

# HIMPUNAN

# POLICY BRIEF

## Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanian, dan Tata Ruang di Indonesia



Editor:  
Ahmad Nashih Luthfi  
Westi Utami



**HIMPUNAN POLICY BRIEF**  
**Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan,**  
**dan Tata Ruang di Indonesia**

Penulis:  
Tim Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Editor:  
Ahmad Nashih Luthfi  
Westi Utami

STPN Press, 2019

HIMPUNAN POLICY BRIEF  
Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan, dan Tata Ruang di Indonesia  
©Tim Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia  
oleh STPN Press, November 2019  
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@yahoo.co.id](mailto:stpn.press@yahoo.co.id)

Penulis: Tim Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional  
Editor: Ahmad Nashih Luthfi & Westi Utami  
Layout: kaf ka  
Cover: Nazir

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
HIMPUNAN POLICY BRIEF  
Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan, dan Tata Ruang di Indonesia  
STPN Press, 2019  
viii + 175 hlm.: 20.8 x 29 cm  
ISBN: 602-7894-46-6  
978-602-7894-46-4

Buku ini tidak diperjualbelikan,  
diperbanyak untuk kepentingan  
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

## MEMPERCEPAT AGENDA REFORMA AGRARIA: TANTANGAN KE DEPAN

*M. Nazir Salim, Sukmo Pinuji, dan Westi Utami*

### **Pengantar**

Agenda Reforma Agraria (RA) sebagai program strategis pemerintah mengalami beberapa kendala dan hambatan. Secara sadar, pemerintah mencoba “menggesser” isu legalisasi aset sebagai bagian dari capaian RA (Shohibuddin 2018), sehingga semakin mengaburkan esensi dari semangat dan tujuan RA. Tidak terhindarkan, skema RA diperluas dengan konsep yang relatif sumir, RA *plus* “legalisasi aset”. Redistribusi lahan “hanya” menjadi bagian dari RA yang diperluas. Realitas ini sebenarnya sebuah keharusan karena tuntutan sejarah bahwa legalisasi aset adalah prioritas, namun faktanya, program strategis RA “terkorbankan”, tenggelam bersama kesibukan aparat dalam program legalisasi aset.

Pada tataran wacana, RA masih terus menguat sebagai isu yang tidak tergeser, akan tetapi dalam tataran praktik kebijakan, RA mengalami stagnasi, setidaknya tergambar dalam laporan kinerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kem. ATR/BPN) sampai akhir semester pertama 2018. Dari laporan SKMPP 2017, Program Strategis RA tidak lagi menempatkan redistribusi tanah sebagai *core* isu, hal itu terbaca dari capaian RA 2015-2017. Realitas itu membuat kita harus saling mengingatkan akan tujuan utama RA. Secara sederhana RA adalah redistribusi lahan bagi masyarakat yang membutuhkan khususnya petani tak bertanah (*landless*) dan petani kecil demi terciptanya keadilan dan kesejahteraan (Bachriadi dan Wiradi, 2011), bukan yang lainnya, apalagi legalisasi aset semata. Memang, keduanya tidak harus dipertentangkan, keduanya sama-sama penting yang harus diprioritaskan.

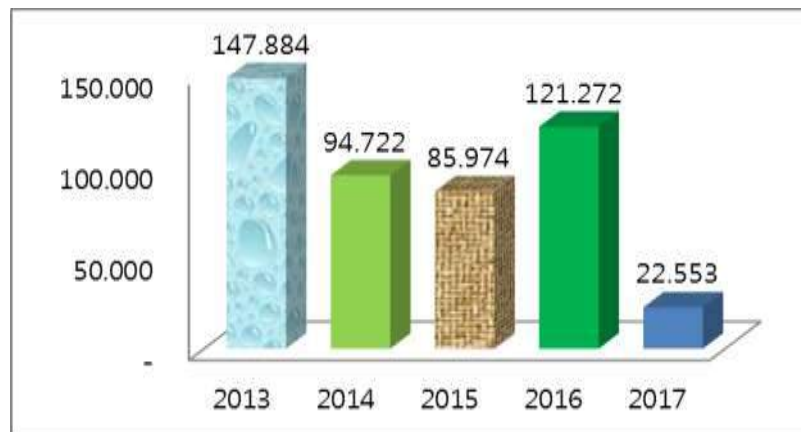
Penataan aset dan akses lewat skema RA untuk kesejahteraan rakyat Indonesia mengalami beberapa kendala. Dalam tiga tahun terakhir (2015–2017) ada *gap* yang cukup lebar apa yang “dimaknai” oleh Kementerian ATR/BPN sebagai capaian Program Strategis RA. Redistribusi dan legalisasi aset sebagaimana tergambar dalam laporan SKMPP menunjukkan capaian yang sangat timpang. Tentu saja ada banyak argumen penjelasannya, akan tetapi kinerja sebuah lembaga akan diukur dari *ouput* dan *outcome*-nya.

