

## Meletakkan Pendaftaran Tanah dalam Kerangka Reforma Agraria *Usulan Perbaikan Kebijakan Pendaftaran Tanah untuk Reforma Agraria*

Ahmad Jaetuloh, Moh Ali Rahangiar dan Bambang Tri Daxoko  
*Sajogyo Institute*



### **Excutive Summary**

Pendaftaran tanah merupakan satu tahapan penting dalam proses reforma agraria karena menjadi instrumen yang membantu memastikan subjek dan objek landreform tepat sasaran. Pendaftaran tanah dalam hal ini bukan sekadar perkara legalisasi aset melainkan untuk memastikan sebaran penguasaan tanah, subjek, dan objek landreform tergambar dengan jelas. Meski begitu, disahkannya Perpres No. 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria nampak belum menjamin pendaftaran tanah yang dapat menopang proses tersebut. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari tiga hal. Pertama, aturan yang tersedia lebih menekankan proses legalisasi aset untuk meningkatkan nilai jual (*tradable*) tanah dan mengabaikan begitu saja (atau menghindari?) masalah ketimpangan akut penguasaan tanah. Kedua, masalah sektoralisme administrasi pertanahan antara 'kawasan hutan' dan 'tanah Negara (di luar kawasan hutan)' yang masih berlanjut sehingga memperumit pendaftaran tanah untuk reforma agraria. Imbasnya, proses inventarisasi justru menjadi ajang perselisihan yang pada akhirnya menutup kesempatan terhadap tanah objek reform usulan masyarakat karena terhalang perbedaan kriteria status dan fungsi tanah. Ketiga, kelembagaan yang tersedia juga masih sektoral dan bekerja untuk memenuhi tugas dan fungsinya masing-masing. Situasi ini memerlukan suatu terobosan kebijakan yang mumpuni yang dapat menyelesaikan persolan tersebut. Dalam kaitan itu, tulisan ini mengusulkan beberapa terobosan seperti penyatuan mekanisme kerja, kriteria, dan perubahan pada tingkat lembaga pelaksana.

*Kata kunci: pendaftaran tanah, sektoralisme, ketimpangan, reforma agraria*

## Latar Belakang

Lahirnya Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria nampaknya belum memberikan hasil yang maksimal dalam proses redistribusi tanah. Hingga Agustus 2021 negara mengklaim bahwa target Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) sebesar 9 juta hektar (Ha) yang terbagi dalam kegiatan Legalisasi Aset sebesar 4,5 juta hektar dan Redistribusi Tanah sebesar 4,5 juta ha telah melebihi target. Legalisasi aset melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berhasil didaftarkan sebanyak 24.287.348 bidang atau seluas 6,88 juta ha sudah melampaui target, yakni 176,41%. Sementara untuk redistribusi yang berasal dari tanah Eks-HGU, Tanah Telantar dan Tanah Negara Lainnya sebanyak 1.496.243 bidang atau seluas 989.491 ha dari target 0,4 juta Ha. Artinya, pemerintah telah meredistribusi 247,37%, atau melampaui target.<sup>1</sup>

Klaim ini nampaknya perlu dipertanyakan mengingat banyak TORA usulan masyarakat belum menunjukkan hasil yang signifikan. Data dari *tanahkita.id*, misalnya, menunjukkan bahwa dari 59 usulan TORA dengan luas 156.734 Ha, sampai Oktober tahun 2021 hanya terealisasi 1 (satu) lokasi dengan luas 76,63 Ha.<sup>2</sup> Hal yang sama terjadi pada usulan Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), yaitu dari 534 lokasi dengan total luas 665.897 Ha<sup>3</sup> sampai Oktober 2021, baru terealisasi di 13 lokasi, di antaranya Kabupaten Buleleng, Bali, dengan luas 458,7 Ha<sup>4</sup> dan Tanjung Barat, Jambi, dengan luas 71 Ha.<sup>5</sup>

Situasi yang tidak kalah pelik juga dihadapi oleh Pemda Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah. Usulan TORA dari proses kolaborasi intensif antara Pemda Kab. Sigi dengan beragam elemen masyarakat, CSO, akademisi, dan organisasi tani di Kab. Sigi tidak mendapatkan hasil TORA yang diharapkan.<sup>6</sup> Dari 68.000 Ha TORA yang diusulkan oleh Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten Sigi, hanya 3.031,3 Ha yang dilepaskan dari Kawasan Hutan.<sup>7</sup> Sementara lokasi usulan TORA di tanah negara (eks HGU dan HGU terlantar), hanya satu lokasi yang berhasil didistribusikan dan itu pun karena kebutuhan rehabilitasi pasca-bencana. Mekanisme pendaftaran tanah yang kurang memadai telah menjadi salah satu sebab rendahnya realisasi TORA yang berasal dari usulan dari masyarakat (*bottom up*). Perpres No. 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria juga tidak memberikan terobosan berarti dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah. Kementerian dan lembaga yang bersangkutan sejauh ini hanya menjalankan kerja-kerja administrasi seperti biasanya, legalisasi aset, sertifikasi. Di sektor kehutanan, proses inventarisasi kehutanan yang dijalankan Kementerian Kehutanan tidak lebih dari kebijakan sektoral di dalam kementerian mereka sendiri.<sup>9</sup>

Situasi seperti ini memerlukan satu terobosan yang lebih memadai di tingkat kebijakan—dalam hal kebijakan pendaftaran tanah. Kebijakan pendaftaran tanah dalam kaitan ini tidak hanya berfokus pada proses legalisasi aset namun lebih jauh lagi untuk memastikan terlebih dahulu perubahan struktur agraria. Menurut Wiradi, usaha awal untuk melakukan landreform adalah “registrasi tanah”, tujuannya adalah untuk memetakan sebaran penguasaan tanah, sejauh mana tingkat ketimpangannya.<sup>10</sup> Dalam konteks inilah tulisan ini akan berupaya untuk (i) mempelajari satu inisiatif lama dalam kebijakan pendaftaran tanah untuk reforma agraria di Indonesia; dan (ii) membandingkan inisiatif lama tersebut dengan kebijakan terkini dan menunjuk kemungkinan terobosan kebijakan pendaftaran tanah yang bisa dilakukan dalam konteks kebijakan reforma agraria hari ini.

### ***Pendaftaran Tanah: Permasalahan Sertifikasi Tanah dalam Konteks Reforma Agraria***

Legalisasi aset atau sertifikasi tanah baru mendapatkan perhatian lebih oleh negara ketika pemerintah Orde Baru berkuasa. Untuk menyukseskan rencana pembangunan Orde Baru maka pada Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (REPELITA III), 1979/80 - 1983/84, pemerintah Orde Baru menghapus kelembagaan pendukung reforma agraria yaitu panitia landreform, panitia pengukuran desa lengkap dan penghapusan Pengadilan Landreform melalui UU No. 7 tahun 1970. Orde Baru menghapus kelembagaan maupun kebijakan reforma agraria yang holistik dan memperlakukannya sekadar kegiatan birokratik.<sup>11</sup> Lebih jauh, urusan pendaftaran tanah ditekankan untuk kepentingan pembangunan melalui "catur tertib pertanahan", dengan 4 (empat) jargon utama, (a) tertib hukum; (b) tertib administrasi; (c) tertib penggunaan tanah; dan (d) tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup. Kebijakan tersebut mengawali pengambilalihan tanah untuk proyek-proyek pembangunan negara (pemberian hak baru, perpanjangan/pembaruan, dan pengawasan hak). Dalam kurun waktu 12 tahun, Direktorat Jenderal Agraria telah mengeluarkan beragam hak tanah untuk pembangunan secara signifikan.<sup>12</sup>

