OMBUDSMAN
REPUBLIK INDONESIA

LAPORAN HASIL ANALISIS

SISTEMIK REVIEW
PELAYANAN PUBLIK PERTANAHAN

“TINJAUAN TERHADAP IMPLEMENTASI REFORMA AGRARIA DALAM PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA DAN REDISTRIBUSI TANAH”

Keasistenan Utama IV Ombudsman RI
Jakarta
Mei 2022

Tim Penyusun

Pengarah	:	Dadan Suparjo Suharmawijaya (Anggota Ombudsman RI)
Tim Pelaksana	:	1. Dahlena (Plt. Kepala Keasistenan Utama IV) 2. Tumpal Simanjuntak (Kepala Pemeriksaan Laporan) 3. Nyoto Budiyanto (Asisten pada Keasistenan Utama IV) 4. Arya Banga (Asisten pada Keasistenan Utama IV) 5. Dessy Ratnasari (Asisten pada Keasistenan Utama IV) 6. Bara Brelian Atmaja (Asisten pada Keasistenan Utama IV) 7. Wildan Saputra (Asisten pada Keasistenan Utama IV) 8. Sigit Tirto Utomo (Asisten pada Keasistenan Utama IV)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL 1

TIM PENYUSUN 2

BAB I 5

PENDAHULUAN 6

A. Latar Belakang 6

B. Landasan Hukum 8

C. Rumusan Masalah 8

D. Maksud dan Tujuan 8

E. Ruang Lingkup 8

F. Metode 9

BAB II 11

GAMBARAN UMUM REFORMA AGRARIA 11

A. Konsep Landreform dan Reforma Agraria 11

B. Subjek dan Objek Reforma Agraria 14

C. Konflik Agraria 16

BAB III 19

ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI REFORMA AGRARIA 19

A. Implementasi dan Kendala Penyelesaian Konflik Agraria dan Redistribusi Tanah 19

1. Gambaran dari Beberapa Daerah 19

a. Provinsi Sumatera Utara 19

b. Provinsi Jawa Barat 24

c. Kabupaten Bogor 25

e. Kabupaten Cianjur 27

f. Provinsi Jawa Timur 28

g. Wilayah Jambi 28

h. Provinsi Jawa Tengah, Pemalang 29

i. Kabupaten Pemalang, Jawa Tengah 31

2. Pandangan Stakeholders 32

3. Gambaran Laporan Masyarakat 36

B. Analisis terhadap Implementasi dan Kendala Penyelesaian Konflik Agraria dan Redistribusi Tanah 39

1. Regulasi atau Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Tidak komprensif 41

2. Belum adanya skema layanan administrasi dalam penentuan subjek dan objek TORA 44

3. Belum optimalnya penyelesaian konflik agraria berkaitan dengan aset BUMN/ kekayaan negara yang dipisahkan dan Kawasan Hutan 46

4. Terbatasnya Kewenangan GTRA dalam Penyelesaian Konflik Agraria 47

5. Belum adanya resolusi konflik dalam kerangka reforma agraria 48

6. Lemahnya koordinasi antar instansi 49

7. Penyelesaian konflik belum menjadi indikator keberhasilan reforma agraria 49
BAB IV 51
KESIMPULAN DAN SARAN PERBAIKAN 51
A. Kesimpulan 51
B. Saran Perbaikan 51
DAFTAR PUSTAKA 52

DAFTAR TABEL DAN GRAFIK

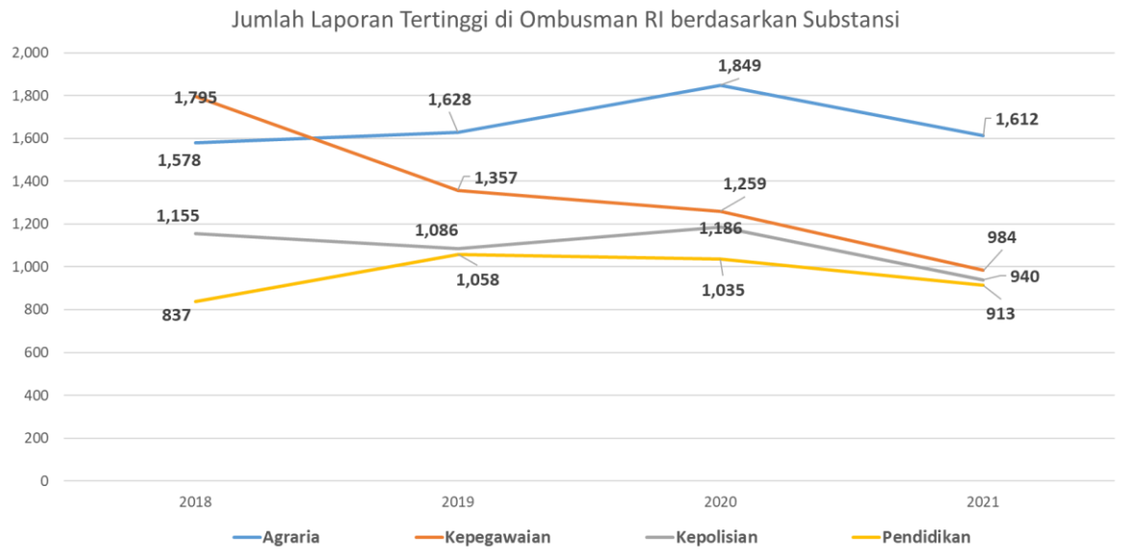
Grafik 1.1 Jumlah Laporan Tertinggi di Ombudsman RI Berdasarkan Substansi 6
Grafik 1.2 Jumlah Laporan Terkait Hak Guna Usaha 7
Tabel 1.1 Sebaran Lokasi Pengambilan Data 10
Tabel 2.1 Usulan dan Pelaksanaan Reforma Agraria di Provinsi Sumatera Utara 20
Tabel 2.2 Laporan Pelaksanaan dan Capaian Reforma Agraria di Provinsi Sumatera Utara 23
Tabel 2.3 Capaian Reforma Agraria di Provinsi Jawa Barat 24
Gambar Alur Pelaksanaan Reforma Agraria di Kabupaten Bogor 25
Tabel 2.4 Reforma Agraria di Kabupaten Bogor 25
Tabel 2.5 Kondisi Beberapa objek TORA di Kabupaten Bogor 26
Tabel 2.6 Objek TORA dan Realisasi Redistribusi tanah di Provinsi Jawa Tengah 29
Tabel 2.7 Data Pengaduan Agraria yang diterima KSP Tahun per Desember 2021 33
Tabel 2.8 Data Usulan LPRA dari Masyarakat 34
Tabel 2.9 LPRA Berdasarkan Status Tanahnya 35
Tabel 2.10 Progres Redistribusi LPRA I 35
Tabel 2.11 Lokasi Prioritas yang Diamati Ombudsman Bersinggungan dengan LPRA 35
Tabel 2.12 Data Permasalahan atau Konflik Agraria 39
Tabel 2.13 Data Permasalahan atau Konflik Agraria Berdasarkan Wilayah 40
Gambar Alur Proses Bisnis Penyelenggaraan Reforma Agraria 43
Tabel 2.14 Kendala Penentuan Subjek dan Objek TORA 44

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan publik di bidang pertanahan belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat. Hal ini terlihat salah satunya dari tingginya jumlah laporan masyarakat kepada Ombudsman RI yakni 1.612 Laporan pada tahun 2021. Jumlah tersebut adalah jumlah tertinggi Laporan pernah diterima Ombudsman RI berdasarkan jenis atau substansi yang dilaporkan. Materi juga beragam dan cenderung bergeser pada pokok permasalahan yang lebih kompleks dan berdimensi konflik. Pada berbagai laporan masyarakat memperlihatkan adanya keterkaitan antara konflik agraria dengan pelayanan administrasi pertanahan.

Grafik 1.1



Sementara itu, konflik dan permasalahan penguasaan/ kepemilikan sektor agraria di Indonesia termasuk cukup tinggi dan untuk mengatasinya pemerintah sedang mengupayakan penanganannya melalui reforma agraria. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Definisi Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Artinya pemerintah telah menyadari bahwa terdapat ketimpangan atas penguasaan dan pemanfaatan tanah.

Secara terperinci langkah tersebut dibagi menjadi legalisasi aset dan redistribusi tanah. Legalisasi aset dengan pendaftaran tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematik dan Lengkap (PTSL) yang dilakukan Kementerian ATR/BPN dan pendaftaran tanah-tanah transmigrasi. Serta redistribusi tanah yang merupakan "*fresh land* "dari tanah eks HGU, tanah terlantar dan tanah negara lainnya, juga tanah dari pelepasan kawasan hutan.[1]

Berdasarkan informasi yang dikumpulkan menunjukkan bahwa capaian reforma agraria masih menjadi catatan khususnya pada aspek redistribusi lahan di kawasan eks HGU, legalisasi tanah transmigran, dan objek redistribusi pada areal/ kawasan hutan. Di sisi lain program reforma agraria

1 https://bit.ly/3wwMKHL diakses pada 8 April 2021

yang menyentuh sektor lahan/ kawasan yang juga tercatat sebagai aset negara juga menunjukkan belum ada penyelesaian yang komperhensif.

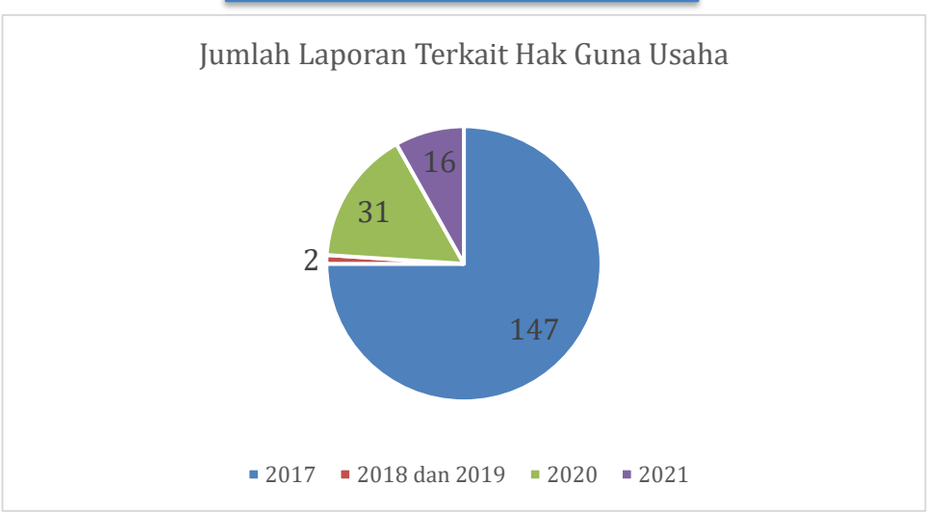
Presiden menargetkan 9 juta Hektare untuk mewujudkan reforma agraria. Data pada Kementerian ATR/BPN RI menunjukkan capaian reforma agraria hingga tahun 2020 adalah 85,67 % dengan realisasi seluas 7,7 juga Ha lahan telah dilakukan pelaksanaan reforma agraria. Dari realisasi tersebut terdapat beberapa capaian yang dinilai masih belum optimal diantaranya realisasi redistribusi tanah yang baru mencapai 26,17 % yakni salah satunya terkendala karena target pelepasan kawasan hutan yang baru mencapai 5,15%.

Bagian penting lainnya yang menarik didalami khususnya pada aspek sejauhmana reforma agraria menjadi solusi terhadap konflik agraria yang terjadi. Kemudian bagaimana realisasi redistribusi tanah yang berasal dari tanah yang konflik agrarianya telah terselesaikan?. Hal tersebut yang akan menjadi bagian yang didalami pada kajian ini.

Pada ranah laporan masyarakat yang diterima Ombudsman RI menunjukkan bahwa sejak tahun 2019 Terdapat 6 (enam) Laporan berkaitan langsung dengan substansi TORA atau *landreform* yang terjadi Jawa Tengah (2020), Riau (2019), Jambi (2020), Maluku (2020), dan Jawa Barat (2 Laporan 2020 dan 2021). Substansi laporan tersebut adalah keberatan masyarakat atas belum adanya penyelesaian permasalahan tanah yang dimohonkan melalui mekanisme program Tanah Objek Reforma Agraria (TORA).

Namun demikian isu berkaitan dengan penyelesaian layanan pertanaha melalui TORA erat kaitannya dengan permasalahan konflik masyarakat atas penguasaan lahan di areal perkebunan baik itu perkebunan yang dikelola oleh BUMN maupun badan hukum. Jika mengambil kata kunci terkait pengaduan yang berhubungan dengan konflik/ keberatan/ permasalahan masyarakat atas penguasaan lahan perkebunan yang telah terbit HGU maka jumlah Laporan yang diterima Ombudsman RI dalam rentang waktu tahun 2017 -2021 berjumlah 196 yang tersebar di seluruh Provinsi di Indonesia.

Grafik 1.2



Dengan banyaknya laporan ini tentu hasil kajian terhadap reforma agraria diharapkan dapat menyajikan beberapa saran perbaikan guna mempercepat penanganan terhadap Laporan Masyarakat berkaitan dengan konflik agraria yang membutuhkan penyelesaian melalui mekanisme TORA. Dengan kata lain, reforma agraria bagi Ombudsman berkaitan dengan pelayanan publik di bidang pertanahan.

Sejalan dengan tugas yang dimandatkan untuk menindaklanjuti laporan masyarakat dan sekaligus memberikan saran masukan kebijakan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI. Maka dipandang perlu untuk melakukan sistemik review tentang “Tinjauan

Terhadap Implementasi Reforma Agraria Dalam Penyelesaian Konflik Agraria dan Redistribusi Tanah"

B. Landasan Hukum

Landasan hukum dari pelaksanaan kegiatan ini adalah :

1. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman RI
2. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
3. Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan
4. Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria
5. Peraturan Ombudsman RI Nomor 41 Tahun 2019 Tentang Pencegahan Maladministrasi Penyelenggara Pelayanan Publik.

C. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi penyelesaian konflik agraria dalam kerangka reforma agraria?
2. Bagaimana capaian redistribusi tanah dalam kaitannya dengan penyelesaian konflik agraria?
3. Apa saja kendala implementasi reforma agraria dalam penyelesaian konflik dan redistribusi tanah dan seperti apa potensi maladministrasi yang terjadi?