### **Sulitnya Melaksanakan RA**

Sejauh ini, redistribusi tanah yang tetap berjalan di Kem. ATR/BPN adalah tanah bersumber dari kawasan non hutan, sementara kawasan hutan (4.1 juta Ha.) yang ramai diperbincangkan justru *ouput*-nya *nihil*. Dari redistribusi kawasan non hutan, pada tahun 2016 berhasil terdistribusi sejumlah 121.272 bidang dan tahun 2017 mengalami penurunan yang sangat signifikan, menjadi 22.553 bidang. Jika merujuk pada Rencana Strategis Kementerian ATR/BPN 2015-2019, maka realisasi redistribusi hingga 2017 baru mencapai 262.189 bidang dari target total (2016-2019) sebesar 4.5 Juta Ha. Pada tahun 2018 Kem. ATR/BPN menargetkan

350.000 bidang dan tahun 2019 sebanyak 1,5 juta bidang. Target pada tahun 2019 bersumber dari inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan, tanpa memasukkan skema Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) dengan Perpres No. 88 Tahun 2017. Tabel berikut menunjukkan angka capaian redistribusi yang dikeluarkan dari laporan SKMPP tahun 2017.

Tabel 1. Redistribusi Tanah Kawasan non Hutan 2013-2017



Capaian redistribusi di atas paling tinggi terjadi pada tahun 2013, kemudian terus mengalami penurunan dan kembali naik pada tahun 2016. Tampak dengan jelas, tahun 2017 ketika semua aparat ATR/BPN fokus pada misi penyelesaian Program Strategis Nasional lainnya, yakni legalisasi aset, redistribusi tanah mengalami penurunan tajam, hanya 22.553 bidang. Tahun 2017 juga belum berhasil melakukan redistribusi lahan dari tanah kawasan hutan yang sudah ditargetkan, begitu juga sampai semester pertama tahun 2018, capaian redistribusi kawasan hutan belum terlihat hasilnya. Sementara redistribusi lahan kawasan non hutan yang bersumber dari tanah bekas HGU tidak mengalami persoalan, hanya volumenya mengalami penurunan. Hal ini sebagai akibat dari pecahnya fokus aparat ATR/BPN di daerah dalam mengerjakan kebijakan redis di lapangan, sehingga target yang ditetapkan juga cukup rendah (Komunikasi dengan Darsini, 2018).

Tabel 2. Capaian Realisasi Reforma Agraria (Legalisasi Aset dan Redistribusi) dari Tahun 2015-2017

REALISASI REFORMA AGRARIA 2015-2017	LEGALISASI ASET				REDISTRIBUSI TANAH		
	Transmig- rasi	Luas (Ha)	Legalisasi	Luas (Ha)	Ex HGU/TN	Luas (Ha)	Pelepasan Kawasan Hutan
Tahun 2015	12.347	22.088	859.402	214.620	95.741	69.100	0
Tahun 2016	6.417	9.774	1.018.444	274.763	143.234	113.650	0
Tahun 2017	1.488	1.156	4.329.972	1.183.963	23.214	13.733	0
TOTAL 2015-2017	20.252	33.018	6.207.818	1.673.346	262.189	196.483	0

Sumber: SKMPP Kementerian ATR/BPN, 2017.