Pendaftaran tanah untuk sertifikasi tanah semakin mendapatkan tempat ketika Bank Dunia pada 1994 memberikan pinjaman disertai penyesuaian struktural secara sistematis dengan program *Land Administration Project* (LAP) 1994-2001. Proyek ini pada dasarnya didorong dari kepentingan untuk menyediakan pasar tanah yang efisiensi dan wajar. Untuk memenuhi kepentingan tersebut, maka 3 tahun program utama adalah (a) percepatan sertifikasi dan pendaftaran tanah; (b) perbaikan institusi untuk administrasi pertanahan; dan (c) bantuan teknis kepada pemerintah Indonesia untuk membangun kebijakan manajemen pertanahan.<sup>13</sup> Program ini ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan mengeluarkan PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang sama sekali tidak mengokoreksi ketimpangan penguasaan serta hak konversi tanah melainkan menenankan proses administrasi dan sertifikasi tanah.<sup>14</sup> Program ini menargetkan 1,2 juta tanah persil atau bidang yang akan disertifikasi<sup>15</sup> dan hingga akhir 2001 pemerintah telah mensertifikasi 1,85 juta bidang tanah, sebagian besar di Pulau Jawa dan dua Kabupaten di Sumatera Utara dan Sumatera Selatan.<sup>16</sup>

Program sertifikasi tanah dianggap berhasil dan pemerintah Indonesia kembali mendapat pinjaman dari Bank Dunia untuk melakukan Proyek Pengembangan Manajemen dan Kebijakan Pertanahan (*Land Management and Policy Development Project*, LMPDP, 2004-2009). Sasaran utama program ini adalah untuk (a) perbaikan, efisiensi, transparansi, dan layanan berjalan untuk sertifikasi dan registrasi pertanahan dan (b) meningkatkan pemerintah lokal untuk registrasi pertanahan. Dalam perkembangannya program sertifikasi berjalan maksimal bahkan lebih jauh dimasukkan pada kebijakan "reforma agraria". Kebijakan Reforma Agraria Joko Widodo memasukan klausul legalisasi aset menjadi salah satu sasaran utama program reforma agraria. Dari 9 juta Ha, 4,5 juta Ha atau setengahnya merupakan objek legalisasi aset serta memungkinkan untuk percepatan sertifikasi pada skema redistribusi tanah dan pelepasan kawasan hutan.<sup>17</sup>

Sertifikasi tanah dalam konteks reforma agraria merupakan program ikutan, setelah proses redistribusi tanah selesai dilakukan dan dipastikan betul bahwa penggarap melakukan aktivitas pertanian secara intensif.<sup>18</sup> Penekanan yang hanya ditujukan pada proses sertifikasi tanah justru akan berakibat negatif terhadap agenda reforma agraria karena hanya memberi kesempatan kepada para pemilik tanah luas dan modal besar mendapat sertifikat untuk semakin menegaskan konsentrasi atau status quo penguasaan tanah.<sup>19</sup> Di Cipari, Kabupaten Cilacap, misalnya, program PPAN yang diklaim negara sebagai kebijakan “reforma agraria” justru berujung rekonsentrasi penguasaan tanah di tingkat tapak. Hal ini terjadi karena program “reforma agraria” mengabaikan analisis data ketimpangan penguasaan tanah dan hanya menekankan proses sertifikasi tanah semata.<sup>20</sup> Situasi yang hampir mirip juga terjadi di Desa Cipangramatan, Kec. Cikajang, Kab. Garut, dimana proses konversi hak dari HGU ke tanah milik pribadi tidak ditopang proses redistribusi tanah yang benar, sehingga kemungkinan rekonsentrasi tanah semakin besar terjadi.<sup>21</sup> Sangat mungkin gejala semacam ini terjadi di wilayah TORA lainnya.

### **Dosa Turunan Sektoralisme Kebijakan**

Selain dihadapkan dengan rezim sertifikasi tanah, kebijakan pendaftaran juga telah terbebani oleh sejarah sektoralisasi kebijakan Sumber-sumber Agraria (SSA), terutama antara sektor kehutanan, mengikuti UU No. 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan, dan sektor agraria, mengikuti UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Proses ini dimulai ketika sektor kehutanan gagal menjadi objek landreform pada 1960-1965 di masa pemerintahan Sukarno.<sup>22</sup> Setelah Suharto mengambil alih kekuasaan, maka terbitlah Undang-Undang Kehutanan No. 5 tahun 1967, satu paket dengan UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 8 tahun 1967 tentang Penanaman Modal dalam Negeri, dan UU No. 11 tahun 1967 tentang Pertambangan. UU ini dianggap telah menghidupkan kembali domain negara atau negara sebagai pemilik tanah yang tertampung dalam kategori “kawasan hutan”.<sup>23</sup> Lebih jauh, aturan kehutanan Orde Baru tidak ubahnya aturan kehutanan kolonial (dengan sedikit perubahan), di mana aturan tersebut menekankan orientasi pada produk kayu untuk ekspor dan produk kayu mewah untuk pasar dalam negeri, serta pendekatan *scientific forestry* dalam konteks pembangunan desa.<sup>24</sup>

Berdasar pada PP No. 33 tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan, Departemen Pertanian sebagai induk Dirjen Kehutanan diberi kewenangan untuk mengukuhkan hutan (Pasal 5 ayat 1). Dengan cara penunjukan maka Menteri Pertanian dapat memilih wilayah-wilayah tertentu sebagai Kawasan Hutan (Pasal 5 ayat 2). Dari proses penunjukan ini, hingga pertengahan 1980-an, hampir 70% dari keseluruhan tanah Indonesia ditunjuk oleh Departemen Kehutanan yang baru sebagai Kawasan Hutan,<sup>25</sup> dibarengi dengan keluarnya konsesi pemanfaatan hutan primer skala besar. Sementara 30 % lainnya merupakan sektor agraria yang diatur mengikuti UU No 5 tahun 1960. Ini merupakan titik awal pendalaman sektoralisme kebijakan antara sektor kehutanan dan agraria.<sup>27</sup> Oleh karena itu, aturan dan perundangan yang menopang masing-masing sektor tersebut juga berlaku secara sektoral, termasuk aturan pendaftaran tanah PP No. 10 tahun 1960 yang kemudian direvisi menjadi PP No. 24 tahun 1997 yang hanya berlaku di sektor agraria.

