafsir atas hak prioritas atau hak keperdataan sudah jelas tidak ada lagi ganti kerugian terhadap pemegang hak.

Semua bidang tanah harus dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, apabila tidak dimanfaatkan, sehingga tidak memberikan manfaat ditinjau dalam perspektif hukum tanah nasional dikategorikan sebagai tanah yang ditelantarkan (Mujiburohman, 2018). Penertiban tanah terlantar tidak perkara yang mudah, karena banyak pemegang hak menggugat ke peradilan, meskipun sesungguhnya tanahnya benar ditelantarkan. Proses peradilan yang lama dan banyak kasus penertiban kalah di peradilan, hal ini menghambat proses pelaksanaan reforma agraria.

Tabel 4. Capaian Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Tahun 2018

| Tahun | Kegiatan | | |
|------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-----------|
| | Penetapan Tanah Terlantar (Ha) | Optimalisasi Tanah Terlantar (Ha) | |
| 2010-2017 | 76.384.30 | 24.825.76 | 2.389.37 |
| 2018 | - | - | 13.435.75 |
| Jumlah 2010-2018 | 76.384.30 | 24.825.76 | 15.825.12 |

Sumber: Direktur Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah. (2019). Enam Kegiatan Strategis Tahun 2019. Disampaikan pada Rapat Kerja Nasional (RAKERNAS) Kementerian ATR/BPN, Jakarta, 7 Februari 2019

Dalam evaluasi Direktorat Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah (2019), hambatan penertiban penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah adalah: 1) resistensi dari pemegang hak atas tanah/dasar penguasaan atas tanah pada saat penertiban tanah terlantar; 2) risiko tinggi bagi petugas pelaksana kegiatan penertiban tanah terlantar dan tidak adanya *backup* dari pihak keamanan; 3) risiko tidak terselesaikan tinggi karena waktu pelaksanaan penertiban membutuhkan minimal dua tahun anggaran (bersifat multiyear); 4) tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar ada yang digugat di pengadilan; 5) tidak seluruhnya TCUN merupakan tanah kosong yang tidak ada penguasaan dan penggarapan oleh masyarakat.

4. Pelepasan Kawasan Hutan

Keberhasilan memperoleh TORA yang berasal dari kawasan hutan, tidak saja ditentukan oleh keberadaan dan kondisi fisik tanahnya saja, namun juga pengaturan yang harmonis dan sinkron dengan berbagai pengaturan lainnya yang selama ini telah ada. Peran dan sinergitas (khususnya) antara Kementerian ATR/BPN dan Kementerian LHK menjadi penting dalam mewujudkan program reforma agraria (Nurlinda, 2018). Sedangkan menurut Salim et al. (2021) tanah objek reforma agraria yang berasal dari kawasan hutan memiliki tingkat kesulitannya sendiri, Selain sulit untuk berkoordinasi antar kementerian dan sektor yang terlibat dalam program reforma agraria, pelepasan kawasan hutan belum memiliki peraturan turunan dari Perpres Nomor 86 Tahun 2018.

Beberapa masalah TORA dari pelepasan kawasan hutan antara lain sebagai berikut: 1). Baru sebagian pelepasan kawasan hutan dari adendum IUPHHK yang ditindaklanjuti dengan SK Penetapan/Perubahan; 2). Tidak semua lokasi *review* RTRW diperuntukkan untuk TORA; 3). Untuk kategori permukiman transmigrasi: Daftar subjek/objek sudah banyak berubah, belum ada usulan masyarakat/rekomendasi camat dan bupati, SK pencadangan areal dari Gubernur/Bupati belum lengkap; 4). Tanda batas di lapangan sulit ditemukan untuk kategori tata batas; 5). Skala Peta Objek TORA dari Pelepasan Kawasan Hutan relatif menggunakan skala kecil (1:250.000), sehingga kesulitan untuk diidentifikasi di lapangan (Tenrisau, 2022).

Dalam mewujudkan reforma agraria saat ini banyak menemui kendala dan hambatan. Program prioritas ini tercetus dikarenakan banyaknya sengketa dan konflik yang akar masalahnya berawal dari diberikannya hak atas tanah kepada masyarakat. Menurut data yang dihimpun oleh Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (2022) jumlah kasus pertanahan total 8.111 kasus, yang terbagi ke dalam kejahatan pertanahan 60 kasus; sengketa 4.211 kasus; perkara 3.290 kasus; konflik 550 kasus, dari 51 Juta bidang tanah yang terdaftar, tanah yang bermasalah sebanyak 0,015%.

