

PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN YANG RESPONSIF

(HASIL PENELITIAN SISTEMATIS DAN STRATEGIS STPN TAHUN 2019)

Penulis:

Sudibyanung, Koes Widarbo, Fahmi Charis MDW,
Sutaryono, Sukmo Pinuji, Wahyuni,
Setiowati, Sri Kistiyah, Yendi Sufyandi,
Aristiono Nugroho, Suharno, Nuraini Aisiyah,
Slamet Muryono, Asih Retno Dewi, Priyo Katon Prasetyo,
Sri Kistiyah, Eko Budi Wahyono, dan Bambang Suyudi

Penyunting:

Bambang Suyudi
Ahmad Nashih Luthfi
Asih Retno Dewi

STPN Press, 2019

**PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN
YANG RESPONSIF
(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2019)
©PPPM-STPN**

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh

STPN Press,

Cetakan pertama, Desember 2019

Bekerja sama dengan

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM-STPN)

Penulis:

Sudibyanung, Sutaryono, Setiowati
Aristiono Nugroho, Slamet Muryono
Eko Budi Wahyono, dkk

Editor:

Bambang Suyudi
Ahmad Nashih Luthfi
Asih Retno Dewi

Layout dan Cover: Laiq
Pracetak: Tim STPN Press

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN
YANG RESPONSIF
(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2019)

Yogyakarta: STPN Press, 2019
00 + 000 hlm.: 15.5 x 23 cm
ISBN: 978-602-7894-11-5

PENATAAN KELEMBAGAN DALAM PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DI KABUPATEN SANGGAU KALIMANTAN BARAT

Sutaryono, Sukmo Pinuji, Wahyuni

A. Latar Belakang

Salah satu permasalahan yang mengemuka dalam Rapat Kerja Teknis Direktorat Jenderal Penataan Agraria (Ditjend Pentag) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Tahun 2019 adalah pembahasan mengenai kelembagaan reforma agraria, khususnya Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA). Permasalahan tersebut adalah: (a) pelaksanaan Gugus Tugas Reforma Agraria belum efektif, terutama dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan akses reform/pemberdayaan masyarakat yang terintegrasi dengan aset reform; dan (b) belum seluruh kegiatan GTRA dilaksanakan, seperti pengumpulan data TORA/potensi akses reform, sinkronisasi data aset dan akses, penyusunan basis data, penyusunan *success story* dan pelaporan (Dirjend Penataan Agraria, 2019). Hal tersebut menjadi kontra produktif dengan arahan Presiden dalam Rakernas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (10-12 Januari 2018), yang menyatakan bahwa Reforma Agraria (RA) dan redistribusi tanah telah dibicarakan bertahun-tahun, tetapi hingga kini belum menjadi kenyataan.

Salah satu rumusan Rakernas Kementerian ATR/BPN Tahun 2018 menunjukkan bahwa salah satu faktor penentu keberhasilan pelaksanaan Reforma Agraria adalah tersedianya Tanah Objek Reforma Agraria

(TORA) yang berasal dari klaster transmigrasi, HGU yang telah berakhir, tanah terlantar ataupun Tanah Negara lainnya serta TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan. Ketersediaan TORA, baik dalam kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan, telah diatur melalui dua peraturan presiden yang berbeda. TORA dalam kawasan hutan telah diatur oleh Perpres Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH). TORA di luar kawasan hutan diatur melalui Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Penelitian penyelesaian penguasaan tanah kawasan hutan yang dilakukan oleh Sutaryono & Gumelar (2018) di Kabupaten Bengkayang Kalimantan Barat menunjukkan bahwa permasalahan kelembagaan merupakan salah satu yang krusial. Meskipun secara kelembagaan terdapat berbagai permasalahan yang perlu diperhatikan, tetapi secara keseluruhan agenda RA di Provinsi Kalimantan Barat pada tahun 2018 menunjukkan kinerja terbaik, yang ditunjukkan oleh penghargaan dari Menteri ATR/Kepala BPN pada Rapat Kerja Nasional Tahun 2019. Dari target redistribusi tanah sejumlah 71.800 bidang, terealisasi 71.371 sertipikat atau mencapai 99,40%.

Salah satu kabupaten yang berhasil merealisasikan redistribusai tanah sebesar 100% dari target yang ditetapkan adalah Kabupaten Sanggau yaitu sejumlah 7.500 bidang. Obyek TORA yang diredis-tribusikan berasal dari pelepasan kawasan hutan dimana 20% dari tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dan dari tanah Negara lainnya. Proporsi terbesar berasal dari tanah Negara lainnya, yang mencapai 93,72%, walaupun potensi dari pelepasan kawasan hutan dan 20% dari tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU juga besar (Yuliana, 2018). Berkenaan dengan hal tersebut, maka kajian penataan kelembagaan untuk mempercepat akselerasi pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Sanggau Provinsi Kalimantan Barat menjadi penting untuk dilakukan.

Mengingat pentingnya penataan kelembagaan dalam mengakselerasi pelaksanaan RA, maka artikel ini menyoroti beberapa permasalahan, di antaranya adalah pihak-pihak yang terlibat dan permasalahan yang dihadapi mereka dalam pelaksanaan RA di Sanggau, penataan kelembagaan untuk

mempercepat pelaksanaan RA; serta alternatif solusi dalam penyelesaian permasalahan kelembagaan RA.

