

Kajian Studi Meja



IP4T: Untuk Reforma Agraria atau Kerja Administrasi Biasa?

Mengkaji Buku Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Landreform Bagian Data dan Informasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (P4T)

Ganies Oktaviana

Daftar Isi

Daftar Isi.....	iii
Dualisme Program Reforma Agraria a la Joko Widodo (2014-2019 dan 2019-2024)	1
Bedah Instrumen Program Reforma Agraria a la Jokowi: IP4T 2019	8
<i>Sejarah, Urgensi, dan Kedudukan Politik IP4T 2019</i>	8
<i>Penyelenggaraan IP4T 2019</i>	13
<i>Komponen Data IP4T: Tabel Analisa</i>	16

Dualisme Program Reforma Agraria *a la* Joko Widodo (2014-2019 dan 2019-2024)

Munculnya Joko Widodo (Jokowi) sebagai calon presiden (capres) pada tahun 2014 kerap dianggap membawa semangat baru dibanding capres-capres sebelumnya pasca Demokrasi Terpimpin. Pasalnya, dalam kampanyenya, Jokowi mengungkapkan keseriusannya untuk melakukan Reforma Agraria bagi rakyat Indonesia. Tak hanya itu, Jokowi juga menyebut akan menyelesaikan masalah-masalah pelanggaran HAM yang sejak Orde Baru sengaja disenyapkan gaungnya, tapi oleh Jokowi akan dituntaskan dengan segera. Janji tersebut terbilang progresif di masa itu. Lebih-lebih, pada pemilu 2019 (periode kedua Jokowi jadi presiden), ia berani menyinggung soal kepemilikan lahan rivalnya (Prabowo) yang menjurus kepada isu ketimpangan agraria. Terang saja Jokowi makin menarik perhatian dan mendapat dukungan yang semarak tidak hanya dari fans setia dan fanatiknya, namun juga dari para aktivis Agraria dan HAM yang berharap janji tersebut terealisasi.

Seiring terpilihnya Jokowi menjadi presiden hingga 2 periode (pemilu 2014 dan 2019), persoalan Reforma Agraria secara otomatis menjadi tagihan hutang yang harus dilunasi segera. Agenda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dengan *tagline* NAWACITA¹ mulai gembar-gembor disiarkan sejak periode ke-I kepemimpinannya. Dalam NAWACITA, Reforma Agraria ditempatkan pada nomor 5 agenda pembangunan prioritas Jokowi. Bila merujuk durasi waktu kepemimpinan saat itu, seharusnya Reforma Agraria dalam NAWACITA 2014-2019 sudah selesai di tahun 2019. Namun, prakteknya tidak demikian. Agenda Reforma Agraria yang dijanjikan Jokowi nyatanya baru benar-benar serius direalisasikan pada level kebijakan menjelang akhir periode ke-I kepemimpinannya (terbitnya Perpres No. 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria). Prakteknya malah baru digencarkan pada periode ke-II kepemimpinannya. Dan kebetulan saja Jokowi menang pemilu 2019, jika tidak, maka agenda Reforma Agraria yang ia janjikan di tahun 2014 benar-benar hanya omong kosong belaka.

Secara umum, proses Reforma Agraria yang ditawarkan Jokowi terdiri dari 2 (dua) tahapan, yaitu Penataan Aset (*Asset Reform*) dan Penataan Akses (*Access Reform*)². Tahap Penataan Aset (*Asset Reform*) terdiri dari 2 (dua) skema, antara lain redistribusi tanah atau legalisasi aset. Tahap Penataan Aset (*Asset Reform*) merupakan tahap paling krusial karena berhubungan dengan pendataan tanah dan manusianya, atau pendataan objek dan subjeknya. Sedangkan tahap Penataan Akses (*Access Reform*) berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan pasca tahap Penataan Aset (*Asset Reform*) selesai. Penataan Akses dilaksanakan berbasis klaster dalam rangka meningkatkan skala ekonomi, nilai tambah serta mendorong inovasi kewirausahaan Subjek Reforma Agraria.

Penataan Akses dilakukan melalui beberapa pola, antara lain a). pemberian langsung oleh pemerintah; b). kerja sama antara masyarakat yang memiliki Sertipikat Hak Milik dengan badan hukum melalui program kemitraan yang berkeadilan; dan/atau c). kerja sama antara kelompok masyarakat yang memiliki hak kepemilikan bersama dengan badan hukum melalui program tanah sebagai penyertaan modal. Sementara untuk mencapai target Penataan Akses, maka pemerintah akan melakukan beberapa hal sebagai berikut: a). Pemetaan Sosial; b). Peningkatan Kapasitas Kelembagaan; c). Pendampingan Usaha; d). Peningkatan Keterampilan; e). Penggunaan Teknologi Tepat Guna; f). Diversifikasi Usaha; g). Fasilitasi Akses Permodalan; h). Fasilitasi Akses Pemasaran (*offtaker*); i). Penguatan Basis Data dan Informasi Komoditas; dan/atau j). Penyediaan Infrastruktur Pendukung.

¹ NAWACITA merupakan 9 (sembilan) agenda prioritas pembangunan 5 tahun masa kepemimpinan Jokowi-JK periode 2014-2019. Untuk periode kepemimpinan yang kedua, maka disebut sebagai NAWACITA Jilid II.

² Konsep Penataan Akses dan Penataan Akses ini sebenarnya mengikut pada konsep yang diterapkan Kepala BPN Joyo Winoto di masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono periode pertama. Konsep ini mendapat kritik dari Gunawan Wiradi karena dianggap rancu.

Saat ini, proses yang umumnya sedang berlangsung dalam Program Reforma Agraria *a la* Jokowi adalah tahap Penataan Aset (*Asset Reform*). Terkait dengan ini, Jokowi memiliki aturannya sendiri mengenai Subjek Reforma Agraria dan Objek Reforma Agraria yang ia maksudkan. Subjek Reforma Agraria *a la* Jokowi baik untuk skema redistribusi tanah dan legalisasi aset dapat merupakan: a). Orang perseorangan; b). Kelompok masyarakat dengan Hak Kepemilikan Bersama; c). Badan hukum; atau d). Masyarakat hukum adat Sementara itu, Objek Reforma Agraria *a la* Jokowi untuk redistribusi tanah dan legalisasi aset memiliki kriteria yang berbeda sama sekali. Berikut dijabarkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1. Kriteria Tanah Objek Reforma Agraria (TORA)

Skema Legalisasi Aset (4,5 juta ha)	Skema Redistribusi Tanah (4,5 juta ha)
<p>a) tanah transmigrasi yang belum bersertipikat, antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. termasuk dalam kawasan hutan, proses pelepasan atau perubahan batas kawasan hutannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau 2. belum memperoleh hak pengelolaan untuk transmigrasi maka legalisasi asetnya dilakukan setelah terbit keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi atau bupati/wali kota atau pejabat yang ditunjuk yang menyatakan bahwa pembinaannya telah diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota dan sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/ kota. <p>; atau</p> <p>b) tanah yang dimiliki masyarakat.</p>	<p>a) tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau tidak dimohon pembaruan haknya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir;</p> <p>b) tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang HGU untuk menyerahkan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas bidang tanah HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang;</p> <p>c) tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan atau pembaruan haknya;</p> <p>d) tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan sesuai peraturan perundang-undangan menjadi TORA; dan 2) tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. <p>e) Tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria;</p>

	f) tanah hasil penyelesaian Sengketa dan Konflik Agraria; g) tanah bekas tambang yang berada di luar kawasan hutan; h) tanah timbul;
--	--

Sumber: Perpres Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria

Total luasan TORA yang dikuotakan adalah sebesar 9 juta hektar dengan pembagian rata sebesar 4,5 juta ha untuk Skema Legalisasi Aset dan 4,5 juta ha untuk Skema Redistribusi Lahan. Untuk Skema Legalisasi Aset, kuota 4,5 juta ha terdiri dari 0,6 juta ha untuk legalisasi aset tanah-tanah transmigrasi yang belum bersertifikat dan sisanya (3,9 juta ha) untuk legalisasi aset tanah masyarakat selain tanah transmigrasi tadi. Semua TORA pada Skema Legalisasi Aset ini diselesaikan pengerjaannya melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)³. Lalu pada Skema Redistribusi Tanah sebesar 4,5 juta ha terbagi untuk kuota HGU yang sudah habis, Tanah Terlantar, dan Tanah Negara lainnya seluas 0,4 juta ha. Sementara sisanya sebesar 4,1 juta ha merupakan kuota untuk tanah-tanah yang berhasil dilepaskan dari kawasan hutan. Pada kuota 4,1 ha inilah ada peran dan kontribusi dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dalam program Reforma Agraria *a la* Jokowi dengan cara melepaskan kawasan hutan-nya untuk menjadi objek redistribusi. Pada Skema Redistribusi Tanah pula nantinya akan dilakukan legalisasi pada tanah-tanah yang telah didistribusi sebagai justifikasi kekuatan hukum *a la* pemerintahan Jokowi.

Dalam pelaksanaannya, ada pembagian 2 (dua) jenis model Reforma Agraria yang diprogramkan pemerintahan Jokowi. Antara lain adalah Reforma Agraria di luar kawasan hutan (TORA) dan Reforma Agraria di dalam kawasan hutan (PTKH⁴ - tabel 1. kolom Skema Redistribusi, poin d). Perbedaan ini tidak hanya sebatas lokasinya, tetapi juga secara administrasi, birokrasi, mekanisme pelaksanaan serta penyelesaiannya berada dalam institusi yang berbeda. Reforma Agraria di luar kawasan hutan berada dalam naungan dan tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Sementara Reforma Agraria di dalam kawasan hutan berada dibawah aturan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup (KLHK). Perbedaan signifikan pada dua jenis lokasi Reforma Agraria ini dalam urusan birokrasinya menimbulkan kerumitan yang luar biasa sekalipun keduanya diprogramkan dalam agenda Reforma Agraria. Tidak heran bila kedua jenis model ini sering membingungkan banyak orang. Bahkan para pejabat dan pegawai dari kedua instansi tersebut saja juga mengalami kerumitan dan kebingungannya sendiri. Bersitegang dan saling lempar melempar masalah antar pejabat di kedua institusi tersebut sudah menjadi drama sektoral yang menahun.