Usaha untuk mengakhiri sektoralisme kebijakan muncul ketika pemerintah Suharto tumbang. Beragam elemen masyarakat sipil mendorong perbaikan kebijakan agraria dan sumber daya alam. Dari Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI), misalnya, berharap akan ada pembaruan agraria melalui kebijakan reforma agraria. Perlunya penyelesaian sektoralisme ini juga dianggap penting oleh elemen masyarakat sipil pendukung Sumber Daya Alam yang adil dan berkelanjutan. Kedua kelompok tersebut intens melakukan diskusi dan pertemuan untuk menyatukan gagasan dan pada akhirnya menyadari bahwa prinsip pengelolaan SDA berkelanjutan akan berjalan apabila diawali perombakan struktur penguasaan agraria yang timpang.<sup>28</sup> Pada November 2001, MPR mengesahkan TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya alam. Berbagai pihak merespons aturan ini, termasuk FSPI yang menolak karena menanggapi ketetapan MPR tersebut masih memaknai Sumberdaya Alam sebagai objek eksploitasi. Di sisi lain, gerakan rakyat juga “memanfaatkan” TAP MPR sebagai dasar untuk melakukan aksi pendudukan di beberapa tempat. Sedangkan bagi gerakan SDA, TAP MPR tersebut dipandang sebagai peluang baik untuk perbaikan pengelolaan SDA.<sup>29</sup>

Di tengah situasi demikian, nampaknya proses penyatuan aturan masih belum menemui titik temu. Usaha untuk mengintegrasikan peraturan perundangan berkaitan agraria dan sumber daya alam tidak menjadi perhatian bersama oleh pemerintah. Masing-masing kelompok masyarakat sipil kembali lagi dengan paradigma yang diyakini dan terhubung dengan Kementerian masing-masing sektor. Kelompok SDA, misalnya, bersama dengan Kementerian Lingkungan Hidup menyusun aturan sektoral mereka kembali.<sup>30</sup> Sementara agenda perubahan peraturan berkaitan dengan agraria dan sumber daya alam terus menuju privatisasi. Misalnya saja, terbitnya UU No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan, UU No. 7 tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, UU No. 19 tahun 2004, hingga rencana mengubah UUPA ke aturan yang lebih liberal.<sup>31</sup> Perubahan ini, selain membuat SDA dan Agraria ke proses liberalisasi, lebih lanjut memperlebar kembali jarak untuk integrasi kebijakan.

### ***Usaha Terus Menerus untuk Melakukan Integrasi Kebijakan***

Dalam sektor kehutanan, dorongan untuk melakukan perbaikan kebijakan terus dilakukan, berbasis pada TAP MPR XV/1998 hingga perubahan UU No. 5 Tahun 1967 menjadi UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Perubahan ini setidaknya memberi peluang bagi partisipasi masyarakat dengan memberikan akses pemanfaatan hasil hutan dan peluang pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat.<sup>32</sup> Lalu, UU No. 41 tahun 1999 didorong lebih maju lagi oleh masyarakat sipil dengan merevisi definisi “Hutan Adat” bukan lagi hutan negara (berdasarkan putusan MK No.35/2012).<sup>33</sup> Ini merupakan momentum pemulihan status wilayah adat yang sebelumnya diklaim oleh negara.<sup>34</sup> Di sektor agraria walaupun ada penolakan, namun TAP MPR No. IX Tahun 2001 juga memberi peluang untuk mengimplementasikan agenda reforma agraria (Pasal 6 ayat 1 b dan c) dibarengi pendataan pertanahan melalui inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis (Pasal 6 ayat 1 c).<sup>35</sup>

TAP MPR No. IX tahun 2001 lalu diterjemahkan oleh pemerintahan SBY-JK dengan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) pada 2006. 2 (dua) program utama PPAN, yaitu (a) redistribusi tanah secara terbatas dan (b) sertifikasi tanah (PRONA dan LARASITA). Selain itu, pemerintahan SBY mengklaim PPAN sebagai satu upaya menyelesaikan konflik agraria.<sup>36</sup> Kasus di Kabupaten Blitar, misalnya, warga telah menerima SK redistribusi dari negara pada 1999 namun baru menerima sertifikat hak milik saat program PPAN dijalankan. Tidak ada aktivitas lain oleh BPN selain melakukan pendaftaran tanah untuk sertifikasi.<sup>37</sup> Terobosan cukup progresif justru terjadi di sektor kehutanan. Pascaputusan MK No.35/2012, masyarakat sipil terus mendorong untuk diterbitkan aturan turunan untuk percepatan pengakuan hutan adat. Salah satunya ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Bersama (Perber) Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala BPN RI No. 79 Tahun 2014, PB No. 3/Menhut-11/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, No. 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang berada di dalam Kawasan Hutan.

Perber ini lalu ditindaklanjuti dengan pembentukan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) dalam Kawasan Hutan pada 2015 oleh Kementerian ATR/BPN. Juklak ini mendapat dukungan penuh oleh Kementerian ATR/BPN dengan mendorong pembentukan Tim IP4T di daerah. Sementara Juklak ini tidak memberi petunjuk bagaimana tindakan KLHK selama pelaksanaan IP4T. Di internal KLHK sendiri mulai muncul ketidaksetujuan terhadap Perber 4 Menteri. Di sisi lain, Juklak ini juga tidak mengupayakan suatu skema penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan secara terintegratif dan lintas sektor. Dari sini mulai muncul wacana untuk membentuk Juklak bersama (Juklakber) 4 kementerian.<sup>38</sup> Padahal proses inventarisasi di kawasan hutan sudah dilakukan di tingkat daerah oleh Pemda dan ATR/BPN tanpa keterlibatan Badan Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH). Situasi ini menunjukkan koordinasi lintas Kementerian yang belum membaik serta level kepercayaan antarkementerian yang rendah.<sup>39</sup>

Data terakhir yang dikumpulkan oleh Epistema Institute memperlihatkan bahwa hingga November 2015, baru 81 Kabupaten dan 6 Provinsi di Indonesia yang memiliki Tim IP4T, atau hanya 6% saja dari keseluruhan kabupaten di Indonesia.<sup>40</sup> Permasalahan yang dihadapi oleh IP4T Kawasan Hutan dan rendahnya capaian program tersebut memunculkan usulan perbaikan atau revisi Perber 4 Menteri. Beberapa kalangan berharap bahwa status hukum Perber dapat dinaikan menjadi Peraturan Presiden (Perpres) sehingga memiliki kekuatan hukum yang lebih baik serta untuk memperbaiki beberapa ketentuan yang luput diatur dalam Perber 4 Menteri.<sup>41</sup>

### **Babak Baru Inventarisasi Tanah untuk Penyelesaian Konflik dan Reforma Agraria**

Pada awalnya Perpres diharapkan dapat menyempurnakan perber 4 menteri, namun setelah disahkannya Perpres No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH), nampaknya proses koordinasi dan kerjasama antar kementerian semakin sulit untuk dilakukan. Sementara Kementerian ATR/BPN juga telah menerbitkan Juklak IP4T untuk tanah di luar Kawasan Hutan, sebagai aturan turunan dari Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Walaupun di dalamnya terdapat klausul pelibatan kementerian lainnya dalam Tim PPTKH maupun Tim inventarisasi, namun dalam prakteknya tidak memberikan hasil yang memuaskan dan pengambil keputusan masih berada di kewenangan KLHK.

### ***Kelembagaan dan Prosedur***

Selain sektoralisme, salah satu persoalan yang menjadi hambatan pendaftaran tanah untuk reforma agraria adalah dominannya pendekatan *'property rights'*.<sup>42</sup> Pendekatan *property rights* dalam pendaftaran tanah ditandai dengan tujuan utama untuk melakukan legalisasi atau sertifikasi. Peraturan Presiden No. 86 tahun 2018 menyebutkan bahwa reforma agraria dilakukan melalui *'penataan aset dan akses'*, meliputi redistribusi tanah atau legalisasi aset (Pasal 5-6). Secara teknis, kebijakan ini dilakukan melalui tahapan: 1) inventarisasi; 2) analisa data fisik dan yuridis; dan 3) penetapan sebagai objek redistribusi (Pasal 5-7). Untuk melaksanakan kebijakan tersebut, Perpres No. 86 tahun 2018 membentuk Tim Reforma Agraria Nasional dan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota (Pasal 18-23). Sebagai pelaksana di tingkat lokal, GTRA Kabupaten/Kota memiliki tugas antara lain: 1) koordinasi penyediaan tanah objek reforma agraria (TORA); 2) mengusulkan dan merekomendasikan tanah untuk ditetapkan oleh Menteri ATR/Kepala BPN sebagai TORA; 3) melaksanakan penataan penguasaan dan pemilikan TORA; 4) mewujudkan kepastian hukum dan legalisasi hak atas TORA (Pasal 22).