Dengan demikian redistribusi tanah merupakan salah satu cara yang dapat menyelesaikan permasalahan agraria di Indonesia.

Menurut Luthfi (2018) pelaksanaan reforma agraria pada era Jokowi dinilai lebih baik karena dapat menyatukan dua kementerian pelaksana dalam satu payung regulasi dan diawasi langsung oleh presiden. Penataan lembaga perlu dilakukan dari tingkat teratas hingga tingkat paling bawah yaitu di daerah, seperti pemerintah desa sebagai ujung tombak pelaksanaan program reforma agraria. Hal ini bertujuan untuk memastikan adanya lembaga pada setiap tingkatan sebagai upaya pemerintah dalam mengembangkan dan menjalankan program reforma agraria.

Dalam pelaksanaan program redistribusi tanah terdapat beberapa tahapan yang dilaksanakan. *Pertama*, penyuluhan kepada calon penerima objek redistribusi tanah untuk menyampaikan informasi terkait pelaksanaan program dimaksud. Penyuluhan dapat dilaksanakan beberapa pertemuan dengan harapan saat pelaksanaan kegiatan dapat berjalan lancar dengan partisipasi masyarakat yang optimal. *Kedua*, pendataan subjek dan objek redistribusi untuk mengumpulkan data terkait kegiatan yang dilaksanakan nantinya. Pendataan juga berfungsi untuk memastikan bahwa subjek dan objek redistribusi tanah telah memenuhi kriteria sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. *Ketiga*, pengukuran serta pemetaan dilakukan berdasarkan pada petunjuk teknis yang telah ada dipedomani sebagai dasar untuk menerbitkan sertipikat hak atas tanah.

Keempat, sidang panitia pertimbangan yang dilaksanakan guna membahas subjek dan objek yang menjadi produk dari kegiatan redistribusi tanah bahwa telah memenuhi kriteria sesuai dengan peraturan yang berlaku. *Kelima*, penentuan subjek dan objek redistribusi tanah. Penetapan dilaksanakan berdasarkan dari Berita Acara sidang panitia pertimbangan landreform pada tahap keempat. *Keenam*, penerbitan surat keputusan redistribusi tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan dengan dasar dari Surat Keputusan Kepala Kanwil untuk objek redistribusi tanah dan Surat Keputusan Bupati/Walikota mengesahkan subjek untuk redistribusi tanah. *Ketujuh*, pembukuan hak dan penerbitan sertipikat adalah langkah terakhir dalam proses redistribusi tanah. Pembukuan dan penerbitan dilakukan berdasarkan surat keputusan pada tahapan sebelumnya.

Dalam implementasinya di lapangan, menemui beberapa kendala yang menghambat pelaksanaan reforma agraria di tingkat daerah, yaitu: *Pertama*, permasalahan kepemimpinan. Dalam menjalankan reforma agraria yang khususnya dengan proses pelepasan kawasan hutan, dibutuhkan kepemimpinan yang dapat berkoordinasi antar lintas sektor. Koordinasi ini dibutuhkan karena dalam pelaksanaan programnya banyak

sektor yang terlibat, sesuai dengan Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Tim Reforma Agraria Nasional yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dengan dianggotai oleh Menteri ATR/BPN, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri PPN/Bappenas, Menteri KLHK, Menteri Pertanian, Menteri BUMN, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Menteri Kelautan dan Perikanan, Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Menteri Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Kepala Staf Kepresidenan, Jaksa Agung, Panglima TNI, dan KAPOLRI. Pada tingkat pusat, menurut Salim et al. (2021) hanya bersifat koordinasi. Berbeda dengan pada tingkatan di bawahnya, pada tingkat provinsi maupun pada tingkat kabupaten atau kota sebagai lembaga pelaksana reforma agraria. Di tingkat kabupaten atau kota koordinasi masih berjalan sangat lemah, salah satu faktornya dikarenakan tidak adanya sekretariat bersama sebagai fasilitas dalam melakukan rapat ataupun koordinasi.