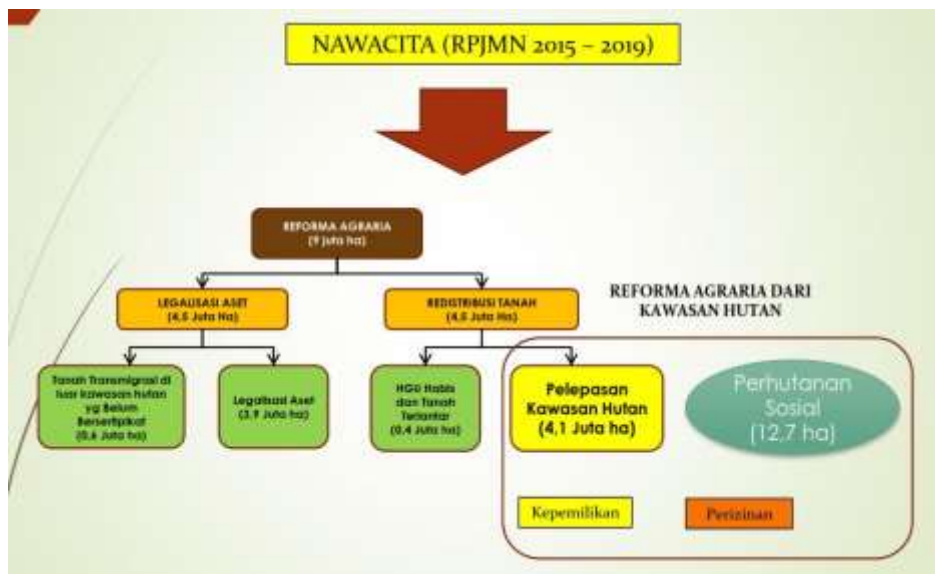
Dikarenakan ada perbedaan jenis model Reforma Agraria (luar dan dalam kawasan hutan), penyelesaiannya sudah otomatis berbeda. Model TORA cenderung hanya melalui 1 pintu penyelesaian saja, yaitu melalui peraturan yang telah ditentukan oleh ATR/BPN. Sedangkan Objek Reforma Agraria yang berada di dalam hutan atau

³ PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pasal 1 ayat 2).

⁴ PTKH atau Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan adalah model Reforma Agraria yang langsung merujuk pada Objek Reforma Agraria yang lokasinya berada di dalam kawasan hutan. Pada penyebutan PTKH artinya belum menunjukkan hasil keputusan penyelesaian Objek Reforma Agraria dalam kawasan hutan (pola pelepasan kawasan hutan/tukar menukar kawasan/Perhutanan Sosial/*resettlement*). Suatu kawasan hutan tertentu akan secara otomatis disebut sebagai TORA apabila telah diputuskan untuk dilepaskan dari kawasan hutan untuk Program Reforma Agraria. Bila Untuk bahasan selanjutnya, bila ada penggunaan istilah PTKH berarti merujuk pada Objek Reforma Agraria yang berada di dalam kawasan hutan.

PTKH sendiri penilaiannya harus melalui keputusan KLHK terlebih dulu sebelum akhirnya ditentukan jalan penyelesaiannya. Bila pada akhirnya dapat dilakukan pelepasan kawasan hutan (yang berarti perubahan tata batas wilayah kawasan hutan), maka selanjutnya pasca dilepaskan, Objek Reforma Agraria tersebut akan mengikuti aturan dari ATR/BPN. Namun, bila Objek Reforma Agraria tersebut dinilai tidak memenuhi syarat-syarat yang tercantum pada Pasal 8 ayat 2 Perpres Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan untuk dilepaskan, maka Objek Reforma Agraria tersebut tidak akan dilepaskan dan akan ditetapkan melalui pola lain, seperti *tukar menukar kawasan hutan*, *perhutanan sosial* (PS), atau *resettlement*. Sehingga secara otomatis Objek Reforma Agraria tersebut seterusnya akan mengikuti aturan dari KLHK karena masih termasuk dalam kawasan hutan kuasa KLHK, bukan ATR/BPN.

Banyak kasus Objek Reforma Agraria di dalam kawasan hutan cenderung sukar untuk diselesaikan dalam waktu cepat seperti Objek Reforma Agraria di luar kawasan hutan (TORA). Proses negosiasi antar instansi bahkan juga antar masyarakat setempat dengan pihak KLHK cukup memakan banyak waktu. Di samping itu, KLHK telah mengeluarkan peta indikatif untuk Objek Reforma Agraria di dalam kawasan hutan. Peta indikatif berisi 12,7 juta ha kawasan hutan se-Indonesia yang disiapkan untuk dijadikan aset program Reforma Agraria melalui pola PS. Akan tetapi, masalah menjadi makin pelik karena peta indikatif kawasan hutan untuk Objek Reforma Agraria yang dikeluarkan oleh KLHK nyatanya sangat tidak kontekstual kasus per kasus, wilayah per wilayah.⁵ Alhasil, ketika akan dilakukan penyelesaian terhadap Objek Reforma Agraria sering kali terjadi konflik dengan masyarakat yang tidak terima dengan pengukuran semena-mena oleh tim KLHK.



Gambar 1. Bagan Pembagian Kuota TORA dan PS

Sumber: Bahan Paparan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan, 2018⁶

⁵ Pernyataan Eva Bande dalam Workshop “Kategorisasi TORA”, 26-27 Agustus 2020 yang diselenggarakan secara daring oleh Sajogyo Institute melalui platform Zoom. Pada waktu itu, Eva Bande memberikan contoh kasus yang terjadi di Kabupaten Sigi. Dimana tim PPTKH (yang mayoritas berasal dari institusi KLHK) menentukan batas-batas baru kawasan hutan untuk keperluan Reforma Agraria *a la* Jokowi, tetapi buta dengan konteks lapangan. Hingga akhirnya muncul peta indikatif dari KLHK yang ketika dicocokkan dengan kondisi lapangan sangat tidak sesuai.

⁶ Dengan Judul “Evolusi Kawasan Hutan, Tora Dan Perhutanan Sosial” pada diskusi Media FMB9 (Forum Merdeka Barat 9) di Jakarta, 3 April 2018.

Perbedaan lainnya dari TORA dan PTKH adalah dari struktur komposisi kelembagaan penyelenggaraannya. Khusus untuk menangani TORA, tim tergabung dalam kelembagaan yang bernama Tim Reforma Agraria Nasional, Gugus Tugas Reforma Agraria, dan Tim Inventarisir Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (Tim IP4T). Sedangkan untuk PTKH, sebelum kawasan hutan menjadi TORA, ada panitia tersendiri yang akan menilai suatu kawasan hutan sebagai (calon) TORA. Yaitu disebut Tim Percepatan Penyelesaian, Tim Pelaksana Penyelesaian, dan Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Percepatan PPTKH, Tim Pelaksana PPTKH, dan Tim Inver PTKH). Perbedaan yang menonjol dari tingkat hulu hingga hilir ini jelas menambah daftar panjang kerumitan yang berlapis-lapis dalam agenda Program Reforma Agraria *a la* Jokowi. Karena prosesnya tidak dilakukan dalam satu pintu penyelesaian.

Tabel 2. Kelembagaan Penyelenggara TORA tingkat Pusat

Tim Reforma Agraria Nasional (TRAN)	Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Pusat
a) Ketua : Menteri Koordinator Bidang Perekonomian; b) Anggota : 1. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional; 2. Menteri Keuangan; 3. Menteri Dalam Negeri; 4. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; 5. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan; 6. Menteri Pertanian; 7. Menteri Badan Usaha Milik Negara; 8. Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi; 9. Menteri Kelautan dan Perikanan; 10. Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; 11. Menteri Sekretaris Negara; 12. Sekretaris Kabinet; 13. Kepala Staf Kepresidenan; 14. Jaksa Agung; 15. Panglima Tentara Nasional Indonesia; dan 16. Kepala Kepolisian Republik Indonesia.	a) Ketua : Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional; b) Wakil Ketua : Deputi Bidang Koordinasi Pengelolaan Energi, Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; c) Ketua Pelaksana Harian : Direktur Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional; dan d) Anggota yang berasal dari pejabat pada : 1. Kementerian Dalam Negeri; 2. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional; 3. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; 4. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi; 5. Kementerian Pertanian; 6. Kementerian Kelautan dan Perikanan; 7. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat; 8. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; 9. Kementerian Perindustrian; 10. Kementerian Perdagangan; 11. Kementerian Badan Usaha Milik Negara; 12. Kementerian Keuangan; 13. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral; 14. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; 15. Kementerian Sekretariat Negara; 16. Sekretariat Kabinet; dan 17. Kantor Staf Presiden.

Sumber: Perpres Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria

Tabel 3. Kelembagaan Penyelenggara TORA tingkat daerah

Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Provinsi	Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten	Tim IP4T (basis desa)
--	---	------------------------------