Tabel di atas menggambarkan bahwa redistribusi tanah yang bersumber dari tanah non hutan (HGU habis dan tanah terlantar) yang ditargetkan dalam RPJM seluas  $\pm 400.000$  Ha baru tercapai 196.483 Ha selama tiga tahun, sementara untuk tanah yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan dengan target seluas 4.1 juta Ha sama sekali belum terealisasi. Padahal KLHK sudah mengklaim melakukan pelepasan kawasan hutan hampir 1 juta Ha berdasarkan SK 180/MENLHK/SETJEN/KUM.1/4/2017. Kondisi ini cukup mengkhawatirkan karena target besar yang ditetapkan jauh dari realitas dan fokus pengerjaannya di lapangan. Khusus pelepasan kawasan hutan tentu saja harus dilihat secara lebih detail, apakah faktor dominan yang menjadi kendala pelaksanaannya. Apakah pada level kebijakan, faktor fokus kebijakan yang tidak *feasible*, atau problem utamanya ada pada pelaksana di tingkat lapangan (SDM), atau justru objeknya yang tidak *clear and clean*. Bisa jadi semua itu menjadi problem utamanya.

Ada empat komponen utama dari sumber redistribusi tanah yakni tanah dari pelepasan kawasan hutan, HGU habis, tanah terlantar, dan Penyelesaian Peguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH). Sebagaimana paparan di atas, tiga sumber utama redistribusi mengalami pelambatan sebagai akibat dari belum jelasnya objek dan subjek calon penerima Tora. Sementara sumber Tora yang keempat adalah bersumber dari tanah yang dikuasai masyarakat namun masih dalam status hutan. Pada point ini, problem utama masih seputar verifikasi tanah-tanah yang dalam skema diusulkan untuk dikeluarkan dari kawasan hutan dengan memanfaatkan Perpres No. 88/2017 dan Pedoman pelaksanaannya, Permenko Ekonomi No. 3 tahun 2018.

Sejauh ini, KLHK dan Menko Ekonomi sudah menetapkan 26 provinsi sebagai lokasi prioritas dan dibentuk kelembagaan di tingkat provinsi yakni Tim Inventarisir (KLHK, 2018). Akan tetapi belum ditindaklanjuti dengan pembentukan tim di level bawahnya, yakni kabupaten/kota. Sama halnya dengan problem Tora pada tanah pelepasan kawasan hutan, tim inver untuk tanah-tanah yang dikuasai masyarakat dalam kawasan hutan juga mengalami persoalan yang sama, "melambat". Isu utamanya adalah lambatnya pemda bergerak membentuk Tim Inver pada tingkat kabupaten/kota. Tentu tidak bisa disamaratakan tiap daerah, namun secara umum demikian adanya.

Keberadaan Tim Inver akan menjadi ujung tombak dalam pelaksanaan inventarisir tanah dalam kawasan hutan di daerah. Tim inilah (KLHK, ATR/BPN, dan Pemda) yang akan menjadi ujung tombak pelaksanaan inventarisasi tanah-tanah masyarakat dalam kawasan hutan. Secara prosedural, tim ini yang kemudian akan menentukan kebijakan apa yang akan diambil, apakah menjadi objek RA atau cukup pemberian izin kepada subjek penerima dengan skema Perhutanan Sosial.

### Identifikasi Isu

Dengan melihat beberapa sumber dan kajian yang dilakukan, persoalan utama dalam program strategis Reforma Agraria yang bersumber dari kawasan hutan dan non hutan tampaknya cukup pelik. Isu utama yang selalu muncul adalah objeknya yang dianggap

bermasalah. Namun disisi lain, persoalan koordinasi antar sektor, SDM pada level tapak juga problematis. Beban kerja yang dianggap besar menjadi salah satu kendalanya. Kami menelusuri beberapa berita media, menemui beberapa pengambil kebijakan, dan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan di lapangan. Pemetaan dan identifikasi secara detail di lapangan diantaranya adalah:

