

**PRAKTIK KEBIJAKAN PROGRAM STRATEGIS  
NASIONAL, KENDALA DAN PELUANG**  
(HASIL PENELITIAN SISTEMATIS DAN STRATEGIS STPN TAHUN 2020)

**Penulis:**

Priyo Katon Prasetyo, Sudibyanung, Theresia Supriyanti  
Bambang Suyudi, Nuraini Aisiyah, Mujiati  
Muh Arif Suhattanto, Yendi Sufyandi, Muh Irfan Yudistira  
Aristiono Nugroho, Suharno, Sri Kistiyah, dan Setiowati  
Haryo Budhiawan, Sarjita, Yohanes Supama

.

**Penyunting:**

Dian Aries Mujiburohman

**STPN Press**

Bekerja sama dengan  
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat  
2020

PRAKTIK KEBIJAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL,  
KENDALA DAN PELUANG  
(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2020)  
©PPPM-STPN

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia  
oleh STPN Press, Desember 2020  
Gedung Administrasi Akademik LT II  
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293  
Tlp. (0274) 587239, ext: 351  
Faxes: (0274) 587138  
Website. [www.pppm.stpn.ac.id](http://www.pppm.stpn.ac.id)  
E-mail: [stpn\\_press@stpn.ac.id](mailto:stpn_press@stpn.ac.id)

Bekerja sama dengan

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat  
Jalan Tata Bumi nomor 5, Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta 55293  
Telp: 0274-587239,  
website: <http://pppm.stpn.ac.id/>

Penulis:

Priyo Katon Prasetyo, Bambang Suyudi, Muh Arif Suhattanto,  
Aristiono Nugroho, Haryo Budhiawan, dkk.

Editor:

Dian Aries Mujiburohman

Layout dan Cover: Arif NR  
Pracetak: Tim PPPM-STPN

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
PRAKTIK KEBIJAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL, KENDALA DAN  
PELUANG

(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2020)

Yogyakarta: STPN Press, 2020

viii + 142 hlm.: 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-602-7894-26-6

# **PROBLEMATIKA REFORMA AGRARIA DI KABUPATEN BANTUL DAN KABUPATEN GUNUNG KIDUL, DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Aristiono Nugroho, Suharno, Sri Kistiyah, dan Setiowati  
.....

## **A. Pendahuluan**

**T**anah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh Bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Saat ini Pemerintah masih perlu mewujudkan pemerataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (Konsideran Menimbang Perpres Nomor 86 Tahun 2018).

Pada tahun 2017, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta menyatakan akan terus memperjuangkan reforma agraria, untuk meminimalkan tingkat ketimpangan ekonomi masyarakat (Antara Yogya, 2017). Hal ini menunjukkan komitmen kuat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta pada upaya memperjuangkan reforma agraria, sehingga layak mendapat apresiasi.

Komitmen kuat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta bagi pelaksanaan reforma agraria mendapat dukungan dari Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Kondisi ini terlihat dari terbitnya Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 96/KEP/2019 tentang Pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keputusan tersebut menempatkan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Ketua

Pelaksana Harian. Sementara itu, Ketua Gugus Tugas Reforma Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta dijabat oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan Wakil Ketua dijabat oleh Sekretaris Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada tingkat kabupaten, semangat untuk memperjuangkan reforma agraria diperlihatkan oleh Bupati Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, yang menerbitkan Keputusan Bupati Bantul Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Bantul. Keputusan ini menempatkan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul sebagai Ketua Pelaksana Harian. Sementara itu, Ketua Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Bantul dijabat oleh Bupati Bantul, sedangkan Wakil Ketua dijabat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul.

Komitmen kuat di tingkat Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah, serta Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan (termasuk Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul) dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan pelaksanaan reforma agraria, yaitu: (1) mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan; (2) menangani sengketa dan konflik agraria; (3) menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; (4) menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan; (5) memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi; (6) meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; dan (7) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup (Pasal 2 Perpres Nomor 86 Tahun 2018).

Semangat dan komitmen kuat untuk memperjuangkan reforma agraria bukanlah berarti akan meniadakan tantangan, kendala, dan hambatan dalam pelaksanaan reforma agraria. Biasanya problematika akan selalu dijumpai dalam pelaksanaan suatu kegiatan, termasuk pelaksanaan reforma agraria. Sebagaimana diketahui problematika (*problematic*), adalah: (1) sesuatu yang melibatkan persoalan dan kesukaran; (2) sesuatu yang memiliki tampilan alami berupa pertanyaan

yang memuat masalah (*problem questionable*); (3) sesuatu yang memiliki tampilan alami berupa persoalan yang sulit untuk dipecahkan (*hard to solve*) atau sulit disepakati (*hard to deal*); (4) sesuatu yang belum dapat dijadikan pegangan karena masih memuat ketidakpastian atau *uncertainty* (Collins Dictionary, 2020).