Kedua, permasalahan kelembagaan. Dibentuknya Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) sebagai pelaksana kegiatan reforma agraria di tingkat daerah, beberapa kendala dan hambatan yang ditemui adalah tidak adanya kantor bersama sebagai sekretariat sehingga menyebabkan GTRA sulit dalam melakukan koordinasi. Sumber daya manusia yang terbatas turut menjadi faktor penghambat, pada kantor pertanahan yang menjadi program prioritas adalah PTSL, sehingga pelaksanaan kegiatan reforma agraria menjadi prioritas kedua setelah PTSL. Selanjutnya, transparansi data antar lembaga yang akan digunakan untuk pelaksanaan reforma agraria juga belum berjalan secara maksimal. Minimnya anggaran yang tersedia, dan belum maksimal untuk memanfaatkan anggaran dari pemda untuk mendukung terlaksananya reforma agraria. Dalam pandangan Resti & Wulansari (2022) kendala GTRA diantaranya: kesulitan dalam penyesuaian jadwal tim GTRA; kurangnya pemahaman masyarakat; akses ke lokasi sulit; jaringan seluler yang kurang memadai; adanya perbedaan pendapat; terbatasnya anggaran; kendala pandemi Covid-19.

Ketiga, permasalahan regulasi. Adanya regulasi atau peraturan yang tidak sinkron pada dua kementerian menjadi masalah, antara Kementerian ATR/BPN dan KLHK memiliki pemahaman masing-masing mengenai kebijakan sebagai dasar pelaksanaan reforma agraria. Hal ini terlihat jelas dari realisasi PPTKH dalam program reforma agraria masih sangat minim dikarenakan alur birokrasi yang panjang untuk melepaskan kawasan hutan guna menjadi objek dalam redistribusi tanah.

Keempat, permasalahan objek TORA. Kementerian LHK telah mengesahkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 yang di dalamnya menerangkan bahwa kawasan

hutan yang dapat menjadi sumber untuk tanah objek reforma agraria terdiri dari 7 kriteria. Dalam pemahaman terhadap peraturan tersebut banyak terjadi perbedaan antara Kementerian ATR/BPN dan KLHK, dalam proses pencadangan kawasan hutan, menurut Kementerian ATR/BPN dapat langsung dijadikan sebagai objek untuk redistribusi tanah. Padahal tertera di peraturan tersebut harus dilakukan pelepasan dari kawasan hutan terlebih dahulu agar dapat menjadi tanah objek reforma agraria.

Guna meminimalisir timbulnya sengketa dan konflik agraria pasca kegiatan, menurut Joyo Winoto (dalam Kurniawati et al., 2019) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kesuksesan suatu program reforma agraria, yaitu: *Pertama*, keinginan yang teguh dari pemerintah: Pemerintah mampu menerbitkan atau merevisi peraturan yang berkaitan dengan reforma agraria harus sejalan antar sektor. Sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih kebijakan yang dapat menghambat pelaksanaan di lapangan; *Kedua*, dukungan dari lembaga legislatif: dukungan ini bertujuan untuk memberikan kepastian kepada pelaksana di tingkat daerah sehingga dalam pelaksanaannya dapat berjalan secara beriringan baik di tingkat daerah hingga tingkat nasional karena sudah satu paham mengenai program reforma agraria; *Ketiga*, dipisahkannya pejabat pemerintah dengan para pebisnis: Pemisahan dimaksudkan agar tidak adanya kepentingan lain selain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui reforma agraria. Dikhawatirkan apabila ditunggangi oleh kepentingan para pebisnis, hanya sebagai alat untuk meningkatkan usahanya tanpa memandang tujuan sebenarnya dari reforma agraria.