Dengan demikian, Perpres tersebut hanya memindahkan beberapa fungsi konvensional Kementerian ATR/BPN kepada GTRA tanpa penambahan kewenangan strategis dalam urusan reforma agraria. Sementara dalam pelaksanaan, mulai dari pendataan, penyediaan, pengusulan, hingga penetapan TORA, hanya didasarkan pada kejelasan status tanah dan kemungkinan penerbitan sertifikat; bukan didasarkan pada pendataan ketimpangan struktur agraria secara menyeluruh, sungguhpun menurut Perpres tersebut pelaksanaan reforma agraria didasarkan pada perencanaan dan inventarisasi.

Meski menyebut tanah kawasan hutan yang dilepas dari status kawasan hutan sebagai salah satu sumber TORA (Pasal 7 Perpres No. 86 tahun 2018), tata administrasinya yang terpisah antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dengan KLHK membuat skema reforma agraria yang digunakan Perpres No. 86 tahun 2018 menjadi parsial, sektoral, dan lebih berat pada tanah non-kawasan hutan. Masalah menjadi makin kompleks karena skema yang digunakan tetap mempertahankan sektoralisasi *'tanah kawasan hutan'* dan *'tanah bukan kawasan hutan'*. Reforma agraria di kawasan hutan dilakukan menggunakan aturan tersendiri, yaitu Perpres No. 88 tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (selanjutnya disebut Perpres PPTKH) yang mengatur lembaga tersendiri dengan tugas koordinasi dan sinkronisasi, menetapkan kebijakan, menetapkan batasan luas maksimum, menetapkan mekanisme *resettlement*, pengawasan, dan penganggaran.

Tim ini dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan berkedudukan di Kementerian tersebut (Pasal 14). Untuk pekerjaan di tingkat lokal, Perpres PPTKH mengatur pembentukan tim inventarisasi dan verifikasi yang dibentuk oleh Gubernur dengan keanggotaan berasal dari berbagai SKPD Provinsi (Pasal 18-19). Sementara tahapan kerja yang digunakan adalah dimulai dengan inventarisasi tanah dalam kawasan hutan, verifikasi penguasaan, penetapan pola penyelesaian penguasaan, penerbitan keputusan penyelesaian, dan penerbitan sertifikat hak atas tanah (Pasal 20). Secara teknis, tim ini bekerja dengan mengacu pada pedoman pelaksanaan tugas yang dikeluarkan oleh Menko Perekonomian (Permenko No. 3/2018, selanjutnya disebut Permenko).

### ***Masalah Pelaksanaan***

Karena pendekatannya adalah *'property rights'* dengan tujuan akhir sertifikasi atau legislasi aset, maka Perpres RA, Perpres PPTKH maupun Permenko menetapkan sejumlah syarat teknis-administratif yang panjang sehingga menghambat bahkan menyulitkan program RA di tingkat lokal. Temuan penelitian Sajogyo Institute di dua lokasi di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah, menunjukkan bahwa reforma agraria di tingkat lokal terhadap sejumlah masalah administrasi, menghadapi birokrasi yang panjang, dan terjebak dalam sektoralisasi *'hutan'* dan *'bukan hutan'*.<sup>43</sup>

Di Desa Bunga, Kab. Sigi, misalnya, Pemertinah Kabupaten Sigi telah mengusulkan tanah di desa tersebut menjadi objek TORA. Usulan tersebut hingga saat ini belum dapat direalisasikan karena terhalang syarat *'clean and clear'* dalam pendaftaran sebagaimana disyaratkan Perpres RA maupun skema pendaftaran yang dikeluarkan Kementerian ATR/BPN. PT TSK, sebuah perusahaan perkebunan pemegang hak guna usaha (HGU) yang menguasai sebagian besar tanah yang diusulkan menjadi objek TORA, sejak tahun 2000-an tidak lagi mengelolah tanah yang mereka kuasai, tetapi HGU PT TSK baru akan berakhir pada 2033. Selain itu, tanah yang diusulkan menjadi objek TORA di Desa Bunga juga sebagian masuk dalam kawasan hutan, yaitu 139,56 Ha masuk dalam kawasan hutan produksi terbatas dan 200,37 masuk dalam kawasan suaka alam. Dari 339,93 Ha yang diusulkan menjadi TORA (yang masuk dalam kawasan hutan tersebut), hanya 66 Ha yang dikeluarkan dari kawasan hutan. Selebihnya tidak dapat dibebaskan karena terhambat mekanisme penapisan sebagaimana disyaratkan Perpres PPTKH.<sup>44</sup>

Hal yang sama terjadi di Desa Balumpewa, Kabupaten Sigi. Pemerintah Desa mengusulkan 465,01 Ha sebagai objek TORA. Dari jumlah itu, hanya 2,35 Ha yang bukan kawasan hutan. Selebihnya adalah kawasan hutan. Usulan tersebut kemudian ditapis menggunakan mekanisme Perpres PPTKH yaitu tapisan peta TORA, peta kawasan hutan, peta indikatif, peta hutan konservasi, peta hutan lindung, peta kebencanaan, dan peta hasil inver. Hasilnya, yang dipertimbangkan untuk dilakukan perubahan status atau perubahan batas kawasan hutan hanya 62,03 Ha. Penapisan ini semata-mata berdasarkan pertimbangan teknis-konservasi dan mengabaikan begitu saja riwayat penguasaan tanah oleh warga secara turun-temurun.<sup>45</sup>

Pengaturan semacam ini tentu saja melanggengkan logika sektoralisasi dalam politik agraria yang telah berlangsung lama di Indonesia dan menjauhkan pelaksanaan visi reforma agraria.<sup>46</sup> Padahal, jika konsisten mengikuti *'arah kebijakan pembaruan agraria'* sebagaimana ditetapkan TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, maka Pemerintah wajib mengkaji kembali semua peraturan perundang-undangan di sektor agraria maupun sumberdaya alam, mewujudkan sinkronisasi antar-sektor, dan mengakhiri logika sektoralisasi dalam politik agraria nasional. Mengakhiri sektoralisasi dengan sendirinya berarti membangun suatu lembaga pelaksana reforma agraria yang kuat dan reliabel, dengan mekanisme kerja yang sederhana dan partisipatif, dengan visi mengoreksi ketimpangan struktur penguasaan lahan, bukan sekedar legalisasi aset.