<p>Keanggotaan :</p> <p>a) Ketua : Gubernur;</p> <p>b) Wakil Ketua : Sekretaris Daerah Provinsi;</p> <p>c) Ketua Pelaksana Harian : Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional; dan</p> <p>d) Anggota yang berasal dari pejabat tinggi pratama perangkat daerah provinsi, pejabat pada kantor wilayah badan pertanahan nasional, pejabat pada balai pemantapan kawasan hutan, unsur masyarakat dan / atau akademisi.</p> <p>e) Anggota yang berasal dari pejabat tinggi pratama perangkat daerah provinsi merupakan perangkat daerah yang membidangi urusan/fungsi penunjang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Lingkungan Hidup, Kehutanan, Transmigrasi, Pertanian, Kelautan dan Perikanan, Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Pemberdayaan Masyarakat dan desa, Perindustrian, Perdagangan, Energi dan Sumber Daya Mineral, Pertanahan, Keuangan, Perencanaan dan Penanaman Modal.</p>	<p>Keanggotaan:</p> <p>a) Ketua : Bupati/Wali kota;</p> <p>b) Wakil Ketua : Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota;</p> <p>c) Ketua Pelaksana Harian : Kepala Kantor Pertanahan; dan</p> <p>d) Anggota yang berasal dari pejabat tinggi pratama perangkat daerah kabupaten/kota, pejabat kantor pertanahan kabupaten/kota, tokoh masyarakat, dan/atau akademisi.</p> <p>e) Anggota yang berasal dari pejabat tinggi pratama perangkat daerah kabupaten/kota merupakan perangkat daerah yang membidangi urusan/fungsi penunjang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Lingkungan Hidup, Kehutanan, Transmigrasi, Pertanian, Kelautan dan Perikanan, Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Pemberdayaan Masyarakat dan desa, Perindustrian, Perdagangan, Energi dan Sumber Daya Mineral, Pertanahan, Keuangan, Perencanaan dan Penanaman Modal.</p>	<p>a) Ketua Tim Pelaksana : Kepala Kantor Pertanahan;</p> <p>b) Koordinator Kegiatan : Kepala Seksi Penataan Pertanahan;</p> <p>c) Sekretaris : Kepala Sub Seksi Landreform dan Konsolidasi Tanah (Kasubsi LR & KT) atau staf senior lain yang ditunjuk.</p> <p>d) Tim Pelaksana Lapangan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tim Satgas Sosialisasi : Kepala Kantor Pertanahan; dan 2. Tim Satgas Pengumpulan Data : pejabat tinggi pratama perangkat daerah kabupaten/kota, pejabat kantor pertanahan kabupaten/kota, tokoh masyarakat, dan/atau akademisi → dibantu oleh Tenaga Pendamping* <p>* perangkat desa, karang taruna, pemuka masyarakat dan lainnya, dengan jumlah yang disesuaikan dengan kebutuhan.</p>
<p>Tim Pelaksana Harian GTRA Provinsi :</p> <p>a) Ketua : Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional</p> <p>b) Sekretariat : Koor. Kabid Penataan Pertanahan</p> <p>c) Satgas Penataan Aset : Satuan Tugas Data Pelepasan Kawasan Hutan; Satuan Tugas Data Tanah Terlantar; Satuan Tugas Data Tanah HGU Habis/Bekas Hak dan PTSL; Satuan Tugas Data Tanah Transmigrasi; Satuan Tugas Data TORA Usulan Daerah Tk. II/ Masyarakat Partisipatif</p> <p>d) Satuan Tugas Pengembangan Penataan Akses (Bidang PUPR; Pertanian; Perumahan & Kawasan Pemukiman; Koperasi & UKM; Pemberdayaan Masyarakat &</p>	<p>Tim Pelaksana Harian GTRA Kabupaten/Kota :</p> <p>a) Ketua : Kepala Kantor Pertanahan</p> <p>b) Sekretariat : Koor. Kasi Penataan Pertanahan</p> <p>c) Satgas Penataan Aset : Satuan Tugas Data Pelepasan Kawasan Hutan; Satuan Tugas Data Tanah Terlantar; Satuan Tugas Data Tanah HGU Habis/Bekas Hak dan PTSL; Satuan Tugas Data Tanah Transmigrasi; Satuan Tugas Data TORA Usulan Daerah Tk. II/ Masyarakat Partisipatif</p> <p>d) Satuan Tugas Pengembangan Penataan Akses (Bidang PUPR; Pertanian; Perumahan & Kawasan Pemukiman; Koperasi & UKM; Pemberdayaan Masyarakat & Desa; Perindustrian; Perdagangan; ESDM; Keuangan; dan Perencanaan & Penanaman Modal).</p>	

Desa; Perindustrian; Perdagangan; ESDM; Keuangan; dan Perencanaan & Penanaman Modal).		
---	--	--

Sumber: Perpres Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria dan Buku Petunjuk Teknis Kegiatan Landreform Tahun 2019

Tabel 4. Kelembagaan Tim Untuk Objek Reforma Agraria dalam Kawasan Hutan (PTKH)

Tim Percepatan PPTKH	Tim Pelaksana PPTKH	Tim Inventarisasi dan Verifikasi PTKH
a) Ketua : Menteri Koordinator Bidang Perekonomian; b) Anggota : 1. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan; 2. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional; 3. Menteri Dalam Negeri; 4. Sekretaris Kabinet; 5. Kepala Staf Kepresidenan.	a) Ketua : Deputi Bidang Koordinasi Pengelolaan Energi, Sumber Daya Alam, dan Lingkungan Hidup, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; b) Wakil Ketua : Deputi Bidang Koordinasi Percepatan Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; c) Sekretaris : Staf Ahli Bidang Hubungan Ekonomi dan Kemaritiman, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; d) Wakil Sekretaris : Staf Ahli Bidang Hubungan Ekonomi dan Politik, Hukum, dan Keamanan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. e) Anggota : 1. Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; 2. Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; 3. Direktur Jenderal Pengendalian Daerah Aliran Sungai dan Hutan Lindung, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; 4. Direktur Jenderal	a) Ketua : Kepala Dinas Provinsi yang menyelenggarakan urusan di bidang kehutanan, b) Sekretaris : Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, c) Anggota : 1. Kepala Dinas Provinsi dan Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan urusan di bidang penataan ruang; 2. Kepala Badan Provinsi yang menyelenggarakan urusan di bidang Lingkungan Hidup; 3. Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan; 4. Kepala Balai yang membidangi urusan perhutanan sosial; 5. Kepala Kesatuan Pengelolaan Hutan setempat; 6. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; 7. Camat setempat atau pejabat kecamatan; serta 8. Lurah/Kepala desa setempat atau sebutan lain yang disamakan dengan itu.

	Pengelolaan Hutan Produksi Lestari, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;	
	5. Direktur Jenderal Penegakan Hukum, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;	
	6. Direktur Jenderal Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;	
	7. Direktur Jenderal Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;	
	8. Direktur Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan, Kementerian Dalam Negeri;	
	9. Direktur Jenderal Bina Pemerintahan Desa, Kementerian Dalam Negeri;	
	10. Deputi Bidang Perekonomian, Sekretariat Kabinet;	
	11. Deputi Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu- Isu Sosial, Ekologi, dan Budaya Strategis, Kantor Staf Kepresidenan;	
	12. Deputi Bidang Informasi Geospasial Tematik, Badan Informasi Geospasial;	

Sumber: Perpres Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan

Bedah Instrumen Program Reforma Agraria *a la* Jokowi: IP4T 2019⁷

Sejarah, Urgensi, dan Kedudukan Politik IP4T 2019

Sejarah awal kemunculan IP4T adalah berangkat dari diterbitkannya Peraturan Bersama (Perber) Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan⁸, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.79 tahun 2014, No.PB.3/Menhut-II/2014, No.17.PRT/M/2014, No.8/SKB/X/2014 Tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah Yang Berada Di Dalam Kawasan Hutan. Perber ini disahkan pada 17 Oktober 2014, atau 3 hari sebelum Jokowi disahkan sebagai presiden pada periode pertama (20 Oktober 2014). Dapat dikatakan, Perber ini adalah wujud itikad baik pemerintah untuk menangani masalah secara lintas sektoral dan terintegrasi. Tiga bulan setelah Perber disahkan, pada Januari 2015 pihak ATR/BPN mengeluarkan Dokumen Petunjuk

⁷ IP4T sebagai kegiatan dan instrumen. Bila disebut IP4T 2019 saja berarti merujuk pada kegiatan dan instrumennya sekaligus. Sedangkan bila disebut kegiatan IP4T atau instrumen/juklak IP4T, berarti secara spesifik merujuk pada kegiatannya atau instrumen(juklak)-nya.

⁸ Saat itu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan belum dilebur.

Pelaksanaan IP4T 2015 dalam kawasan hutan (Juklak IP4T 2015 dalam kawasan hutan) sebagai dokumen teknis atas Perber tersebut. Kehadiran Juklak IP4T 2015 dalam kawasan hutan saat itu memberikan efek besar, khususnya bagi masyarakat yang selama ini telah lama tinggal secara turun turun menurun di dalam kawasan hutan.

Sayangnya, respon positif masyarakat terhadap Juklak IP4T 2015 dalam kawasan hutan sebagai bagian dari aksi partisipatif masyarakat melaporkan wilayah tinggalnya dianggap terlalu berlebihan dan mengkhawatirkan oleh pihak Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK)⁹. Tingkat pelaporan kepemilikan lahan di kawasan hutan yang meningkat di seluruh provinsi disinyalir dapat mengganggu besar luasan kawasan hutan Indonesia yang selama ini kokoh dipertahankan oleh pihak Kementerian Kehutanan sebagai bagian dari misi sekaligus prestasi mereka. Oleh karenanya, menurut pihak KLHK, juklak tersebut perlu direvisi lagi dan disesuaikan dengan kebijakan dan nomenklatur kementerian yang baru.¹⁰ Padahal, laporan dari masyarakat itu tidak bisa dipungkiri, karena sejak dulu hutan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat Indonesia. Dan sebagian besar dari kehidupan masyarakat Indonesia memang bergantung pada hutan alam. Ironisnya, pemerintah sudah terlalu lama menutup mata soal itu. Akibatnya, status masyarakat yang tinggal di dalam kawasan hutan kerap dianggap ilegal oleh pemerintah. Namun, sejarah mencatat, kehadiran masyarakat di sekitar dan dalam kawasan hutan itu sudah ada bahkan sebelum negara Indonesia muncul.

Dorongan untuk merevisi akhirnya menguat, hingga tahun 2017 dicetuskannya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan. Perpres tersebut kemudian melahirkan sebuah Juklak IP4T terbaru pada tahun 2019. Juklak IP4T 2019 dibuat oleh ATR/BPN dengan instrumen yang sama sekali berbeda dengan IP4T 2015. Bila IP4T 2015 dulu merupakan instrumen khusus untuk tanah-tanah di dalam kawasan hutan, IP4T 2019 justru instrumen untuk tanah-tanah yang berada di luar kawasan hutan. Sehingga secara otomatis, komponen-komponen dalam Juklak IP4T 2015 tidak sesuai lagi digunakan sebagai instrumen IP4T yang khusus di luar kawasan hutan. Selain itu, Perber Tahun 2014 Tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah Yang Berada Di Dalam Kawasan Hutan juga sudah tidak lagi digunakan sebagai rujukan kekuatan hukum IP4T 2019 seiring perubahan peruntukkan IP4T dari awalnya untuk tanah dalam kawasan hutan menjadi IP4T khusus tanah di luar kawasan hutan.