## B. Redistribusi Tanah

Institute for Poverty (South Africa), dalam “*Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*,” (2016), yang diterbitkan oleh Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape, South Africa, menyatakan bahwa redistribusi tanah di Afrika Selatan mulai dilakukan pada tahun 1994 atas desakan Bank Dunia dan lembaga swadaya masyarakat setempat. Pada tahun 1994 dilakukan redistribusi tanah untuk mendukung pertanian berskala kecil (*small scale farming*), dengan format *state-led land redistribution* (redistribusi tanah yang diarahkan oleh negara). Kemudian pada tahun 2001 mulai dilakukan redistribusi tanah untuk mendorong tumbuhnya pertanian komersial berskala besar (*large scale commercial farming*), dengan format *state-led land redistribution*. Selanjutnya pada tahun 2011 dilakukan redistribusi tanah untuk terus mendorong tumbuhnya pertanian komersial berskala besar (*large scale commercial farming*), dengan format *market-led land redistribution* (redistribusi tanah yang diarahkan oleh pasar).

Laporan tersebut memperlihatkan bahwa redistribusi tanah merupakan bagian penting dari reforma agraria, yang dalam pelaksanaannya dapat diarahkan oleh negara (*state-led land redistribution*), atau dapat pula diarahkan oleh pasar (*market-led land redistribution*), serta mampu mendorong lahirnya pertanian berskala kecil (*small scale farming*), dan pertanian komersial berskala besar (*large scale commercial farming*).

Dalam konteks Indonesia, redistribusi tanah yang dilaksanakan mendapat arahan Negara dan dimaksudkan untuk mendorong lahirnya pertanian berskala kecil. Erwin Suryana, dalam “Sertifikasi di Lahan Pendudukan: Praktek Reforma Agraria Jokowi di Garut Selatan, Jawa Barat,” (2017), yang diterbitkan oleh Agrarian Resources Center,

Bandung, menguatkan hal tersebut, dan menyatakan bahwa penetapan subjek penerima tanah objek reforma agraria diawali oleh partisipasi calon subjek penerima, dengan cara mendaftarkan diri.

Sementara itu, dalam Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 menyatakan, bahwa subjek reforma agraria terdiri atas: orang perseorangan, kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama, atau badan hukum. Orang perseorangan harus memenuhi kriteria: warga negara Indonesia, berusia paling rendah 18 tahun atau sudah menikah, dan bertempat tinggal di wilayah objek redistribusi tanah atau bersedia tinggal di wilayah objek redistribusi tanah.

Ketika redistribusi tanah dilaksanakan dalam rangka reforma agraria, maka penetapan subjek penerima tanah objek reforma agraria merupakan sesuatu yang penting, terutama ketika wujudnya berupa partisipasi masyarakat (calon subjek penerima tanah objek reforma agraria) yang ditandai dengan kesediaan masyarakat mendaftarkan diri.

B.F. Sihombing dalam *“Implementation and Implications of Agrarian Reform in Indonesia,”* (2018) yang dimuat pada *International Journal of Mechanical Engineering and Technology*, Volume 9, Issue 7, July 2018, pp. 1022-1029, menyatakan bahwa redistribusi tanah sebagai inti reforma agraria harus menjadi agenda strategis, karena mayoritas penduduk Indonesia bergantung pada tanah.

Pernyataan B.F. Sihombing tersebut mengingatkan banyak pihak tentang arti penting redistribusi tanah, yang di dalamnya terdapat subjek dan objek redistribusi tanah. Bila framenya diperbesar, maka arti penting subjek dan objek redistribusi tanah dapat “diangkat” menjadi arti penting subjek dan objek reforma agraria.

Ketika reforma agraria akan “diletakkan” di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul, maka perhatian perlu diarahkan terlebih dahulu pada reforma agrarian di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada tahun 2017, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdananto Aribowo) menyatakan, bahwa dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta, reforma agraria diwujudkan melalui tiga program, yaitu: redistribusi tanah pertanian, pendaftaran

tanah sistematis lengkap, dan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (Antara Yogya, 2017).

Kepada wartawan Antara Yogya (2017), Perdananto Aribowo sempat menyatakan, bahwa redistribusi tanah telah dilaksanakan pada tahun 2013 sebanyak 150 bidang, dan pada tahun 2016 sebanyak 500 bidang. Perincian redistribusi tanah pada tahun 2016 di Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai berikut: sebanyak 113 bidang di Kabupaten Sleman, sebanyak 125 bidang di Kabupaten Gunung Kidul, sebanyak 127 bidang di Kabupaten Kulonprogo, dan sebanyak 125 bidang di Kabupaten Bantul.

Keberadaan reforma agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta juga ditunjukkan oleh penelitian Hamseng dari Universitas Gadjah Mada pada tahun 2011 melakukan penelitian dengan judul, “Pelaksanaan Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Petani Dan Mewujudkan Kemandirian di Bidang Pangan di Kabupaten Gunung Kidul.” Hasil penelitian Hamseng memperlihatkan, bahwa: (1) penerima redistribusi tanah adalah para petani yang paling prioritas, (2) tanah yang diredistribusikan diberikan dengan status hak milik, dan (3) petani penerima redistribusi tanah telah melaksanakan kewajibannya.