Tabel 1. Proses Inventarisasi untuk TORA di Masing-Masing Sektor Sumber-sumber Agraria

Inventarisasi Kategori	Kawasan Hutan		Non Kawasan Hutan	
	PPTKH (Perpres No. 88/2017)	Permenko No. 3/2018	Reforma Agraria (Perpres No. 86/2018)	IP4T (2019)
Wilayah Kerja	Kawasan Hutan Non-Konservasi	Kawasan Hutan Non-Konservasi	Non Kawasan Hutan dan Lintas sektor dan Kementerian	Tanah Negara lainnya atau Non Kawasan Hutan
Kelembagaan	Tim Percepatan PPTKH dan Tim Pelaksana PPTKH	Tim Inver PTKH	TRAN, GTRA Pusat, Provinsi dan Kabupaten	Tim IP4T
Keanggotaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tim Percepatan PPTKH diketuai oleh Kementerian Koordinator Perkonomian. Dan keanggotaan yang berasal dari lintas sektor kementerian dan lembaga (Pasal 14 ayat 3)</li> <li>2. Tim Pelaksanaan PPTKH diketuai oleh deputi bidang pengelolaan energi, SDA dan lingkungan. Keanggotaan terdiri dirjen lintas sektoral</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dibentuk oleh gubernur dan diketuai oleh Kepala Dinas Kehutanan</li> <li>2. Sekretaris dijabat oleh Kepala Kantor Wilayah ATR/BPN</li> <li>3. Keanggotaan terdiri dari beragam unsur pemerintahan dari tingkat provinsi ke tingkat desa (BAB II)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. TRAN diketuai oleh Menteri Perekonomian dan keanggotaan lintas kementerian dan lembaga (Pasal 18)</li> <li>2. GTRA Pusat diketuai oleh Kemen ATR/BPN dan keanggotaan lintas kementerian dan lembaga</li> <li>3. GTRA Prov dan Kab. diketuai oleh</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketua tim pelaksana: Kepala Kantor Pertanian</li> <li>2. Tim Satgas Sosialisasi : Kepala seksi Kantor pertanian; dan</li> <li>3. Tim Satgas Pengumpulan Data : Pejabat kantor pertanian kabupaten/kota, tokoh masyarakat, dan/atau akademisi dibantu oleh Tenaga Pendamping*</li> </ol>
Tugas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tim Percepatan PPTKH: Koordinasi, rencana kerja, menetapkan batas maksimum, menetapkan mekanisme <i>resettlement</i>, fasilitasi anggaran. (Pasal 14 ayat 2)</li> <li>2. Tim Pelaksanaan PPTKH: Koordinasi teknis pelaksanaan, menyusun langkah-langkah yang diperlukan, membantu tim percepatan dalam pengawasan dan pengendalian, dan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan sosialisasi di tingkat kabupaten dan kota, menerima permohonan inventarisasi dan verifikasi, melaksanakan pendataan lapangan, melakukan analisis (data fisi yuridis dan lingkungan hidup), dan merumuskan rekomendasi pada hasil analisis (BAB II Nomor 4)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. TRAN: Menetapkan kebijakan dan rencana kerja reforma agraria, melakukan koordinasi, dan melakukan pengawasan dan pelaporan (Pasal 18 ayat 2)</li> <li>2. GTRA terbagi atas pusat dan daerah (prov. dan kab.): Secara umum memiliki tugas penyediaan, pelaksanaan, integrasi, kapasitas, pelaporan, fasilitasi dan pengawasan subjek dan objek TORA. (Pasal 20, 21, dan 22)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mempersiapkan IP4T, melaksanakan, pengawasan dan pelaporan (Juknis IP4T 2019)</li> </ol>

Tabel 1. Proses Inventarisasi untuk TORA di Masing-Masing Sektor Sumber-sumber Agraria  
(Lanjutan)

	menyusun dan menyampaikan rekomendasi (Pasal 15 ayat 1 a–d)			
Subjek Penerima	1. Perseorangan, instansi, badan sosial/ keagamaan, dan masyarakat hukum adat (Pasal 6)	1. <i>Ibid.</i> Perpres 88/2017 (pasal 6)	1. Perseorangan, kelompok dan badan usaha (Pasal 12 ayat 1) 2. Petani Gurem, penggarap, buruh tani, nelayan tradisional, nelayan kecil..., guru honorer, pekerja formal dan informal, dan ASN (Pasal 12 ayat 2)	1. <i>Ibid.</i> Perpres 86/2018 (Pasal 12 ayat 1 dan 2)
Objek Tanah	1. Hutan Konservasi-> <i>Resettlement</i> (Pasal 9) 2. Hutan Lindung: a. Pemukiman, fasos fasum -> <i>resettlement</i> , tukar menukar dan akses pengelolaan b. Lahan garapan -> lebih dari 20 tahun, yaitu pelepasan. Sedangkan kurang dari 20 tahun Perhutanan sosial (Pasal 10 dan 11) 3. Hutan Produksi -> a. kurang dari 30% maka akan dilakukan tukar menukar dan Perhutanan sosial. b. Lebih dari 30% maka akan lakukan pelepasan baik untuk pemukiman maupun lahan garapan (Pasal 12 dan 13)	1. <i>Ibid.</i> Perpres 88/ 2017 (Pasal 9)	1. EKS HGU dan HGB, Kewajiban 20% perkebunan, pelepasan kawasan hutan, tanah terlantar, bekas konflik, tanah bekas tambang, tanah timbul, <i>erprocht</i> dan kelebihan maksimum (Pasal 7 ayat 1 a-k)	1. Tanah Negara lainnya termasuk Tanah berkonflik namun tidak Kawasan Hutan
Luaran	1. <i>Resettlement</i> 2. PS 3. KH 4. Pelepasan Kawasan Hutan untuk TORA	1. <i>Ibid.</i> , Perpres No. 88/2018	2. Legalisasi aset atau sertifikasi dan redistribusi tanah	3. TORA (Untuk legalisasi: PISL dan distribusi aset)

## Meletakkan Pendaftaran Tanah Dalam Kerangka Reforma Agraria

Pendaftaran tanah adalah suatu bagian penting dalam tata kelola administrasi pertanahan di Indonesia. Dalam konteks kebijakan, pendaftaran tanah merupakan suatu upaya tahap akhir dalam skema besar kebijakan pertanahan. Secara konseptual, kebijakan pendaftaran bukanlah melulu perkara teknis administratif, ia mewakili atau turunan dari empat pendekatan 'kepastian tenurial (*security of tenure*)' yang dikenal dalam diskursus agraria, yaitu '*property rights school*', '*agrarian structure tradition*', '*common property*', dan '*institutionalist*'.<sup>47</sup> Keempat pendekatan ini tentu saja memiliki tekanan yang berbeda-beda terutama dalam bentuk penguasaan dan tujuannya. Pendekatan pertama menekankan kepemilikan pribadi, kepastian melalui legalisasi aset, dan bernilai jual (*tradeable*); pendekatan kedua menekankan keadilan distribusi dan penguasaan lahan serta perlindungan kelompok masyarakat paling bawah; pendekatan ketiga memandang sumber daya akan lebih aman jika dikuasai secara bersama; dan pendekatan keempat melihat kepastian penguasaan bergantung pada pertarungan dan pengaturan politik yang berlaku di suatu waktu dan tempat.<sup>48</sup>

Jika dilihat dalam kebijakan Indonesia, nampaknya sejak awal kebijakan politik pertanahan kita telah beririsan dengan keempat pendekatan tersebut. Hal ini bisa dilihat dalam UU No. 5 tahun 1960 yang mengakomodir hak milik pribadi maupun hak milik bersama (komunal) atas tanah (lihat Pasal 3-4) serta mencegah penguasaan berlebihan dan melindungi mereka yang berada di lapis bawah (Pasal 10-13). Dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah, model yang digunakan yang agak dekat dengan pendekatan '*agrarian structure tradition*' pernah diusahakan pada 1960-an. Hanya saja pendekatan ini terhenti sejak Orde Baru dan perkembangannya hingga kini lebih didominasi pendekatan '*property rights*'.<sup>49</sup> Pada masa pemerintahan Sukarno, untuk mengetahui proses pendaftaran tanah dengan pendekatan '*agrarian structure tradition*' maka dapat dilihat lebih mendalam melalui aturan dan praktek yang pernah dijalankan.