Sementara itu, untuk pengganti instrumen inventarisir dan verifikasi tanah-tanah di dalam kawasan hutan digunakan instrumen PTKH dengan dasar hukum Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (Permenko) Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan dan. Di dalam pedoman tersebut memuat beberapa komponen dari IP4T 2015 dalam kawasan hutan. Ada pula instrumen yang dikembangkan berdasarkan penyesuaian dengan kebijakan-kebijakan dari kementerian lain. Oleh karena itu, tidak heran apabila peraturan yang menopang instrumen PTKH ini dikeluarkan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

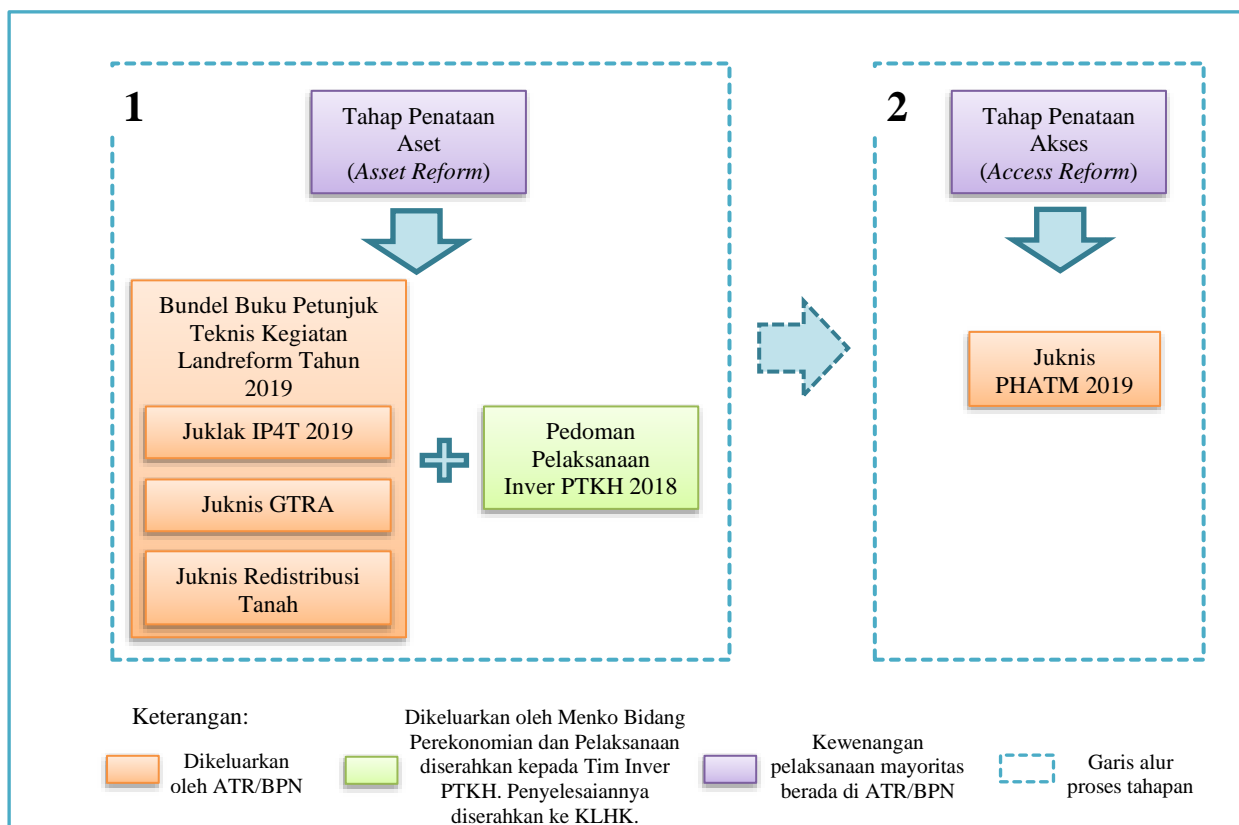
Sehingga untuk memperjelas praktek penyelenggaraan Program Reforma Agraria *a la* Jokowi saat ini, terdapat beberapa instrumen teknis penting, yaitu 1). **Petunjuk Inventarisir Pelaksanaan Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah 2019 (Juklak IP4T 2019)**, 2). **Petunjuk Teknis Gugus Tugas Reforma Agraria (Juknis GTRA)**, 3). **Petunjuk Teknis Redistribusi Tanah (Juknis Redistribusi**

⁹ Pasca Jokowi disahkan menjadi presiden pada periode pertama (20 Oktober 2014), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan dilebur menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan pada 27 Oktober 2014 dipimpin oleh Siti Nurbaya.

¹⁰ <https://www.infosawit.com/news/2939/terbitnya-juklak-ip4t--klaim-kepemilikan-lahan-di-kawasan-hutan-meningkat> diakses 25 Juli 2020. Perber Tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah Yang Berada Di Dalam Kawasan Hutan diciptakan di masa sebelum peleburan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan.

Tanah), 4). **Petunjuk Teknis Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat Dalam Skema Akses Mengikuti Aset Pemberdayaan Masyarakat Pasca Legalisasi Aset) Atau Dalam Skema Aset Mengikuti Akses (Juknis PHATM 2019)**, dan 5). **Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan 2018 (Pedoman Inver PTKH 2018)**. Juklak IP4T 2019, Juknis GTRA, dan Juknis Redistribusi Tanah oleh pemerintah dijadikan sebagai 1 (satu) bundel dokumen berjudul Buku Petunjuk Teknis Kegiatan Landreform Tahun 2019 yang dikeluarkan oleh ATR/BPN sebagai instrumen untuk tahap Penataan Aset (*Asset Reform*).

Sedangkan Juknis PHATM 2019 dibuat terpisah sebagai instrumen yang digunakan untuk tahap Penataan Akses (*Access Reform*) yang juga dikeluarkan oleh ATR/BPN. Sementara Pedoman Inver PTKH 2018 sebenarnya juga termasuk instrumen yang tidak terpisahkan dari kegiatan Program Reforma Agraria *a la* Jokowi. Khususnya untuk TORA yang dilepaskan dari kawasan hutan. Namun Pedoman Inver PTKH 2018 ini tidak dimasukkan sebagai instrumen dalam Buku Petunjuk Teknis Kegiatan Landreform Tahun 2019 yang dikeluarkan oleh ATR/BPN. Namun, dibuat secara terpisah sebagai peraturan operasional tersendiri. Meskipun demikian, posisi politik Pedoman Pelaksanaan Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan atau Pedoman Inver PTKH 2018 sebenarnya juga termasuk sebagai instrumen untuk Penataan Aset (*Asset Reform*). Sekalipun kewenangan pelaksanaan dan penyelesaiannya berada di KLHK.



Bagan 1. Alur penggunaan dan asal sumber Juklak dan Juknis yang sekarang digunakan dalam Program Reforma Agraria *a la* Jokowi

Berdasarkan dari penjelasan yang tercantum pada Juklak IP4T 2019 yang dikeluarkan oleh ATR/BPN, kegiatan Inventarisir Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan,

dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) diarahkan dalam rangka menunjang kegiatan redistribusi TORA. Untuk IP4T tahun 2019, jumlah bidang tanah yang ditargetkan untuk didata adalah sebanyak 700.000 bidang (DIPA Kementerian ATR/BPN Tahun 2019). Jumlah tersebut merupakan kuota total untuk seluruh provinsi di Indonesia. Pembagian kuota bidang tanah per provinsi disesuaikan dengan anggaran tahunan. Pelaksanaan kegiatan IP4T dilakukan per desa secara sistematis. Selain itu, dalam juklak IP4T disebut bahwa pelaksanaan kegiatan IP4T juga dilakukan dengan melibatkan masyarakat dalam pengumpulan data P4T. Hasil kegiatan IP4T nantinya berupa informasi yang akan digunakan untuk perencanaan kegiatan pertanahan dan perumusan kebijakan teknis.

Meskipun norma aturan telah ditetapkan dan disahkan sedemikian rupa, masih terdapat kerancuan-kerancuan baik dari segi kebijakan maupun praktek pelaksanaan. Sebagai contoh adalah bahwa IP4T 2019 sebenarnya terbatas hanya dapat dilakukan pada TORA dengan Skema Legalisasi Aset dan Skema Redistribusi Aset yang sudah bebas dari masalah pelepasan kawasan hutan. Detilnya, bahwa kegiatan IP4T 2019 hanya dapat dilakukan jika tanah tersebut sudah selesai lebih dulu perkaranya pada tingkat KLHK dengan pola penyelesaian pelepasan kawasan hutan. Atau artinya telah sah diserahkan oleh pihak KLHK untuk didistribusi. Bila tanah-tanah di dalam kawasan hutan atau (calon) sumber TORA ternyata menurut SK KLHK ditetapkan bukan sebagai TORA, maka IP4T 2019 tetap tidak dapat berlaku. Karena ketika kawasan hutan tidak berhasil dilepaskan dari kawasan hutan, berarti kawasan hutan tersebut bukan sumber TORA. Sehingga skema yang digunakan yaitu skema tukar menukar kawasan hutan, PS, atau *resettlement*.

Hal tersebut sebenarnya menimbulkan kerancuan dalam IP4T 2019 (kegiatan dan instrumen/juklak) sebagai bagian dari instrumen Program Reforma Agraria. Karena selain daripada kebijakan, prakteknya pun terbatas hanya pada tanah-tanah yang termasuk di dalam yuridiksi/nomenklatur ATR/BPN atau bahasa lain adalah tanah Area Penggunaan Lain (APL). Hal ini jelas berimplikasi pada agenda penyelenggaraan Program Reforma Agraria *a la* Jokowi, sebab membuat IP4T 2019 dalam -kerangka/perspektif Program Reforma Agraria *a la* Jokowi- menjadi terlalu terbatas dan sempit ruang kefungsiannya karena tidak dapat “menjangkau” (calon) TORA di dalam kawasan hutan. Selain itu pula, menyebabkan penilaian ganda dalam Program Reforma Agraria *a la* Jokowi. Seperti tanah-tanah sumber TORA akan diinventarisir dan verifikasi oleh Tim IP4T 2019 (sebagian besar berasal dari pejabat ATR/BPN baik tim administrasi maupun tim pelaksana harian), sedangkan untuk tanah (calon) sumber TORA diinventarisir dan verifikasi oleh Tim Inver PTKH (terdiri dari sebagian besar pejabat KLHK baik tim administrasi dan lapangan, serta kewenangan berada di KLHK).¹¹

Pembuatan buku tersebut sebenarnya menunjukkan betapa krusialnya IP4T 2019 untuk tahap awal penyelenggaraan Reforma Agraria di Indonesia. Sayangnya, perbedaan jenis lokasi (dalam kawasan hutan dan bukan dalam kawasan hutan) justru malah memperumit pengambilan keputusan dan eksekusi lapangnya. Problem ini jelas sekali masih menunjukkan konstestasi penguasaan tanah secara sektoral dan penyelesaian masalah yang sebenarnya tidak terintegrasi. Meskipun dalam instrumen dan kebijakan yang menopang Reforma Agraria *a la* Jokowi telah dimunculkan nilai-nilai koordinasi – secara tekstual-, tapi prakteknya justru menjauhi itu. Karena setiap penyelesaian kasus masih tergantung pada kebijakan tiap-tiap kementerian, tidak pada dalam satu perspektif Reforma Agraria yang tujuan utamanya untuk mengatasi ketimpangan penguasaan tanah. Berbeda ketika Program Reforma Agraria ditetapkan dalam satu kebijakan utuh,

¹¹ Pernyataan Eva Bande dalam Workshop “Kategorisasi TORA”, 26-27 Agustus 2020 yang diselenggarakan secara daring oleh Sajogyo Institute melalui platform Zoom. Pada waktu itu, Eva Bande memberikan contoh kasus yang terjadi di Kabupaten Sigi. Dimana tim PPTKH (yang mayoritas berasal dari institusi KLHK) menentukan batas-batas baru kawasan hutan untuk keperluan Reforma Agraria *a la* Jokowi, tetapi buta dengan konteks lapangan. Hingga akhirnya muncul peta indikatif dari KLHK yang ketika dicocokkan dengan kondisi lapangan sangat tidak sesuai.

terintegrasi, dan holistik tidak hanya dalam penetapan kebijakan tingkat tinggi, tapi juga dalam praktek pelaksanaannya.

