

# Tinjauan Pustaka



## **Kelembagaan, Partisipasi, dan Distribusi RA**

Mengkaji Buku Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Landreform  
Bagian Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA)

Ahmad Hamdani



## Daftar Isi

<b>Kelembagaan RA .....</b>	<b>1</b>
<b>Partisipasi Masyarakat dalam RA .....</b>	<b>4</b>
<b>Redistribusi.....</b>	<b>4</b>



## **Kelembagaan RA**

Sebagaimana tertuang dalam pasal 18 ayat 1 Perpres 86 Tahun 2018, kelembagaan RA dalam agenda Reforma Agraria terwujud dalam Tim Reforma Agraria Nasional (TRAN). Untuk membantu Tim ini, kemudian dibentuk Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) yang terdiri atas GTRA Pusat, GTRA Provinsi, dan GTRA Kabupaten/ Kota. Tim Reforma Agraria Nasional dibentuk melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2017 tanggal 4 Mei 2017 tentang Tim Reforma Agraria.

TRAN diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Sedangkan anggota dari Tim terdiri dari: Kementerian Dalam Negeri; Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional; Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; Kementerian Pertanian; Kementerian Badan Usaha Milik Negara; Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi; Kementerian Koperasi dan UKM; dan Kantor Staf Kepresidenan (KSP). Oleh karena itu, Secara administratif Tim Reforma Agraria Nasional berkedudukan di Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.

Tugas Tim Reforma Agraria Nasional diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, yaitu:

1. Menetapkan kebijakan dan rencana Reforma Agraria;
2. Melakukan koordinasi dan penyelesaian kendala dalam penyelenggaraan Reforma Agraria; dan
3. Melakukan pengawasan serta pelaporan pelaksanaan Reforma Agraria.



Gambar 1. Struktur kelembagaan GTRA

Baik GTRA pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/ Kota dibantu oleh Tim Pelaksana Harian (pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota). Fokus dari kerja GTRA ini bisa dilihat dari struktur Tim Pelaksana Harian dari satgas yang ada di dalamnya. Secara garis besar, ada dua satgas, yaitu Satgas Penataan Aset dan Satgas Pengembangan Akses. Satgas Penataan Aset tersiri dari: 1) Satgas Legalisasi Aset; 2) Satgas Potensi TORA dari Kawasan Hutan; 3) Satgas Potensi Tora dari Tanah Transmigrasi; 4) Satgas Potensi Tora dari HGU Tidak Diperpanjang, Tanah Terlantar dan Tanah Negara Lainnya dan Satgas Penanganan Sengketa dan Konflik Agraria/ Potensi TORA dari Usulan Daerah/ Masyarakat. Selain Satgas, kerja pelaksana harian juga dibantu oleh Konsultan Perorangan. Struktur Tim Pelaksana Harina ini sama baik GTRA pusat, GTRA Provinsi, maupun GTRA Kabupaten/ Kota. Mengenai Legalisasi Aset, GTRA memanfaatkan hasil Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Walaupun dalam struktur GTRA mengikuti struktur dalam ATR/ BPN (khususnya Tim Pelaksana Harian, dari tingkat pusat sampai kabupaten/ kota), namun kuasa atas objek RA berada di dalam 2 kementerian, yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional ATR/ BPN dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Kementerian ATR/ BPN berkuasa atas tanah yang berada di luar kehutanan, sementara KLHK berkuasa di tanah kawasan

kehutanan. Konsekwensi dari ini adalah sulitnya ditemukan titik temu diantara keduanya, khususnya mengenai penetapan tanah objek RA (baik TORA atau PS) karena adanya ego sektoralisme pada masing-masing kementerian tersebut. Sementara itu, seperti telah disebutkan sebelumnya, ketua dari Tim Reforma Agraria Nasional sebagai struktur tertinggi untuk memberikan komando dalam agenda RA ini dipegang oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, yang secara politik tidak punya cukup kuasa untuk mendobrak ego sektoralisme, khususnya pada dua kementerian tersebut.

Penentuan Menko Bidang Ekonomi sebagai ketua dari TRAN tidak dilandasi dengan alasan politik yang cukup kuat, melainkan hanya karena Menko Bidang Perekonomian membawahi program tentang pengentasan kemiskinan, pembukaan/penciptaan lapangan kerjasebagaimana tertuang hanya pada ayat c dan d dalam pasal 2 Perpres 86. Padahal tujuan yang tertuang pada ayat a dan b pasal yang sama (terutama ayat a) justru lebih mendekati dari tujuan RA yang sebenarnya<sup>1</sup>, yaitu merombak struktur penguasaan sumber-sumber agraria. Sedangkan tujuan berikutnya adalah turunan ketika tujuan pertama (ayat a) ini tercapai.