D. Maksud dan Tujuan

Adapun maksud dan tujuan kegiatan ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui implementasi penyelesaian konflik agraria dalam kerangka reforma agraria
2. Mengetahui capaian redistribusi tanah dalam kaitannya dengan penyelesaian konflik agraria?
3. Mengetahui kendala implementasi reforma agraria dalam penyelesaian konflik dan redistribusi tanah dan memetakan potensi maladministrasi yang terjadi guna merumuskan saran perbaikan.

E. Ruang Lingkup

Ruang lingkup dalam kajian ini meliputi kajian terhadap regulasi atau kebijakan reforma agraria khususnya pada penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah. Kebijakan tersebut berkaitan dengan pelayanan administrasi pertanahan baik pelayanan administrasi yang menjadi pemicu terjadinya konflik atau pelayanan administrasi yang dilakukan dalam kerangka reforma agraria serta pelayanan administrasi pertanahan pasca konflik tertangani atau pada ranah redistribusi tanah.

Pelayanan administrasi merupakan salah satu dari lingkup pelayanan publik pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang membagi cakupan pelayanan publik menjadi pelayanan administratif, pelayanan jasa publik dan pelayanan baran publik.

Di samping itu reforma agraria terdiri dari *aset reform* dan *acces reform* atau tidak hanya sebatas legalisasi aset namun juga adanya aspek pemberdayaan. Akan tetapi sistemik review ini dilatarbelakangi oleh permasalahan di bidang agaria dan laporan masyarakat kepada Ombudsman RI maka sistemik review ini dibatasi pada lingkup penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah dalam kerangka reforma agraria. Selain itu fokus analisis berada pada tahap implementasi atau pelaksanaan dari kebijakan reforma agraria di Indonesia.

F. Metode

Sistemik Review ini menggunakan penelitian hukum empiris yang merupakan penelitian hukum yang menganalisis tentang penerapan hukum dalam kenyataannya terhadap individu, kelompok, masyarakat, lembaga hukum dalam masyarakat dengan menitikberatkan pada perilaku individu atau masyarakat, organisasi atau lembaga hukum dalam kaitannya dengan penerapan atau berlakunya hukum[2].

Selanjutnya pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif karena berdasarkan laporan yang masuk kepada Ombudsman RI terdapat beberapa wilayah serta adanya informasi mengenai capaian TORA di wilayah tersebut. Di samping itu menggunakan metode analisis deskriptif menurut Suryana adalah metode yang digunakan untuk mencari unsur-unsur, ciri-ciri, sifat-sifat suatu fenomena yang dimulai dengan mengumpulkan data, menganalisis data dan menginterpretasikannya.[3] Metode tersebut dipilih karena memusatkan perhatian kepada pemecahan masalah-masalah aktual sebagaimana adanya pada saat penelitian dilaksanakan (Soendari, Tjuju)[4] sehingga secara tahapan dan tujuan pendekatan sesuai dengan fokus dan tujuan dalam substansi kegiatan ini. Metode yang digunakan terdiri dari beberapa hal :

1. Telaah dokumen
   Melakukan pengumpulan, inventarisasi dan analisis terhadap data atau dokumen yang berkaitan reforma agraria khususnya pada penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah dan termasuk melakukan analisis data dan dokumen serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku, kajian yang terdahulu dan lain sebagainya.

2. Wawancara
   Melakukan pengumpulan data secara langsung dengan berdialog atau tanya jawab secara mendalam *(indepth interview*) dengan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) yang terdiri dari institusi BPN, Pemerintah Daerah dan institusi terkait lainnya.

3. Observasi
   Melakukan tinjauan langsung ke objek yang dikaji dalam hal ini melakukan tinjauan ke lokasi konflik agraria atau objek redistribusi tanah. Pemilihan lokasi dengan mempertimbangkan adanya laporan yang disampaikan masyarakat kepada Ombudsman RI dan adanya informasi mengenai keberhasilan reforma agraria di suatu wilayah menurut keterangan dari berbagai sumber.

4. Studi pustaka
   Dilakukan dengan penelusuran literatur dan hasil kajian terdahulu.

Sedangkan tahapan sistemik review meliputi :

Pertama : Deteksi yaitu melakukan pemetaan data terhadap laporan yang diterima Ombudsman berkaitan dengan reforma agrarian, selain itu melakukan penelitian terhadap regulasi berkaitan dengan reforma agraria. Di samping itu juga melakukan pemetaan atas isu pelayanan publik yang juga dalam konteks reforma agraria, melakukan pemetaan atas hasil penelitian akademik juga turut dilakukan. Semuanya dituangkan dalam laporan sementara hasil deteksi. Pada tahap ini juga dilakukan diskusi tematik dengan menghadirkan stakeholder terkait sebagai narasumber baik dari unsur pemerintah maupun masyarakat sipil.

Kedua : Pengusulan laporan sementara hasil deteksi kepada forum rapat pleno pimpinan Ombudsman untuk mendapatkan persetujuan. Usulan deteksi warkah ini pada rapat pleno disetujui untuk diteruskan ke tahap analisis.

2 Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, UPT Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm 83

3 Suryana, Metode Penelitian Model Prakatis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif , Jakarta: Universitas Pendidikan Indonesia, 2010

4 Soendari, Tjuju. Metode Pelitin Deskriptif. Paparan Presentasi.

Ketiga : Pengambilan data baik melalui Focu Group Discussion (FGD), wawancara maupun observasi lapangan. Kegiatan pengambilan data dilakukan ke beberapa instansi/ lembaga. Institusi Pemerintah dan masyarakat sipil. Instansi yang dimintakan permintaan informasi yakni:

a. Kementerian ATR/BPN RI;
b. Kantor Staf Kepresidenan;
c. Kementerian Dalam Negeri;
d. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
e. Kementerian Keuangan;
f. Kementerian BUMN;
g. Pemerintah Provinsi;
h. Pemerintah Kabupaten/Kota.

Keempat : Tahap analisis. Pada tahap ini semua data lapangan yang telah dihimpun dianalisis menggunakan regulasi yang ada selain itu juga dimintakan pandangan ahli atau narasumber untuk memperdalam dan mengetahui potensi maladministrasinya.

Kelima : konfirmasi temuan. Pada tahap ini juga merupakan pendalaman atas hasil analisis Ombudsman dan melakukan konfirmasi kepada pihak yang berwenang dalam hal ini Kementerian ATR/BPN dan instansi lainnya yang terkait. Selanjutnya hasil konfirmasi ini akan memperkaya Ombudsman dalam menganalisis data serta memastikan bahwa saran kebijakan yang akan diusulkan dapat dilaksanakan oleh institusi penyelenggara layanan.

Tabel 1.1 Sebaran Lokasi Pengambilan Data

Wilayah	**Instansi**
Sumatera Utara	1. Kantor Wilayah BPN Sumatera Utara
Jambi	1. Kantor Wilayah BPN Prov Jambi 2. Kantah Kota Jambi
Banten	1. Kantor Wilayah BPN Provinsi Banten 2. Pemerintah Provinsi Banten
Jawa Tengah	1. Kantor Wilayah BPN Prov Jawa Tengah 2. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah 3. Kantah Pemalang 4. Pemerintah Kabupaten Pemalang
Jawa Timur	1. Kantor Wilayah BPN Prov Jawa Timur 2. Pemerintah Provinsi Jawa Timur 3. Kantah Kota Batu 4. Pemerintah Kota Batu
Jawa Barat	1. Kantor Wilayah BPN Jawa Barat 2. Pemerintah Provinsi Jawa Barat 3. Kantah Kabupaten Bogor 4. Kantah Kabupaten Cianjur 5. Pemerintah Kabupaten Cianjur
6 Provinsi 6 Kanwil BPN 6 GTRA Provinsi 6 Kantor Pertanahan Kab/Kota 6 GTRA Kabupaten 4 Pemerintah Kab/Kota	

BAB II
GAMBARAN UMUM REFORMA AGRARIA

A. Konsep Landreform dan Reforma Agraria

Soekarno dalam pidatonya yang berjudul “jalannya revolusi kita” menyatakan landreform di satu pihak sebagai kebijakan yang akan mengakhiri hak-hak asing atas tanah, feodalisme, di lain pihak untuk memperkuat dan memperluas pemilikan tanah oleh seluruh rakyat terutama kelompok masyarakat yang lemah secara sosial ekonomi seperti petani tidak bertanah atau bertanah sempit dan buruh tani. Pandangan Soekano ini menurut Nurhasan Ismail sebagai landasan kebijakan yang menempatkan landreform sebagai basis pembangunan ekonomi dan bagian mutlak dari revolusi. Implikasinya, struktur penguasaan dan pemilikan tanah yang masih terkonsentrasi pada sekelompok kecil warga masyarakat harus ditata ulang ke arah yang lebih menyebar[5].

Ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah tersebut sebagai akibat langsung dari kolonialisme yang terjadi di Indonesia sehingga lahan pertanian atau tanah justru dikuasai oleh beberapa orang atau para tuan tanah. Sementara di sisi lain petani banyak yang bekerja di lahan pertanian sebagai penggarap dan tidak memiliki tanah. Hal ini berpengaruh pada tingkat kesejahteraan petani tersebut dan berpengaruh pada perekonomian nasional. Oleh karena itu landreform menjadi bagian revolusi seperti pemikiran Soekarno tersebut.

Lipton sebagaimana dikutip oleh Herawan mendefinisikan landreform sebagai pengambilalihan tanah secara paksa yang biasa dilakukan oleh negara dari pemilik-pemilik tanah yang luas dengan ganti rugi sebagian. Dan pengusahaan tanah sedemikian rupa sehingga manfaat dari hubungan antara manusia dengan tanah dapat tersebar lebih merata daripada sebelum pengambilalihan[6].

Sementara reforma agraria merupakan pengaturan kembali atau perombakan penguasaan tanah dan telah dijalankan sejak berabad-abad lamanya sudah lebih dari 2500 tahun dan hampir semua negara pernah melakukan ada yang berhasil dan ada yang gagal[7].

Di Indonesia menurut Budi Harsono sebagaimana dikutip Arie Sukanti Hutagalung[8] Agrarian Reform diartikan sebagai landreform dalam arti luas yang meliputi 5 program misalnya :

1) pembaharuan hukum agraria,

2) penghapusan hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah,

3) mengakhiri penghisapan feudal secara berangsur-angsur,

4) perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah

5) perencanaan persediaan, peruntukan dan pengunaan bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.

Program yang ke 4) dikenal sebagai landreform dalam arti yang sempit.

---

[5] Nurhasan Ismail,”Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik”.2007, Jakarta, Perkumpulan untuk Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HuMa), hlm 87

[6] Herawan “ Kajian atas Landreform dalam rangka Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia”Disertasi, Program Pascasarjana Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2003,

[7] Gunawan Wiradi “ Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir”. 2000, Yogyakarta, INSIST Press, Hlm 20,

[8] Arie Sukanti Hutagalung “ Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah “ hlm 12-13, 1985, Jakarta, CV. Rajawali.

Landreform dan agraria reform didefinisikan oleh Lipton secara berbeda[9] landreform dimaknai sebagai legislasi yang diniatkan dan benar-benar diperuntukkan untuk mendistribusikan kepemilikan (mewujudkan) klaim-klaim, atau hak-hak atas tanah pertanian dan dijalankan untuk memberi manfaat pada kaum miskin dengan cara meningkatkan status, kekuasaan dan pendapatan absolut maupun relatif mereka. Sementara agraria refom adalah landreform plus (penyediaan kredit, penelitian, penyuluhan, infrastruktur dan jasa pemasaran bagi penerima manfaat landreform*)*

Pengesahan UUPA telah menekankan prinsip-prinsip landreform sebagaimana tertera pada ketentuan Pasal 7,10, dan 17 sebagai berikut:

Pasal 7 menyatakan, *Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan*.

Pasal 10 menyatakan
(1) *Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan*.
(2) *Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.*
(3) *Pengecualian terhadap azas tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.*

Pasal 17
(1) *Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.*
(2) *Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.*
(3) *Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.*

Ketentuan Pasal 10, 17, dan Pasal 7 UUPA merupakan asas-asas umum dalam mengadakan perombakan struktur penguasaan tanah diberbagai belahan dunia atau asas-asas umum landreform.[10]

Pada dasarnya menurut Budi Harsono sasaran utama ketentuan ini adalah untuk mencegah adanya monopoli tanah oleh sejumlah kecil tuan tanah dan juga untuk menjamin adanya *self sufficient* di bidang pangan[11].

Selanjutnya diterbitkan Undang-Undang No 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Pertanian. Kemudian lebih lanjut juga diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 pembentukan Panitia Land reform.

Rayyan Dimas Sutadi membagi kebijakan reforma agraria kedalam tiga periode yaitu orde lama, orde baru dan reformasi[12]. Di samping itu kebijakan *land reform* terjadi sejumlah perubahan. Noer Fauzi Rachman mengemukakan rezim politik yang berbeda membentuk kebijakan land

[9] M. Nazir Salim "Reforma Agraria Kelembagaan dan Praktik Kebijakan ", 2000,Yogyakarta, STPN Press hlm 8
[10] Herawan op.cit hlm 117
[11] Ibid hl, 36
[12] Riyan Dimas Sutadi, Skripsi "Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan : Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi", 2018, Yogyakarta, STPN

reform atau anti landreform yang berbeda-beda walau di bawah naungan Undang-Undang Dasar 1945 dan UUPA 1960 yang sama[13].

Pada era Pemerintah Joko Widodo, reforma agraria merupakan landreform dalam arti luas atau landreform plus karena reforma agraria terdiri dari penataan aset dan penataan akses yaitu melalui redistribusi tanah legalisasi aset serta pemberdayaan. Hal ini dapat dilihat pada Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Definisi reforma agraria menurut ketentuan ini adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Tujuan reforma agraria menurut Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 adalah

1. Mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan.
2. Menangani sengketa dan konflik agraria
3. Menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
4. Menciptakan lapangan kerja dan mengurangi kemiskinan.
5. Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi
6. Meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan
7. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

Reforma agraria terkait dengan tujuan untuk menciptakan keadilan agraria. Reforma bukan saja untuk melakukan perubahan atau pembaharuan tetapi mamastikan bahwa perubahan dan pembaharuan tersebut untuk memperbaiki keadaan dan memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada petani dan kelompok-kelompok di dalam masyarakat untuk terlibat dan memperoleh manfaat dari tindakan korektif yang dilakukan[14]. Ketidakadilan agraria akan mengakibatkan terjadinya konflik yang berkepanjangan.