Sementara itu, Winardi Wijaya Lie dari Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada tahun 2014 melakukan penelitian dengan judul, “Kepastian Hukum Dalam Pemberian Hak Milik Atas Tanah Melalui Program Redistribusi Tanah di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunung Kidul.” Hasil penelitian Winardi Wijaya Lie memperlihatkan, bahwa: (1) redistribusi tanah pertanian di Desa Girisuko dilaksanakan pada tahun 2013, (2) redistribusi tanah pertanian tersebut memberikan tanah seluas 26,13 Ha kepada 125 orang kepala keluarga, dan (3) luas tanah yang diberikan bervariasi, yaitu: (a) sebesar 23,07% merupakan bidang tanah dengan luas antara 500 meter persegi hingga 1.000 meter persegi, (b) sebesar 46,16% merupakan bidang tanah dengan luas antara 1.000 meter persegi hingga 1.500 meter persegi, dan (c) sebesar 30,77% merupakan bidang tanah dengan luas antara 1.500 meter persegi hingga 2.000 meter persegi.

### C. Prioritas Reforma Agraria

Kantor Staf Presiden Republik Indonesia dalam, “Pelaksanaan Reforma Agraria: Prioritas Nasional Reforma Agraria Dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017,” (2017:24-56) menyatakan bahwa program prioritas reforma agraria, terdiri dari: **Pertama**, penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agraria, dengan indikator keberhasilan berupa terwujudnya situasi dan kondisi yang aman dan damai serta berkeadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

**Kedua**, penataan penguasaan dan pemilikan tanah objek reforma agraria, dengan indikator keberhasilan berupa: (1) tidak terjadinya lagi konsentrasi pemilikan dan penguasaan tanah, hutan, dan kekayaan alam lainnya di tangan segelintir pihak; (2) terdistribusikannya tanah objek reforma agraria kepada masyarakat miskin yang membutuhkan secara tepat sasaran; dan (3) dimiliki dan dikuasainya tanah, hutan, dan kekayaan alam oleh rakyat sehingga tersedia kemampuan meningkatkan pendapatan keluarga petani miskin di pedesaan secara bersama.

**Ketiga**, kepastian hukum dan legalisasi atas tanah objek reforma agraria, dengan indikator keberhasilan berupa: (1) adanya penambahan jumlah petugas ukur dan pemetaan serta petugas reforma agraria di kabupaten/kota; (2) adanya peningkatan cakupan peta dasar pertanahan; (3) meluasnya penguatan hak rakyat miskin atas pemilikan tanah; (4) adanya informasi yang terbuka mengenai tata batas antara kawasan hutan dengan non hutan; (5) adanya legalisasi atas tanah-tanah objek reforma agraria dan transmigrasi; dan (6) adanya sosialisasi mengenai berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait adat dan ulayat.

**Keempat**, pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan, pemanfaatan, dan produksi atas tanah objek reforma agraria, dengan indikator keberhasilan berupa: (1) terpetakannya komoditas pertanian, perkebunan, atau kehutanan, yang sesuai karakter ekologis setempat secara bertahap di seluruh Indonesia; (2) menguatnya penelitian dan pengembangan iptek serta inovasi sektor pertanian dan perkebunan; (3) terbukanya kesempatan bagi petani untuk menggunakan dan



membangun hasil-hasil inovasi iptek dalam bidang pertanian dan perkebunan secara gratis; (4) terciptanya hilirisasi usaha pertanian dan perkebunan yang saling menguntungkan antara petani, petani pekebun, dan petani hutan dengan pihak perusahaan; (5) terbangunnya minimal satu pasar lokal (*farmer's market*) per desa, kecamatan, kabupaten, dan provinsi yang menghubungkan langsung produsen dengan konsumen; (6) terbangunnya satu sistem pengaturan kebutuhan pangan lokal dan nasional yang akurat dan profesional; (7) meningkatnya kesadaran petani untuk mengembangkan kelembagaan ekonomi yang dapat mengusahakan tanah secara bersama, sehingga mengarah pada terbentuknya koperasi dan badan usaha milik rakyat; (8) berkembang dan meluasnya sistem produksi baru di setiap desa; (9) berkembangnya industri pada level desa; (10) adanya kemudahan dalam hal pembiayaan dan bantuan keuangan bagi usaha produksi rakyat; dan (11) terbangunnya sistem jual beli hasil produksi dan distribusi yang memberi nilai lebih pada produsen;

**Kelima**, kelembagaan pelaksana reforma agraria pusat dan daerah, dengan indikator keberhasilan berupa: (1) terbentuknya Gugus Tugas Pengendalian Reforma Agraria di Kantor Staf Presiden; (2) terbentuknya Gugus Tugas Pelaksana Reforma Agraria; (3) disusunnya Pedoman Teknis Pelaksanaan Reforma Agraria oleh Gugus Tugas Pengendalian Reforma Agraria bersama Gugus Tugas Pelaksana Reforma Agraria sebagai panduan kerja bagi semua pihak terkait; (4) tersusunnya rencana aksi operasional reforma agraria; (5) tersusunnya modul pendidikan dan pelatihan reforma agraria; (6) setiap desa memiliki Kepala Urusan Pertanahan; (7) terbentuknya Panitia Redistribusi Tanah; (8) terbangunnya Sistem Informasi Desa; (9) Terbentuknya Badan Usaha Milik Desa; (10) terdidiknya para pendamping desa yang bertugas membantu pemerintah desa; dan (11) adanya kebijakan, regulasi, dan anggaran yang mendukung reforma agraria.