Gambar 1. Pendaftaran Tanah Pada Masa Landreform

Pendaftaran tanah pada masa pemerintahan Sukarno sangat berhubungan erat dengan program landreform, sehingga segala aktivitas yang berhubungan dengan pendaftaran tanah merupakan satu rangkaian dengan program landreform. Ada 4 (empat) tahap redistribusi tanah landreform, yaitu (1) persiapan; (2) pendaftaran tanah; (3) penelitian; dan (4) pelaksanaan redistribusi tanah. Dalam skema tersebut pendaftaran tanah diletakkan di tahap kedua setelah tahap persiapan selesai dilakukan. Tahap (1), tahap persiapan, meliputi aktivitas penerangan atau sosialisai Panitia Landrefom Daerah Tingkat II dan Panitia Landreform Tingkat Camat dan Desa. Sosialisasi ini berhubungan dengan program landreform kepada masyarakat desa, baik kepada pihak yang tanahnya kemungkinan menjadi objek redistribusi maupun pada pihak atau subjek calon penerima tanah. Setelah proses sosialisasi dimengerti oleh semua pihak maka tahap selanjutnya adalah untuk melakukan pendaftaran tanah.<sup>50</sup>

Tahap (2), pendaftaran tanah, dilakukan oleh pamong desa dan panitia landreform tingkat desa untuk melakukan proses inventarisasi atas tanah-tanah pertanian sesuai arahan panitia desa. Setelah inventarisasi selesai, proses selanjutnya adalah persetujuan dari Kepala Desa dan Camat setempat, untuk diserahkan ke panitia landreform tingkat II dan dilakukan proses penelitian. Tahp (3), penelitian, dilakukan oleh panitia landreform tingkat II. Penelitian akan menghasilkan penilaian potensi objek maupun subjek landreform di desa. Setelah penelitian, panitia kecamatan dan desa akan memeriksa situasi di lapangan. Hasilnya kemudian akan diusulkan menjadi objek landreform serta besaran ganti rugi untuk tanah kelebihan dan absentee. Tahap, (4) redistribusi, adalah tahap akhir. Pada tahap ini akan ada 4 tahap turunan: (a) rencana ganti rugi tanah; (b) surat penyerahan pembayaran ganti rug ; (c) Surat Keputusan penerima objek redistribusi; petani penggarap dan buruh tani; dan (d) pemberian ganti rugi kepada eks pemilik tanah objek redistribusi.<sup>51</sup>

Alur atau mekanisme pendaftaran ini tentu sangat berbeda dengan beragam kebijakan pendaftaran tanah yang berlaku saat ini, mulai dari PRONA, LARASITA, dan terakhir PTSL, yang kesemuanya menekankan sertifikasi tanah. Sementara pengalaman pendaftaran tanah dalam kerangka landreform pada 1960-an menunjukkan bahwa pendaftaran tidak hanya bertujuan untuk sertifikasi atau legalisasi semata. Lebih dari itu, pendaftaran tanah ditujukan untuk mengoreksi ketimpangan penguasaan tanah di satu daerah. Proses tersebut akan menopang agenda redistribusi tanah atau landreform sehingga dapat berjalan maksimal dan memadai.

### **Rekomendasi: Usulan Perbaikan Kebijakan Pendaftaran Tanah untuk Reforma Agraria**

Berbagai aturan untuk mendorong reforma agraria saat ini telah disahkan, mulai dari Perpes No. 86 tahun 2018, Perpres No. 88 Tahun 2017 tentang PPTKH, serta aturan teknis turunannya (Permenko No. 3/2018 dan Juklak IP4T 2019 maupun 2021). Dalam hal ini, usulan perbaikan kebijakan pendaftaran tanah tidak lepas dari aturan yang telah tersedia tersebut dengan pertimbangan bahwa reforma agraria adalah suatu upaya politik untuk menata kembali ketimpangan penguasaan tanah. Dalam konteks ini, kebijakan pelaksanaan reforma agraria, bahkan sampai ke aspek paling teknis, mestinya koheren sehingga mendukung upaya pembaruan dan penataan struktur agraria yang berkeadilan. Karena itu, ada beberapa aspek yang perlu dibenahi, di antaranya:

**Kelembagaan**

Perpres No. 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria telah mengatur kelembagaan reforma agraria mulai dari tingkat pusat hingga tingkat kabupaten/kota. Tim Reforma Agraria Nasional (TRAN) di tingkat pusat dikepalai oleh Menteri Ekonomi dan bertugas menetapkan dan merencanakan, koordinasi dan pengawasan<sup>52</sup> jalannya reforma agraria. Sementara Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) memiliki tugas sesuai dengan daerah kerjanya. Namun yang perlu diperhatikan peluang melakukan pendataan, lebih jauh proses inventarisasi penguasaan tanah di tingkat tapak. Pemisahan pelaksanaan reforma agraria 'menjadi reforma agraria di kawasan hutan' dan 'bukan kawasan hutan' yang dijalankan secara terpisah oleh GTRA/Kementerian ATR-BPN dan Kementerian LHK harus diakhiri. Kewenangan pelaksanaan reforma agraria harus diberikan sepenuhnya kepada satu lembaga saja, yang dalam hal ini menurut kami adalah GTRA. Selanjutnya, yang perlu dilakukan adalah memperkuat lembaga tersebut dengan kewenangan strategis antara lain 1) kewenangan untuk menangani dan penyelesaian konflik; dan 2) menetapkan TORA untuk didistribusikan. Penguatan juga dilakukan melalui personalia dengan menempatkan para ahli, staf ahli, atau sejenisnya, baik dari kementerian maupun non-kementerian, yang menguasai masalah-masalah pertanahan maupun kehutanan sehingga pelaksanaan reforma agraria tidak lagi dikembalikan pada kementerian/lembaga sektoral.

**Inventarisasi Penguasaan Tanah**

Inventarisasi secara menyeluruh berdasarkan ketimpangan penguasaan tanah. Inventarisasi memang disebutkan dalam Perpres reforma agraria maupun Perpres PPTKH. Tetapi inventarisasi tersebut mengikuti cara kerja sektoralisme kementerian terkait dan hanya mengidentifikasi objek yang dianggap *clean and clear*. Karena itu, diperlukan inventarisasi menyeluruh untuk melihat sebaran penguasaan, ketimpangan, serta kebutuhan secara nasional, sehingga redistribusi dilakukan mengikuti kebutuhan, bukan mengikuti status *clean and clear*. Hal ini sejalan dengan arah kebijakan reforma agraria yang ditetapkan Pasal 5 huruf c TAP MPR No. IX/2001.