Dengan fokus terhadap permasalahan tersebut maka artikel ini berkontribusi dalam mengidentifikasi pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan RA di Kabupaten Sanggau; mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi masing-masing pihak dan alternatif solusinya; serta ulasan mengenai strategi penataan kelembagaan untuk mempercepat pelaksanaan RA.

Guna mendalami permasalahan di atas, artikel hasil penelitian ini menggunakan Segitiga Metode Penelitian yang dirumuskan oleh Yunus (2010). Terkait populasi, penelitian ini menggunakan *case study*, dimana lokasi yang dipilih tidak merepresentasikan kondisi penguasaan tanah di luar kawasan hutan di berbagai wilayah. Analisis data dilakukan secara kualitatif dan kuantitatif merujuk pada data-data di lapangan, terutama berkenaan dengan sebaran penguasaan tanah, subyek yang menguasai tanah serta respon dari berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam penataan penguasaan tanah di luar kawasan hutan.

Penelitian dilaksanakan di wilayah Kabupaten Sanggau Kalimantan Barat. Pemilihan lokasi didasarkan atas pertimbangan berikut:

1. Kabupaten Sanggau termasuk satu yang berhasil melaksanakan reforma agraria dari beberapa kabupaten di Provinsi Kalimantan Barat;
2. Informasi awal dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau, terdapat kesulitan dalam melaksanakan redistribusi tanah yang berasal dari 20% tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU;
3. Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau pada tahun 2019 mendapatkan target terbesar (14.000 bidang dari total 100.000), dibanding kantor pertanahan kabupaten/kota di wilayah Kalimantan Barat.

B. Reforma Agraria: Peluang Menyelesaikan Berbagai Persoalan

Sebagai sebuah negara agraris, muncul sebuah pertanyaan, apakah memungkinkan bagi Indonesia untuk menerapkan kebijakan reforma agraria menjadi satu strategi dalam menyelesaikan berbagai persoalan agraria-pertanahan? Apabila mungkin, bagaimana menerapkannya

dalam konteks pembangunan nasional yang berpihak pada rakyat? Pertanyaan ini penting diajukan mengingat pengalaman di berbagai negara –sebut saja Jepang, Taiwan, Korea Selatan, China dan Vietnam –telah berhasil mentransformasikan struktur agraria ke dalam suatu sistem pertanian individual yang mampu mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat (Griffin *et al.* 2002). Bahkan reforma agraria menjadi faktor penting yang mendukung keberhasilan dalam proses industrialisasi (Kay 2002). Tidak hanya di negara-negara Asia, negara-negara di Amerika Latin-pun telah sejak lama menerapkan kebijakan reforma agraria untuk memperbaiki struktur penguasaan tanahnya, seperti Meksiko, Nikaragua, Honduras, Brazil, Ekuador dan Peru pada awal 1970an. Bahkan, di negara berkembang lain seperti Bolivia, Kolumbia dan Venezuela, kebijakan reforma agraria masih dirasakan hingga saat ini.

Optimisme penerapan reforma agraria untuk menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan di negeri agraris ini, dapat ditengok pada tujuan reforma agraria yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan penyelesaian permasalahan penguasaan tanah. FAO mencatat beberapa hal terkait isu tersebut, yang meliputi: (1) tingginya ketidakadilan distribusi tanah; (2) penguasaan tanah luas tetapi intensitas pertaniannya rendah; (3) semakin meningkatnya petani tidak bertanah dan atau unit-unit usaha yang tidak ekonomis; dan (4) konflik tanah yang semakin meluas (Cox *et al.* 2003). Oleh karena itu, aspek penguasaan tanah menjadi hal paling *urgent* untuk mendapatkan perhatian. Demikian juga dalam konteks reforma agraria, utamanya berkenaan dengan penguasaan tanah obyek reforma agraria.

Tujuan dilaksanakannya Reforma Agraria adalah untuk mengusahakan suatu proses perubahan keseluruhan sistem hubungan sosial ekonomi masyarakat perdesaan yang mengacu kepada perubahan dari struktur masyarakat yang bersifat ‘agraris-tradisional’ menjadi suatu struktur masyarakat di mana pertanian tidak lagi bersifat eksklusif melainkan terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya secara nasional, lebih produktif, dan kesejahteraan rakyat meningkat, tertanganinya konflik sosial serta mengurangi peluang terjadinya konflik dimasa yang akan datang (Harriss 1982 dalam Wiradi 2009). Meskipun

begitu, di Indonesia, implementasi reforma agraria belum tampak sebagai prioritas pemerintah. Pelaksanaan redistribusi lahan sebagai agenda utama berjalan sangat lambat. Dari target 4,5 juta hektar selama 2015-2019, realisasinya baru 36.000 hektar atau kurang dari 1% dari target (Kompas, 9-1-2017). Data dari Ditjend Penataan Agraria (Januari 2020), dalam kurun waktu tahun 2014 – 2019 berhasil meredistribusikan tanah yang berasal dari Ex HGU, tanah terlantar dan tanah negara lainnya seluas 795.825 ha (1.167.023 bidang) dan berasal dari pelepasan Kawasan hutan seluas 32, 756 ha (47.116 bidang).

Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk menjalankan reforma agraria. Kantor Staf Presiden (KSP) telah menyusun Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria Tahun 2016 – 2019, yang mencakup 6 komponen program, yakni: (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, yang ditujukan untuk menyediakan basis regulasi yang memadai bagi pelaksanaan agenda-agenda Reforma Agraria; (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengidentifikasi subjek penerima dan objek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan penguasaan dan kepemilikannya; (3) Memberikan kepastian hukum dan penguatan hak dalam upaya mengatasi kesenjangan ekonomi dengan meredistribusi lahan menjadi kepemilikan rakyat; (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria; (5) Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat; dan (6) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah, untuk memastikan untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah.

Hal tersebut telah dituangkan dalam RPJMN 2015-2019 yang menyebutkan bahwa sebanyak 5,5 juta hektar tanah yang masuk dalam agenda reforma agrarian di luar kawasan hutan, yang meliputi: (1) tanah transmigrasi yang belum bersertipikat (0,6 juta hektar); (2) legalisasi aset (3,5 juta hektar); dan (3) tanah HGU yang habis masa berlakunya dan tanah terlantar (1 juta hektar). Kebijakan terbaru berkenaan dengan agenda reforma agraria di luar kawasan hutan adalah diterbitkannya Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

C. Pelaksanaan Reforma Agraria di Kabupaten Sanggau

Secara garis besar, pelaksanaan reforma agraria di Provinsi Kalimantan Barat meliputi total luas wilayah sebesar 64.381 hektar, yang dilaksanakan di 7 (tujuh) wilayah Kabupaten/Kota. Tabel 1 berikut menunjukkan pelaksanaan kegiatan reforma agraria secara keseluruhan di Provinsi Kalimantan Barat.

Tabel 1 Kegiatan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan (non-inver) provinsi Kalimantan Barat tahun 2018.

No	Kabupaten / Kota	Alokasi 20% Dari Pelepasan Kawasan Hutan Untuk Perkebunan	Hutan Produksi Yang Dapat Di Konversi (Hpk) Tidak Produktif	Program Pemerintah Untuk Pencadangan Pencetakan Sawah Baru	Total Luas (Ha)
1	Bengkayang	6.533	-	-	6.533
2	Kapuas Hulu	-	3.806	6.987	10.793
3	Ketapang	21.822	6.636	5.905	34.363
4	Kubu Raya	1.784	2.559	-	4.343
5	Landak	-	-	-	-
6	Sanggau	4.015	992	3.342	8.349
7	Sekadau	-	-	-	-
Total Luas (Ha)		34.154	13.993	16.234	64.381

Sumber : Laporan GTRA Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2018

Dari data tersebut, di tahun 2018 Kabupaten Sanggau telah melaksanakan redistribusi tanah dari hasil inver PPTKH seluas 14.563 hektar, yang terdiri dari permukiman, fasilitas umum, fasilitas sosial dan pertanian lahan kering sumber mata pencaharian masyarakat setempat. Sementara itu, untuk mekanisme non-inver, Kabupaten Sanggau telah melakukan redistribusi tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan, hutan produksi yang dapat dikonversi, serta pencadangan pencetakan sawah baru seluas 8.349 hektar. Total pelaksanaan reforma agraria tahun 2018 di Kabupaten Sanggau sebanyak 7.500 bidang, yang dapat direalisasikan sejumlah 100%, serta melakukan kegiatan IP4T sebanyak 3000 bidang, yang akan menjadi target lokasi TORA di tahun 2019.

Mengikuti kesuksesan pelaksanaan reforma agraria di tahun 2018 yang berhasil mensertipikatkan 100% dari seluruh target yang ada, di tahun 2019 Kabupaten Sanggau ditargetkan untuk dapat melakukan redistribusi tanah sejumlah 14.000 bidang, yang tersebar di 13 kecamatan

yang ada di kabupaten tersebut. Tanah objek reforma agraria tersebut terdiri dari 6 (enam) macam objek, di antaranya berasal dari pelepasan HGU, pelepasan kawasan hutan hasil tata batas BPKH, pelaksanaan PPTKH, reforma agraria pada tanah negara lainnya, serta pelaksanaan redistribusi tanah hasil pendataan IP4T di tahun sebelumnya, yang mencakup wilayah seluas kurang lebih 14.459 hektar. Secara lebih detail, data tersebut disajikan dalam tabel 2.

Tabel 2. Pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Sanggau Tahun 2019.

No.			
1	Pelepasan HGU (kebun Ganda Prima)	8.086,12 hektar, meliputi 3.849 bidang.	Kecamatan Tayun Hulu Kecamatan Kembayan
2	Pelaksanaan IP4T (tahun 2018)	2.115 hektar, meliputi 3000 bidang	Kecamatan Toba
3	Tanah negara lainnya	900 bidang	Kecamatan Meliau
4	Pelepasan kawasan hutan hasil tata batas BPKH (non-inver)	604,78 hektar	Kecamatan Jangkang Kecamatan Kembayan
5	Pelaksanaan PPTKH (Inver)	17.723,39 hektar	Kec. Beduai, Kec. Bonti, Kec. Entikong, Kec. Kapuas, Kec. Kembayan, Kec. Mukok, Kec. Noyan, Kec. Parindu, Kec. Sekayan, Kec. Jangkang.
6	20% pelepasan kawasan hutan kepada perusahaan (PT. SJAL)	2.069 hektar, meliputi 3.849 bidang.	Kecamatan Meliau.