Sementara penyelenggara reforma agraria adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dari Stranas dapat dicermati bahwa target pencapaian utama Reforma Agraria Jokowi melalui dua skema pelaksanaan [15] *Pertama*, terget pencapaian 9 juta Ha; 4,5 juta Ha untuk legalisasi dan 4,5 juta Ha untuk redistribusi lahan. Program legalisasi adalah untuk tanah transmigrasi yang belum bersertifikat seluas 0,6 juta ha dan 3,4 juta ha tanah asset Program Nasional Lintas Sektor (PRONA) yang sebagian besar milik pemerintah/tentara/polisi, dan hasil penyelesaian konflik. Sedangkan 4,5 jt Ha untuk redistribusi menyasar lahan Hak Guna Usaha (HGU) yang telah habis masa berlakunya dan tanah terlantar seluas 0,4 juta hektar, dan 4,1 juta Ha dari pelepasan kawasan hutan. *Kedua,* target pencapaian 12,7 juta Ha untuk alokasi Perhutanan Sosial seperti Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR).

Sebagaimana dikemukakan bahwa reforma agraia dilaksanakan melalui tahapan penataan aset dan penataan akses. Penataan aset terdiri dari redistribusi tanah dan legalisasi aset. Sementara penataan akses meliputi pemerataan sosial, penigkatan kapasitas kelembagaan, pendampingan usaha, peningkatan keterampilan, penggunaan teknologi tepat guna, diversifikasi usaha, fasilitasi usaha, fasilitasi akses permodalan, fasilitasi akses pemasaran, penggunaan basis data dan informasi komoditas, penyediaan infrastruktur pendukung.

[13] Noer Fauzi Rachman, Land Reform dari Masa ke Masa Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009,2012,Yogyakarta, Tanah Air Beta, hlm 115

[14] Yance Arizona, Konstitusionalisme Agraria,2014, STPN Press, Yogyakarta, hlm 404

[15] Sumber Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA) http://agrarindonesia.org

Kebijakan reforma agraria di Indonesia menunjukkan landreform plus dan setiap konsep kebijakan akan menghadapi tantangan. Gunawan Wiradi mengemukakan apapun modelnya dalam pelaksanaan reforma agraria selalu terdapat kemungkinan hambatan antara lain :[16]

a. Tantangan dari mereka yang kepentingannya terancam, atau merasa dirugikan oleh adanya reform.
b. Pemahaman yang belum mantap di antara berbagai kelompok atau lapisasn masyarakat mengenai reform agraria baik tentang tujuannya maupun mengenai mekanisme pelaksanaannya (ya petaninya, ya aparatnya, ya elitnya).
c. Pengelolaan dana operasional yang kurang berhati-hati merupakan hambatan yang seringkali menimbulkan kericuhan. Jika KKN belum terberantas, rasanya hal ini merupakan hambatan besar.
d. Hambatan-hambatan teknis lainnya yang sifatnya tergantung dari rezim reformasi itu sendiri.

B. Subjek dan Objek Reforma Agraria

Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) merupakan tanah yang dikuasai oleh negara dan/atau tanah yang dimiliki oleh masyarakat untuk diredistribusikan atau dilegalisasi.Subjek reforma agraria adalah penerima TORA yang memenuhi persyaratan dan ditetapkan untuk menerima TORA.

Subjek TORA berdasarkan Pasal 12 terdiri dari :

1. Orang perorangan,
   Kriteria yang harus dipenuhi oleh orang perorangan sebagai berikut :
   a. Warga Negara Indonesia;
   b. berusia paling rendah 18 (delapan belas) tahun atau sudah menikah; dan
   c. bertempat tinggal di wilayah objek redistribusi tanah atau bersedia tinggal di wilayah objek redistribusi tanah.
   d. Orang perseorangan tersebut mempunyai pekerjaan :
      1) petani gurem yang memiliki luas tanah 0,25 (nol koma dua lima) hektare atau lebih kecil dan/atau petani yang menyewa tanah yang luasannya tidak lebih dari 2 (dua) hektare untuk diusahakan di bidang pertanian sebagai sumber kehidupannya;
      2) petani penggarap yang mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah yang bukan miliknya;
      3) buruh tani yang mengerjakan atau mengusahakan tanah orang lain dengan mendapat upah;
      4) nelayan kecil yang melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang menggunakan kapal penangkap ikan berukuran paling besar 1O (sepuluh) Gross Tonnage (GT);
      5) nelayan tradisional yang melakukan penangkapan ikan di perairan yang merupakan hak perikanan tradisional' yang telah dimanfaatkan secara turuntemurun sesuai dengan budaya dan kearifan lokal;
      6) nelayan buruh yang menyediakan tenaganya yang turut serta dalam usaha penangkapan ikan;
      7) pembudi daya ikan kecil yang melakukan pembudidayaan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari;
      8) penggarap lahan budi daya yang menyediakan tenaganya dalam pembudidayaan ikan;
      9) petambak garam kecil yang melakukan usaha pergaraman pada lahannya sendiri dengan luas lahan paling luas 5 (lima) hektare, dan perebus garam;

[16] Gunawan Wiradi. Op. Cit, hlm 75

10) penggarap tambak garam yang menyediakan tenaganya dalam usaha pergaraman;
11) guru honorer yang belum berstatus Pegawai Negeri Sipil, serta digaji secara sukarela atau per jam pelajaran, atau bahkan di bawah gaji minimum yang telah ditetapkan secara resmi, yang tidak memiliki tanah;
12) pekerja harian lepas yang melakukan pekerjaan tertentu yang dalam hal waktu, volume, dan upahnya didasarkan pada kehadiran, yang tidak memiliki tanah;
13) buruh yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain, yang tidak memiliki tanah;
14) pedagang informal yang melakukan kegiatan usaha perdagangan barang atau jasa, dengan kemampuan modal yang terbatas yang dilakukan cenderung berpindah-pindah serta berlokasi di tempat umum, tidak mempunyai legalitas formal serta tidak memiliki tanah;
15) pekerja sektor informal yang bekerja dalam hubungan kerja sektor informal dengan menerima upah dan/atau imbalan dan tidak memiliki tanah;
16) pegawai tidak tetap yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi yang tidak memiliki tanah;
17) pegawai swasta dengan pendapatan dibawah Penghasilan Tidak Kena Pajak dan tidak memiliki tanah;
18) Pegawai Negeri Sipil paling tinggi golongan lllla yang tidak memiliki tanah;
19) anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia berpangkat paling tinggi Letnan Dua/lnspektur Dua Polisi atau yang setingkat dan tidak memiliki tanah; atau
20) pekerjaan lain yang ditetapkan oleh Menteri.

2. Kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama merupakan gabungan dari orang-perseorangan yang membentuk kelompok, berada dalam satu kawasan tertentu serta memenuhi persyaratan untuk diberikan objek redistribusi tanah.

3. Badan hukum berbentuk :
   a. koperasi, perseroan terbatas, atau yayasan, yang dibentuk oleh Subjek Reforma Agraria orang perseorangan atau kelompok masyarakat dengan Hak Kepemilikan Bersama.
   b. badan usaha milik desa.

Sedangkan objek redistribusi tanah menurut ketentuan Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria meliputi :

1. 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;
2. tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang HGU untuk menyerahkan paling sedikit 2O % (dua puluh persen) dari luas bidang tanah HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang;
3. tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 2O % (dua puluh persen) dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan atau pembaruan haknya;
4. 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:
   a. tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan sesuai peraturan perundangundangan menjadi TORA; dan
   b. tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria;
6. tanah hasil penyelesaian sengketa dan konflik agraria;
7. tanah bekas tambang yang berada di luar kawasan hutan;
8. tanah timbul;
9. tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah, meliputi:
    a. tanah yang dihibahkan oleh perusahaan dalam bentuk tanggung jawab sosial dan/atau lingkungan;
    b. tanah hasil konsolidasi yang subjeknya memenuhi kriteria Reforma Agraria;
    c. sisa tanah sumbangan tanah untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang telah disepakati untuk diberikan kepada pemerintah sebagai TORA; atau
    d. Tanah Negara yang sudah dikuasai masyarakat.
10. tanah bekas hak erpacht tanah bekas partikelir dan tanah bekas eigendom yang luasnya lebih dari 10 (sepuluh) bauw yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi; dan
11. tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, dan tanah swapraja/bekas swapraja yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi tanah

Objek redistribusi tanah meliputi redistribusi tanah untuk pertanian dan redistribusi tanah untuk non pertanian. Ketentuan lebih lanjut mengenai objek redistribusi tanah non pertanian yang memerlukan konsolidasi tanah dissertai pemberian sertipikat hak milik atau sertipikat hak milik atas satuan rumah susun diatur dengan Peraturan Menteri.

Dalam pelaksanaannya di Kementerian ATR/BPN telah diterbitkan Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Landreform yang menjadi panduan operasional pelaksanaan Landreform.

C. Konflik Agraria

Konflik agraria merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari reforma agraria. Gunawan Wiradi memaknai reforma agraria sebagai anak kandung dari konflik agraria yaitu lahirnya gagasan tentang perombakan struktur pemilikan/penguasaan tanah (yang kemudian dikenal dengan istilah "landreform", berkembang menjadi "agrarian reform", dan sekarang "Reforma Agraria") merupakan respon terhadap situasi konflik dalam masalah pertanahan. Karena itu, untuk memahami seluk beluk Reforma Agraria, perlu juga dipahami dulu masalah.konflik agraria[17].

Sumber konflik agraria pada dasarnya terletak pada adanya sejumlah ketimpangan, ketidakselarasan atau *incompatibilities*. Di Indonesia sedikitnya tiga macam *incompatibilities* 1) ketimpangan dalam struktur pemilikan dan penguasaan tanah 2) ketimpangan dalam hal peruntukan tanah, dan 3)s *incompatibility* dalam hal persepsi dan konsepsi mengenai agraria[18].

Kemudian ditinjau dari sisi karakteristik, Komnas HAM bersama Konsorsium Pembaharuan Agraria dan Wahana Lingkungan Hidup membagi karakteristik konflik agraria menjadi empat. Pertama, konflik tersebut bersifat kronis, massif dan meluas berdimensi hukum, sosial, politik dan ekonomi. Kedua, konflik agraria yang bersifat struktural yang penyebab utamanya adalah adanya kebijakan-kebijakan pemerintan dalam penguasaan dan pengunaan tanah serta pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketiga, penerbitan izin-izin usaha penggunaan tanah serta pengelolaan Sumber Daya Alam tidak menghormati keberagaman hukum yang menjadi dasar dari hak tenurial masyarakat. Keempat, konflik-konflik tersebut merupakan pelanggaran HAM[19].

Situasi ini menghendaki perlunya penataan ulang penguasaan, pemilikan,peruntukan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya sehingga reforma agraria menjadi

[17] Gunawan Wiradi, Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir, 2000, INSIST,Yogyakarta, hlm 35
[18] Ibid, hlm 35-36
[19] Yance Arizona,Konstitusionalisme Agraria,2014, STPN Press, Yogyakarta, hlm 403

jawabannya. Menurut Christodoulou sebagaimana dikemukakan Gunawan Wiradi, respon berbagai negara terhadap konflik agraria itu dapat dibedakan menjadi empat pendekatan yaitu:[20]

a. Pendekatan Nelson (*Nelson Approach*) pada pendekatan ini sejumlah negara berkembang tidak mau tahu masalah konflik agraria. Konflik agraria ditabukan, didiamkan, bukan hanya para politisi tetapi para intelektualnya juga tidak mengacuhkan.

b. Pendekatan Fabian (*Fabian Approach*),pada pendekatan ini sejumlah negara menunda-nunda penyelesaian, pura-pura akan menyelesaikan tetapi sebenarnya tidak, dan melalui retorika yang membingungkan, maka dengan berjalannya waktu, persoalannya akan hilang sendiri. Karena menyadari bahwa masalahnya rumit, dan tidak mempunyai konsep jalan keluar pendekatan ini disebut dengan *educated incapacity* (ketidakmampuan terpelajar).

c. Pendekatan Jalan Pintas (*By-pass Approach*) Inti pendekatan ini adalah meredusir persoalan agraria mejadi sekadar masalah pangan.

d. Pendekatan Kekuatan (*Forceful Approach*) pendekatan ini disebut juga Solomonic Solution yaitu suatu kebijakan tegas untuk melakukan pembaruan agraria, tetapi karena keterpaksaan, oleh tekanan keadaan.

Sementara di sisin lain,sifat permasalahan sengketa tanah menurut Rusmadi Murad terdiri dari:[21]

1. Masalah atau persoalan yang menyangkut prirositas untuk dapat diterapkan sebagai pemegang hak yang sah atau tanah yang berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya.
2. Bantahan terhadap suatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
3. Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.
4. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek social praktis/bersifat starategis.

Dengan begitu luas dan kompleknya dimensi konflik agraria maka wajar hal ini menjadi salah satu arah kebijakan pembaharuan agraria yang tertera pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Pada Pasal 5 ayat (1) huruf d ketentuan ini menegaskan arah kebijakan pembaharuan agraria yaitu menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Kemudian pada Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dapat dilihat beberapa hal berkaitan dengan konflik agraria. Pertama tujuan reforma agraria salah satunya adalah menangani sengketa dan konflik agraria. Sengketa agraria dimaknai sebagai perselisihan agraria antara orang perorangan, badan hukum atau Lembaga yang tidak berdampak luas, Sedangkan konflik agraria merupakan perselisihan agraria antara orang perorangan, atau Lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara social, politis, ekonomi, pertanahan atau budaya.Lebih lanjut ditekankan mengenai penanganan sengketa dan konflik yang dilaksanakan dengan berdasarkan pada prinsip kepastian hukum dan keadilan sosial, terhadap para pihak yang melibatkan:

[20] Gunawan Wiradi, Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir, 2000, INSIST,Yogyakarta, hlm 39

21 Noval Marom Hidayat, Skripsi Kajian Reforma Agraria dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan,2020, Fakultas Hukum Universitas Jember, hlm 40

a. antara orang perorangan;
b. perorangan/kelompok dengan badan hukum;
c. perorangan/kelompok dengan lembaga;
d. badan hukum dengan badan hukum;
e. badan hukum dengan lembaga; dan
f. lembaga dengan lembaga.