1. Penyatuan mekanisme dan standar teknis. Karena pelaksanaan reforma agraria secara kelembagaan dipusatkan hanya pada satu lembaga, maka dengan sendirinya mekanisme kerja hingga syarat dan ketentuan pendaftaran tanah harus disatukan dan menjadi satu-satunya standar kerja pelaksanaan reforma agraria. Dengan begitu, tidak ada lagi instrumen sektoral seperti Perpres PPTKH, Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi (Permenko No. 3 tahun 2018), Juklak P4T, dan sejenisnya. Substansi atau materi instrumen sektoral tersebut disatukan dalam satu instrumen saja yang dikeluarkan entah nanti berupa Perpres atau peraturan lainnya. Karena substansinya menyatukan, maka tentu saja instrumen tersebut harus reliabel untuk reforma agraria kawasan hutan maupun bukan kawasan hutan.
2. Mengakomodasi sejarah atau riwayat penguasaan tanah. Penguasaan tanah di berbagai tempat di Indonesia, terutama di Indonesia Timur seperti di Kab. Sigi, sebagaimana temuan Sajogyo Institute<sup>53</sup> masih berdasarkan riwayat atau sejarah yang dituturkan secara turun-temurun, serta penanda tempat atau wilayah kelola. Jika bukti-bukti penguasaan seperti ini diabaikan, maka kebijakan reforma agraria justru rentan menyingkirkan warga dari ruang hidup mereka.

### ***Subjek dan Objek Redistribusi Tanah***

Pasal 13 Perpres No. 86 tahun 2018 telah mengatur siapa saja yang termasuk subjek reforma agraria. Selain subjek perseorangan, Perpres tersebut juga memungkinkan kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama dan badan hukum untuk menjadi subjek (Pasal 13 ayat 1 b). Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai apa yang maksud “kelompok masyarakat” dalam ketentuan itu, tetapi suatu tafsiran antropologi hukum akan mengerucut pada masyarakat adat. Karena itu, agar ayat tersebut memiliki pengertian spesifik dan tidak multitafsir maka istilah “kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan” perlu diganti dengan istilah “masyarakat adat” atau “masyarakat hukum adat”. Namun jika kategori “kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan” tidak ditunjukkan pada masyarakat adat atau masyarakat hukum adat, maka kategori subjek yang diatur Pasal 13 Perspres No. 86 tahun 2018 perlu ditambahkan, yaitu masyarakat adat atau masyarakat hukum adat. Masyarakat adat sebagai subjek perlu dieksplisitkan mengingat putusan MK No. 35 tahun 2012 telah menetapkan bahwa “hutan adat bukan hutan negara” sehingga hutan adat dapat menjadi objek redistribusi tanah.

Hutan adat sebagai objek redistribusi tanah dan masyarakat sebagai subjek penerima redistribusi maka kelembagaan reforma agraria diharapkan dapat berjalan lebih optimal. Hal ini karena proses inventarisasi atau pendaftaran tanah untuk hutan adat harus melibatkan secara aktif kementerian lintas sektor, terutama Kementerian LHK dan Kementerian ATR/BPN. Dan kerja-kerja kementerian lintas sektor ini tertampung dalam setiap level GTRA, baik di pusat maupun daerah.

## Catatan Belakang

- <sup>1</sup> atr.bpn.go.id (2021) *Wakil Menteri ATR/BPN Ungkap Capaian Reforma Agraria dalam Penyelesaian Konflik Agraria dan Redistribusi Tanah*, <https://www.atrbpn.go.id/?menu=baca&kd=ZEdpfbgAwlFiW/zZ9bbg054AQyLVBLJznNUVul9j6ArZf4PCrTid3EV5NacLIm7U>, diakses 9 November 2021
- <sup>2</sup> Tanahkita.id, *Dashbord Sebaran Konflik dan Wilayah Kelola*, [https://www.tanahkita.id/stats/wilayah\\_kelola/realisasi?](https://www.tanahkita.id/stats/wilayah_kelola/realisasi?), diakses 9 November 2021
- <sup>3</sup> Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), *Catatan Akhir tahun 2019*, hlm. 75
- <sup>4</sup> [http://kpa.or.id/media/baca/kegiatan/589/Redistribusi Tanah Sumberklompok Buah Perjuangan Panjang Gerakan Reforma Agraria Bali/](http://kpa.or.id/media/baca/kegiatan/589/Redistribusi_Tanah_Sumberklompok_Buah_Perjuangan_Panjang_Gerakan_Reforma_Agraria_Bali/), diakses 9 November 2021
- <sup>5</sup> [http://kpa.or.id/media/baca/kegiatan/617/Redistribusi Tanah Desa Delima Salah Satu Lokasi Prioritas Reforma Agraria KPA di Jambi/](http://kpa.or.id/media/baca/kegiatan/617/Redistribusi_Tanah_Desa_Delima_Salah_Satu_Lokasi_Prioritas_Reforma_Agraria_KPA_di_Jambi/), diakses 9 November 2021
- <sup>6</sup> Ganies Oktaviana dan Lailatun Naharoh (2021). *Studi Kebijakan Pendaftaran Tanah dan Kriteria Tora di Desa Bunga, Kecamatan Palolo Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah*, Working Paper Sajogyo Institute (Vol. 1, No. 3, Juli 2021), Bogor: Sajogyo Institute, hlm. 31-33
- <sup>7</sup> Dokumen SK Peta Hasil Inver PTKH 2020
- <sup>8</sup> Ahmad Hamdani dan Ichsan Syaukani (2021). *Kriteria Tanah Objek Tanah Reforma Agraria (TORA) dan Peluang Partisipasi Rakyat dalam Pendaftaran Tanah*. Working Paper Sajogyo Institute (Vol. 1, No. 2, Juli 2021), Bogor: Sajogyo Institute, hlm. 57
- <sup>9</sup> Kasmiami (2021). *Studi Kebijakan Pendaftaran Tanah dan Kriteria TORA di Desa Balumpewa, Kecamatan Dolo Barat, Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah*, Working Paper Sajogyo Institute (Vol. 1, No. 4, Agustus 2021), Bogor: Sajogyo Institute, hlm. 37-38
- <sup>10</sup> Gunawan Wiradi (2019). *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*, Bogor: IPB dan SAINS, hlm. 155
- <sup>11</sup> Sajogyo dan Gunawan Wiradi (1985). *Rural Poverty And Efforts for Its Alleviation in Indonesia*, In-depth Studies Series, No. 18, Roma: FAO, hlm. 5-7
- <sup>12</sup> Selama dua belas tahun (1969-1982) Direktorat Jenderal Agraria menerbitkan 682 unit "hak guna usaha"<sup>49</sup> sebesar lebih dari 938 ribu hektar; 4.736 unit "hak guna bangunan"<sup>50</sup> sebesar lebih dari 24 ribu hektar; 3.119 unit "hak pakai" sebesar lebih dari 80 ribu ha; dan 161 unit "hak pengelolaan" sebesar lebih dari 522 ribu ha. Selengkapnya, lihat Noer Fauzi Rachman (2012). *Landreform dari Masa ke Masa: Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*, Yogyakarta: STPN Press, hlm. 65-66
- <sup>13</sup> Dokumen Bank Dunia tentang *Land Administration Project (LAP) di Indonesia*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/791061468266180238/pdf/multi0page.pdf>, hlm. 2, diakses 5 November 2021
- <sup>14</sup> Dwi Wulan Pujriani (2021). *Meninjau Implementasi dan Kinerja Kebijakan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Working Paper Sajogyo Institute (Vol. 1, No.1, Juni 2021), Bogor: Sajogyo Institute, hlm. 37-38
- <sup>15</sup> Dokumen Bank Dunia tentang *Land Administration Project (LAP) di Indonesia*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/791061468266180238/pdf/multi0page.pdf>, hlm. 5, diakses 5 November 2021