Berdasarkan uraian tentang prioritas nasional reforma agraria yang di dalamnya memuat indikator keberhasilan, maka dipahami bahwa meskipun prioritas itu dibuat untuk tahun 2017, tetapi indikator keberhasilannya masih relevan pada saat ini (tahun 2020), terutama

dalam kaitannya dengan pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul.

#### **D. Prinsip Reforma Agraria**

Kantor Staf Presiden Republik Indonesia (2017:16) menyatakan bahwa dalam pelaksanaan reforma agraria, setiap program dilaksanakan dengan berdasarkan: **Pertama**, Prinsip Keadilan, yang mensyaratkan pelaksanaan program reforma agraria dilakukan untuk memberikan keadilan akses penguasaan, pemanfaatan, penggunaan, dan kepemilikan hak atas tanah yang sama bagi setiap warga negara; **Kedua**, Prinsip Keberlanjutan, mensyaratkan program yang terkait dengan pelaksanaan reforma agraria dilakukan dengan memperhatikan daya dukung ekosistem di setiap lokasi; **Ketiga**, Prinsip Sinergitas, mensyaratkan terbangunnya sinergi, koordinasi dan kerjasama yang profesional berdasarkan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing institusi dan lembaga terkait agar sependuk upaya mendorong terlaksananya reforma agraria; **Keempat**, Prinsip Pemberdayaan, mensyaratkan program reforma agraria dilakukan untuk meningkatkan kemampuan pelaksana di pusat maupun daerah dalam melaksanakan tugasnya masing-masing, dan bagi penerima manfaat dalam rangka meningkatkan kualitas hidupnya menjadi lebih baik; **Kelima**, Prinsip Kesetaraan Gender, mensyaratkan setiap program reforma agraria yang dilakukan harus memperhatikan hak-hak yang sama antara perempuan maupun laki-laki dalam mengakses sumberdaya agraria, baik dalam konteks penguasaan, pemanfaatan, penggunaan, maupun pemilikan hak atas tanah.

#### **E. Lokasi Prioritas Reforma Agraria**

Dewi Kartika, dalam “Lokasi Prioritas Reforma Agraria,” (2017:2-3) menyatakan, bahwa untuk mendukung reforma agraria diperlukan adanya LPRA (Lokasi Prioritas Reforma Agraria), yang dari sisi objek memiliki kekuatan, sebagai berikut: **Pertama**, TORA (Tanah Objek Reforma Agraria) berasal dari usulan tingkat tapak (masyarakat), atau *bottom up process*; **Kedua**, bersesuaian dengan tujuan dan kaidah

reforma agraria yang hendak dijawab Pemerintah; **Ketiga**, sudah menjadi kampung atau desa definitif; **Keempat**, tanah telah digarap penuh dan menjadi sawah, ladang, dan tambak masyarakat; **Kelima**, telah memiliki pemukiman, serta fasilitas umum dan sosial; Keenam, mampu menyelesaikan konflik agraria yang kronis.

Sementara itu, kekuatan LPRA dari sisi subjek, sebagai berikut: **Pertama**, petani miskin dan gurem; **Kedua**, petani penggarap (buruh tani) dan tuna kisma (landless); **Ketiga**, masyarakat yang memiliki masalah berupa konflik agraria struktural, kronis, dan lintas zaman; **Keempat**, masyarakat miskin yang masih mau menggarap dan mengusahakan tanah; **Kelima**, terorganisir (organisasi tani lokal, serikat tani, serikat nelayan, dan masyarakat adat) dan telah lama memperjuangkan reforma agraria; **Keenam**, ada organisasi pendamping, sebagai penjamin dan penjaga hasil-hasil reforma agraria (Kartika, 2017:2-3).

Lebih jauh Dewi Kartika (2017:3) menjelaskan, bahwa LPRA merupakan bagian tak terpisahkan dari pengembangan DAMARA (Desa Maju Reforma Agraria), yang meliputi: **Pertama**, Tata Kuasa, terdiri dari: (1) mengidentifikasi luas dan jumlah kepemilikan tanah keluarga petani; (2) merombak struktur ketimpangan sumber agraria (tanah) di tingkat petani; (3) menentukan calon penerima redistribusi tanah; dan (4) mengupayakan perlindungan terhadap tanah pertanian melalui jaminan hukum hak atas tanah.

**Kedua**, Tata Guna, terdiri dari: (1) mengidentifikasi kawasan (zonasi); (2) mengidentifikasi jenis tanaman yang sesuai dengan lokasi tanah (lindung dan produksi); (3) membuat fasilitas umum dan sosial untuk mendukung produksi (jalan, irigasi, tanah kolektif, dan lain-lain); dan (4) menjaga sumber mata air untuk pertanian dan konsumsi.

**Ketiga**, Tata Produksi dan Pemasaran, terdiri dari: (1) mengkonsolidasi tanah untuk produksi pertanian rakyat; (2) mengidentifikasi jumlah petani penggarap; (3) menentukan jenis produksi pertanian rakyat; (4) membangun kelompok-kelompok kerja; (5) menyusun rencana kerja produksi pertanian; dan (6) menciptakan sistem ekonomi, pasar, dan jaringan untuk distribusi hasil pertanian.