Selain kerancuan yang terjadi antar sektor, baik di dalam tubuh ATR/BPN dengan pemerintah pusat juga mengalami kerancuan lainnya dalam memaknai IP4T 2019 sebagai instrumen Program Reforma Agraria khususnya untuk menunjang Redistribusi Tanah. Meminjam pernyataan dari salah satu pejabat ATR/BPN Provinsi Jawa Timur¹² mengenai: “*IP4T sebenarnya adalah instrumen pendataan wajib yang digunakan untuk semua tanah-tanah yang ada di Indonesia, hasilnya nanti akan menjadi basis data penentuan kebijakan*”. Pernyataan serupa juga sebenarnya tercantum dalam Buku Petunjuk Teknis Pelaksanaan Landreform 2019. Dari pernyataan tersebut sebenarnya mematahkan arah kerja IP4T 2019 yang mana untuk menunjang redistribusi tanah (hal 8). Karena bila kita kembali mengacu pada kuota TORA, tanah yang bisa didistribusi langsung melalui IP4T 2019 hanya sebesar 0,4 juta ha. Sedangkan untuk sebagian besar tanah redistribusi adalah berasal dari kawasan kehutanan 4,1 juta ha. Artinya, untuk fungsi IP4T 2019 untuk menunjang redistribusi tanah juga jadi tidak signifikan bila penyelesaian mayoritas sumber TORA redistribusi (4,1 juta ha) justru diselesaikan dengan jalan lain, yaitu Tim Inver PTKH.

Selain itu, sebagai instrumen penyelenggaraan Program Reforma Agraria tahap Penataan Aset (*Asset Reform*), IP4T 2019 (kegiatan dan juklak/instrumen) sudah harus difokuskan untuk inventarisasi dan verifikasi TORA saja. Karena memang seharusnya TORA menjadi prioritas utama, tidak malah melakukan inventarisasi dan verifikasi terhadap tanah-tanah di Indonesia secara sporadik¹³. Anomali ini menimbulkan pertanyaan seberapa serius dan penting Program Reforma Agraria *a la* Jokowi bila instrumen mendasar pendataan objek dan subjeknya justru tidak diprioritaskan pada tanah-tanah yang sudah dikriteriakan untuk sumber TORA? Khususnya sebagai instrumen penunjang Skema Redistribusi Tanah? Sebaliknya, seberapa serius dan penting IP4T 2019 dilakukan untuk Program Reforma Agraria bila fokusnya tidak langsung kepada TORA? Hal ini sebenarnya menjadi *senjata makan tuan* bagi pemerintah. Karena, sejak awal pemerintah telah menentukan dan melakukan penunjukkan kriteria sumber TORA, tapi prakteknya (contoh IP4T 2019) malah terkesan sporadik dan tidak langsung memfokuskan diri pada sumber-sumber TORA yang telah mereka tetapkan sebelumnya.

Parahnya lagi, kegiatan IP4T 2019 kini justru dilebur menjadi satu dengan kegiatan PTSL¹⁴. Lebih-lebih, dalam Buku Petunjuk Teknis Pelaksanaan Kegiatan Landreform 2019, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). PTSL¹⁵ sendiri adalah program sertifikasi tanah yang tujuan utamanya adalah mencapai Kebijakan Satu Peta (One Map Policy). Cara kerja PTSL sangat sporadik, asal semua tanah yang ada di Indonesia dapat tersertifikasi. Tidak heran bila sekarang terjadi

¹² Pernyataan Barkah Yoelianto (Kepala ATR/BPN Provinsi Jawa Timur) dalam Workshop “Kategorisasi TORA”, 26-27 Agustus 2020 yang diselenggarakan secara daring oleh Sajogyo Institute melalui platform Zoom.

¹³ Sebenarnya bila merujuk pada Perber 2014, kegiatan IP4T memang jelas dicantumkan akan dilakukan secara sporadik. Namun, sejak terbitnya Perpres 88 Tahun 2017, istilah “sporadik” tidak lagi dicantumkan dalam peraturan tersebut. Meskipun prakteknya masih menganut pendekatan yang sama.

¹⁴ Pernyataan Siti Aisyah (staf Direktorat Landreform, ATR/BPN) dalam Workshop “Kategorisasi TORA”, 26-27 Agustus 2020 yang diselenggarakan secara daring oleh Sajogyo Institute melalui platform Zoom.

¹⁵ Terkait dengan PTSL ini, pemerintah menyebutnya sebagai program pendaftaran tanah. Sehingga pemerintah menyebut istilah pendaftaran tanah, berarti yang dimaksud adalah program sertifikasi tanah. Mendaftarkan tanah secara hukum dan mendapatkan sertifikat untuk pemilikinya. Istilah ini kemudian sering disalah pahami dalam konteks Program Reforma Agraria. Karena ada perbedaan makna paling mendasar dalam istilah “pendaftaran” di masa pemerintahan pasca Demokrasi Terpimpin dengan masa Demokrasi Terpimpin. Kerancuan ini bahkan merembet pada istilah inventarisasi tanah pada kegiatan IP4T.

kekaburan antara pelaksanaan kegiatan IP4T 2019 –yang seharusnya diprioritaskan untuk TORA dan khususnya Skema Redistribusi Tanah, meminjam klaim pada Buku Petunjuk Teknis Pelaksanaan Kegiatan Landreform 2019- dengan program PTSL.

Sekalipun Reforma Agraria *a la* Jokowi menggunakan 2 skema (Legalisasi dan Redistribusi Aset), malah cenderung untuk lebih fokus pada legalisasi aset, alih-alih redistribusi tanah. Padahal, masalah yang paling krusial dalam penyelenggaraan Program Reforma Agraria itu adalah mengatasi masalah ketimpangan penguasaan tanah, bukan mengatasi masalah belum tersertifikasinya tanah-tanah. Kalau memang hanya fokus untuk legalisasi aset seperti sertifikasi, maka lebih baik sebut saja dengan program sertifikasi PTSL. Tidak perlu mengatasnamakan Program Reforma Agraria dengan IP4T 2019, karena sebenarnya juga antara IP4T 2019 sebagai instrumen Program Reforma Agraria dengan PTSL kini disamakan fungsi dan kegunaannya.

IP4T 2019 yang klaim awalnya bagus (menunjang redistribusi tanah) justru dalam prakteknya disimplifikasi hanya untuk kebutuhan sertifikasi tanah dan disejajarkan kefungsiannya dengan PTSL. Desas-desus terbaru menginformasikan bahwa sejak IP4T 2019 diserupakan dan disejajarkan posisi politiknya dengan PTSL, maka IP4T 2019 akan dihapuskan sama sekali sebagai salah satu instrumen Program Reforma Agraria *a la* Jokowi. Hal ini tentunya malah semakin membuat ketidakjelasan Program Reforma Agraria yang sebenarnya sejak awal telah banyak mendapat kritikan dari pengamat dan aktivis agraria.

Boleh dikatakan, kegiatan pendataan tanah melalui IP4T 2019 dalam Program Reforma Agraria *a la* Jokowi ini sebenarnya memiliki kedudukan politik yang sangat lemah sebagai basis instrumen Program Reforma Agraria *a la* Jokowi, khususnya pada Skema Redistribusi Tanah dari kawasan hutan. Karena tidak mampu pula mendorong percepatan diredistribusinya tanah-tanah. Kegiatan pendataan tanah melalui IP4T 2019 pada akhirnya hanyalah kegiatan yang menumpang pada nama Program Reforma Agraria atau atas nama Reforma Agraria. Kegiatan IP4T 2019 tidak sebenar-benarnya sebagai kegiatan yang dilakukan untuk difokuskan dan diprioritaskan bagi Program Reforma Agraria. Atau malah, Program Reforma Agraria *a la* Jokowi hanyalah program tempelan untuk kegiatan PTSL yang sedang berlangsung.

Jadi sebenarnya, tidak ada Program Reforma Agraria yang benar-benar khusus untuk mengatasi ketimpangan penguasaan tanah yang terjadi di Indonesia. Yang ada justru hanya menyelesaikan masalah kekacauan sistem administrasi instansi-instansi pemerintah terkait pendataan tanah yang sejak dulu memang sudah berantakan.

Penyelenggaraan IP4T 2019

Kegiatan IP4T 2019 diselenggarakan berbasis data desa dengan mengikuti tahun anggaran dana yang telah ditetapkan. Suatu kegiatan IP4T yang belum selesai dilakukan ketika tahun anggarannya habis, maka perlu ditunda pengerjaannya hingga tahun anggaran yang baru disusun. Penyusunan anggaran umumnya dilakukan berdasarkan keputusan dari atas, alias dari pusat. Oleh sebab itu, muncullah istilah jumlah kuota¹⁶ (terbatas) bidang tanah per tahun mengikuti anggaran tahunan. Pelaksana IP4T 2019 adalah Tim IP4T yang merupakan bagian dari GTRA Kabupaten. Tim IP4T melakukan pelaporan secara berkala kepada GTRA Kabupaten. Secara struktur hierarkis, Tim IP4T merupakan tim pelaksana harian GTRA Kabupaten yang diketuai oleh Kepala Kantor Pertanahan (Kantah). Oleh karena itu, *politic willingness* Kepala Kantah terhadap urgensi Reforma Agraria menjadi sangat penting dari terlaksananya kegiatan IP4T 2019 dengan lancar. Karena hal ini berhubungan dengan prasyarat administrasi pra, saat, dan pasca penyelenggaraan kegiatan IP4T 2019.