Sumber: Rekap hasil kegiatan redistribusi tanah Kabupaten Sanggau per 1 November 2019.

1. Tahapan Pelaksanaan

Secara garis besar, tahapan dalam pelaksanaan redistribusi tanah di Kabupaten Sanggau terbagi menjadi 7 (tujuh) tahap, yaitu:

a. Penyuluhan.

Pada tahap ini, dilakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai reforma agraria dan redistribusi tanah, persyaratan yang harus dipenuhi, serta prosedur yang harus diikuti. Pada tahapan ini juga dilakukan observasi mengenai objek dan subjek reforma agraria, sebagai persiapan dalam pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi.

b. Inventarisasi dan identifikasi objek dan subjek reforma agraria.

Kegiatan ini bertujuan untuk mengidentifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di lokasi yang akan

ditetapkan sebagai obyek redistribusi tanah. Kegiatan inventarisasi tanah ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau. Data yang diperoleh berasal dari monografi desa, data dan peta administrasi desa, data dan peta perencanaan tata ruang, data dan peta kawasan hutan, observasi langsung di lapangan, serta data lain yang mendukung. Output dari kegiatan ini adalah sket lokasi calon objek reforma agraria, disertai data P4T dan data pendukung lainnya, yang digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pemberian hak untuk redistribusi tanah.

c. Pengukuran dan pemetaan.

Tahapan selanjutnya adalah pengukuran dan pemetaan, yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan. Kegiatan pengukuran dan pemetaan ini dilakukan dengan merujuk pada Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

d. Sidang Panitia Pertimbangan Landreform (PPL).

Sidang PPL merupakan pra-kondisi dalam penetapan objek dan subjek reforma agraria. Input data dalam kegiatan ini adalah hasil pengukuran dan pemetaan serta data hasil inventarisasi P4T yang sudah dilaksanakan sebelumnya.

e. Penetapan objek dan subjek reforma agraria. Objek reforma agraria ditetapkan oleh Menteri ATR/BPN yang dilimpahkan kepada Kanwil ataupun Kantah setempat, sementara subjek reforma agraria ditetapkan oleh Bupati setempat.

f. Penerbitan SK redistribusi tanah, yang merupakan hasil dari sidang PPL, dan dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau.

g. Pendaftaran hak dan penerbitan sertipikat. SK Redistribusi tanah tersebut kemudian ditindak lanjuti dengan kegiatan pendaftaran tanah, diikuti dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah bagi objek reforma agraria.

2. Peran Institusi Pertanahan dan non-Pertanahan dalam Reforma Agraria

Reforma agraria merupakan tugas pemerintah yang dilaksanakan oleh kementerian/lembaga (KL) terkait yang dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Perekonomian. Secara kelembagaan,

penyelenggaraan reforma agraria dikordinasikan oleh Tim Reforma Agraria Nasional yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Perekonomian. Dalam menjalankan tugas Tim Reforma Agraria Nasional dibentuk Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA), baik GTRA Pusat, Provinsi maupun GTRA Kabupaten/Kota.

Dalam konteks operasionalnya, Tim Reforma Agraria dibantu oleh GTRA, baik pusat maupun daerah. Secara teknis, GTRA masing-masing tingkatan dibentuk Tim Pelaksana Harian yang secara kelembagaan ditangani oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Secara kelembagaan, pihak-pihak yang terlibat dalam kerja kolaboratif penyelenggaraan RA terbagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yakni institusi pertanahan, institusi non pertanahan dan masyarakat. Dalam konteks Kabupaten Sanggau, ketiga pihak memberikan kontribusi secara nyata terhadap proses-proses reforma agraria, meskipun dengan porsi dan tensi yang berbeda-beda.

a) Peran Institusi Pertanahan

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional merupakan salah satu institusi utama penyelenggara reforma agraria. Berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian tentang Tim Reforma Agraria, Menteri ATR/Kepala BPN bertindak sebagai Ketua Kelompok Kerja Legalisasi dan Redistribusi TORA, sedangkan dalam Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat, Menteri ATR/Kepala BPN bertindak sebagai Ketua GTRA Pusat.

Sebagai tindaklanjut atas tugas pokok yang diberikan, secara kelembagaan, Kementerian ATR/BPN menerbitkan Petunjuk Teknis Kegiatan Landreform 2019, yang terdiri dari: (1) Petunjuk Teknis Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T); (2) Petunjuk Teknis Redistribusi Tanah dan (3) Petunjuk Gugus Tugas Reforma Agraria. Di luar ketiga petunjuk teknis tersebut diterbitkan pula Petunjuk Teknis Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat Dalam Skema Akses Mengikuti Aset (Pemberdayaan Masyarakat Pasca Legalisasi Aset) Tahun 2019.

Untuk kelembagaan RA pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, institusi pertanahan selalu menjadi aktor utama, sekaligus

aktor penggerak. Hal ini berarti bahwa GTRA Provinsi dan GTRA Kabupaten/Kota belum akan bergerak apabila Kepala Kanwil BPN dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Ketua Pelaksana Harian GTRA belum secara aktif menjalankan berbagai agenda reforma agraria.