## **F. Keadilan dan Kesejahteraan**

Reforma agraria memiliki beberapa kegiatan penting, antara lain penetapan objek dan penetapan subjek. Penetapan objek dilakukan dengan mempertimbangkan faktor letak/ lokasi dan faktor luas tanah yang tersedia. Sementara itu penetapan subjek dilakukan dengan mempertimbangkan kategori orang perseorangan, kelompok masyarakat dan badan hukum yang memenuhi persyaratan tertentu. Khusus untuk orang perseorangan perlu memperhatikan hal-hal yang terkait dengan profesi, kondisi ekonomi, dan kepemilikan tanahnya.

Setelah objek dan subjek ditetapkan barulah dapat dilakukan redistribusi tanah, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan legalisasi aset. Redistribusi tanah dan legalisasi aset berada dalam kelompok kegiatan penataan aset, yang kemudian harus dilanjutkan dengan kegiatan penataan akses. Penataan aset dan penataan akses atau reforma agraria merupakan cara yang perlu dilakukan untuk mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan harmoni sosial.

Keadilan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dapat mendorong peningkatan kesejahteraan di kalangan petani yang sebelumnya adalah petani penggarap. Selanjutnya, keadilan dan kesejahteraan di bidang agraria berpeluang mewujudkan hadirnya harmoni di kalangan masyarakat.

## **G. Kerjasama Dalam Reforma Agraria**

Untuk menggalang kerjasama pihak-pihak yang terkait dengan reforma agraria, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul melakukan upaya, sebagai berikut:

1. Melakukan *Sounding*

*Sounding* adalah tindakan seseorang dalam menyampaikan suatu istilah, suatu kegiatan, atau urgensi suatu kegiatan kepada berbagai pihak, untuk memperoleh persetujuan dan dukungan yang diperlukan bagi kelancaran kegiatan tersebut. Tindakan ini dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul

dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul demi kelancaran pelaksanaan reforma agraria.

*Sounding* dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul dengan memanfaatkan kesempatan, saat penyerahan sertipikat hak atas tanah oleh kantor pertanahan kepada masyarakat. Sebagai contoh *sounding* yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul, saat penyerahan sertipikat hak atas tanah.

2. Melakukan *Lobbying*

*Lobbying* adalah upaya informal dan persuasif yang dilakukan oleh seseorang atau pihak tertentu yang memiliki kepentingan tertentu, untuk menarik dukungan dari orang lain atau pihak lain yang dianggap memiliki pengaruh atau wewenang, sehingga target yang diinginkan tercapai. Dalam konteks reforma agraria di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul, maka *lobbying* dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul terhadap pada Bupati Bantul dan Bupati Gunung Kidul.

Tujuan *lobbying* ini adalah untuk menjelaskan pentingnya reforma agrarian, agar mendapat dukungan dari Pemerintah Kabupaten. Dukungan tidak hanya diberikan saat pelaksanaan redistribusi tanah dan legalisasi asetnya, melainkan juga saat dilakukan penataan akses, yang wujudnya berupa pemberdayaan masyarakat.

3. Melakukan *Meeting*

*Meeting* adalah pertemuan yang dilakukan oleh beberapa orang atau beberapa pihak, untuk membahas suatu persoalan yang memerlukan solusi atau membahas suatu kegiatan yang akan dilaksanakan. Dalam konteks kantor pertanahan, *meeting* dilaksanakan dalam bentuk rapat, baik yang bersifat koordinatif, maupun yang bersifat teknis implementatif.

Rapat koordinasi dan rapat teknis implementasi dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kantor Pertanahan

Kabupaten Gunung Kidul, untuk melaksanakan reforma agraria, yang wujudnya berupa redistribusi tanah dan legalisasi aset, serta berupa pemberdayaan masyarakat (penataan akses). Sebagai contoh, Rapat Koordinasi yang membahas data hasil Pemetaan Sosial dalam rangka pemberdayaan masyarakat pasca legalisasi aset pada hari Kamis, 25 Juli 2019 di Aula Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul. Rapat ini dihadiri oleh perwakilan dari Balai Penelitian Teknologi Bahan Alam (LIPI), Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Gunungkidul, Dinas Pariwisata Kabupaten Gunung Kidul, Dinas Koperasi dan UKM Kabupaten Gunung Kidul, Dinas Sosial Kabupaten Gunung Kidul, Kepala Desa Gading, dan Camat Playen, dan BPD DIY Kantor Cabang Wonosari. Berdasarkan hasil Rapat Koordinasi, maka dilaksanakanlah Rapat Teknis Implementasi, untuk persiapan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat pasca legalisasi aset. Kegiatan pemberdayaan masyarakat ini diwujudkan dalam bentuk pendampingan kelompok usaha batik di Desa Gading, Kecamatan Playen, Kabupaten Gunung Kidul.

## **H. Kendala Reforma Agraria**

Pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul mengalami kendala, sebagai berikut:

### **1. Kendala Internal**

#### **a. Sumber Daya Manusia**

Sumber daya manusia yang menangani reforma agraria di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul relatif terbatas. Hal ini dikarenakan sebagian besar sumber daya manusia tersebut dikerahkan untuk menyelesaikan program PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap).