Penyelenggaraan IP4T 2019 terbagi menjadi 4 tahapan: 1). Tahap persiapan; 2). Tahap Pelaksanaan; 3). Tahap Pengawasan dan Evaluasi; dan 4). Tahap Pelaporan. Pada

¹⁶ Lihat lampiran 1

tahap persiapan sebenarnya adalah tahap yang paling menentukan akan dilakukan seperti apa kegiatan IP4T 2019 ini. Karena tahap persiapan ini adalah tahap untuk merencanakan teknis dan mekanisme penyelenggaraan kegiatan IP4T. Salah satu dokumen penting yang harus disusun pada tahap ini adalah Petunjuk Operasional Kegiatan (POK). Sayangnya, pada proses atau tahapan ini, justru dilakukan hanya pada tingkat kabupaten, karena disusun oleh Kantor Pertanahan. Padahal, pada dokumen itu tercantum rencana anggaran yang akan digunakan untuk penyelenggaraan kegiatan IP4T di desa-desa. Serta menjadi dokumen penting penentuan lokasi.

Akan tetapi, karena anggaran kegiatan IP4T sebenarnya telah ditetapkan dalam DIPA Tahun Anggaran 2019, maka secara tidak langsung, penyusunan dokumen POK hanyalah formalitas dan kebutuhan administrasi saja. Karena prosesnya hanya meneruskan perintah yang sudah ditetapkan melalui DIPA Kementerian ATR/BPN Tahun Anggaran 2019 oleh atas. Artinya, penyusunan POK, khususnya anggaran (level kabupaten) pun (sudah) menjadi terbatas sejak awal. Sementara terkait penentuan lokasi sebenarnya telah diatur pada Juklak IP4T 2019. Antara lain adalah desa-desa dengan kriteria tanah-tanah:

1. Desa/Kelurahan yang merupakan lokasi tanah obyek landreform (TOL) sesuai SK. TOL Lama atau SK. Kepala Inspeksi Agraria (Kinag) yang belum teridentifikasi secara tepat bidang-bidang Tanah dimaksud dalam SK;
2. Desa/Kelurahan yang terdapat Tanah Negara dengan penggunaan tanah pertanian dan non pertanian yang dapat ditegaskan menjadi Tanah Obyek Landreform;
3. Desa/Kelurahan yang terdapat Tanah Kelebihan Maksimum, Absentee, Swapraja dan Bekas Swapraja;
4. Desa/Kelurahan yang memiliki potensi untuk ditindaklanjuti kegiatan legalisasi aset seperti PRONA, Konsolidasi Tanah, dan lain-lain;
5. Desa/Kelurahan yang merupakan desa kegiatan IP4T tahun sebelumnya, namun belum lengkap pengambilan data P4Tnya;
6. Desa/Kelurahan yang terdapat konflik/sengketa pertanahan;
7. Desa/Kelurahan yang terdapat Lokasi Transmigrasi, namun belum bersertipikat;
8. Desa/Kelurahan yang terdapat Hak Guna Usaha yang dilepaskan secara sukarela kepada negara, atau HGU telah habis;
9. Desa/Kelurahan yang terdapat hasil penertiban Tanah Terlantar yang telah diterbitkan SK Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN);
10. Desa/Kelurahan yang terdapat Tanah yang telah dilepaskan dari Kawasan Hutan;
11. Desa/Kelurahan yang terdapat tanah timbul; dan
12. Desa/Kelurahan yang terdapat bekas tambang yang telah direklamasi.

Namun, kriteria-kriteria desa/kelurahan tersebut pada dasarnya hanya sebagai panduan lokasi saja. Sebagai kriteria lokasi, daftar tersebut juga tidak menunjukkan prioritas. Karena prakteknya di lapangan dilakukan langsung saja datang ke lokasi dan mengecek, apakah lokasi yang didatangi termasuk dalam daftar 12 kriteria tersebut.¹⁷ Apabila lokasi yang didatangi termasuk dari 12 kriteria yang disebutkan pada Juklak IP4T 2019, maka dapat diselenggarakan IP4T 2019 dilokasi tersebut. Akan tetapi, bila tidak termasuk salah satu dari 12 kriteria, maka tidak bisa dilakukan kegiatan IP4T 2019. Proses penentuan lokasi semacam ini cenderung sporadik karena tidak memerhatikan prioritas kriteria desa.

Padahal, pada tahap awal penentuan lokasi seharusnya melalui proses penyaringan terhadap kriteria mana yang menjadi prioritas dan kemudian ditentukan

¹⁷ Pernyataan Barkah Yoelianto (Kepala ATR/BPN Provinsi Jawa Timur) dalam Workshop “Kategorisasi TORA”, 26-27 Agustus 2020 yang diselenggarakan secara daring oleh Sajogyo Institute melalui platform Zoom.

lokasi-lokasi yang memiliki kriteria prioritas tersebut agar dapat diselenggarakan kegiatan IP4T 2019. Sebagai contoh, pihak kabupaten (dibantu oleh LSM daerah dan masyarakat) seharusnya mencermati isu umum pertanahan di wilayahnya. Misal, paling banyak masalah adalah soal konflik dan sengketa tanah. Oleh karena itu, kriteria nomor 6 perlu menjadi salah satu kriteria prioritas kabupaten. Sehingga, tahap selanjutnya adalah memilih desa-desa dengan tingkat konflik/sengketa tanah yang tertinggi untuk menjadi prioritas lokasi diselenggarakannya IP4T 2019. Pemilihan prioritas bertahap ini memiliki keuntungan, karena: 1). Merespon secara jitu permasalahan inti dan kontekstual pertanahan di daerah dan 2). Menyiasati keterbatasan anggaran dari pusat. Sehingga, meskipun terbatas sumberdaya, tapi tujuan dan prakteknya diarahkan agar tepat sasaran. Oleh karena itu, strategi seperti ini penting dilakukan sebagai landasan membuat POK yang kontekstual khas per daerah dalam kerangka Program Reforma Agraria.

Selanjutnya pada Tahap Pelaksanaan kegiatan IP4T 2019 juga terjadi kerancuan, khususnya bagian partisipasi masyarakat desa. Sebagaimana telah disebut mengenai keanggotaan Tim IP4T 2019, masyarakat justru tidak diposisikan sebagai bagian dari struktur Tim IP4T. Melainkan ditempatkan hanya sebagai unsur pembantu pengumpulan data lapangan. Sehingga secara struktur formal masyarakat tidak termasuk bagian dari Tim IP4T 2019. Atau istilah lainnya, masyarakat hanya dijadikan sebagai informan¹⁸ lapang atas tanah-tanah yang akan didata di desanya. Pendekatan ini tentunya sangat *top down*, karena tidak ada proses pelibatan masyarakat pada level pengambilan keputusan dan kebijakan sejak awal. Oleh karena itu, penggunaan kata ‘partisipatif’ oleh pemerintah dalam Juklak IP4T 2019 nyatanya hanya pemanis saja.

Sekalipun dalam suatu kesempatan, pejabat-pejabat pusat menghimbau agar masyarakat melakukan IP4T secara mandiri¹⁹, akan tetapi hal tersebut juga tidak cukup kuat untuk direalisasikan apabila Bupati tidak memiliki visi ke arah Reforma Agraria. Oleh karena itu, tidak hanya *politic willingness* Kepala Kantah sebagai Ketua Pelaksana Harian IP4T, tapi juga *politic willingness* seorang Bupati menjadi penentu apakah kegiatan IP4T sebagai instrumen Reforma Agraria *a la* Jokowi dapat terselenggara. Selain itu, secara praktek kegiatan IP4T 2019 sebenarnya tidak fokus pada tanah-tanah untuk urusan penyelesaian ketimpangan pemilikan tanah, karena cenderung sporadik disamakan dengan PTSL. Praktek penyelenggaraan seperti itu menunjukkan bahwa kegiatan IP4T 2019 sebenarnya tidak memiliki urgensi menjawab masalah utama Reforma Agraria. Sehingga, sekalipun Bupati dan Kepala Kantah menyelenggarakan IP4T 2019 untuk desa-desa di kabupaten/kotanya, hal tersebut tidak serta merta dapat disebut sebagai melaksanakan Reforma Agraria dengan visi penyelesaian ketimpangan pemilikan tanah. Namun, bisa jadi hanya sekedar menjawab kebutuhan sistem administrasi pertanahan. Sementara persoalan krusialnya tidak terjawab.

Atau kasus sebaliknya, seperti yang terjadi di Kabupaten Sigi. Dimana masyarakat telah lebih dulu melakukan kegiatan pendataan tanah dalam rangka merespon Program Reforma Agraria *a la* Jokowi. Namun, hasil pendataan yang dilakukan masyarakat Kabupaten Sigi di ratusan desa bahkan tidak cukup kuat mendorong kebijakan, khususnya kebijakan yang berkaitan dengan kehutanan. Pada akhirnya, usaha masyarakat Kabupaten Sigi setelah melakukan pemetaan dan pendataan tanah justru terhambat tidak bisa dilakukan Reforma Agraria *a la* Jokowi dengan Skema Redistribusi (Pelepasan Kawasan Hutan) karena masalah ketidakcocokan administrasi dan birokrasi sektoral.²⁰

¹⁸ Disebut informan karena unsur masyarakat yang dilibatkan adalah unsur pejabat desa. Bukan narasumber kunci/utama terkait tanah-tanah yang akan didata.

¹⁹ Sebagai respon belum terbentuknya GTRA Kabupaten dan Tim IP4T.

²⁰ Pernyataan Eva Bande dalam Workshop “Kategorisasi TORA”, 26-27 Agustus 2020 yang diselenggarakan secara daring oleh Sajogyo Institute melalui platform Zoom.