Keempat, dukungan dari aparat: baik Tentara Negara Indonesia (TNI) dan Kepolisian berguna untuk menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat sehingga tidak mengganggu jalannya program tersebut; *kelima*, keterlibatan masyarakat: Kesuksesan reforma agraria juga membutuhkan dukungan penuh dari masyarakat di sekitarnya, karena masyarakat di suatu daerah pasti lebih mengerti kondisi daerahnya dan apa saja yang dapat menjadi penghambat pelaksanaan reforma agraria. Sehingga dibutuhkan kerja sama lintas sektor antara masyarakat dan pemerintah; *keenam*, ketersediaan informasi dan data yang dibutuhkan: Guna mempercepat realisasi program reforma agraria, maka dibutuhkan data dan informasi yang tepat. Sehingga dalam pelaksanaan nantinya tidak terjadi salah sasaran baik objek ataupun subjeknya; *ketujuh*, persiapan yang optimal: Persiapan yang dimaksud dapat berupa peraturan yang telah disahkan sebagai payung hukum program tersebut, data dan informasi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program nantinya, koordinasi antar sektor guna mempercepat pelaksanaan reforma agraria.

Waryanta (2016) menjelaskan bahwa pentingnya penataan akses setelah pelaksanaan redistribusi tanah untuk mengelola pemasaran produk pasca panen untuk meningkatkan hasil produksi dari tanah tersebut sebagai upaya untuk mendukung ketahanan pangan nasional. Dalam studi Istiningdyah et al. (2018) reforma agraria diharapkan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat sebagai subjek penerima redistribusi tanah. Dampak dari adanya kegiatan redistribusi tanah yang telah dirasakan masyarakat di Provinsi Jawa Tengah memberi dampak nyata bagi para petani yaitu: meratanya kepemilikan dan penguasaan tanah di wilayah tersebut, memberikan jaminan keamanan terhadap tanah yang dimiliki dengan terbitnya sertifikat, memudahkan petani untuk mengajukan pinjaman atau kredit untuk meningkatkan produktivitas dengan jaminan sertifikat, berkurangnya angka kemiskinan, meningkatnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di wilayah redistribusi tanah, naik turunannya nilai tukar petani atau NTP. Dalam studi Riyadi et al. (2020) menunjukkan bahwa reforma agraria membantu peternak sapi perah di Kabupaten Semarang dalam peningkatan produksinya melalui kepemilikan sertifikat hak atas tanah sebagai jaminan hutang dari pihak perbankan.

E. Kesimpulan

Konsep reforma agraria hanya dipahami sebagai proses individualisasi/penyertifikatan tanah, belum sampai pada tujuan utamanya yaitu mengatasi ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah. Proses individualisasi yang pada akhirnya pada mengakumulasi tanah pada segelintir orang, bahkan dalam banyak kasus penerima redis menjual kembali tanahnya dengan berbagai alasan, disisi lain kontrol negara lemah pada pasca redistribusi. Tidaklah mudah untuk menjalankan reforma agraria, banyaknya kendala dan hambatan yang menyebabkan lambannya pelaksanaan program reforma agraria di Indonesia antara lain terkait kepemimpinan, kelembagaan, peraturan dan persediaan objek redistribusi tanah. Lahirnya sengketa dan konflik merupakan efek dari program reforma agraria yang berjalan, sehingga perlu dilakukan monitoring dan evaluasi terhadap tahun berjalan. Reforma agraria dapat dilakukan dengan keteguhan yang kuat dari pemerintah, dukungan dari legislatif, pemisahan kepentingan antar pejabat dan pebisnis, dukungan aparat penegak hukum, keterlibatan masyarakat, tersedianya bahan yang dibutuhkan dan persiapan yang optimal dalam segala aspeknya.