1. Reforma Agraria belum dipahami sebagai Program Strategis dan Prioritas Nasional yang mutlak memerlukan dukungan dari semua *stakeholder* terkait, khususnya ATR/BPN, KLHK, dan pemda, terutama ujung tombak pelaksana di tingkat tapak;
2. Tidak ada penelitian/kajian yang memadai dari lembaga resmi atau yang ditunjuk untuk mendudukkan persoalan TORA pelepasan kawasan hutan;
3. Tidak tersedia *data base* objek dan subjek RA di daerah;
4. Ada ketidaksinkronan data objek TORA dari pelapasan kawasan hutan, didukung inventarisasi, penetapan, dan publikasi tata batas kawasan hutan yang belum jelas;
5. Objek Tora yang dilepaskan dari kawasan hutan belum *clear and clean*;
6. Koordinasi K/L dan ATR/BPN, KLHK, Pemda belum berjalan dengan baik, termasuk hubungan dan komunikasi pada semua level yang tidak lancar, dan pemahaman pelepasan kawassan hutan yang belum sama antara KLHK, Kem. ATR/BPN, dan pemda;
7. Wewenang ATR/BPN pada tingkat Provinsi dan Kabupaten untuk melakukan verifikasi belum cukup *clear*;
8. Target TORA 4,1 juta Ha dan  $\pm$  1 juta Ha yang sudah dilepaskan oleh KLHK baru indikatif, beberapa lokasi belum clear letak objeknya;
9. Hasil kajian ATR/BPN atas TORA yang dilepaskan banyak muncul persoalan: koordinat tidak sesuai, tanah tidak produktif dan jauh dari calon penerima atau subjek;
10. Panitia RA (Gugus Tugas RA) di kabupaten/kota belum semua terbentuk, beberapa provinsi dan kabupaten lambat merespons pembentukan Gugus Tugas RA sebagai lembaga yang menangani RA di level bawah.
11. Tidak semua pihak memahami dengan baik pentingnya menjalankan program strategis RA;
12. Keterbatasan jumlah SDM Kementerian ATR/BPN dan lembaga lain yang siap menangani di lapangan;
13. Fokus Kementerian ATR/BPN terhadap kebijakan RA rendah, SDM lebih banyak fokus untuk mengerjakan legalisasi aset (PTSL).

Beberapa persoalan di atas saat ini mengemuka dan menjadi isu utama di dalam penyelesaian program RA. Sampai Agustus 2018 ada beberapa progress yang menggembirakan, misalnya objek yang ada di Kalimantan Tengah dan Sulteng, dimana TORA pelepasan kawasan hutan relatif *clear and clean*, namun sampai sejauh ini belum bisa dilakukan redistribusi, karena baru sebatas objeknya, sementara penerimanya belum cukup *clear*. Atas situasi itu ATR/BPN mencoba terus melakukan kordinasi dengan Pemda dan KLHK khususnya di level provinsi dan kabupaten untuk menyelesaikan beberapa kendala yang masih di hadapi, utamanya menyiapkan infrastruktur kelembagaan RA, yakni membentuk Gugus Tugas RA.

Dalam bulan Agustus juga, atas dorongan Menko Perekonomian, hampir semua provinsi yang wilayahnya terdapat lokasi RA telah berhasil dibentuk Gugus Tugas RA tingkat provinsi (24 provinsi). Namun sejauh ini Gugus Tugas RA belum sampai pada tingkat kabupaten. Hal itu karena respons masing-masing pemda di tingkat kabupaten berbeda, tergantung keberhasilan sosialisasi RA.

Jika melihat realitas capaian program keseluruhan di atas, kita layak untuk khawatir karena ATR/BPN diduga kehilangan fokus dalam pengerjaannya. Ujung tombak RA ada pada level Kantor Wilayah (Provinsi) dan Kantor Pertanahan (Kabupaten) bekerjasama dengan pemda dan KLHK. Oleh karena itu, perlu kembali menata ulang tujuan dan semangat ingin menyelesaikan hutang RA, demi penataan aset dan akses untuk kedilan dan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai program prioritas sudah seharusnya RA menjadi salah satu fokus utama ATR/BPN dalam menjalankan misinya. Tentu saja tidak hendak mengatakan legalisasi aset tidak penting, semua menjadi prioritas, akan tetapi tantangannya adalah bagaimana ATR/BPN tidak kehilangan fokus dan momentum menjalankan amanat yang dituangkan dalam Nawacita pemerintah Joko Widodo-Jusuf Kalla. Kita tidak ingin RA mengalami degradasi makna dari redistribusi lahan bergeser menjadi program akses lahan hutan (Perhutanan Sosial) dan legalisasi aset semata. Kegagalan menuntaskan RA, akan dianggap sebagai lembaga yang melepaskan momentum dalam menjalankan Reforma Agraria untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan (Salim, Pinuji, Utami 2018).