Bila kita menengok sejarah Reforma Agraria tahun 60-an, pendataan tanah pada masa itu justru menjadikan pelibatan atau partisipasi masyarakat sebagai bagian dari struktur dan ditempatkan di tiap-tiap level kepanitiaan Reforma Agraria. Artinya, masyarakat tidak hanya dilibatkan pada hal teknis atau lapangan saja, tapi masyarakat juga berhak memberikan masukan dan kritiknya pada tiap level pengambilan kebijakan dan keputusan kepanitiaan Reforma Agraria. Hal ini tentunya menunjukkan ruang demokrasi yang luas dan cair bagi masyarakat pada Reforma Agraria tahun 60-an, tapi tidak pada Reforma Agraria *a la* Jokowi. Selain itu, pada Reforma Agraria tahun 60-an, setelah pengambilan data-data tanah, akan dilakukan penelitian mendalam untuk mengkonfirmasi hasil pendataan di tahap sebelumnya. Termasuk melakukan konsolidasi dengan masyarakat dan memutuskan tanah-tanah mana saja yang akan dikenakan Reforma Agraria. Tekait tahap penelitian mendalam ini bahkan tidak dilakukan pada kegiatan IP4T 2019. Perbandingan dua model Reforma Agraria tersebut jelas menunjukkan perbedaan menonjol terkait akses masyarakat terhadap ruang demokrasi dan kedalaman analisis data tanah dalam rangka Program Reforma Agraria tahun 60-an dengan Reforma Agraria *a la* Jokowi.

Pada Tahap Pengawasan dan Evaluasi serta Tahap Pelaporan dilaksanakan dengan sangat adminstratif. Hal ini disebabkan pada *pakem* penilaian dan evaluasi hanya merujuk pada Juklak IP4T 2019 saja, bukan merujuk pada POK yang seharusnya dibuat secara kontekstual (dengan dilakukan tahap membuat prioritas kriteria dan lokasi). Alih-alih memberikan ruang demokrasi, cara semacam itu justru memberikan celah KKN, karena '*asal kegiatan IP4T 2019 terlaksana sesuai ceklis daftar atau urutan tahap adminstrasi*'.²¹ Selain itu, pada Tahap Pengawasan dan Evaluasi ini juga tidak ada keterlibatan masyarakat dalam mengevaluasi hasil-hasil dari pendataan yang telah dilakukan di tiap desa, malah Kanwil BPN Provinsi dan Direktorat Jenderal Penataan Agraria melalui Direktorat Landreform yang melakukan Tahap Evaluasi. Konsekuensinya adalah memicu terjadinya bias dan kekeliruan penilaian pada inti persoalan pertanahan. Namun, hal ini sebenarnya dapat dihindari apabila sejak awal pembuatan POK dilakukan dengan sungguh-sungguh, kontekstual, dan peka pada isu pertanahan.

Komponen Data IP4T: Tabel Analisa

Sebagai instrumen yang diklaim untuk mendorong Skema Redistribusi Program Reforma Agraria *a la* Jokowi, subjek dan objek Reforma Agraria *a la* Jokowi harus dianalisis dengan tajam dan rinci. Pengumpulan beragam data yang melimpah tidak akan bermakna apapun jika dalam proses analisisnya justru tidak mampu saling mengintegrasikan satu data dengan data lainnya. Pada Juklak IP4T 2019 ditemukan gejala seperti itu. Dimana analisa data dalam bentuk tabel yang dibuat tidak mampu menunjukkan analisa yang tajam dan mendalam terhadap data-data yang telah didapat. Sebagai contoh seperti pada Tabel Struktur Penguasaan Tanah, IP4T 2019 di bawah ini:

²¹ ATR/BPN 2019, Juklak IP4T 2019 dalam Buku Pentunjuk Teknis Kegiatan Landreform Tahun 2019

Tabel Struktur Penguasaan Tanah

No.	Kelompok Luas Penguasaan Tanah	Sendiri		Orang Lain		Bersama	
		ΣBidang	Σ Luas	ΣBidang	Σ Luas	ΣBidang	Σ Luas
1.	1 - 100 m ²						
2.	101 - 200 m ²						
3.	201 - 300 m ²						
4.	301 - 400 m ²						
	Dan Seterusnya						
	Total						

Gambar 2 Tabel Analisa Struktur Penguasaan Tanah IP4T 2019

Sumber: Juklak IP4T 2019, ATR/BPN halaman 46.

Pada Gambar 2, tampak analisis yang digunakan untuk menunjukkan struktur penguasaan tanah masih terlalu sederhana. Bila merujuk pada daftar kriteria TORA dan kriteria desa yang dapat dilakukan IP4T, terdapat beragam jenis tanah, seperti tanah transmigrasi, perkebunan, pertanian, HGU, dlsb. Namun, pada tabel ini justru tidak menunjukkan jenis-jenis tanah secara spesifik. Baik dari tanah pertanian dan non pertanian data penguasaannya dicampur aduk. Sehingga akan menimbulkan kerancuan besar terhadap data ketimpangan tanah karena tidak dipisahannya data pertanian dan non pertanian. Tabel tersebut juga tidak menunjukkan kesalingketerkaitan antara klaim Juklak IP4T 2019 diarahkan untuk Skema Redistribusi dengan variabel data yang dianalisis. Karena variabel-variabel penting TORA untuk Skema Redistribusi Tanah juga tidak dicantumkan dan integrasikan. Selain itu, pada kolom Kelompok Luas Penguasaan Tanah diukur dari luas 1 m², padahal banyak masyarakat tani Indonesia yang tidak memiliki lahan (*landless*) alias 0 m². Oleh karenanya, sebagai tabel analisa, tabel pada Gambar 2 tidak cukup digunakan untuk menunjukkan dinamika struktur penguasaan tanah (pertanian dan non pertanian) dan kelompok masyarakat tani *landless*. Apalagi dipakai sebagai basis data Skema Redistribusi Tanah.

Sebagai perbandingan kritis, Gunawan Wiradi selalu menggunakan konsep Penguasaan Tanah untuk merujuk pada penguasaan sawah, karena memang fokus Wiradi adalah untuk menunjukkan ketimpangan struktur penguasaan tanah pertanian di pedesaan. Sehingga, digunakanlah variabel-variabel yang saling memiliki keterhubungan untuk pengambilan data dan analisisnya. Berikut adalah contoh tabel-tabel analisa kritis yang telah dilakukan oleh Gunawan Wiradi:

Tabel 1.4. Distribusi Penguasaan Tanah Per 1973-1993

Golongan Luas Tanah	Rumah Tangga Pertanian yang Menguasai Tanah			1973
	1973	1983	1993	
<0,10	3,41%	7,30%	8,09%	0,22%
0,10-0,19	12,48%	10,37%	12,27%	1,86%
0,20-0,49	29,76%	26,84%	28,24%	9,79%
0,50-0,99	24,73%	23,43%	22,19%	17,10%
1,00-1,99	18,07%	18,62%	16,80%	23,98%
2,00-5,00	9,42%	11,18%	11,04%	26,55%
>5,00	2,14%	2,27%	1,37%	20,51%
Total	14.373.542	17.076.016	19.713.744	14.168.111

Diolah dari hasil Sensus Pertanian 1973 (Seri S Sampel 1983 (Seri B. Hasil Sensus Sampel, Tabel 4), 1993 (Seri C. Hasil Sensus Sampel, Tabel 4), dan 1999 (Seri D. Hasil Sensus Sampel, Tabel 4).
Sampel Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan Pertanian

Gambar 3. Contoh tabel analisa kritis terkait struktur dinamika ketimpangan penguasaan tanah pertanian di Indonesia
Sumber: Wiradi (2009)²²

Tabel 1.9. Persentase Rumahtangga Perubahannya Selama 10 Tahun Menurut Golongan di Jawa dan di Sulawesi Selatan

Luas Pemilikan (ha)	1970/70		1980/80	
	Rumahtangga (RT)	(%)	Rumahtangga (RT)	(%)
JAWA BARAT				
0	6	5	-	33
0,01-0,249	7	6	6	17
0,25-0,499	46	40	42	19
0,50-0,999	39	34	36	29
1,00-1,999	15	13	14	10
2,00-4,999	2	2	2	1
5,00+	0	0	0	0
Jumlah	115	100	109	100
Rata-rata Per RT (ha)	0,50			
Sulawesi				
0	53	33	0	82
0,01-0,249	12	7	11	1
0,25-0,499	19	12	18	7
0,50-0,999	24	15	22	6
1,00-1,999	25	16	23	10

²² Lihat, Hiroyoshi Kano (1971), "Pemilikan Tanah oleh Masyarakat Desa: Kasus di Suatu Desa di Malang", dalam Seminar LEKNAS/LIPI, Stensilan.

²³ Lihat, Hotman Siahaan (1977), *Pemilikan dan Perkembangan Teknologi Pertanian Modern dan Disparitas Pedesaan*. Lembaga Studi Kawasan dan Pedesaan.

Gambar 4. Contoh tabel analisa kritis terkait struktur dinamika ketimpangan pemilikan sawah
Sumber: Wiradi (2009)²³

Tabel Jenis Pemilikan Tanah

No.	Kelompok Luas Penguasaan Tanah	Terdaftar										Tidak Terdaftar	
		Hak Milik		Hak Guna Bangunan		Hak Guna Usaha		Hak Pakai		Hak Pengelolaan		Jumlah	Luas
		Jumlah	Luas	Jumlah	Luas	Jumlah	Luas	Jumlah	Luas	Jumlah	Luas		
1.	1 - 500m ²												
2.	101 - 200m ²												
3.	201 - 300m ²												
4.	301 - 400m ²												
	Dan seterusnya												
	Total												

Gambar 5. Tabel Analisa Struktur Penguasaan Tanah IP4T 2019

Sumber: Juklak IP4T 2019, ATR/BPN halaman 47.

Kelebihan dari contoh tabel pada Gambar 3 dan Gambar 4 adalah langsung menyasar pada Rumahtangga. Sehingga analisis ini memudahkan dalam penentuan jumlah Subjek dan luasan Objek (satuan ha atau m²) Reforma Agraria. Untuk jenis-jenis tanah lain yang sesuai dengan kriteria TORA ataupun kriteria desa untuk IP4T 2019 (tanah non pertanian dan selain sawah), perlu dibuatkan juga tabel seperti Gambar 3 dan Gambar 4 yang berbasis desa. Akan tetapi, variabelnya perlu disesuaikan dengan kebutuhan analisis per kategori.

Lainnya, yaitu mengenai variabel pendapatan masyarakat (Tabel Terkait Dengan Akses, hal 38) yang juga belum diintegrasikan dengan tabel analisis pemilikan tanah dan jenis tanahnya (sumber pendapatan). Pertanyaan tentang pendapatan masyarakat hanya menjadi data primer yang malah diarahkan pada 2 (dua) pilihan terbatas: a). Pendapatan

²² Wiradi, Gunawan 2009, *Seluk Beluk Masalah Agraria*, kerjasama penerbitan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Negara (STPN) dan Sajogyo Institute.