Kedua, Kelembagaan dalam penanganan sengketa dan konflik agraria adalah Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) yang secara eksplisit disebutkan bahwa Penanganan Sengketa dan Konflik Agraria difasilitasi oleh Gugus Tugas Reforma Agraria secara berjenjang.

Ketiga, Mekanisme penanganan sengketa dan konflik agraria diatur oleh Peraturan Menteri terkait dalam hal ini Kementerian ATR/BPN. Saat ini peraturan teknis yang berlaku di lingkungan Kementerian ATR/BPN telah diterbitkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Dalam konteks penyelesaian konflik, Kantor Staf Presiden memegang peranan penting karena menjadi katalisator dalam mendorong instansi terkait untuk menyelesaian konflik agraria yang ada. Kantor Staf Presiden Republik Indonesia[22] dalam "Pelaksanaan Reforma Agraria: Prioritas Nasional Reforma Agraria Dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017 menyatakan bahwa program prioritas reforma agraria. Pertama, penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agraria dengan indikator keberhasilan berupa terwujudnya situasi dan kondisi yang aman dan damai serta berkeadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

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

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

Keempat, pemberdayaan masyarakat dalam pengunaan , pemanfaatan dan profuksi atas tanah objek reforma agraria. Kelima, kelembagaan pelaksana reforma agraria pusat dan daerah dengan indikator keberhasilan berupa (1) terbentuknya Gugus Tugas Reforma Agraria di Kantor Staf Presiden (2) terbentuknya Gugus Tugas Reforma Agraria (3) disusunnya Pedoman Teknis Pelaksanaan Reforma Agraria bersama Gugus Tugas Pelaksana Reforma Agraria sebagai panduan operasional reforma agraria (4) tersusunnya rencana aksi operasional reforma agraria (5) tersusunnya modul Pendidikan dan pelatihan reforma agraria (6) setiap desa memiliki Kepala Urusan Pertanahan (7) terbentuknya Panitia Redistribusi Tanah (8) terbangunnya Sistem Informasi Desa, (9) Terbentuknya Badan Usaha Milik Desa (10) terdidiknya para pendamping desa yang bertugas membantu pemerintah desa (11) adanya kebijakan, regulasi, dan anggaran yang mendukung reforma agraria.

[22] Priyono Katon Prasetyo dkk, Praktik Kebijakan Program Strategis Nasional, Kendala dan Peluang (Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN tahun 2020), Yogyakarta,STPN Press, hlm 8

BAB III
ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI REFORMA AGRARIA

A. Implementasi dan Kendala Penyelesaian Konflik Agraria dan Redistribusi Tanah

Sebagaimana dikemukakan bahwa reforma agraria memiliki aspek yang luas. Namun dalam sistemik review lebih spesifik pada aspek penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah dengan data dari beberapa daerah yang diteliti, wawancara mendalam dengan Kementerian/Lembaga yang berwenang melalui Focus Group Discussion (FGD).

1. Gambaran dari Beberapa Daerah

Beberapa gambaran implementasi dan kendala penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah dari beberapa daerah yang diteliti :

a. Provinsi Sumatera Utara

Tim Keasistenan Utama IV Ombudsman RI melakukan permintaan data/informasi dan observasi di Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 25 November 2021 dengan melakukan wawancara mendalam dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, Balai Pemantapan Kawasan Hutan, dan Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara.

Pada kesempatan tersebut diketahui bahwa Tim GTRA di Provinsi Sumatera Utara telah terbentuk berdasarkan pada SK Gubernur Sumatera Utara Nomor 188.44/151/KPTS/2021 tanggal 19 Maret 2021 tentang Gugus Tugas Reforma Agraria Provinsi Sumatera Utara dan SK Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara Nomor 107/SK-12.NP.02.01/IV/2021 tanggal 05 April 2021 tentang Perubahan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara Nomor 79/SK-12.NP.02.01/ IV/2021 tentang Tim Pelaksana Harian Gugus Tugas Reforma Agraria Provinsi Sumatera Utara.

Dengan terbentuknya Tim GTRA Provinsi Sumatera Utara maka reforma agraria di tingkat daerah dilaksanakan oleh tim GTRA tersebut. Salah satu aspek penting yang menjadi pekerjaan tim adalah pada proses identifikasi tanah potensi Tanah Objek Reforma Agraria (TORA). Kegiatan identifikasi ini Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara dimulai pada bulan Januari dan Februari 2021 dengan kriteria objek tanah yakni Tanah Eks HGU yang tidak diperpanjang, Tanah Transmigrasi yang belum bersertipikat, Tanah yang masih berada dalam kawasan hutan.

Selanjutnya dikemukakan bahwa hasil identifikasi menunjukkan adanya tanah Eks HGU dari PTPN III yang belum diperpanjang permohonannya. Di samping itu juga terdapat tanah transmigrasi yang belum bersertipikat serta terdapat tanah dari pelepasan kawasan hutan dan tanah negara yang dikuasai masyarakat.

Sementara itu, terdapat pula objek dan subjek TORA yang berasal dari usulan masyarakat yakni dari Konsorsium Pembaruan Agraria, Serikat Petani Indonesia, dan Kompasiana Enviro Institute. Dari beberapa ususlan tersebut terdapat beberapa objek TORA yang berdimensi konflik dan termasuk berasal dari usulan masyarakat dijelaskan pada tabel berikut :

Tabel 2.1 Usulan dan Pelaksanaan Reforma Agraria di Provinsi Sumatera Utara

No.	Pengusung	Letak, Luas, dan Jumlah KK	Capaian	Kendala dan Saran	Keterangan
1	Kompasia Enviro Institute	Desa Aek Pardomuan, Bandar Tarutung, dan Batu Godang, Kab Tapanuli Selatan 294,289 179 KK	Telah diterbitkan sertipikat seluruhnya sebanyak 310 bidang dan diserahkan oleh Bapak Bupati pada bulan Mei 2021		Peserta merupakan petani sawit peserta pelatihan kompetensi petani sawit yang didampingi oleh Kompasia Enviro Institute dalam rangka sertipikasi ISPO dan seluruh petani telah memperoleh sertipikat ISP0
2	SPI (Asahan)	Desa Sei Kopas, Kecamatan Bandar Pasir Mandoge, Kabupaten Asahan 236,61 99 KK	Telah dilaksanakan Pendataan TORA hasilnya terdapat sebagian besar masuk dalam kawasan Hutan	Telah disurati kepada SPI untuk mengusulkan lokasi tersebut kepada Pemerintah Kabupaten agar diakomodir lokasi tersebut dalam Inver PPTKH.	
3	PPSS melalui KPA Sumatera Utara	Kelurahan Tanjung Pinggir, Kec. Siantar Martoba, Kota Pematang Siantar 17,7 80 KK	Dari hasil pendataan luas menjadi ± 17,7 Ha dari hasil pendataan TORA bersama dengan PTPN III	Gugus Tugas Reforma Agraria Provinsi Sumatera Utara akan menyampaikan penanganan TORA dan usulan permohonan agar terdapat kebijakan dari Pemerintah Pusat terkait penghapusbukuan aset PTPN III tersebut mengingat penghasilan masyarakat yang di bawah UMR tiap bulannya dan diharapkan ditetapkan menjadi LPRA Prioritas II di tahun 2022	Surat Nomor : BUMU/X/467/2021 PTPN III (Persero) selaku pemegang aset tetap berpedoman pada mekanisme penghapusbukuan dan pemindahtanganan aktiva tetap sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor : PER-02/MBU/2010 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor : PER-03/MBU/03/2021
4	Kementerian Desa, PDT, Transmigrasi	Janji Maria, Kec. Bor Bor, Kab Toba 438,1 (APL = 171,3 dan HP = 266,8) 100	Dari hasil pendataan lokasi berada di Kabupaten Taput berdasarkan RTRW dan sebagian besar berdasarkan SK MENHUT 8088 berada dalam kawasan hutan	Terkait data warga transmigrasi UPT Janji Maria Dinas Tenaga Kerja Provinsi Sumatera Utara akan menyampaikan data SK Penempatan Awal ke Sekretariat GTRA Provinsi Sumatera Utara	Belum jelasnya batas administrasi Taput dan Toba dan Subjek bukan transmigran penempatan awal. Rapat Integrasi dimaksudkan untuk memperoleh keterangan batas administrasi dan rekomendasi dari BPKH

5	Kementerian Desa, PDT, Transmigrasi	Simpang Bolon, Kec. Garoga, Kab Tapanuli Utara 275,2 (APL = 267,5 dan HP = 7,7) 100KK	Telah dilaksanakan Pendataan TORA hasilnya terdapat sebagian kecil masuk dalam kawasan Hutan	Sekretariat GTRA Provinsi Sumatera Utara akan menyampaikan data/dokumen warga transmigrasi UPT Simpang Bolon kepada BPKH Wilayah I Medan dan Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Utara untuk menjadi bahan penyusunan usulan tim Inventarisasi PPTKH	Sesuai berita acara kedua kabupaten bahwa Desa Janji Maria masuk wilayah administrasi Kabupaten Toba tetapi terhadap pelayanan pertanahan menunggu SK Menteri Dalam Negeri dan SK Penempatan Baru dari Bupati Toba
6	Koompasia Enviro Institute	Desa Pekan Sawah, Kec. Sei Bingai, Kab Langkat 76,53 66 KK	Telah dilaksanakan pendataan tahun 2020 dan memang petani sawit dan sebagian kecil masuk dalam kawasan hutan	Untuk peningkatan akses petani pekebun penerima sertipikat agar instansi terkait menerbitkan STDB dan SPPL	1 bidang masuk dalam kawasan hutan. Rencananya akan dilaksanakan redistribusi tanah berbasis PSR tahun 2022.

Konflik agraria di Provinsi Sumatera Utara termasuk cukup tinggi diantaranya ditunjukkan dengan beberapa konflik yang kompleks dan berlangsung lama baik pada areal eks HGU PTPN II, areal transmigrasi, maupun pada areal yang tercatat masuk dalam kawasan Hutan.

Selanjutnya pelaksanaan TORA terhadap yang berdimensi konflik ini membutuhkan penanganan atau penyelesaian permasalahan terlebih dahulu sebelum dilakukan redistribusi dan legalisasi aset.Dalam konteks penyelesaian konflik ini tidak mudah dan waktu yang tidak singkat.

Meskipun demikian, terdapat juga redistribusi tanah yang telah berhasil yaitu Lokasi prioritas reforma agraria (LPRA) yang ada di Kec. Angkola Sangkunur, Kabupaten Tapanuli Selatan berupa 310 bidang tanah yang dapat diselesaikan dalam waktu 3 bulan. Waktu yang singkat tersebut karena didukung para pihak termasuk masyarakat peserta redistribusi yang ikut serta mengambil titik bidang tanah mereka masing-masing sehingga mempermudah dalam proses penggambaran dan pengukuran.

Sementara kendala yang dijelaskan dalam pelaksanaan TORA adalah koordinasi yang seringkali membutuhkan waktu yang lama karena banyaknya institusi yang terlibat dan lintas sektor. Tantangan ini membutuhkan komitmen dan penyusunan sistem kerja yang lebih terukur dan terencana dengan baik.

Sedangkan salah satu membutuhkan penanganan penyelesaian konflik/sengketa yakni di lokasi LPRA (Lokasi Prioritas Reforma Agraria) Prioritas 3 di Kelurahan Tanjung Pinggir, Kecamatan Siantar Martoba, Kota Pematangsiantar dan lokasi yang merupakan usulan SPI (Serikat Petani Indonesia) di Desa Sei Kopas, Kecamatan Bandar Pasir Mandoge, Kabupaten Asahan.

Kedua konflik tersebut secara umum terbagi atas dua tipologi, yakni yang merupakan riwayat dan status tanah eks HGU dan riwayat status tanah masuk kawasan hutan.

1) Objek eks HGU PTPN II.

Beberapa lokasi objek TORA di Provinsi Sumatera Utara berada pada areal HGU/eks HGU PTPN II. Pelaksanaan TORA tersebut perlu ada penyelesaian berkaitan dengan status tanah yang tercatat sebagai aset Kementerian BUMN. Dalam pelaksanaanya telah telah dilakukan koordinasi yang intens antara Pemerintah Provinsi, Kanwil BPN, PTPN II, maupun dengan Kementerian BUMN. Bahkan Kantor Staf Kepresidenan pun memberikan dorongan untuk penyelesaian pada areal HGU PTPN II dimaksud.

Meksipun demikian, PTPN II berada pada pandangan bahwa secara umum mendukung pelaksanaan program reforma agraria sejauh sesuai dengan mekanisme yang berlaku terkait dengan pengelolaan aset di Kementerian BUMN.[23] Mekanisme tersebut dijelaskan antara lain:

1) Mempertimbangkan kepentingan BUMN dan memperhatikan peraturan perundang-undangan, yakni:
    a. Permen BUMN Nomo PER-02/MBU/2010 tentang Tata Cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-03/MBU/03/2021;
    b. SE Menteri BUMN No. S-155/MBU/2012 tanggal 27 Maret 2012 Tentang Larangan Hibah Aktiva Tetap BUMN;
2) Proses pelepasan aset tanah PTPN memerlukan persetujuan RUPS terlebih dahulu dan mekanisme yang selama ini dijalankan diprioritaskan melalui penjualan, tukar menukar, ganti rugi, dan/atau penyertaan modal;
3) Mengusulkan bilamana proses penyelesaian dilakukan melalui pelepasan aset maka skemanya dilakukan sebagaimana penanganan penyelesaian Eks HGU PTPN II, yang mana Gubernur diberikan kewenangan menetapkan daftar nominatif pihak yang memperoleh lahan eks HGU dan pelepasan dilakukan dengan ganti rugi oleh pihak penerima lahan kepada PTPN setelah memperoleh izin pelepasan aset dari Menteri BUMN.

2) Objek Tanah yang masuk kawasan Hutan

Pelaksanaan TORA yang berasal dari kawasan hutan dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan inventarisasi dan identifikasi terkait penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Apabila memenuhi kriteria dan syarat yang ada maka dilakukan pelepasan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL). Langkah tersebut perlu dilakukan sebelum redistribusi dilakukan. Mekanisme ini diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan dan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi Dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan.