Di wilayah penelitian, operasionalisasi pelaksanaan reforma agraria di Sanggau belum sepenuhnya bergantung pada kelembagaan RA yang sudah dibentuk. Apalagi GTRA yang dibentuk Bupati belum mendapatkan alokasi anggaran. Pelaksanaan RA di Kabupaten Sanggau dapat berjalan dengan baik karena sikap proaktif jajaran Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau, yang dipimpin oleh Kepala Kantor Pertanahan. Beberapa strategi yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dan jajarannya untuk menyelesaikan target tersebut antara lain:

- 1) Secara proaktif mencari data, peta dan SK Pelepasan Kawasan Hutan ke BPKH, utamanya terkait dengan pelepasan Kawasan ataupun peta indikatif TORA yang dihasilkan oleh BPKH;
 - 2) Secara aktif menjalin kerjasama dengan stake holder terkait, utamanya Bupati dan perangkat daerahnya;
 - 3) Mendorong segera dibentuknya GTRA Kabupaten Sanggau, yang telah ditetapkan dengan SK Bupati Nomor 119 Tahun 2018 tentang Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Sanggau pada tanggal 31 Maret 2018;
 - 4) Mendorong pemberlakuan SKB 3 Menteri, yakni Menteri ATR/BPN, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis. Untuk wilayah Provinsi Kalimantan Barat, termasuk dalam Kategori III, dimana biaya persiapan pembiayaan pendaftaran tanah sistematis ditetapkan sebesar Rp. 250.000,-. Dalam hal ini Kabupaten Sanggau juga menetapkan biaya sesuai dengan keputusan tersebut, yang diperkuat melalui Keputusan Bupati.
- b) Peran Institusi non-Pertanahan
- Secara umum institusi non pertanahan dapat dibagi menjadi beberapa *stakeholder* seperti: (1) pemerintah pusat, yakni kementerian koordinator perekonomian dan kementerian lingkungan hidup dan

kehutanan; (2) pemerintah daerah, yakni pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten; (3) pemerintah desa; dan (4) *Non-Government Organization (NGO)*.

Institusi non pertanian pada pemerintah pusat yang berperan dalam agenda reforma agraria adalah Kementerian Koordinator Perekonomian dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Dalam hal ini kementerian koordinator perekonomian telah berperan memberikan landasan hukum pembentukan kelembagaan reforma agraria melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 73 Tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria. Dalam konteks reforma agraria pada kawasan hutan, yang lebih dikenal dengan Penyelesaian Penguasaan Tanah Kawasan Hutan pasca terbitnya Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang PPTKH, Kementerian Koordinator Perekonomian mengeluarkan Permenko No. 3/2018 tentang Pedoman Tim Inver PPTKH.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menjadi penanggungjawab dan pelaksana pada Kelompok Kerja Pelepasan Kawasan Hutan dan Perhutanan Sosial, yang dipimpin langsung oleh Menteri LHK. Secara garis besar Kementerian LHK mempunyai peran dalam penetapan Kawasan hutan yang akan dilepaskan ataupun berkenaan dengan TORA yang berasal dari Kawasan hutan serta kawasan hutan yang akan diberikan kepada masyarakat dalam skema perhutanan sosial. Dalam hal ini KLHK secara nasional telah mengeluarkan peta indikatif TORA dengan luas lebih dari 4 juta hektar yang terdiri dari 2 kelompok, yakni: (a) Skema Inver, yakni yang langsung dilepaskan dan menjadi objek TORA; dan (b) Skema Non-Inver, yang ditindaklanjuti melalui PPTKH.

Dalam konteks Kawasan hutan di Kalimantan Barat, pada awalnya luas kawasan hutan ditetapkan melalui Tata Guna Hutan Kesepakatan pada tahun 1982 dengan luasan 9.204.375 hektar (SK Menteri Kehutanan Nomor 757 Tahun 1982). Pada tahun 2000 diubah melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 259 Tahun 2000, luas kawasan hutan di Kalimantan Barat menjadi 9.178.760 hektar. Pada tahun 2013 mengalami perubahan yang signifikan. Melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 936 Tahun 2013, luas kawasan hutan turun menjadi 8.355.597 hektar. Kemudian pada kondisi terakhir, luas kawasan hutan di

Kalimantan Barat mencapai 8.389.600 hektar yang diatur melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 733 Tahun 2014.

Berdasarkan temuan di lapangan, khususnya di wilayah Kabupaten Sanggau, secara fisik terdapat Kawasan hutan yang dilepaskan tidak memungkinkan untuk ditindaklanjuti dengan redistribusi tanah ke masyarakat, terutama Kawasan dengan kemiringan lereng yang curam dan kesuburan tanah yang dianggap rendah. Contoh Kawasan yang sudah dilepaskan, tetapi tidak bisa ditindaklanjuti adalah di Kawasan Entikong, dimana kemiringan lereng hingga mencapai 40%.