## Penutup

Atas dasar penjelasan di atas, harus ada perubahan cara menjalankan kebijakan Reforma Agraria. Semangat yang harus di tanamkan adalah RA harus menjadi agenda prioritas dan harus segera diselesaikan. Untuk itu beberapa langkah yang mesti segera kembali disatukan adalah:

1. Segerakan Perpres RA di sahkan, agar bisa dioperasionalkan untuk menjawab beberapa persoalan yang terbengkalai;
2. Jadikan Program Prioritas RA semangat bersama untuk menyelesaikan hutang negara kepada yang berhak: yakni redistribusi tanah kepada masyarakat yang membutuhkan, petani gurem, petani tak bertanah, dan petani miskin lainnya;
3. Segera dibentuk Gugus Tugas RA di seluruh kabupaten kota yang wilayahnya menjadi prioritas objek RA;
4. Tingkatkan Komunikasi antara ATR/BPN, KLHK, pemda, dan *stake holder* lain di daerah agar terbangun persepsi yang sama;
5. Ciptakan dan perbanyak Diskusi Skema atau Disain RA untuk menjawab beberapa persoalan pelaksanaan RA di lapangan, khususnya pasca redistribusi aset;
6. Percepat verifikasi lahan kawasan hutan yang sudah dilepaskan (dicadangkan) oleh KLHK dengan kerjasama antara pemda, ATR/BPN, dan Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) di daerah;



7. Sosialisasikan (oleh KLHK, ATR/BPN, dan pemda) secara masif program PPTKH di lokasi yang ditetapkan agar masyarakat segera mengusulkan lahan-lahan yang masuk kawasan hutan untuk diinventarisir;
8. ATR/BPN bersama perangkat/aparatnya harus memikirkan ulang tentang fokus penyelesaian agenda RA di masing-masing wilayah di mana TORA telah ditetapkan.
9. Segera usulkan subjek (calon penerima TORA) dari pelepasan kawasan hutan oleh perseorangan, kelompok, maupun pemda.

Beberapa usulan di atas dibangun berdasarkan banyak temuan di lapangan dan banyak keluhan para penyelenggara kebijakan di tingkat tapak. Untuk itu, harus ada perubahan mendasar dalam beberapa hal terkait nasib RA ke depan, jika tidak ada perubahan koordinasi, perubahan fokus, maka sulit RA akan mampu diselesaikan secara cepat. Kem. ATR/BPN sebagai pimpinan proyek RA mestinya harus merubah beberapa hal yang menghambat laju perjalanan pelaksanaan RA.

## Referensi

- Bachriadi, D & Wiradi, G 2011, *Enam dekade ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Bina Desa dan KPA, Jakarta.
- Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan 2017, 'Percepatan reforma agraria untuk mengatasi struktur agraria dan kesenjangan ekonomi', Paper Presentasi dalam Tenure Conference, Jakarta, 26 Oktober.
- Kementerian ATR/BPN 2017. 'Sistem Kendali Mutu Program Pertanahan (SKMPP)'. Jakarta.
- Lipton, M 2009, *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs*. Routledge, New York.
- Menteri LHK, 2018, 'Percepatan penyediaan sumber Tanah Objek Reforma Agraria (Tora) dari kawasan hutan dan agenda Perhutanan Sosial (PS)', Rapat Koordinasi Gubernur Seluruh Indonesia, Jakarta.
- Salim, MN, Pinuji, S, Utami, W 2018, 'Reforma agraria dan perhutanan sosial: Kebijakan pengelolaan hutan desa dan peluang Tora di Tebingtinggi Timur Kabupaten Meranti, Riau', PPPM-STPN, Yogyakarta.
- Sirait, MT 2017, *Inklusi, eksklusivitas dan perubahan agraria: redistribusi tanah kawasan hutan di Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press.
- Shohibuddin, M 2018, *Perspektif agraria kritis: Teori, kebijakan dan kajian empiris*, STPN Press, Sajogyo Institute, PSA IPB, KPA, Yogyakarta.
- Warman, K 2018, *Reforma agraria di kawasan hutan: antara asset reform dan access reform*, PPPM-STPN, Yogyakarta.