Di Provinsi Sumatera Utara, pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi telah dimulai sejak tahun 2018 berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor: 188.44/8/Kpts/2018 Tanggal 15 Januari 2018 Tentang Pembentukan Tim Inventarisasi Dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan (Tim Inver PTKH) Tingkat Provinsi Sumatera Utara.

Berdasarkan PermenLHK Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, Serta Penggunaan Kawasan Hutan, Ketua Tim Inventarisasi PTKH adalah BPKH Wilayah I Medan dan Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Utara menjadi Sekretaris.

[23] Surat PTPN III Nomor BUMU/X/467/2021 tanggal 15 September 2021.

Hasil dari identifikasi dan inventarisasi objek tanah dalam kawasan hutan Provinsi Sumatera Utara dijelaskan pada tabel di bawah.

Tabel 2.2 Laporan Pelaksanaan dan Capaian Reforma Agraria di Provinsi Sumatera Utara

No.	Kabupaten	Nomor Surat Rekom dan Lampiran Peta (tanggal 23 Agustus 2019)	SK PENETAPAN MENTERI	LUAS
1	Karo	522/8623	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	5.440,63
2	Labusel	522/8624	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	190,01
3	Labura	522/8625	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	315,53
4	Langkat	522/8626	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	996,42
5	Mandailing Natal	522/8627	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	212,14
6	Nias	522/8628	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	988,07
7	Nias Barat	522/8629	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	524,16
8	Nias Selatan	522/8630	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	1.744,57
9	Nias Utara	522/8631	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	2.536,73
10	Padang Lawas	522/8632	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	1.669,60
11	Paluta	522/8633	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	156,95
12	Samosir	522/8634	S.731/MenLHK/Setjen/PLA.2/ 10/2020	6.229,35
13	Simalungun	522/8635	Dipending	-
14	Tapanuli Utara	Sedang Proses	Sedang Proses	Sedang Proses
GRAND TOTAL				21.004,16

Proses inventarisasi dan penetapan atas status tanah di kawasan hutan dirasakan proses nya cukup lama dan membutuhkan koordinasi yang intens antara institusi baik di daerah maupun di pusat dalam hal ini Kementerian KLHK. Secara umum **kendala** yang terjadi adalah sebagai berikut:

a. Peta Lokasi Usulan TORA yang dimohonkan Bupati tidak sesuai dengan berkas permohonan masyarakat sehingga terkendala saat dilakukan validasi data.
b. Luas penguasaan bidang tanah masyarakat yang dimohonkan sebagai objek TORA masih bersifat prakiraan di atas peta sehingga berpotensi menimbulkan salah perhitungan luas pada saat pelaksanaan Inventarisasi dan verifikasi di lapangan.

c. Permohonan TORA yang diajukan para Bupati tidak sepenuhnya berada dalam peta Indikatif TORA dan masih banyak areal Pemukiman, fasum-fasos, persawahan/perladangan yang belum termasuk dalam alokasi indikatif.

d. Terdapat Perbedaan Luas Pada Surat Keputusan MenLHK Nomor :SK.73/MenLHK/Setjen/ PLA.2/1/2019 tanggal 21 Januari 2019 tentang Pencadangan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi Tidak Produktif untuk Sumber Tanah Objek Reforma Agraria di Provinsi Sumatera Utara seluas 7.974 Ha (Tujuh Ribu Sembilan Ratus Tujuh Puluh Empat Hektar) dan peta lampiran dari SK tersebut seluas 6.701, 72 Ha).

e. Pelaksanaan Inventarisasi PTKH pada tahun 2020 dilaksanakan di Kabupaten Tapanuli Utara dan masih sebanyak 14 (tiga belas) Kabupaten yaitu Kabupaten Asahan, Batu Bara, Dairi, Deli Serdang, Labuhan Batu, Pakpak Bharat, Serdang Bedagai, Tapanuli Selatan, Tapanuli Tengah, Toba, Kota Gunung Sitoli, Sibolga dan Padang Sidempuan, Humbang Hasundutan belum terlaksana karena ketidaktersediaan Anggaran.

b. Provinsi Jawa Barat

Pada wilayah Jawa Barat dilakukan beberapa pengambilan data di Provinsi, Kabupaten. Pada tingkat Provinsi dilakukan permintaan keterangan tertanggal 20 Desember 2021 dan diperoleh keterangan data capaian kinerja reforma agraria/PTSL 2021 sebagaimana terlihat pada data sebagai berikut :

Tabel 2.3 Capaian Reforma Agraria di Provinsi Jawa Barat

Data Per 20 Desember 2021

No	Kegiatan	Realisasi 2021	Target 2022
1	PTSL	1.216.549 bidang (83,64%)	1.013.700 bidang
2	SK Redistribusi Tanah	23.686 bidang (94,54 %)	10.000 bidang
3	SK Redistribusi Tanah LPRA (Sertipikat HMB)	1.221 bidang (28,14 %) 1 SHMB Garut – 3 SHMB Cianjur	-
4	Pensertifikatan BMN	850 bidang (98,84%)	1.307 bidang
5	IP4T	10.003 bidang (100 %)	17.000 bidang
6	Sertipikasi Lintor	9.507 bidang (97,7 %)	8.705 bidang

Sumber : Kanwil BPN Jawa Barat

Di Jawa Barat redistribusi tanah dapat berjalan dengan baik dan lancar sesuai dengan target yang ditetapkan pada tahun 2021, baik yang regular maupun lokasi prioritas reforma agraria (LPRA). Namun terdapat beberapa **kendala** pelaksanaan reforma agraria dan PTSL di Provinsi Jawa Barat diperoleh keterangan sebagai berikut :

a. Adanya LPRA eks HGU PT. MALOYA yang masih dalam tahap pembahasan di tingkat Pemerintah Daerah dan menunggu keputusan dari Kantor Staf Presiden.
b. Kendala dalam pensertipikatan BMN yaitu alas hak tidak lengkap, overlap/tumpang tindih dengan pemilikan lain, tanah dimanfaatkan/dikuasai pihak lain, sengketa dengan pihak lain.

Selanjutnya Tim Keasistenan Utama IV melakukan pengumpulan data dan keterangan ke 2 (dua) Kabupaten di Provinsi Jawa Barat yaitu ke Kabupaten Bogor dan Kabupaten Cianjur. Kedua daerah ini termasuk daerah yang telah terbentuk tim GTRA dan beberapa area reforma agraria memerlukan penyelesaian konflik.

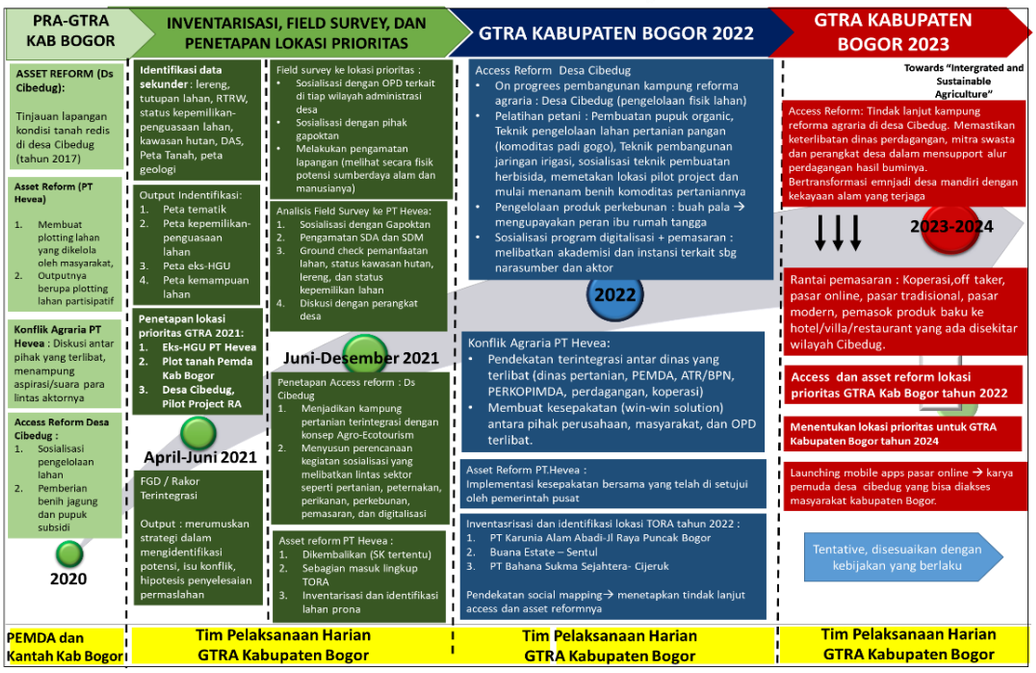
c. Kabupaten Bogor

Kabupaten Bogor termasuk daerah yang telah membentuk Tim GTRA di tingkat kabupaten. Pelaksanaan TORA dilakukan terhadap areal tanah negara yang sebagian riwayatnya adalah tanah eks HGU dan beberapa areal lain yang termasuk dalam kawasan hutan.

Pada pertemuan dengan Tim Keasistenan Utama IV Ombudsman RI dikemukakan bahwa secara umum pendataan objek tanah telah mulai dilakukan sejak tahun 2017 di kawasan Desa Cibedug yang saat ini diproyeksikan menjadi kampung reforma dengan akses reform berupa produksi pertanian.[24] Menurut informasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor yang juga bertindak sebagai Ketua Pelaksana Harian Tim GTRA Kabupaten Bogor bahwa pada tahun 2022 diharapkan dilakukan penyelesaian atas proses inventarisasi pada lokasi TORA yang membutuhkan penanganan penyelesaian konflik.

Lokasi beserta penjelasan pelaksanaan Tora di Kabupaten Bogor dijelaskan pada tabel berikut:

Gambar Alur Pelaksanaan Reforma Agraria di Kabupaten Bogor



Tabel 2.4 Reforma Agraria di Kabupaten Bogor

Desa	Indikator GTRA Jabar 2021 "CONNECTION"	Sektor	Kondisi yang Diharapkan
Nanggung Kec. Nanggung	Penyelesaian Ketidaksesuaian Hak Atas Tanah Pada Kawasan Hutan	Kehutanan	Kejelasan status Hak Tanah pada wilayah bekas HGU
Curug Bitung Kec. Nanggung	Penyelesaian Ketidaksesuaian Hak Atas Tanah Pada Kawasan Hutan	Kehutanan	Kejelasan status Hak Tanah pada wilayah bekas HGU

[24] Presentasi penjelasan Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor

Cisarua Kec. Nanggung	Penyelesaian Ketidaksesuaian Hak Atas Tanah Pada Kawasan Hutan	Kehutanan	Kejelasan status Hak Tanah pada wilayah bekas HGU
Cibedug Kec. Ciawi	Infrastruktur Peluang Pasar Digitalisasi	Pertanian	Tersedianya infrastruktur, jejaring pemasaran produk, dan kemudahan akses informasi serta peluang pemasaran
Tamansari Desa Sukajadi Desa Sukajaya Desa Tamansari (16 Agt 2021)	Penyelesaian Ketidaksesuaian Hak Atas Lahan Pada Tanah milik PemKab Bogor	Pertanian, permukiman, jasa. Peribadatan	Sedang melakukan pengkajian dan mensingkronisasikan data antara data lapangan dengan data sekunder Diambil alih oleh KANWIL JABAR

Permasalahan yang menjadi persoalan adalah tipologi kondisi objek tanah lokasi TORA beberapa tidak bisa dimanfaatkan karena kondisi yang curam dan rawan. Misalnya lokasi tiga desa di Kecamatan Nanggung yang ternyata kondisinya curam dengan bentuk lahan pegunungan.

Tabel 2.5 Kondisi Beberapa objek TORA di Kabupaten Bogor

Desa	Bentuk Lahan	Potensi Pertanian	Kendala
Desa Cisarua	Berbukit-pegunungan Slope: 26-40% 41-60%	Peternakan, teh, agroforestri, karet, kelapa, pisang, kokoa	Sebagian wilayah merupakan sangat curam yang benar-benar harus dikonservasi sebagai kawasan lindung. Slope>40%
Desa Curug Bitung	Berbukit – pegunungan Slope 26-40% 41-60%	Peternakan, teh, agroforestri, karet, kelapa, kopi robusta, kokoa, pisang	Sebagian wilayah kawasan lindung. Slope>40%
Desa Nanggung	Dataran, perbukitan hingga pegunungan Slope: <2%, 16-25%, 26-40%, 41-60%	Ladang, sawah, peternakan, agroforest, karet, sawit, kopi robusta, kokoa, pisang	Hanya sebagian kecil lahan yang merupakan dataran

Penyelesaian atas TORA sebagaimana dijelaskan di atas membutuhkan penanganan atas permasalahan konflik dan sengketa khususnya berkaitan dengan status eks HGU. Selain itu dibutuhkan inventarisasi dan identifikasi guna menyikapi areal yang masuk dalam kawasan hutan. Salah satu yang menjadi perhatian dan saat ini sedang dikawal penyelesaian pelaksanaan TORA adalah pada lokasi tanah di eks HGU milik PT Heavea.

Kronologi permasalahan dan penanganan terhadap lokasi eks HGU PT. Heavea dijelaskan sebagai berikut :

1) Sebagian besar areal bekas Hak Guna Usaha PT. Hevea Indonesia telah digarap oleh masyarakat sejak tahun 1997;
2) Tahun 2010, PT Hevea mengajukan perpanjangan HGU, disaat yang bersamaan masyarakat pun mengajukan permohonan penolakan “perpanjangan status HGU di tanah PT. Hevea” dengan alasan telah sekian lama tanah tsb ditelantarkan;
3) Tahun 2013 terjadi konflik fisik PT Hevea dengan masyarakat di desa Nanggung;
4) Pada areal sertifikat Hak Guna Usaha PT. Hevea Indonesia telah terbit sertipikat-sertipikat PRONA tahun 1981 dan redistribusi Tahun 1983 sejumlah 282 bidang;
5) Para penggarap (mayoritas petani) meminta diberikan hak jelas atas lahan berupa sertifikat;
6) Sebagian lahan eks-HGU sudah dimanfaatkan sebagai lahan permukiman dan di Desa Cisarua memiliki lahan terbangun sebanyak 25% dari luas wilayahnya.

Atas permasalahan tersebut, penyelesaian konflik diarahkan pada tiga opsi. Pertama, redistribusi bagi areal yang dikuasai masyarakat dan memenuhi persyaratan.Kedua, di areal yang masih dikuasai perusahaan maka SHGU dimungkinkan diberikan kembali, dan Ketiga, melakukan inventarisasi terhadap lokasi yang tercatat dalam kawasan hutan.