Institusi non pertanahan yang mempunyai peran penting dalam agenda reforma agraria adalah Bupati dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Secara normatif Bupati menjadi Ketua GTRA. Adapun OPD Kabupaten/Kota yang terlibat dalam GTRA adalah OPD yang membidangi: (a) tata ruang; (b) lingkungan hidup dan kehutanan; (c) desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi; (d) pertanian; (e) kelautan dan perikanan; (f) pekerjaan umum dan perumahan rakyat; (g) koperasi, usaha kecil dan menengah; (h) pemberdayaan masyarakat; (i) perindustrian; (j) perdagangan; (k) Badan Usaha Milik Daerah; (l) keuangan; (m) energi sumber daya mineral; dan (n) perencanaan pembangunan daerah.

Peran Bupati Sanggau dalam pelaksanaan reforma agraria sangat besar, baik dalam penetapan kebijakan maupun dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam penetapan kebijakan Bupati Sanggau telah memasukkan agenda RA di dalam RPJMD Tahun 2014 - 2019, menetapkan GTRA sebagai organisasi pelaksana reforma agraria, serta membentuk Panitia Pertimbangan Landreform (PPL).

Dalam pelaksanaan kebijakan, sebagai Ketua PPL Bupati Sanggau telah berperan dalam memimpin Sidang PPL yang membahas: (a) letak, status, luas, penggunaan, penguasaan, kesesuaian rencana tata ruang, dan kondisi tanah "*clean and clear*"; (b) objek dan subjek yang akan diusulkan untuk ditetapkan menjadi Objek dan Subjek Redistribusi; (c) calon subjek redistribusi; (d) pemberian pertimbangan dan rekomendasi dalam penetapan Objek dan Subjek Redistribusi; (e) penetapan besarnya ganti kerugian dan harga tanah apabila objek redistribusi berasal dari tanah kelebihan maksimum dan absentee sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Selain itu Bupati juga mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 5 Tahun 2018 tentang Standar Biaya Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Peraturan Bupati tersebut digunakan sebagai dasar bagi pemerintah desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan persiapan pendaftaran tanah. Dalam hal ini, peraturan bupati ini juga digunakan dalam pensertipikatan tanah hasil redistribusi, dimana besaran biaya tidak boleh melebihi Rp. 250.000. Peraturan bupati ini menunjukkan bahwa bupati memberikan dasar bagi pembiayaan yang ditanggung oleh masyarakat secara jelas, yang disebutnya sebagai bagian dari upaya partisipasi aktif masyarakat dalam kegiatan pendaftaran tanah.

Desa dan pemerintah desa adalah sebuah entitas yang mampu memandirikan diri dengan mengembangkan aset-asetnya sebagai sumber penghidupan. Dalam hal ini pemerintah desa mempunyai peran dalam hal fasilitasi dan pendampingan, baik dalam kegiatan perencanaan maupun sosialisasi, serta dalam kegiatan pelaksanaan pengukuran dan pengumpulan data yuridis.

Selain itu di Sanggau juga terdapat keterlibatan dan peran *NGO* dalam pelaksanaan reforma agrarian. Melalui wawancara dengan aktifis *NGO*, baik pada kesempatan Rembug Nasional Reforma Agraria pada tahun 2018 maupun pada saat kunjungan ke lapangan pada tahun 2019 (komunikasi pribadi dengan Ipur dan Cion 30 September 2019). Berdasarkan interview yang dilakukan, beberapa hal penting yang dapat dicatat antara lain: (a) Masih terdapat perbedaan persepsi antara Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial, sehingga *NGO* yang bergerak di bidang kehutanan dengan Perhutanan Sosial, tidak lagi mengkaitkan dengan Reforma Agraria; (b) Terdapat 5 *NGO* yang terlibat dalam Pokja Perhutanan Sosial Kabupaten Sanggau, yakni: Asosiasi Masyarakat Adat Nusantara (Aman), LPagar, Yayasan Perhutanan Sosial Bumi Katulistiwa (YPSBK), LPBBT dan Yayasan Pancur Kasih; (c) Pokja tersebut difasilitasi kantor sekretariat oleh Bupati di komplek kantor Bupati; (d) Terdapat 4 *NGO* yang terlibat sebagai bagian dari Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA); (e) Pemerintah Kabupaten Sanggau juga melibatkan kalangan akademisi sebagai konsultan ahli, yakni Dosen Kehutanan dan Dosen Fisipol pada Universitas Tanjung Pura Pontianak.

Secara operasional, sebagaimana NGO yang ada di Indonesia mereka berperan dalam menumbuhkan *critical mass* di dalam masyarakat dan melakukan berbagai pendampingan terkait agenda reforma agraria. Namun sayangnya hingga saat ini masing-masing NGO yang terlibat dalam RA dan PS di Kabupaten Sanggau belum memiliki satu dokumen yang berisi kesepakatan dan kesepakatan tentang agenda RAPS. Bahkan di antara aktifis NGO-pun belum ada pemahaman yang clear terkait dengan RAPS, dan ada kecenderungan aktivis yang bergerak di PS akan mengambil jarak dengan agenda RA, demikian pula sebaliknya. Dengan demikian, peran NGO dalam pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Sanggau dapat dikatakan belum efektif.

D. Strategi Penataan Kelembagaan Pelaksanaan Reforma Agraria

Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016 – 2019 yang disusun oleh Kantor Staf Presiden *feasible* diorientasikan untuk menjadi rujukan dalam menjalankan agenda reforma agraria oleh para pemangku kepentingan. Terdapat 6 (enam) Program Prioritas yang diperlukan untuk menjalankan reforma agraria dimana keseluruhan program ini harus dilakukan secara simultan oleh pemangku kepentingan yang berhubungan dengan reforma agraria.