Pada tahun 2018, PTSL di Kabupaten Gunung Kidul ditarget menyelesaikan 152.000 bidang tanah, tahun 2019 menyelesaikan 173.000 bidang tanah, dan pada tahun 2020 menyelesaikan 80.000 bidang tanah. Hal yang sama juga terjadi di Kabupaten

Bantul, yang pada tahun 2018 PTSL di Kabupaten Bantul ditarget sebanyak 76.000 bidang tanah, dan pada tahun 2019 ditarget sebanyak 68.000 bidang tanah.

b. Ketentuan Yang Berlaku

Ada ketentuan yang harus dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul, bahwa setiap tahun harus dilakukan pemberdayaan masyarakat di lokasi yang berbeda. Ketentuan ini menyulitkan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul, untuk melakukan pemberdayaan masyarakat yang bersifat lanjutan, berkelanjutan, berkesinambungan dan *multiyears*. Padahal suatu pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan seharusnya bersifat berkelanjutan, berkesinambungan dan *multiyears*. Hal ini penting untuk memberi kesempatan pada pegawai kantor pertanahan untuk merencanakan dan melakukan pemberdayaan masyarakat secara utuh.

Situasi ini dialami oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul, yang mengalami kesulitan untuk memberdayakan masyarakat secara utuh, mulai dari sosialisasi atau penyuluhan, kemudian dilanjutkan dengan pelatihan, hingga pendampingan sampai masyarakat berdaya. Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul tidak pernah melakukan pemberdayaan masyarakat hingga tuntas, karena ketentuannya tidak memungkinkan. Program Pemberdayaan Masyarakat harus diajukan anggarannya setiap tahun pada lokasi yang berbeda-beda, atau tidak boleh di satu lokasi secara terus menerus (beberapa tahun).

2. Kendala Eksternal

a. Respon Pemerintah Kabupaten

Respon Pemerintah Kabupaten Bantul dan Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul dianggap kurang cepat, karena keduanya memiliki kegiatan lain yang juga membutuhkan perhatian. Sementara itu, setiap dinas atau SKPD (Satuan Kerja

Pemerintah Daerah) telah memiliki program masing-masing, yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu 1 tahun.

b. Kondisi Subjek Redistribusi Tanah

Sebagian subjek hak atas tanah diketahui tidak memenuhi syarat, karena: (1) subjek hak berusia di bawah umur, sebab yang bersangkutan adalah cucu dari subjek hak yang tercantum dalam letter C, yang telah meninggal dunia, atau (2) subjek hak adalah pegawai negeri sipil yang menerima hadiah dari kakeknya, sebab yang bersangkutan adalah cucu subjek hak yang namanya tercantum dalam letter C.

c. Kondisi Objek Redistribusi Tanah

Objek hak atas tanah tidak memenuhi syarat, karena: terdapat bangunan di atas tanah pertanian. Hal ini disebabkan pelaksanaan redistribusi tanah telah dilakukan pada tahun 1985-an, terhadap tanah kelebihan batas maksimum.

d. Kondisi Administrasi Desa

Sistem pengadministrasian bidang tanah oleh Pemerintah Desa kurang mendukung pada pengelolaan yang tertib. Hal ini karena nama subjek hak terdahulu tidak tercatat dalam Buku C Desa, sehingga tidak dapat dibuatkan kutipan letter C sebagai alas hak. Ketiadaan alas hak juga menyulitkan petugas kantor pertanahan, sebab alas hak merupakan prasyarat terbitnya sertipikat hak atas tanah (legalisasi asset).

## I. Beberapa Kesulitan

Pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul memiliki problematika atau beberapa kesulitan, yaitu:

1. Sulit Untuk Dipecahkan (*Hard to Solve*)

a. Pelaksanaan Terintegrasi

Salah satu hal yang sulit dipecahkan dalam konteks reforma agraria, adalah sulitnya melaksanakan reforma agraria secara terintegrasi, yaitu pelaksanaan penataan aset dan penataan akses di lokasi atau desa yang sama, atau penataan akses dilakukan di lokasi penataan aset. Hal ini sulit diterapkan di



Kabupaten Bantul dan di Kabupaten Gunung Kidul, karena situasi agraria dan dinamika sosial di kedua wilayah tersebut tidak memungkinkan.

b. Subjek dan Objek

Dua hal yang juga sulit dipecahkan dalam konteks reforma agraria, adalah yang terkait dengan subjek dan objek reforma agraria, karena kompleksitas masalah yang ditimbulkannya. Masalah yang terkait dengan subjek, antara lain subjek hak yang berusia di bawah umur, sebab yang bersangkutan adalah cucu dari subjek hak yang tercantum dalam letter C, yang telah meninggal dunia. Selain itu, subjek hak adalah pegawai negeri sipil yang menerima hadiah dari kakeknya, sebab yang bersangkutan adalah cucu subjek hak yang namanya tercantum dalam letter C.

Sementara itu, masalah objek hak atas tanah meliputi tanah yang tidak memenuhi syarat, karena terdapat bangunan di atas tanah pertanian. Hal ini disebabkan terlalu lamanya pelaksanaan her redistribusi tanah, sebab redistribusi tanah telah dilakukan pada tahun 1985-an terhadap tanah kelebihan batas maksimum.