Karena tujuan yang sangat politis dan sensitif tersebut (ayat a), maka dibutuhkan aktor yang memiliki power politik yang sangat kuat, bahkan yang terkuat. Dalam struktur formal pengurus negara (pemerintah), harusnya posisi ini dipegang langsung oleh presiden, yang bisa dibantu oleh badan tertentu yang terlepas dari sektoral kementerian.

---

<sup>1</sup> Tujuan Reforma Agraria dalam perpres 86 termuat pada BAB II pasal 2, yaitu:

- a. mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan;
- b. menangani Sengketa dan Konflik Agraria;
- c. menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- d. menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan;
- e. memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi;
- f. meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; dan
- g. memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

## **Partisipasi masyarakat dalam RA**

Struktur Tim Pelaksana Harian memperlihatkan adanya mekanisme penentuan Objek RA atas usulan dari daerah/ masyarakat. Namun jika dilihat dari komposisi pihak yang terlibat, secara keseluruhan diisi oleh Anggota GTRA Provinsi yang berasal dari pejabat tinggi pratama perangkat daerah dengan bidang masing-masing. Unsur masyarakat yang dilibatkan adalah organisasi atau tokoh yang ditunjuk oleh pemerintah saja.

Dalam Juknis PTSL+PM (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Masyarakat), keterlibatan masyarakat direpresetasikan oleh Petugas Pengumpul Data Pertanahan (Puldatan) yang dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat. Tugas dari Puldatan adalah sebagai fasilitator dan sekaligus pelaksana proses pengumpulan data fisik dan data yuridis dalam proses pendaftaran tanah<sup>2</sup>.

Dari sini terlihat bahwa porsi “masyarakat” (dari komposisi pengusul) dalam memunculkan usulan objek TORA sangat kecil. Keterlibatan masyarakat dalam “partisipasi” ini pun tidak langsung berasal dari masyarakat, melainkan atas penunjukan yang dilakukan oleh pemerintah sendiri.

## **Redistribusi**

Secara definitif, reforma agraria adalah agenda yang bertujuan untuk merombak struktur penguasaan atas sumber-sumber agraria yang timpang. Oleh karena itu, perlu adanya pembatasan penguasaan yang berlebih oleh segelintir individu atau kelompok saja. Dalam UUPA, pembatasan ini dilakukan dengan memberikan batas penguasaan maksimum oleh individu tertentu. Kriteria batas penguasaan ini ditentukan dengan kepadatan penduduk pada masing-masing wilayah.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> BPN (2019), *Petunjuk Teknis Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM)*, Nomor 002/ JUKNIS-300.UK01.01/II/2019, tanggal 1 Februari 2019

<sup>3</sup> Lihat UUPRP No. 56, 1960



Dalam perpres 86 disebutkan bahwan salah satu Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) adalah tanah kelebihan maksimum<sup>4</sup>. Tapi penentuan tanah kelebihan ini sulit dilakukan karena tidak ada penyebutan kriteria batas penguasaan maksimum di Perpres tersebut. Sehingga hingga saat ini, TORA dari kriteria ini (tanah kelebihan) tidak pernah tersentuh. TORA yang paling banyak dibicarakan adalah tanah-tanah HGU dan hasil pelepasan kawasan hutan. Itupun masih banyak yang belum jelas secara real dimana tanahnya.

Ketidakjelasan tanah kelebihan ini menjadi rancu karena justru dari sinilah agenda perombakan struktur penguasaan (reforma) harusnya bisa dilakukan. Jika tidak ada pembatasan penguasaan, maka bisa dipastikan tidak akan ada agenda reforma, melainkan hanya agenda membagi-bagi tanah saja.

Oleh karena ketidakadaan penentuan batas tersebut dalam perpres 86, untuk sementara bisa diasumsikan batas penguasaan masih merujuk pada undang-undang lama, yaitu UUPRP No.56, 1960. Tapi masalahnya adalah, kriteria kepadatan penduduk yang dibuat pada tahun 1960 tersebut sudah sangat tidak cocok karena kepadatan penduduk Indonesia sudah sangat berubah (jauh lebih padat). Jadi, jika pemerintah tetap mau melakukan agenda RA, maka suatu langkah wajib untuk menentukan batas penguasaan maksimum agar kemudian bisa menentukan “tanah kelebihan” seperti yang disebut dalam perpres 86, sehingga RA benar-benar terlaksana. Jika tidak, RA hanya menjadi slogan dan “*casing*” untuk memperindah citra saja.

---

<sup>4</sup> Lihat pasal 7 Perpres 86 Tahun 2018