Enam program tersebut antara lain penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agrarian, penataan dan pemilikan TORA, penataan penguasaan dan pemilikan TORA, kepastian hukum legalitas aset TORA, pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan, pemanfaatan dan produksi atas TORA, pengalokasian sumberdaya hutan untuk dikelola rakyat, serta kelembagaan pelaksanaan RA di pusat dan daerah. Saat ini, pada dasarnya keenam program prioritas di atas sudah dilakukan, meskipun masih terdapat berbagai keterbatasan. Namun demikian, persoalan yang hingga kini masih menjadi persoalan adalah persoalan kelembagaan, utamanya kelembagaan reforma agraria di daerah.

Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) belum sepenuhnya terbentuk di wilayah Kalimantan Barat. GTRA kabupaten/kota yang sudah terbentuk baru 10 kabupaten dari sejumlah 14 kabupaten/kota se-Kalimantan Barat. Salah satu GTRA yang aktif dan produktif adalah GTRA Kabupaten

Sanggau. GTRA Kabupaten Sanggau terbentuk pada tanggal 31 Januari 2018. GTRA ini adalah GTRA pertama kali di Kalimantan Barat, bahkan sebelum terbentuknya GTRA Provinsi, yang baru dibentuk pada tanggal 6 Januari 2019.

Strategi penataan kelembagaan yang dapat diterapkan untuk mempercepat pelaksanaan reforma agraria di daerah antara lain: (1) Intervensi Kebijakan Pemerintah Daerah; (2) Berbagi Peran dalam Pelaksanaan RA; dan (3) Optimalisasi Gugus Tugas Reforma Agraria. Intervensi pemerintah Kabupaten Sanggau dalam pelaksanaan Reforma Agraria dilakukan oleh Bupati, baik secara formal maupun secara informal. RPJMD dimana Agenda Reforma Agraria dimasukkan dalam RPJMD Kabupaten Sanggau Tahun 2014 - 2019, khususnya pada Misi ke-3 yakni Pengembangan Ekonomi Kerakyatan. Selanjutnya dilakukan pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria melalui Keputusan Bupati Nomor 119 Tahun 2018 pada tanggal 31 Januari 2018. Selain itu dilakukan pembentukan Panitia Pertimbangan Landreform. Sebagai tindak lanjut dari pembentukan GTRA, maka agenda operasionalisasi landreform segera dijalankan. Berdasarkan Petunjuk Teknis Redistribusi Tanah Tahun 2019, salah satu kewenangan Bupati/Walikota adalah menetapkan SK Panitia Pertimbangan Landreform (PPL). Salah satu tugas PPL adalah memberikan pertimbangan objek dan subjek yang akan ditetapkan menjadi Objek dan Subjek Redistribusi berdasarkan hasil pengukuran dan pemetaan serta inventarisasi dan identifikasi objek dan subjek. Dalam hal ini Bupati Sanggau telah menetapkan Keputusan Bupati Nomor 139 Tahun 2019 tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Sanggau.

Memberlakukan Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri, yakni Menteri ATR/BPN, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis. Untuk wilayah Provinsi Kalimantan Barat, termasuk dalam Kategori III, dimana biaya persiapan pembiayaan pendaftaran tanah sistematis ditetapkan sebesar Rp. 250.000. Dalam hal ini Bupati Sanggau juga menetapkan biaya sesuai dengan keputusan tersebut.

Selanjutnya untuk intervensi informal yang dilakukan antara lain:
1) Bupati secara pribadi dan kelembagaan selalu mensosialisasikan dan

mendorong agenda reforma agraria, karena masyarakat membutuhkan kepastian hak atas pada tanah-tanah yang sudah dikuasainya, utamanya untuk HGU yang dilepaskan dan Kawasan Hutan (area penggunaan lain - APL); 2) Agenda RA sudah dikembangkan Bersama, bahkan agenda reforma agraria diikuti dengan penyelesaian masalah yang terkait, seperti kependudukan dan SIM; 3) Mengembangkan strategi pembangunan yang terintegrasi dengan pembangunan desa, melalui Program Pembangunan Desa Fokus; 4) Saat ini masih terdapat 32 desa di Sanggau yang belum ada listriknya dan angka kemiskinan relatif rendah (4,26%). Dalam setiap kesempatan Bupati selalu menekankan bahwa salah satu strategi untuk mengatasi kemiskinan adalah melalui penguatan hak atas tanah. Penguatan hak atas tanah ini salah satunya dilakukan melalui agenda reforma agraria.

Di luar intervensi kebijakan yang dilakukan oleh Bupati dan Pemerintah Daerah sebagaimana di atas, intervensi yang dapat dikembangkan untuk percepatan pelaksanaan agenda reforma agraria antara lain: (1) mensinkronkan tanah-tanah objek reforma agraria ke dalam arahan pola ruang pada RTRW Kabupaten/Kota, agar sesuai dengan sifat dan status haknya; (2) meng-*enclave* kawasan hutan yang sudah dikuasai dan dikelola oleh masyarakat dan memenuhi syarat untuk dilakukan pelepasan dari kawasan hutan, menjadi kawasan yang memungkinkan diberikan hak atas tanah; (3) mengakomodasi objek-objek reforma agraria dan menjadi dasar dalam penyusunan dan/atau revisi RTRW; (4) mensinkronisasikan urusan penataan ruang daerah yang menjadi domain pemerintah daerah dengan urusan agraria-pertanahan yang menjadi urusan pemerintah; (5) memastikan paradigma *land management* yang mencakup aspek penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) menjadi basis dalam kebijakan penataan ruang, sehingga mampu mendukung agenda-agenda reforma agraria.