Berdasarkan keterangan tersebut, dapat diketahui adanya beberapa **kendala** dalam penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah di Kabupaten Bogor antara lain:

a. Adanya permasalahan konflik dan sengketa khususnya berkaitan dengan status eks HGU dengan objek yang dikuasai masyarakat secara turun temurun.
b. Dibutuhkan inventarisasi dan identifikasi guna menyikapi areal yang masuk dalam kawasan hutan.
c. Perlu adanya penyelesaian Ketidaksesuaian hak atas lahan pada tanah milik Pemerintah Kabupaten Bogor yaitu di Tamansari
d. Beberapa objek tanah lokasi TORA beberapa tidak bisa dimanfaatkan karena kondisi yang curam dan rawan yaitu di Cisarua, Desa Curug, Bitung dan Desa Nanggung.

e. Kabupaten Cianjur

Di Kabupaten Cianjur terdapat dua lokasi potensi TORA yang berasal dari eks HGU perusahaan swasta. Pertama lokasi eks HGU PT Tjigebang dan kedua lokasi eks HGU PT MPM (Maskapai Perkebunan Mulia). Dari kedua areal tersebut secara fisik telah terdapat penguasaan masyarakat dan terbangun fasilitas umum dan fasilitas sosial.

Tim GTRA telah mengupayakan penyelesaian atas potensi konflik dan sengketa pada dua lokasi potensi TORA tersebut. Selama ini beberapa **kendala** yang ada antara lain potensi konflik karena sering terjadi over alih garap oleh petani penggarap sehingga data subjek TORA selalu berubah-ubah.

Foto Salah satu objek TORA di Kab Cianjur

Guna mengatasi hal tersebut telah dilakukan upaya proses identifikasi subjek menggunakan melalui Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Selain itu proses identifikasi dan inventarisasi melibatkan masyarakat dan berdasarkan hasil nominatif usulan dari pemerintah desa.

f. Provinsi Jawa Timur

Di wilayah Provinsi Jawa Timur tercatat terdapat 35 kabupaten/Kota yang telah membentuk Tim GTRA , sedangkan 3 daerah lainnya belum membentuk Tim GTRA yaitu Kota Blitar, Kota Malang, dan Kota Kediri.

Sementara itu ada 9 lokasi Kabupaten/Kota yang menjadi lokasi pendataan TORA dan pengembangan akses reform yang masuk pada tahun anggara 2021. Dari seluruh lokasi tersebut hanya 1 (satu) yang bersumber dari eks HGU sedangkan lokasi lainnya berasal dari pelepasan kawasan hutan.
Kondisi di Jawa Timur terdapat beberapa konflik yang sedang diupayakan penyelesaiannya diantaranya konflik agraria yang terjadi di Dusun Kekep, Desa Tulungrejo, Kecamatan Bumiaji, Kota Batu. Dari total 138 bidang, terdapat 18 bidang yang masuk dalam Kawasan Hutan Produksi menurut Tata Ruang Kota Batu Tahun 2010-2030 (Perda No. 7 Tahun 2011) yang perlu penyesuaian terhadap kesesuaian Tata Ruang.

Hasil pengukuran serta memperhatikan Surat BPKH XI Yogyakarta tentang Penyampaian Hasil Telaahan terhadap bidang obyek Redistribusi Tanah di Desa Tulungrejo, Kecamatan Bumiaji, Kota Batu ternyata sebagian areal tersebut terindikasi tumpang tindih dengan Kawasan Hutan Bagian Kepanjen. Artinya identifikasi objek tersebut membutuhkan penelaahan lebih lanjut.

Konflik agraria lainnya adalah konflik agraria di lokasi eks HGU PT Kismo Handayani. Dalam permasalahan ini terdapat kelompok yang tidak sepakat atas proses tersebut dan telah dilakukan upaya mediasi tetapi tidak tidak berhasil dan akhirnya mengajukan gugatan atas perpanjangan HGU. Oleh karena masih adanya perkara maka proses redistribusi belum bisa dilakukan sampai adanya penyelesaian gugatan di pengadilan.

Berdasarkan keterangan yang diperoleh terdapat beberapa **kendala** reforma agraria khususnya dalam penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah di Jawa Timur antara lain:

1) Kurangnya koordinasi instansi di daerah terkait mekanisme pelepasan kawasan hutan;
2) Masih kurangnya atensi pemerintah daerah dalam membentuk dan mengawal jalannya Tim GTRA;
3) Terdapat tanah yang berpotensi sebagai TORA dari data kawasan hutan dan eks HGU Swasta yang dikuasai masyarakat masih terdapat konflik sehingga memerlukan waktu untuk penyelesaiannya untuk ditindaklanjuti sebagai TORA.
4) Lokasi konflik juga ada yang berasal dari Aset Negara sehingga diperlukan penyelesaian antar K/L yang tidak dapat diselesaikan di tingkat I dan II.

g. Provinsi Jambi

Hasil permintaan data dan informasi dari Provinsi Jambi diperoleh bahwa dari 9 Kabupaten dan 2 Kotamadya di Provinsi Jambi baru 5 Kabupaten yang telah membentuk Tim GTRA. Sedangkan dari sisi substansi permasalahan menunjukkan adanya beberapa objek TORA di Jambi memerlukan penyelesaian konflik dikarenakan tingginya potensi konflik dan laten khususnya antara masyarakat adat dengan perusahaan pemilik HGU. Diantara beberapa penanganan konflik tersebut yakni:

1. Konflik antara PT. Berkah Sawit Utama (PT. BSU) dengan masyarakat transmigrasi (235 KK) UPT unit XXII Desa Tanjung Sari. Kendala dalam penyelesaian konflik ini dikarenakan adanya tumpang tindih dengan lahan HGU Asiatik, sengketa Batas administrasi kabupaten, dan belum adanya regulasi penyelesaian TORA sebelum berlakunya Perpres 86 tahun 2018;
2. Konflik HGU antara masyarakat dengan PT. Boneo Karya Cipta (BKC) di desa sungai gelam. Kendala penyelesaian dikarenakan perusahaan menempuh jalur hukum dalam penyelesaian konflik dengan masyarakat, belum terjadinya kesepakatan antara CSO pengusung dengan TIM GTRA Kabupaten, pemerintah desa dan Pihak perusahaan;
3. Konflik Tanah Objek Landreform (TOL) di Desa Tarikan Kec. Kumpeh Ulu. Kendala yang muncul antara lain munculnya kelompok-kelompok yang mengklaim sebagai pemilik sah SK TOL, adanya pendudukan lokasi oleh kelompok tertentu yang melibatkan masyarakat dan berpotensi menjadi konflik sosial horizontal dan sudah masuk ranah pengadilan

Lamanya proses penyelesaian konflik tersebut dikarenakan adanya beberapa kendala yang pada umumnya ditentukan oleh koordinasi antara instansi di daerah maupun di pusat. Beberapa kendala yang disampaikan adalah sebagai berikut :

1. Masifnya pergantian jabatan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang menghambat koordinasi penyelenggaraan Reforma Agraria di Provinsi Jambi;
2. Penyelesaian konflik pertanahan membutuhkan koordinasi lintas sektor dan waktu yang lama serta tidak dapat diselesaikan dalam 1 tahun anggaran.
3. Terdapat beberapa daerah pelepasan kawasan hutan yang belum keluar tata batasnya;
4. Terdapat desa/kelurahan yang batas administrasinya belum definitif;
5. Banyaknya tanah ulayat/wilayah adat di provinsi Jambi yang belum diketahui batasnya, serta belum tersedianya peraturan daerah yang mengatur secara rinci mengenai tanah ulayat/adat;
6. Mata pencaharian masyarakat yang tinggal di daerah sungai adalah nelayan dan pedagang, sehingga banyak bidang tanah yang berada di tepi sungai/sempadan sungai. Terkait dengan Permen PUPR No 28 Tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau, menimbulkan permasalah sempadan sungai, akibatnya bidang-bidang tanah tersebut tidak dapat dilakukan legalisasi aset di atasnya;

h. Provinsi Jawa Tengah, Pemalang

Di Provinsi Jawa Tengah, Tim Keasistenan Utama IV meminta keterangan kepada GTRA Provinsi dan termasuk dihadiri oleh Wakil Bupati Pemalang. Khusus untuk Provinsi Jawa Tengah diketahui bahwa data potensi TORA Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah tercatat dari tahun 2018 sampai 2021 adalah terdapat Potensi TORA di 14 Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dengan objek TORA berjumlah 24 lokasi dengan rincian tanah eks HGU 10 objek, tanah negara 6 objek, tanah timbul 4 objek, HGU aktif 2 objek, dan kawasan hutan sebanyak 2 objek.

Adapun dari seluruh objek TORA tersebut Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah telah melakukan redistribusi tanah terhadap 3 Objek TORA yaitu 2 tanah negara dan 1 eks HGU. Selain itu juga telah dilakukan redistribusi tanah pada 2 objek TORA (1 eks HGU dan 1 tanah timbul).

Tabel 2.6 Objek TORA dan Realisasi Redistribusi tanah di Provinsi Jawa Tengah

No.	Kabupaten	Objek Tora	Desa	Keterangan
1.	Demak	Tanah Timbul	Berahan Kulon	Belum redis
2.	Pemalang	Eks HGU	Klareyan	Belum redis
			Sikasur	Belum Redis
3.	Kendal	Eks HGU	Banyuringin	Sudah redis

			Jomblang	Belum redis
			Kaliputih	Sudah redis
			Gempolsewu	Belum redis
			Puguh	Belum redis
		HGU Aktif	Sidokumpul	Belum redis
4.	Tegal	Eks HGU	Demangharjo	Belum redis
		Eks HGU	Kedungkelor	Belum redis
		Eks HGU	Kedawung	Belum redis
			Cikura	Belum redis
			Danasari	Belum redis
			Sumbarang	Belum redis
			Cipura	Belum redis
			Danasari	Belum redis
5.	Brebes	Tanah Timbul	Grinting	Belum redis
			Bangsri	Sudah redis
			Randusanga Kulon, Randusanga Wetan	Belum redis
			Sawojajar	Belum redis
6.	Rembang	Tanah Timbul	Dresi Kulon	Belum redis
7.	Semarang	Eks HGU	Duren	Belum redis
			Kemitir	Belum redis
		Eks HGU	Kenteng	Sudah redis
			Candi	Sudah redis
8.	Pati	Tanah Negara	Tompe Gunung	Sudah redis
9.	Kebumen	Tanah Timbul	Ayah	Belum redis
		Kawasan Hutan	Candirenggo	Belum redis
10.	Banyumas	Tanah Timbul	Cindaga	Belum redis
			Losari	Belum redis
11	Pekalongan	Eks HGU	Karanggondang	Belum redis
			Limbangan	Belum redis
		Eks HGU	Brondong	Belum redis
			Kwasen	Belum redis
			Kesesi	Belum redis

		Tanah Negara	Lolong	Sudah redis
12.	Karanganyar	Eks HGU	Ngargoyoso	Belum redis
			Kemuning	Belum redis
		Tanah Negara	Gondosuli	Belum redis
13.	Wonogiri	Tanah Negara	Paranggupito	Belum redis
			Gudangharjo	Belum redis
			Gunturharjo	Belum redis
14.	Cilacap	HGU Aktif	Karangreja	Belum redis
			Caruy	Belum redis
			Sidasari	Belum redis
			Cisuru	Belum redis
		Tanah Negara	Rawajaya	Belum redis
		Kawasan Hutan	Cimrutu	Belum redis

Sumber : GTRA Provinsi Jawa Tengah pada Desember 2021

Dari 24 Objek TORA tersebut Presiden melalui Kantor Staf Presiden telah menentukan lokasi prioritas reforma agraria (LPRA) di Jawa Tengah untuk diselesaikan sebanyak 3 Objek TORA yaitu pada Kabupaten Semarang (desa Kenteng dan Candi) dan 2 objek TORA di Kabupaten Pemalang (Desa Klareyan dan Sikasur) yang pada tahun 2021 Objek TORA di Desa Kenteng dan Candi Kabupaten Semarang telah diselesaikan redistribusinya sebanyak 100%, sedangkan 2 Objek TORA di Kabupaten Pemalang masih terdapat kendala dalam penentuan subjek dan Program Strategis Nasional.

Dari hasil pengumpulan data yang telah dilakukan oleh Tim Keasistenan Utama IV Ombudsman RI diketahui capaian reforma agraria di Provinsi Jawa Tengah masih termasuk kecil dibandingkan dengan data potensi TORA di Provinsi Jawa Tengah. Dengan hadirnya intervensi dari Presiden melalui Kantor Staf Presiden dengan tujuan mempercepat dan menyelesaikan permasalahan reforma sudah menunjukan hasil dengan terselesaikannya redistribusi tanah di Kabupaten Semarang pada Desa Kenteng dan Candi yang telah ditetapkan oleh KSP sebagai Lokasi Prioritas Reforma Agraria

Beberapa kendala yang disampaikan adalah sebagai berikut:
a. Adanya persepsi mengenai tugas reforma agraria merupakan tugas BPN
b. Adanya kendala dalam penentuan subjek dan objek karena konflik agraria yang ada dilapangan

i. Kabupaten Pemalang, Jawa Tengah

Di Kabupaten Pemalang, Jawa Tengah terdapat objek TORA yang masih terkendala konflik agraria yaitu di Desa Sikasur menurut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang terkait objek eks HGU PT. Kencana Sikasur sudah *clean and clear* sebagai tanah terlantar dan siap direstribusikan. Namun permasalahan yang ada berupa konflik penguasaan dan kepemilikan oleh 2 Kelompok yaitu Lelompok Tani Bhakti Mandiri dan Petani Sodong.