Daftar Pustaka

- Aprianto, T. C. (2018). Reforma Agraria: Momentum Keadilan dan Kesejahteraan. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 1(39), 356–368. <https://doi.org/10.31292/jb.v1i39.177>
- Aprianto, T. C. (2021). Pelaksanaan Agenda Reforma Agraria Awal Masa Orde Baru (1967-1973). *Historia*, 3(2), 397-414.
- Chandra, A. (2022). Permasalahan Tanah Ulayat Pasca Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Sumatera Barat. *Tunas Agraria*, 5(2), 77–93. <https://doi.org/10.31292/jta.v5i2.174>
- Dempo, A. A. P., Salim, M. N., & Farid, A. H. (2021). Evaluasi Pelaksanaan Redistribusi Tanah Eks Kawasan Hutan di Kabupaten Musi Rawas. *Tunas Agraria*, 4(1), 1–21. <https://doi.org/10.31292/jta.v4i1.131>
- Ekawati, F. N. F., Salim, M. N., & Utami, W. (2019). Pemetaan partisipatif guna pengusulan tanah obyek reforma agraria (TORA) dalam kawasan hutan di Kabupaten Ogan Komering Hulu. *Tunas Agraria*, 2(3), 24-48. <https://doi.org/10.31292/jta.v2i3.37>
- Gibran, M. G., Laksamana, R., & Mujiburohman, D. A. (2022). Keabsahan Jual Beli Di Bawah Tangan Tanah Transmigrasi Di Kabupaten Mamuju Tengah. *Yurispruden: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang*, 5(1), 1-5. <http://dx.doi.org/10.33474/yur.v5i1.8897>
- Ihsan, A., & Salim, M. N. (2022). Ulayat Land and Agrarian Reform Policy in West Sumatra. *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan*, 1(2), 155–171. <https://doi.org/10.31292/mj.v1i2.17>
- Istiningdyah, R., Sutaryono, S., & Wahyuni, W. (2018). Kontribusi Redistribusi Tanah Terhadap Kenaikan Pendapatan Masyarakat di Jawa Tengah. *Tunas Agraria*, 1(1). <https://doi.org/10.31292/jta.v1i1.2>
- Junarto, R., & Djurdjani, D. (2020). Pemetaan Objek Reforma Agraria dalam Kawasan Hutan (Studi Kasus di Kabupaten Banyuwangi). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 6(2), 219–235. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v6i2.443>
- Kantor Staf Presiden 2017, Pelaksanaan Reforma Agraria, arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017.
- Khanifa, T. N., Syanurisma, S., & Luthfi, A. N. (2021). Menuju Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial di Banyuwangi, Jawa Timur: (Sebuah Telaah Spasial dan Tematik). *Widya Bhumi*, 1(2), 101–124. <https://doi.org/10.31292/wb.v1i2.12>
- Kurniawati, F., Kistiyah, S., & Luthfi, A. N. (2019). Faktor-Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Pelaksanaan Redistribusi Tanah Bekas Kawasan Hutan. *Tunas Agraria*, 2(3), 1–23. <https://doi.org/10.31292/jta.v2i3.47>

- Luthfi, A. N. (2019). Reforma Kelembagaan Dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(2), 140–163. <https://doi.org/10.31292/jb.v4i2.276>
- Maladi, Y. (2013). Reforma agraria berparadigma Pancasila dalam penataan kembali politik agraria nasional. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 25(1), 27–41. <https://doi.org/10.22146/jmh.16108>
- Manik, S. S., Martanto, R., & Salim, M. N. (2021). Potensi Tanah untuk Reforma Agraria dalam Kawasan Hutan di Pakpak Bharat, Sumatera Utara. *Tunas Agraria*, 4(3), 320–339. <https://doi.org/10.31292/jta.v4i3.153>
- Martini, S., Ash-Shafikh, M. H., & Afif, N. C. (2019). Implementasi Reforma Agraria Terhadap Pemenuhan Harapan Masyarakat Yang Bersengketa Lahan. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5(2), 150–162. <https://doi.org/10.31292/jb.v5i2.367>
- Mujiburohman, D. A. (2019). *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. Yogyakarta: STPN Press.
- Mujiburohman, D. A. (2021). Transformasi dari Kertas ke Elektronik: Telaah Yuridis dan Teknis Sertipikat Tanah Elektronik. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 7(1), 57–67. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v7i1.472>
- Mujiburohman, D. A. (2021). Legalisasi Tanah-Tanah Bekas Hak Eigendom. *Jurnal Yudisial*, 14(1), 117–137. <https://doi.org/10.29123/jy.v14i1.443>
- Mujiburrohman, D. A. (2018). Menyoal Penafsiran Tanah Telantar. *Jurnal Yudisial*, 11(1), 1–22. <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v11i1.168>
- Nurdin, I. (2018). Mewujudkan Desa Maju Reforma Agraria. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 3(1), 82–97. <https://doi.org/10.31292/jb.v3i1.228>
- Nurdin, I. (2015). Menata Ulang Kelembagaan Agraria Nasional pada Pemerintahan Jokowi-JK. *Insignia: Journal of International Relations*, 2(01), 42–53.
- Nurlinda, I. (2018). Perolehan tanah obyek reforma agraria (TORA) yang berasal dari kawasan hutan: permasalahan dan pengaturannya. *Veritas et Justitia*, 4(2), 252–273. <https://doi.org/10.25123/vej.v4i2.2919>
- Nurfaiziya, S. (2021). Study Literature Review Artikel terindeks Scopus Perihal Kebijakan Reforma Agraria di Negara-Negara Benua Asia. *Journal of Governance Innovation*, 3(2), 107–118. <https://doi.org/10.36636/jogiv.v3i2.727>
- Resti, F. A. ., & Wulansari, H. (2022). Peran Gugus Tugas Reforma Agraria Mewujudkan Kampung Reforma Agraria. *Tunas Agraria*, 5(2), 94–110. <https://doi.org/10.31292/jta.v5i2.178>