Secara normatif, kerja kolaboratif sudah digariskan dalam Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Namun demikian, operasionalisasi di lapangan masih terkesan setengah hati. Sebagai contoh, hingga saat ini belum seluruh wilayah provinsi dan kabupaten/kota terbentuk GTRA. Beberapa wilayah yang GTRA-nya sudah terbentukpun, belum didukung dengan penganggaran dan agenda kerja yang jelas. Beberapa hal yang

perlu diperhatikan dan didorong agar agenda reforma agraria dapat dijalankan secara bersama-sama antara lain:

- 1) Perlu adanya pengarusutamaan (*mainstreaming*) reforma agraria kepada seluruh stake holder yang berkepentingan dan bersinggungan dengan urusan reforma agraria;
- 2) Pemerintah, dalam hal ini presiden harus memberikan dukungan dalam pelaksanaan Perpres 86 Tahun 2018 melalui kementerian/ lembaga terkait;
- 3) Reforma agraria harus dijadikan salah satu agenda strategis pemerintah yang didukung dengan regulasi yang bersifat teknis operasional, pendanaan yang memadai dan mekanisme kerja yang jelas dan melibatkan seluruh stake holder;
- 4) Gubernur selaku Ketua GTRA Provinsi dan Bupati/Walikota sebagai Ketua GTRA Kabupaten/Kota perlu menggerakkan OPD di bawahnya untuk bersama-sama menjadikan RA sebagai agenda bersama melalui penyusunan rencana kegiatan dan program (RKP) berikut pendanaannya sesuai dengan tugas dan fungsi yang diberikan sebagai bagian dari GTRA;
- 5) Kalangan akademisi perlu memberikan hasil kajian yang solutif dan konstruktif untuk keberhasilan pelaksanaan reforma agraria;
- 6) Kalangan NGO secara aktif partisipatif dapat menjembatani kepentingan masyarakat calon penerima manfaat dengan GTRA dan pemerintah daerah sebagai pelaksana;
- 7) Pelaku bisnis, utamanya yang bergerak di sektor kehutanan dan perkebunan dapat secara proaktif dan sukarela memberikan sebagian tanah yang dikuasainya (20% dari Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU).

E. Penutup dan Kesimpulan

1. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Sanggau adalah institusi pertanahan, institusi non pertanahan dan masyarakat;
2. Permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan reforma agraria adalah permasalahan yuridis, permasalahan kelembagaan dan permasalahan sumberdaya manusia.

3. Untuk mempercepat pelaksanaan reforma agraria perlu dilakukan penataan kelembagaan melalui intervensi kebijakan oleh bupati, berbagi peran antar pemangku kebijakan yang terlibat dalam reforma agraria; dan optimalisasi peran Gugus Tugas Reforma Agraria.

F. Rekomendasi

1. Menindaklanjuti Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang RA dengan Peraturan Menteri yang mengatur tentang pembagian tugas bagi pemangku kepentingan yang terlibat dalam reforma agraria;
2. Perlu diterbitkannya Instruksi Presiden kepada pihak-pihak yang terkait untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan reforma agrarian.
3. Mensosialisasikan keberadaan GTRA berikut perannya secara lebih massif;
4. Memberikan alokasi anggaran untuk operasional GTRA dan pelaksanaan reforma agraria secara memadai.

Daftar Pustaka

- Cox, M, Munro-Faure, P, Mathieu, P, Herrera, A, Palmer, D, Groppo, P 2003, *FAO in agrarian Reform*, The Land Tenure Service of The Rural Development Division, FAO, Rome.
- Kantor Staf Presiden 2016, *Strategi nasional pelaksanaan reforma agraria tahun 2016 – 2019*, Kantor Staf Presiden, Jakarta.
- Kompas 2017, 'Reforma agraria berjalan lambat', *SKH Kompas*, 9 Januari, Jakarta.
- Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat 2013, *Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013-2018*, Pontianak.
- Salim, MN, Utami, W 2019, 'Mempercepat agenda reforma agraria: tantangan ke depan' dalam Luthfi, AN dan Utami, W (ed), *Kumpulan policy brief permasalahan dan kebijakan agraria, pertanahan dan tata ruang di Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta.
- Sutaryono dan Gumelar, DT 2018, *Hubungan negara dan masyarakat sipil dalam kebijakan reforma agraria dan penyelesaian permasalahan*

tanah dalam kawasan hutan di Kabupaten Sigi, Laporan Penelitian, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Wiradi, G 2009, *Seluk beluk masalah agraria, reforma agraria dan penelitian agraria*, STPN Press, Yogyakarta

Yunus, HS 2010, *Metode penelitian wilayah kontemporer*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Sumber Daya Alam

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2014 – 2019.

Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.