2. Sulit Untuk Disepakati (*Hard to Deal*)

a. Lokasi Penataan Akses

Reforma agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Penataan aset disertai dengan penataan akses artinya penataan akses dilakukan di lokasi penataan aset.

Dengan demikian penataan akses haruslah merupakan satu kesatuan dengan penataan aset, sehingga dalam konteks reforma agraria, maka penataan akses tidak boleh dilakukan di sembarang tempat, melainkan harus dilakukan di lokasi penataan aset. Tetapi dalam konteks reforma agraria di Kabupaten Bantul dan di Kabupaten Gunung Kidul kondisi tersebut sulit diwujudkan, karena banyak pihak yang terlibat

reforma agraria, dan masing-masing memiliki kewenangan yang berbeda-beda. Perbedaan kewenangan ini, kemudian membuat mereka fokus pada kewenangannya masing-masing, sehingga tidak dapat membantu melakukan hal-hal yang bukan menjadi kewenangannya.

b. Penataan Akses *Multiyears*

Penataan akses *multiyears* diperlukan agar kegiatan pemberdayaan masyarakat di suatu lokasi, dapat dilakukan selama beberapa tahun terus menerus, agar tujuan tercapai (masyarakat berdaya). Tetapi pada kenyataannya, sulit melakukan penataan akses secara *multiyears*. Hal ini karena ada ketentuan yang harus dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul, yaitu setiap tahun harus melakukan pemberdayaan masyarakat di lokasi yang berbeda.

Ketentuan tersebut menyulitkan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul, untuk melakukan pemberdayaan masyarakat yang bersifat lanjutan, berkelanjutan, berkesinambungan dan *multiyears*. Padahal suatu pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan seharusnya bersifat berkelanjutan, berkesinambungan dan *multiyears*. Hal ini penting untuk memberi kesempatan pada pegawai kantor pertanahan dalam merencanakan dan melakukan pemberdayaan masyarakat secara utuh.

3. Sulit Untuk Dipastikan (*uncertainty*)

a. Keunggulan Redistribusi Tanah

Salah satu hal yang sulit dipastikan adalah mengenai keunggulan redistribusi tanah. Dengan kata lain, redistribusi tanah yang biasanya memiliki keunggulan, maka dalam konteks Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul ternyata tidak dapat dipastikan adanya keunggulan tersebut. Bagi mereka yang tidak setuju dengan pelaksanaan redistribusi tanah di kedua kabupaten ini, terdapat alasan sebagai berikut:

- (1) Redistribusi tanah di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul dapat dipandang sesuatu yang merugikan pemilik tanah, karena sesungguhnya proses ini tidak diperlukan, sebab bidang tanah tersebut dapat secara langsung diproses dalam kegiatan legalisasi aset, hingga akhirnya terbit sertipikat hak atas tanah atas nama pemilik tanah.
- (2) Redistribusi tanah di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul dapat dipandang sesuatu yang tidak bermakna untuk pemiliknya, karena sesungguhnya bidang tanah ini telah didistribusi pada tahun 1985-an, tetapi saat itu masyarakat belum mampu memenuhi kewajibannya.
- (3) Redistribusi tanah di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul dapat dipandang sebagai sesuatu yang tidak bermanfaat bagi pemilik tanah, karena meskipun tanpa didistribusi, tanah tetap dapat dilegalisasi, sehingga dapat dimanfaatkan untuk instrumen mengakses modal.
- (4) Redistribusi tanah di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul dapat dipandang sebagai sesuatu yang sah tetapi tidak diperlukan, karena sesungguhnya pelaksanaan redistribusi tanah telah dilakukan pada tahun 1985-an dan yang dilakukan saat ini tahun 2012-2019 adalah redistribusi ulang, *her-redistribusi* atau *re-redistribusi*. Dengan demikian tanpa redistribusi versi tahun 2012-2019, bidang tanah tetap dapat dilegalisasi secara sah, untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah.

b. Sinergitas Kegiatan

Secara internal tidak nampak adanya kerjasama yang baik antara bagian yang melaksanakan penataan aset dengan bagian yang melaksanakan penataan akses. Evidensi mengenai hal ini terlihat pada adanya perbedaan lokasi antara lokasi penataan aset dengan lokasi penataan akses. Tepatnya, lokasi penataan akses tidak berada di lokasi penataan aset.

Meskipun ketika ditelisik lebih jauh diketahui, bahwa situasi ini tidak dapat dijadikan point untuk menyalahkan bagian yang

melaksanakan penataan aset dan bagian yang melaksanakan penataan akses. Perlu diketahui, bahwa ada ketentuan dalam pemberdayaan masyarakat di tingkat kantor pertanahan, yaitu setiap tahun harus mengusulkan daerah, wilayah, atau desa yang baru.

Ketentuan ini menyebabkan bagian yang melaksanakan penataan akses tidak dapat meletakkan lokasinya di lokasi penataan aset, bila sudah pernah dilakukan pemberdayaan masyarakat di lokasi tersebut, walaupun pemberdayaannya hanya berupa kegiatan sosialisasi kegiatan. Selain itu, ketentuan tersebut juga menyebabkan bagian yang melaksanakan penataan akses atau melaksanakan pemberdayaan masyarakat, tidak dapat melakukan pemberdayaan masyarakat secara tuntas (hingga masyarakat berdaya), karena tidak dimungkinkan pelaksanaan kegiatan secara *multiyears*.