- Riyadi, A. D., Salim, N., & Mujiati, M. (2020). Pemberdayaan Masyarakat Pasca Kegiatan Ajudikasi di Desa Sumogawe Kecamatan Getasan Kabupaten Semarang. *Tunas Agraria*, 3(2), 20–39. <https://doi.org/10.31292/jta.v3i2.105>
- Rineksi, TW (2022). Penguatan Kelembagaan GTRA Dalam Menjawab Tantangan Pembaruan Agraria di Kabupaten Rejang Lebong. *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan*, 1 (2), 105-122. <https://doi.org/10.31292/mj.v1i1.10>
- Salim, M. N., Utami, W., Wulan, D. R., Pinuji, S., Mujiati, M., Wulansari, H., & Dwijananti, B. M. (2021). Menyoal Praktik Kebijakan Reforma Agraria di Kawasan Hutan. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 7(2), 149–162. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v7i2.476>
- Salim, M. N., & Utami, W. (2020). Reforma agraria, menyelesaikan mandat konstitusi: Kebijakan reforma agraria dan perdebatan tanah objek reforma agraria. STPN Press.
- Shohibuddin, M., & Salim, M. N. (Eds). (2012). *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria, 2006-2007: Bunga Rampai Perdebatan*. Sajogyo Institute and STPN Press.
- Suhendro, P (2013). Manfaat Reformasi Agraria Bagi Pemenuhan Hak-Hak Asasi Petani. *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 19(74), 60-64.
- Sulistyaningsih, R. (2021). Reforma Agraria di Indonesia. *Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan Perspektif*, 26(1), 57-64.
- Sumarja, F. X. (2019). *Menggapai Tanah Harapan. Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional Transformasi Kebijakan Agraria dan Transmigrasi: Quo Vadis Pedesaan di Indonesia* oleh LPPM Unila, 10-11 Juli 2019
- Sutadi, R. D., Luthfi, A. N., & Mujiburrohman, D. A. (2018). Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan: Orde Lama Orde Baru, dan Orde Reformasi). *Tunas Agraria*, 1(1). <https://doi.org/10.31292/jta.v1i1.11>
- Tarfi, A., & Amri, I. (2021). Reforma Agraria sebagai Jalan menuju Perdamaian yang Berkelanjutan di Aceh. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 7(2), 210–225. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v7i2.509>
- Tenrisau, A. (2021), *Panduan Pelaksanaan Gugus Tugas Reforma Agraria*, Jakarta, Direktorat Jenderal Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
- Wahyuni, H., Mujiburohman, D. A., & Kistiyah, S. (2021). Penanganan Sengketa Penguasaan Tanah Hak Adat Melalui Peradilan Adat Sumatera Barat. *Tunas Agraria*, 4(3), 352–369. <https://doi.org/10.31292/jta.v4i3.150>
- Wardhana, Y. S. (2020). Pelaksanaan Program Redistribusi Tanah Di Kawasan Tanah Adat Provinsi Papua. *Kosmik Hukum*, 20(1), 64-72. <https://doi.org/10.30595/kosmikhukum.v20i1.8625>

- Waryanta, M. (2018). Reforma Agraria: Momentum Mewujudkan Kemandirian Ekonomi Masyarakat Kecil dalam Mendukung Ketahanan Pangan. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 2(2), 179–193. <https://doi.org/10.31292/jb.v2i2.69>
- Wicaksono, A., & Purbawa, Y. (2018). Hutang Negara Dalam Reforma Agraria Studi Implementasi Mandat 9 Juta Hektar Tanah Indonesia. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(1), 24–38. <https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.214>