Sedangkan dalam data Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang yang melakukan penggarapan sawah mulai tahun 1998 dan melakukan pengaduan kepastian terhadap eks HGU PT Sikasur kepada Gubernur Jawa Tengah, Bupati Pemalang, dan BPN adalah Kelompok Tani

Bhakti Mandiri namun karena terdapat penolakan dari Masyarakat Dusun Sodong maka Penerima objek TORA masih akan dilakukan musyawarah kembali GTRA Kabupaten Pemalang.Sementara konflik lainnya adalah konflik di atas objek TORA di Desa Klareyan, Kabupaten Pemalang, Kepala Desa Klareyan dan Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang menyampaikan terhadap tanah objek TORA saat ini banyak digarap oleh warga diluar Desa Klareyan karena telah dilakukan jual-beli beberapa kali sehingga tidak dikertahui riwayatnya. Kepala Desa Klareyan menyampaikan sudah melakukan pendataan terhadap subjek penerima Tanah Objek Reforma Agraria, namun karena mengetahu wilayahnya menjadi Program Strategis Nasional Pembangunan pembangkit listrik maka prosesnya berhenti. Pada saat datang dilokasi Tim Ombudsman RI masih melihat hamparan tambak ikan yang masih digarap oleh masyarakat.

Foto Salah satu objek TORA di Kab Pemalang

Sedangkan pada 2 lokus objek lainnya disampaikan terdapat 2 permasalahan yang menghambat terjadinya redistribusi tanah kepada masyarakat yaitu yang pertama terdapat 2 kelompok masyarakat yang bertikai mengenai penetapan Subjek penerima Objek Reforma Agraria, lalu yang kedua adalah terdapat Program Strategis Nasional pada objek TORA sehingga proses redistribusi kepada masyarakat berhenti. Terhadap 2 permasalahan inilah pemerintah perlu hadir mengatur dan memperjelas melalui regulasi sebagai bentuk kepastian dalam penyelesaian permasalahan reforma agraria di lapangan.

2. Pandangan Stakeholders

Di samping meminta keterangan kepada GTRA di beberapa daerah tersebut, Ombudsman RI mengumpulkan data dan informasi dari stakeholder terkait melalui Focus Group Discussion (FGD). Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) menyampaikan[25] RPJM 2015-2019 menunjukkan bahwa konsentrasi terbesar pada legalisai aset (4,5 jt ha).Pemerintah tidak serius dan lurus dalam menyelesaikan konflik agraria.

Pandangan lain yang dikemukakan adalah mengenai esensi reforma agraria yang mestinya menyelesaikan ketimpangan kepemilikan tanah, konflik agraria. Namun realitasnya reforma agraria lebih mengarah pada pensertipikatan tanah biasa (layanan umum sertipikasi bukan agraria reform). Hal ini muncul karena tidak adanya ketimpangan yang dipulihkan, konflik agraria struktural tidak disentuh, dan indikator keberhasilan hanya berbasis jumlah bidang/sertipikat semata. Di samping itu, hal ini juga dapat terlihat dari target capaian Kementerian ATR/BPN pada RPJM tahun 2020-2024 yang diukur dengan indikator jumlah bidang sebanyak 132 ribu bidang yang disertipikatkan. Porsi sertifikasi makin besar dan mendominasi target keseluruhan 4,5 juta hektar. Ketimbang target redistribusi tanah dari tanah terlantar, HGU/HGB habis dan HGU bermasalah, yang porsinya semakin kecil.

Penguatan kelembagaan reforma agraria yang dijanjikan presiden pada tanggal 24 September 2019 lalu, saat peringatan Hari Tani Nasional tidak terealiasi. Dalam konteks reforma agraria, Konsorsium Pembaharuan Agraria berpandangan agar KLHK bersama dengan ATR/BPN memastikan bahwa identifikasi TORA yang dilakukannya ‘well delivered’ ke tangan rakyat

[25] FGD Ombudsman tertanggal 18 Agustus 2021

prioritas RA. Artinya, hingga TORA KLHK tersebut berhasil diredistribusikan kepada rakyat yang berhak. Termasuk bertanggung-jawab, apabila terjadi banyak ketidakcocokan hasil identifikasi dan pelepasan TORA KLHK dengan tujuan RA dan usulan lokasi masyarakat (LPRA).

Pada kesempatan yang sama,Akadimisi dari Universitas Gadjah Mada Maria S Sumarjono[26] mengemukakan pandangannya atas implementasi reforma agraria saat ini. Berbagai kendala yang menyebabkan kurang gesitnya kerja-kerja Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) sesuai pengamatan di lapangan antara lain karena beberapa faktor yaitu :

1. belum tersedianya kebijakan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria dalam rangka RA yang komprehensif,
2. upaya penyelesaian konflik belum menyentuh akar permasalahan,
3. rencana penyelesaian konflik belum disertai tenggat waktu penyelesaian yang jelas,
4. anggaran pelaksanaan RA dan penyelesaian konflik belum merupakan prioritas

Selanjutnya berangkat kondisi kekuranglancaran kerja-kerja GTRA maka hal tersebut dijawab dengan komitmen Presiden untuk akselerasi penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah pada penghujung 2020. Realisasi komitmen tersebut adalah terbentuknya “Tim Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria dan Penguatan Kebijakan Reforma Agraria Tahun 2021” melalui Keputusan Kepala Staf Kepresidenan RI Nomor 1B/T Tahun 2021. Tim diketuai Kepala Staf Kepresidenan, Menteri ATR/Kepala BPN sebagai Wakil Ketua I dan Menteri LHK sebagai Wakil Ketua II.

Kemudian dari 71 lokasi terdapat 3 lokasi yang sudah diredistribusi, 13 lokasi masuk ke dalam prioritas I dan siap diredistribusi pada tahun 2021. Prioritas II menyelesaikan delapan konflik tahun 2021 untuk diredistribusikan pada 2022. Prioritas III menyelesaikan 11 sengketa/konflik pada 2022 untuk diredistribusikan pada 2022 atau 2023. Sisanya, 36 LPRA akan ditangani oleh Kementerian ATR/BPN.

Sementara, menurut Kantor Staf Presiden[27] terdapat beberapa hal yang disampaikan dalam percepatan penyelesaian konflik agraria dan penguatan reforma agraria 2021. Data pengaduan agraria yang diterima istana melalui Kantor Staf Presiden terdapat 1202 kasus yang terdiri dari:

Tabel 2.7 Data Pengaduan Agraria yang diterima KSP Tahun per Desember 2021

No	Keterangan
1	255 kasus kehutanan
2	32 kasus asset TNI/Polri
3	353 Kasus perkebunan
4	363 kasus asset BUMN (299 kasus PTPN, 128 kasus Perhutani)
5	56 kasus infrastruktur
6	21 kasus transmigrasi
7	122 kasus lainnya (privat)

[26] FGD Ombudsman tertanggal 18 Agustus 2021
[27] FGD Ombudsman tertanggal 9 Desember 2021

Pada tahun 2021 terdapat 137 Lokasi prioritas (32 non Kawasan hutan (ATR/BPN) dan 105 kawasan hutan (KLHK). Sedangkan arah strategis Tim Agraria Bersama 2021 terdiri dari :

a. Membangun baseline keputusan dan penguatan kebijakan
b. Membangun kerangka dan model percepatan penyelesaian konflik berbasis tipologi
c. Membangun model kolaborasi dan mekanisme kerja

Terdapat beberapa tantangan dalam penyelesaian konflik agraria dalam konteks reforma agraria yaitu

a. Masih belum memadainya Data pendukung Subjek dan Objek yang sesuai dengan kondisi *real* di lapangan;
b. Terdapat *Gap* Informasi Laporan dengan Kondisi Lapangan
c. Dinamika antar kelompok subjek penerima tanah di lapangan
d. Tantangan ketersediaan anggaran di K/L teknis
e. Ekosistem birokrasi K/L yang bertahap dan memerlukan proses

Meskipun demikian, terdapat beberapa hasil yang telah dicapai sebagai berikut :

a. terbit 6.312 sertipikat seluas 1.985,6 Ha yang tersebar di 7 Provinsi dan 8 Kabupaten hasil penyelesaian konflik prioritas 2021;
b. 8 lokasi dalam proses penanganan dengan target diselesaikan dalam tahun 2021;
c. 3 usulan hutan adat di Kab. Sigi dalam finalisasi pembuatan SK Penetapan Hutan Adat
d. 24 usulan hutan adat & 78 lokasi penguasaan dalam kawasan hutan dalam penanganan

Selanjutnya berdasarkan keterangan kementerian ATR/BPN[28] dalam diperoleh gambaran mengenai reforma agraria khususnya dalam penyelesaian konflik dan redistribusi tanah berdasarkan arahan presiden pada tanggal 2 Desember 2020, 3 Desember 2020, 21 Desember 2020 tentang reforma agrarian dan penyelesaian konflik agrarian agar melakukan percepatan penyelesaian konflik agrarian, penguatan kebijakan reforma agraria dan perhutanan sosial. Kemudian digambarkan usulan lokasi prioritas reforma agraria sebagai berikut :

Tabel 2.8 Data Usulan LPRA dari Masyarakat

Usulan Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) untuk TORA dari CSO (KPA, SPI, dan Gema PS)

CSO Pengusul	Jumlah Lokasi Yang Diusulkan	Tindak Lanjut							Yg bisa T/L	Sisa
		Telah diredis	Prioritas 1		Prioritas 2		Prioritas 3			
			Semula	Menjadi	Semula	Menjadi	Semula	Menjadi		
KPA	32	1	9	10	4	3	5	4	18	14
SPI	24	3	1	2	3	4	4	4	11	13
GEMA PS	16	-	4	4	1	1	2	2	7	9
JUMLAH	**72**	**4**	**14**	**16**	**8**	**8**	**11**	**10**	**36**	**36**

Keterangan:
P1: Penanganan dan penyelesaian konflik tahun 2021, pelaksanaan redistribusi tanah tahun 2021
P2: Penanganan dan penyelesaian konflik tahun 2021, pelaksanaan redistribusi tanah tahun 2022
P3: Penanganan dan penyelesaian konflik tahun 2022, pelaksanaan redistribusi tanah tahun 2022/2023

[28] FGD Ombudsman tertanggal 18 Agustus 2021

Tabel 2.9

LPRA Berdasarkan Status Tanahnya (Prioritas 1) : Penyelesaian Konflik dan Pelaksanaan Redistribusi tanah pada tahun 2021

16 Lokasi Prioritas 1

Selesai Redistribusi

Status Tanah	Lokasi
Eks HGU Perkebunan Swasta	Kab. Buleleng, Bali (**KPA**)
	Kab. Bengkulu Utara, Bengkulu (**KPA**)
	Kab. Kolaka Timur, Sulawesi Tenggara (**KPA**)
Pelepasan Kaw. Hutan	Kab. Tanjung Jabung Barat, Jambi (**KPA**)
Tanah Transmigrasi	Kab. Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara (**KPA**)
TOL (heredistribusi)	Kab. Nganjuk (Jawa Timur) (**GEMA-PS**)

On Process

Status Tanah	Lokasi
Eks HGU Perkebunan Swasta	Kab. Bengkulu Tengah, Bengkulu (**KPA**)
	Kab. Kepahiang, Bengkulu* (**SPI**)
	Kab. Minahasa Selatan, Sulawesi Utara (**KPA**)
	Kab. Semarang, Jawa Tengah (**KPA**)
	Kab. Ciamis, Jawa Barat (**KPA**)
	Kab. Lebak, Banten (**KPA**)
	Kab. Pemalang, Jawa Tengah** (**GEMA-PS**)
Hak Pakai	Kab. Lebak, Banten (**SPI**)
Pelepasan Kaw. Hutan	Kota Batu, Jawa Timur (**GEMA-PS**)
TMKH	Kab. Malang, Jawa Timur(**GEMA-PS**)

Keterangan

* : PT Agricinal dan PT Ikahasfarm baru sebagian luas yang dapat ditindaklanjuti karena masih terdapat permasalahan di lokasi (CSO Pengusung tidak Pro Aktif)
** : PT Kencana Sikasur di Kabupaten Pemalang, kemungkinan akan menjadi P2/P3, karena terdapat permasalahan subjek

Kemudian pada FGD tertanggal 9 Desember 2021, Wamen ATR/BPN juga menyampaikan progress redistribusi tanah pada LPRA sebagaimana tergambar di bawah ini:

Tabel 2.10

Progress Redistribusi Tanah Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) Prioritas I

16 Lokasi Prioritas 1

Selesai Redistribusi (8 lokasi)

No	Lokasi	Sumber Tanah
1	Kab. Buleleng, Bali	Eks HGU Perkebunan Swasta
2	Kab. Bengkulu Utara, Bengkulu*	
3	Kab. Kolaka Timur, Sulawesi Tenggara	
4	Kab. Bengkulu Tengah, Bengkulu	
5	Kab. Semarang, Jawa Tengah	
6	Kab. Tanjung Jabung Barat, Jambi	Pelepasan Kawasan Hutan
7	Kab. Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara	Tanah Transmigrasi
8	Kab. Nganjuk, Jawa Timur	TOL (her redistribusi)

On Process (8 lokasi)

No	Lokasi	Sumber Tanah
1	Kab. Kepahiang, Bengkulu	Eks HGU Perkebunan Swasta
2	Kab. Minahasa Selatan, Sulawesi Utara	
3	Kab. Ciamis, Jawa Barat	
4	Kab. Lebak, Banten	
5	Kab. Pemalang, Jawa Tengah**	
6	Kab. Lebak, Banten	Hak Pakai
7	Kota Batu, Jawa Timur	Pelepasan Kawasan Hutan
8	Kab. Malang, Jawa Timur	TMKH

Keterangan

* : PT Agricinal baru sebagian luas yang dapat ditindaklanjuti karena masih terdapat permasalahan di lokasi (CSO Pengusung tidak Pro Aktif)
** : PT Kencana Sikasur di Kabupaten Pemalang masih terdapat permasalahan subiek calon penerima redistribusi tanah (bukan kewenangan Kementerian ATR/BPN).
Lokasi redistribusi dari penyelesaian konflik agraria

Total Redistribusi yang sudah diserahkan : 6.312 bidang/ 4.660 KK / 2.531,6 Ha

Di samping itu juga dipaparkan beberapa lokasi yang diamati Ombudsman sebagai berikut :

Tabel 2.11

Lokasi Prioritas Yang Diamati Ombudsman RI dan Bersinggungan dengan LPRA

No.	Lokasi LPRA	Target Prioritas
1	Eks HGU PT Sikasur di Desa Sodong, Kabupaten Pemalang, Provinsi Jawa Tengah	Prioritas I
2	Desa Tulungrejo, Kecamatan Bumiaji Kabupaten Kota Batu Tukar Menukar Kawasan Hutan	Prioritas I
3	Areal PTPN XII di Desa Curahmongko, Kabupaten Jember, Jawa Timur	Prioritas II
4	Eks HGU PT Kismo Handayani di Desa Soso, Kabupaten Blitar, Provinsi Jawa Timur	Prioritas II
5	Blok 37 Kota Pematangsiantar, Kecamatan Siantar Martoba bekas HGU No. 1/Talun Kondot a.n PTPN III (Persero)	Prioritas III