- <sup>16</sup> SMERU (2002). *Dokumen Laporan Riset: An Impact Evaluation of Systematic Land Titling Under The Indonesian Land Administration Project (ILAP)* dalam Noer Fauzi Rachman (2012). *Landreform dari Masa ke Masa...* hlm. 77
- <sup>17</sup> Dianto Bachriadi (2019). *Panas Tidak Sampai Petang Reforma Agraria Dipandu Hutang*, Working Paper ARC (No. 3/ WP-KAPPOB/II/2019, Bandung: Agrarian Resources Center, hlm. 8-9
- <sup>18</sup> Gunawan Wiradi (2005). *Reforma Agraria untuk Pemula*, Jakarta: Sekretariat Binda Desa, hlm. 8
- <sup>19</sup> AN Luthfi (2018). 'Reforma kelembagaan dalam kebijakan Reforma Agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla', *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 4, no. 2, Nov. hlm. 151
- <sup>20</sup> Baihaqi Basya (2017). 'Berebut Kesempatan dalam Program Legalisasi Aset: "Redistribusi" dan Sertifikasi Lahan di Cipari', Working Paper ARC No. 10/WP-KAPPOB/I/2017, Bandung: Agrarian Resources Center, hlm. 24-25
- <sup>21</sup> Muhammad Nashirulhaq (2019). 'Badega Revisited: Penguasaan Tanah dan Program Redistribusi di Desa Cipangramatan', dalam *Menakar Kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial*, Bogor: Sajogyo Institute, hlm. 54-55
- <sup>22</sup> Fragmentasi antara kelompok BTI, Serikat Buruh Kehutanan Indonesia (SABUKSI), dan beberapa faksi Rimbawan menganggap landreform sebagai ancaman terhadap hutan dan pengelolaan hutan. Dalam mengelola fragmentasi tersebut, Sukarno pada dasarnya telah membentuk serangkaian peraturan antara lain PP No. 17 sampai 30 tentang Perusahaan Kehutanan Milik Negara dan PP No. 35/1963 tentang Prinsip dan Mekanisme Pengelolaan Perusahaan Kehutanan. Namun demikian, sebelum aturan tersebut berlaku maksimal, terjadi peristiwa G 30S sehingga semua program landreform serta aturan Perusahaan Kehutanan gagal dilaksanakan. Untuk penjelasan ini, lihat, Noer Fauzi Rachman (2012). *Landreform dari Masa ke Masa...*, hlm. 37-39
- <sup>23</sup> Ibid., hlm. 41
- <sup>24</sup> Nancy Lee Peluso (1992). *Rich Forest, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*, Berkeley, CA: University of California Press, hlm. 156-157
- <sup>25</sup> Chip Fay dan Martua Sirait (2005). 'Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah', Working Paper, ICRAF Southeast Asia (No. 3 tahun 2005), Bogor: World Agroforestry Center, hlm. 6-7
- <sup>26</sup> Ibid.,
- <sup>27</sup> Ciptaningrat Larastiti, Syiqqil Arrofah, Ahamd Jaetuloh (2020). 'Enclosure dan Kebijakan Penguasaan Lahan'. Working Paper Sajogyo Institute No. 01/2020-WP SAINS. Bogor: Sajogyo Institute, hlm. 11-12
- <sup>28</sup> Dianto Bachriadi (2017). 'Melihat Kembali Ke belakang: Upaya-upaya Mendorong terbitnya TAP MPR RI Tentang Pembaruan Agraria', Working Paper ARC No. 03/WP-KAPPOB/I/2017, Bandung: Agrarian Resources Center, hlm. 22-23
- <sup>29</sup> Ibid., hlm. 24-25
- <sup>30</sup> Dianto Bachriadi (2017). 'Penantian Panjang Tak Kunjung Usai: Reforma Agraria setelah Satu Dasawarsa Reformasi', Working Paper ARC No. 09/WP-KAPPOB/I/2017, Bandung: Agrarian Resources Center, hlm. 8

- <sup>31</sup> Ibid., hlm. 9-10
- <sup>32</sup> Ciptaningrat Larastiti, Syiqqil Arrofat, Ahmad Jaetuloh (2020). *'Enclosure dan Kebijakan Penguasaan...'* hlm. 22
- <sup>33</sup> Dokumen Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 185
- <sup>34</sup> Eko Cahyono (2016). *'Konflik Agraria dan Hak Masyarakat Hukum Adat di Kawasan Hutan'*, Policy Paper Sajogyo Institute No. 01-PP SAINS 2016, Bogor: Sajogyo Institute, hlm. 5
- <sup>35</sup> Dokumen TAP MPR No. IX Tahun 2001 Pasal 6 Ayat 1 b dan c
- <sup>36</sup> Dokumen Naskah Pidato Presiden RI SBY Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 Januari 2007, dalam Dianto Bachriadi (2017). *'Reforma Agraria untuk Indonesia, Kritik atas Refroma Agraria A'la SBY'*, Working Paper ARC No. 07/WP-KAPPOB/I/2017, Bandung: Agrarian Resources Center, hlm. 7
- <sup>37</sup> Eko Cahyono dan Didi Novrian (2010). *'Integrasi "Reforma Agraria" dengan Rencana Pembangunan Wilayah dan Pengentasan Kemiskinan'*, dalam *Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat dan Keberlanjutan Ekologis*, Bogor: Sajogyo Institute, hlm. 175-176
- <sup>38</sup> Mumu Muhajir (2015). *'Satu Tahun Perber 4 Menteri tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah di Dalam Kawasan Hutan: Kendala, Capaian dan Arah ke Depan'*, Policy Brief Epistema Institute vol. 2/2015, Jakarta: Epistema Institute, hlm. 2
- <sup>39</sup> Ibid., hlm. 3
- <sup>40</sup> Ibid., hlm. 6
- <sup>41</sup> Ibid., hlm. 4
- <sup>42</sup> Dwi Wulan Pujiriani (2021). *'Meninjau Implementasi dan Kinerja Kebijakan Pendaftaran Tanah...'*, hlm. 64
- <sup>43</sup> Kasmiasi (2021). *'Studi Kebijakan Pendaftaran Tanah dan Kriteria TORA di Desa Balumpewa...'*; Ganies Oktaviana dan Lailatun Naharoh (2021). *'Studi Kebijakan Pendaftaran Tanah dan Kriteria Tora Di Desa Bunga...'*
- <sup>44</sup> Ganies Oktaviana dan Lailatun Naharoh (2021). *'Studi Kebijakan Pendaftaran...'* hlm. 47-49
- <sup>45</sup> Kasmiasi (2021). *'Studi Kebijakan Pendaftaran Tanah dan Kriteria TORA...'* hlm. 30, 35-36
- <sup>46</sup> Noer Fauzi Rachman (2012). *Land Reform dari Masa ke Masa...*
- <sup>47</sup> Lynn Ellsworth (2002). *A Place in the World: Tenure Security and Community Livelihoods, A Literature Review*, Washington, DC: Forest Trends, hlm. 3
- <sup>48</sup> Ibid., hlm. 7
- <sup>49</sup> Dwi Wulan Pujiriani (2021). *'Meninjau Implementasi dan Kinerja Kebijakan Pendaftaran Tanah...'* hlm. 66
- <sup>50</sup> Ibid., hlm. 34
- <sup>51</sup> Ibid., hlm. 35
- <sup>52</sup> Pasal 18 ayat (2) huruf a hingga c Perpres No. 86 tahun 2018
- <sup>53</sup> Kasmiasi (2021). *'Studi Kebijakan Pendaftaran Tanah dan Kriteria TORA...'*; Ganies Oktaviana dan Lailatun Naharoh (2021). *'Studi Kebijakan Pendaftaran...'*