Selain itu, secara eksternal, tidak nampak adanya suatu kerjasama yang baik antara kantor pertanahan dengan SKPD kabupaten, untuk berupaya menuntaskan pencapaian program reforma agraria. Hal ini tampak pada tidak adanya kerjasama antara kantor pertanahan dengan SKPD kabupaten di lokasi penataan aset. Meskipun terdapat kerjasama antara kantor pertanahan dengan SKPD kabupaten di lokasi penataan akses, yang tidak terletak di lokasi penataan aset.

## **J. Rekomendasi Faktual**

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan, maka secara faktual dapat dirumuskan rekomendasi, sebagai berikut:

1. Oleh karena kondisi agraria/pertanahan yang unik, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul perlu didorong, untuk melakukan reforma agraria secara khas. Penataan aset di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul tidak mungkin lagi diwujudkan dalam bentuk redistribusi tanah, maka penataan aset diwujudkan dalam bentuk penguatan aset, atau legalisasi

aset, yang konkretnya berupa sertifikasi hak atas tanah melalui program PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap). Selanjutnya pada wilayah penataan aset dilakukan pemberdayaan masyarakat, yang diawali dengan kegiatan Pemetaan Sosial, untuk mengetahui segenap potensi yang dimiliki oleh wilayah yang bersangkutan.

2. Setelah mengetahui segenap potensi yang dimiliki suatu wilayah, maka pemberdayaan masyarakat perlu dilakukan dengan tahapan, sebagai berikut:
  - a. menciptakan *social relationship*, yaitu hubungan sosial yang baik antara petugas kantor pertanahan dengan warga masyarakat yang diberdayakan;
  - b. membangun *reciprocity*, yaitu upaya petugas kantor pertanahan untuk menunjukkan sikap timbal balik atau respon positif, atas sikap dan tindakan warga masyarakat yang antusias mengikuti kegiatan pemberdayaan masyarakat;
  - c. mengkonstruksi *trust*, yaitu upaya petugas kantor pertanahan untuk menunjukkan bahwa dirinya dan kantor pertanahan layak dipercaya, dan layak menjadi “tempat” bagi warga masyarakat untuk berkeluh kesah dan mencari solusi atas masalah usaha yang dihadapinya;
  - d. memperkuat *social relationship*, yaitu suatu kondisi yang dialami oleh petugas dan kantor pertanahan, ketika berhasil menciptakan hubungan baik, berhasil membangun *reciprocity*, dan berhasil mengkonstruksi *trust*.

### Daftar Pustaka

- Antara Yogya. 2017. “DIY Berupaya Percepat Reforma Agraria.” <https://jogja.antaranews.com> Kamis 6 April 2017 11.31 WIB
- Azwar, Saifuddin. 1998. “Metode Penelitian.” Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Collins Dictionary. 2020. “*Problematic*.” <https://collinsdictionary.com> Jumat 12 Juni 2020 15.56 WIB
- Ditjen. PP. 2018. “Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 172 Tahun 2018: Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun

2018 Tentang Reforma Agraria.” [ditjenpp.kemenkumham.go.id/arsip/In/2018/ps86-2018](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/arsip/In/2018/ps86-2018)

- Hamseng. 2011. “Pelaksanaan Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Petani Dan Mewujudkan Kemandirian di Bidang Pangan di Kabupaten Gunung Kidul.” Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada.
- Institute for Poverty. 2016. “*Diagnostic Report on Land Reform in South Africa.*” Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape, South Africa.
- Kantor Staf Presiden Republik Indonesia. 2017. “Pelaksanaan Reforma Agraria: Prioritas Nasional Reforma Agraria Dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017.”
- Kartika, Dewi. 2017. “Lokasi Prioritas Reforma Agraria.” Makalah disampaikan pada Konferensi Tenurial II, tanggal 25-27 Oktober 2017 di Jakarta dengan tema “Mewujudkan Hak-Hak Rakyat: Reformasi Penguasaan Tanah dan Pengelolaan Hutan di Indonesia.”
- Lie, Winardi Wijaya. 2014. “Kepastian Hukum Dalam Pemberian Hak Milik Atas Tanah Melalui Program Redistribusi Tanah di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunung Kidul.” Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- Moleong, Lexy J. 2007. “Metodologi Penelitian Kualitatif.” Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Muhajir, Noeng. 1998. “Metodologi Penelitian Kualitatif.” Yogyakarta, Rake Sarasin.
- Setkab. 2018. “Perpres No.86/2018: Inilah Tanah Yang Akan Jadi Objek Reforma Agraria Dan Subjeknya.” [setkab.go.id/perpres-no-862018](http://setkab.go.id/perpres-no-862018) tanggal 9 Oktober 2018.
- Sihombing, B.F. 2018. “Implementation and Implications of Agrarian Reform in Indonesia.” *International Journal of Mechanical Engineering and Technology*, Volume 9, Issue 7, July 2018, pp. 1022-1029.
- Suryana, Erwin. 2017. “Sertifikasi di Lahan Pendudukan: Praktek Reforma Agraria Jokowi di Garut Selatan, Jawa Barat.” Bandung, Agrarian Resources Center.