²³ *Ibid.*

sebelum menerima sertipikat, dan b). Pendapatan setelah menerima sertipikat. Dua pilihan ini tidak memiliki konteks sama sekali dengan misi mengatasi masalah ketimpangan agraria. Namun, pertanyaan tersebut secara tidak langsung menunjukkan bahwa legalisasi sertipikat adalah satu-satunya ukuran untuk mengetahui tingkat pendapatan masyarakat. Sertipikat tanah sendiri tentunya sangat erat dengan pasar tanah. Dimana adanya sertipikat maka akan mempermudah proses penjualan tanah-tanah. Oleh karena itu, pertanyaan tentang pendapatan masyarakat yang dikaitkan dengan kepemilikan sertipikat secara tidak langsung adalah bentuk dari logika pasar tanah. Sementara itu, sebagai perbandingannya, Wiradi menggunakan data pendapatan masyarakat untuk bahan analisis yang dihubungkan dengan luas kepemilikan tanah.

C. TEMAIT DENGAN AKSES	
1. Sertipikat pernah dipromosikan	<input type="checkbox"/> Ya <input type="checkbox"/> Tidak
2. Potensi Akses****	<input type="checkbox"/> Pertanian <input type="checkbox"/> Peternakan <input type="checkbox"/> Perkebunan <input type="checkbox"/> Perikanan <input type="checkbox"/> Industri kecil <input type="checkbox"/> lainnya**
3. Bantuan yang pernah diterima	Jenis bantuan : Dari : Tanggal :
4. Pendapatan :	Rp.**** Rp.
a. Sebelum menerima Sertipikat b. Setelah menerima Sertipikat (Jaket In)	
****) dapat diisi lebih dari satu pilihan *****) harap dibenarkan dalam bentuk rupiah jika berupa hasil panen. Informasi ini digunakan untuk mengorganisir pendapatan sebelum dan sesudah pemerolehan sertipikat	

Gambar 6. Tabel data primer terkait data pendapatan, IP4T 2019

Sumber: Juklak IP4T 2019, ATR/BPN halaman 38.

Tabel 6.2. Distribusi Rumah tangga, Pendapatan, dan Rata-rata Pendapatan Menurut Golongan Luas Pemilikan Tanah Sawah Desa di Jawa, 1982

Luas Pemilikan (ha)	Jumlah RT (%)	Pendapatan (%)	Rata-rata Pendapatan RT per Tahun (Rp.)
ROWOSARI			
1. 0	64	52	377
2. 0,01-0,49	26	21	390
3. 0,50-0,99	5	10	1.000
4. 1,00+	5	18	1.547
Total (%)	100	100	-
Total	106 RT	Rp 49.017.837	462
KEBANGGAN			
1. 0	50	35	307
2. 0,01-0,49	29	24	418
3. 0,50-0,99	9	18	1.013
4. 1,00+	4	23	2.676
Total (%)	100	100	-
Total	143 RT	Rp 71.066.400	502
JANTI			
1. 0	59	42	688
2. 0,01-0,49	18	23	1.240
3. 0,50-0,99	20	28	1.294
4. 1,00+	3	7	1.996
Total (%)	100	100	-
Total	132 RT	Rp 125.117.551	948

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

Gambar 7. Contoh tabel analisa kritis terkait pendapatan masyarakat dengan luasan kepemilikan tanah sawah

Sumber: Wiradi (2009)²⁴

Untuk calon Subjek Reforma Agraria *a la* Jokowi yang memiliki pendapatan tidak dari lahan pertanian, perlu juga diakomodir pengumpulan data dan tabel analisisnya. Sehingga akan didapatkan tabel perbandingan pendapatan calon Subjek Reforma Agraria *a la* Jokowi berdasarkan jenis sumber pendapatannya (pertanian dan non pertanian). Hal ini mengingat juga bahwa sasaran Subjek dan Objek Program Reforma Agraria *a la* Jokowi tidak hanya dari sektor tanah pertanian (Subjek: tentara, buruh, PNS; Objek: ex HGU, pelepasan kawasan hutan). Contoh tabel analisis yang digunakan Wiradi di bawah ini (Gambar 8 dan Gambar 9) bisa digunakan sebagai titik tolaknya, tetapi perlu dilakukan pengembangan lagi terkait kebutuhan untuk menganalisis secara spesifik calon Subjek Reforma Agraria *a la* Jokowi.

²⁴ *Ibid.*

Tabel 6.3. Proporsi Pendapatan Menurut Sumber Pendapatan di 14 Desa di Jawa dan Sulawesi Selatan, 1982

Desa	Proporsi Pendapatan Menurut Sumber		
	Sektor Pertanian ^{*)} (%)	Non Pertanian ^{**)} (%)	Total (%)
JAWA BARAT & BANTEN			
1. Sentul	27	73	100
2. Mariuk	70	30	100
3. Jati	48	52	100
4. Sukaambit	41	59	100
5. Balida	63	37	100
6. Wargabinangun	61	39	100
JAWA TENGAH			
7. Kebanggan	40	60	100
8. Wanarata	46	54	100
9. Rowosari	38	62	100
JAWA TIMUR			
10. Geneng	43	57	100
11. Janti	23	77	100
12. Sukosari	45	55	100
SULAWESI SELATAN			
13. Minasabaji	55	45	100
14. Salo	68	32	100

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

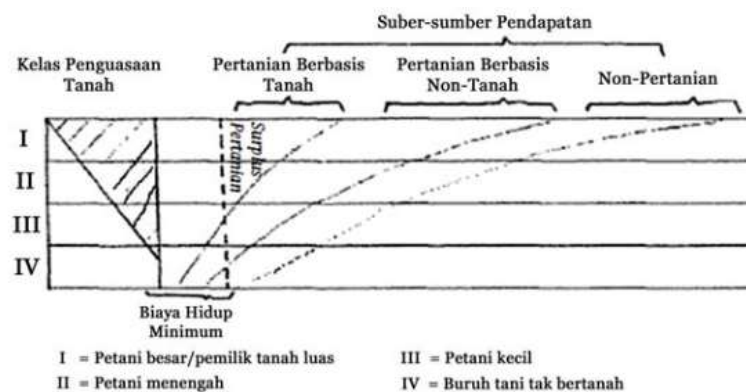
Keterangan:

^{*)} Sektor pertanian: termasuk usaha tani padi, usaha tani nonpadi (palawija, tebu ternak) dan berburuh tani.

^{**)} Sektor non-pertanian: termasuk usaha dagang, kerajinan, berburuh pada industri, gaji pegawai negeri, gaji sebagai ABRI, dan pensiunan.

Gambar 8. Contoh tabel analisa kritis terkait perbandingan pendapatan masyarakat dari sektor pertanian dan non-pertanian

Sumber: Wiradi (2009)²⁵



Gambar 9. Contoh Bagan Skematis Hubungan Antara Penguasaan Tanah, Sumber Pendapatan, dan Distribusi Pendapatan

Sumber: Wiradi (2009)²⁶

Serupa juga dengan tabel-tabel sebelumnya, Tabel Analisa Tanah Konflik/Sengketa Pertanahan juga masih belum menunjukkan dinamika konflik/sengketa tanah yang terjadi. Hanya menunjukkan luasan Objek yang di-konflik-an/sengketaan, tidak menunjukkan subjek yang mengalami konflik/sengketa (Lihat Gambar 10). Lainnya adalah soal Tabel Potensi Tanah Obyek Landreform (Gambar 11) yang seharusnya menjadi tabel prioritas pengumpulan data yang diarahkan untuk Skema Redistribusi

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Wiradi, Gunawan 2009, *Seluk Beluk Masalah Agraria*, kerjasama penerbitan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Negara (STPN) dan Sajogyo Institute.

Tanah. Tak hanya itu, variabel datanya juga perlu ditambah disesuaikan dengan kriteria masing-masing TORA, seperti tahun, sejarah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan TORA tersebut oleh masyarakat. Sehingga, data yang dikumpulkan bisa dianalisis secara komprehensif dan holistik.

Tabel Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan

No.	Indikasi	Jumlah Bidang	Luas (Ha)	Total Lu
1.	Sengketa			
2.	Konflik			
3.	Perkara			
4.	Tidak Sengketa, Konflik, Perkara			

Gambar 10. Tabel Analisa Konflik dan Sengketa Pertanahan, IP4T 2019

Sumber: Juklak IP4T 2019, ATR/BPN halaman 49.

Tabel Potensi Tanah Obyek Landreform

No.	Asal Tanah	Σ Bidang	Σ Luas
1.	Kelebihan Maksimum		
2.	Abuse		
3.	Swapraja		
4.	Negara lainnya;		
	a. Eks HGU		
	b. Pelepasan HGU		
	c. Tanah Terlantar		
	d. Tanah Penyelesaian SEP		
	e. Tanah dari pelepasan kawasan hutan		
	f. Tanah timbul		
	g. Tanah bekas tambang yang telah direklamasi		
	h. Tanah negara dalam penguasaan masyarakat		

Gambar 11. Tabel Analisa Potensi Tanah Obyek Landreform, IP4T 2019

Sumber: Juklak IP4T 2019, ATR/BPN halaman 50.

Bila kegiatan dan Juklak IP4T diklaim sebagai basis data untuk menentukan kebijakan, seperti yang utarakan pihak ATR/BPN dan juga tercantum dalam Juklak, seharusnya IP4T 2019 baik kegiatan dan Juklaknya memiliki kekuatan substansi dan politik yang besar. Namun sayangnya, fakta empirik dan teoritiknya justru kurang memadai. Sebagai mana fakta empirik terhadap tarik menariknya kewenangan atau malah lempar melempar kewenangan antara ATR/BPN dengan KLHK atau juga kasus yang terjadi di Kabupaten Sigi, dimana partisipasi masyarakat lokal justru mentah diabaikan. Sedangkan fakta teoritiknya, dalam hal ini adalah komponen data yang dikumpulkan dan dianalisis juga tidak kuat menjadi acuan pengambilan kebijakan, karena masih sangat terlalu sederhana dengan kata lain sebenarnya menyederhanakan masalah yang kompleks. Atau memang, Reforma Agraria *a la* Jokowi sedang menyederhanakan masalah? Atau memang seperti ini kah Reforma Agraria yang diinginkan *a la* Jokowi?. []