Pada FGD tersebut juga menghadirkan Kementerian Dalam Negeri yang menyampaikan mengenai pembentukan tim GTRA Provinsi/Kab/Kota belum semuanya terbentuk. Kemudian berkomitmen akan diterbitkan himbauan kepada pemerintah daerah untuk pembentukan GTRA. Selanjutnya pasca pertemuan dengan Ombudsman tersebut, terbit Kementerian Dalam Negeri Nomor: 590/5747/Bangda perihal pembentukan dan penetapan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di Daerah tertanggal 15 Desember 2021 yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia. Pada intinya menindaklanjuti pertemuan dengan Ombudsman tertanggal 9 Desember 2021 maka disampaikan :

1. Hasil inventarisasi Ditjen Bina Pembangunan Daerah Kemendagri diperoleh hasil pembentukan GTRA Provinsi dan Kabupaten/Kota per tanggal 30 November 2021 sebagai berikut :
   a. 34 Provinsi telah membentuk GTRA Provinsi
   b. 249 Kabupaten/Kota di 32 Provinsi telah membentuk GTRA Kabupaten/Kota.
2. Selain pembentukan GTRA diperlukan adanya pengalokasian anggaran dan pelaksanaan dukungan reforma agraria sebagai program nasional yang diintegrasikan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan APBD sesuai dengan Lampiran Permendagri Nomor 17 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2022 dan Permendagri Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2022.
3. Berdasarkan hal tersebut, diminta kepada Bupati/Walikota untuk dapat mendukung pelaksanaan reforma agraria melalui:
   a. Pembentukan dan penetapan Surat Keputusan GTRA di tingkat Kabupaten/Kota
   b. Melaksanakan tugas dan fungsi keanggotaan reforma agraria di tingkat Kabupaten/Kota;
   c. Mengarahkan perangkat daerah yang membidangi urursan pertanahan untuk berkoordinasi dengan Kantor Pertanahan BPN dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi program dan kegiatan, dan
   d. Mengarahkan perangkat daerah terkait untuk sinkronisasi dan harmonisasi program dan kegiatan khususnya dalam mendukung reforma agraria pada penataan akses.
4. Kepada Gubernur agar melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan dukungan program reforma agraria.

3. Gambaran Laporan Masyarakat

Di samping data/informasi dari sumber penyelenggara negara atau institusi yang bertanggungjawab melaksanakan reforma agraria selanjutnya akan permasalahan reforma agraria dalam konteks pelayanan pertanahan diperoleh dari laporan masyarakat yang disampaikan kepada Ombudsman RI sebagai berikut:

1. Konflik agraria di Jambi

   Pokok Permasalahan :
   Belum adanya penyelesaian permasalahan konflik penguasaan lahan antara Masyarakat Suku Anak Dalam dengan PT Berkat Sawit Utama (dahulu bernama PT Bangun Desa Utama, PT Asiatic Persada dan PT Agro Mandiri Semesta), serta adanya dugaan Maladministrasi terkait penerbitan perpanjangan Sertipikat Hak Guna Usaha atas nama PT Berkat Sawit Utama yang masih terdapat permasalahan.

   Deskripsi kasus :

   Pelapor adalah perwakilan kelompok masyarakat Suku Anak Dalam (SAD) dan Petani dari Kabupaten Batanghari dan Mauro Jambi yang berkonflik dengan PT Berkat Sawit Utama terkait sengketa penguasaan lahan di Desa Bungku, Kecamatan Bajubang, Kabupaten Batanghari, Provinsi Jambi.

   Konflik lahan tersebut sudah terjadi sejak tahun 1989 dan hingga saat ini belum memperoleh penyelesaian. Di satu sisi perusahaan telah memiliki Sertipikat Hak Guna Usaha dan di sisi lain masyarakat terus menyampaikan klaim atas tanah yang dianggap sebagai tanah ulayat/ tanah adat;

Terhadap permasalahan sengketa Masyarakat Suku Anak Dalam dengan PT Berkat Sawit Utama telah dilakukan beberapa kali pertemuan diantaranya dengan Jajaran Pemerintah Kabupaten Batanghari dan Kantor Pertanahan Kabupaten Batanghari. Dalam pertemuan pada tanggal 26 Maret 2019, menurut Pelapor telah disampaikan bahwa pihak perusahaan akan melepaskan tanah seluas 3.700 Ha sebagai bagian tawaran penyelesaian konflik karena pada waktu yang sama perusahaan tengah memohonkan perpanjangan Hak Guna Usaha. Kasus tersebut sampai saat ini belum memperoleh penyelesaian.

Upaya Penyelesaian

Terhadap permasalahan Pelapor telah dilakukan pembahasan pada tanggal 7 Agustus 2020 yang melibatkan Jajaran Kementerian ATR/BPN, Pemerintah Provinsi Jambi, Bupati Batanghari, Kepala Kanwil BPN Provinsi Jambi, Polda Jambi, Polres Batanghari, Kantor Pertanahan Kabupaten Muaro Jambi, Kantor Pertanahan Kabupaten Batanghari, Ketua Lembaga Adat Batanghari, dan perwakilan masyarakat Suku Anak Dalam. Pada intinya hasil rapat menyepakati untuk:

a. Dibentuk Tim Penyelesaian Masalah Konflik antara PT. Berkat Sawit Utama dengan Suku Anak Dalam 113 (SAD 113) yang diketuai oleh Asisten I Bidang Pemerintahan Kabupaten Batanghari;
b. Tim Bertugas melakukan verifikasi terhadap masyarakat SAD 113 yang belum memperolah pergantian hak nya terkait dengan penerbitan HGU Nomor 1 Tahun 1987 atas nama PT. Berkat Sawit Utama;
c. Hasil verifikasi tim untuk dilaporkan kepada Pengarah, Menteri ATR/BPN RI dan Gubernur Jambi. Selanjutnya akan ditetapkan lokasi yang akan diberikan kepada SAD 113 hasil verifikasi;
d. Terhadap lokasi yang telah ditetapkan akan ditindaklanjuti dengan legalisasi aset tanah dengan subjek hak secara komunal dalam bentuk koperasi.

Dalam rentang waktu sejak tahun 2020 hingga saat ini telah dilakukan verifikasi subjek penerima tanah redistribusi oleh tim Pokja Provinsi Jambi dan telah disepakati sebanyak 744 jiwa berdasarkan Surat Gubernur Jambi kepada Menteri ATR/BPN

Kendala Penyelesaian

1. Belum adanya kesepakatan objek tanah redistribusi karena memerlukan persetujuan dan kesepakatan antara PT. BSU dan harapan dari masyarakat;
2. Tim Pokja hanya mampu memfasilitasi hingga penentuan subjek penerima redistribusi dan meminta Kementerian ATR/BPN dalam proses fasilitasi penentuan objek tanah redistribusi;
3. Kementerian ATR/BPN hanya bersikap pasif dan menunggu kesediaan dari PT. BSU dalam menentukan objek tanah yang menurut Ombudsman RI seharusnya para pihak baik Kementerian ATR/BPN hingga pemerintah provinsi berperan aktif mendorong penyelesaian atas redistribusi tanah ini.

2. Konflik agraria di Batu, Malang

Pokok Permasalahan :

Permasalahan tindaklanjut permohonan atas hak milik tanah negara bekas perkebunan Belanda Verponding 754 melalui program redistribusi tanah lewat objek landreform. Serta adanya dugaan maladministrasi berupa penundaan berlarut oleh Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kab Malang dalam menyelesaian permohonan masyarakat tersebut.

Deskripsi kasus

Pelapor adalah kuasa dari para petani penggarap tanah negara eks perkebunan Belanda bekas verponding 754 di Desa Dusun Junggo, Tulungrejo Kecamatan Bumiaji Kota Batu Jawa Timur seluas 127,15 Ha. Warga mengaku telah menguasai tanah secara turun temurun dan melakukan penggarapan sejak tahun 1942. Dalam perkembangannya di objek

tanah tersebut ada pengakuan dari TNI AU selanjutnya pada tahun 1993 tanah Verponding 754 ditukarkan oleh TNI-AU dengan tanah Perhutani di wilayah Kecamatan Pakis/Jabung. Meskipun demikian, warga tetap menguasai dan menggarap tanah tersebut. Kemudian terbit Surat Sekertariat Jenderal Departemen Kehutanan tanggal 2 Desember 1989 menegaskan mengenai tanah GABES II bukan merupakan tanah kawasan hutan.

Pada tanggal 15 Oktober 1999 Pelapor mengajukan permohonan Hak Milik atas tanah garapan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Malang. Tanggal 2 Desember 1999 BPN Kabupaten Malang tahun 2013 telah melakukan pengukuran di lahan Gabes II dan Gimbo oleh Kanwil BPN Jawa Timur, BPN Kota Batu. Akan tetapi permasalahan tersebut sampai saat ini belum memperoleh penyelesaian.

Upaya penyelesaian

1) Kanwil BPN Jawa Timur mengemukakan bahwa terhadap permasalahan tersebut telah dilakukan overlay Lokasi tanah Gabes II (Verponding 754) yang terletak di Dusun Junggo, Desa Tulungrejo, Kecamatan Bumiaji, Kota Batu dengan Peta kawasan Hutan (SK 2137/MenLHK-PKTL/KUH/PLA.2/4/2017 Tahun 2017). Hasilnya menunjukkan lokasi tersebut terindikasi masuk dalam kawasan hutan produksi dan untuk tanah Gimbo (Verponding 2204) masuk ke dalam kawasan Taman Hutan Rakyat (Tahura).
2) Kanwil BPN Jawa Timur telah berkomunikasi dengan Kelompok Tani menyampaikan langkah yang dapat dilakukan Kelompok Tani dengan cara:
   a. Kelompok Tani melakukan permohonan kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk pelepasaan kawasan hutan;
   b. Jika tidak bisa dilepaskan, maka opsi dengan mekanisme perhutanan sosial dengan distribusi manfaat.

Kendala Penyelesaian:

1) Lokasi terindikasi masuk ke dalam Kawasan hutan sehingga memerlukan permohonan dan penetapan pelepasan Kawasan hutan. Akan tetapi belum ada keputusan atas permasalahan ini.
2) Masih memerlukan tindaklanjut penanganan berupa pendataan ulang oleh Kantor Pertanahan Kota Batu, Malang apabila permohonan pelepasan Kawasan Hutan oleh KLHK disetujui
3) Belum adanyaTim dari Pemerintah Kota Batu yang dibentuk untuk mendampingi dan melakukan inventarisasi bersama terkait dengan penyelesaian permasalahan dimaksud.

3. Konflik Curahnongko, Jember

Pokok permasalahan :
Belum adanya tindaklanjut permohonan redistribusi sisa tanah hak erpacht di wilayah perkebunan Kalisenen seluas ± 332 di Desa Curahnongko, Kecamatan Tempurejo, Jember yang telah dikelola masyatakat secara berkelanjutan yang sebagiannya di klaim oleh PTPN XII. Terkait hal ini diduga terjadi maladministrasi dalam penyelesaian permohonan warga.

Deskripsi kasus

Sejak tahun 1942 warga Desa Curahnongko telah membuka dan mengelola tanah untuk pertanian seluas ± 332 di Desa Curahnongko, Kecamatan Tempurejo, Jember yang berada disekitar perkebunan belanda (NV Landbouw Maatschappit out Djember (LMOD) dan NV Maatschappit tot Exploitatie der Vereeningdo Mayang. Kemudian tanah tersebut dianggap sebagai tanah bekas perkebunan barat (erpacht) sehingga dinasionalisasi oleh pemerintah. Pada era reformasi masyarakat kembali melakukan penggarapan atas objek tanah tersebut.

Kemudian atas objek tanah tersebut sebagiannya masuk ke dalam HGU PTPN XII. Konflik antara warga dan PTPN semakin berkepanjangan. Kasus tersebut sampai saat ini belum memperoleh penyelesaian.

Upaya penyelesaian

Warga menuntut adanya pengembalian objek tanah seluas ± 332 di Desa Curahnongko, Kecamatan Tempurejo, Jember. Atas konflik tersebut telah dilakukan pertemuan dengan sejumlah pihak, selain itu juga dilakukan pengukuran di areal HGU. Kemudian dibentuk Tim Penyelesaian Kasus Tanah Curahnongko

Kendala Penyelesaian :

Salah satu yang menjadi kendala dalam penyelesaian konflik agraria ini adalah mengenai penghapusan aset atas objek tanah oleh PTPN XII. Sementara penghapusan aset tersebut berkaitan dengan regulasi yang berlaku di lingkungan Kementerian BUMN.

B. Analisis terhadap Implementasi dan Kendala Penyelesaian Konflik Agraria dan Redistribusi Tanah

Sebelum membahas lebih lanjut implementasi penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah dapat dilihat hasil penelusuran Ombudsman mengenai data konflik agraria pada bagan di bawah ini

Tabel 2.12 Data Permasalahan atau Konflik Agraria

Data Konflik Agraria	Keterangan	Sumber Data
241	122 kasus perkebunan 41 kasus kehutanan Data pada tahun 2020	KPA
1202	229 kasus PTPN 128 kasus perhutani kasus aduan konflik agraria yang masuk ke kantor staf presiden sejak 2016-1021	Kantor Staf Presiden data per November 2021
547	konflik agraria diadukan kepada Komnas Ham sejak tahun 2012-2019	Komnas Ham (catatan akhir tahun 2020)
1849	6 Laporan terkait langsung dengan substansi TORA laporan masyarakat terkait pelayanan agraria di laporkan kepada Ombudsman pada tahun 2020 Pada tahun 2021	Data Ombudsman RI
ATR/BPN menerima usulan lokasi yang menjadi LPRA dari CSO terdiri dari SPI, KPA, dan Gema PS)	Total 72 lokasi LPRA dan tercatat 36 diantaranya masuk Prioritas untuk ditangani. Sisanya belum masuk prioritas	Kementerian ATR/BPN

Sementara data berikutnya yang dapat diambil adalah skema penyelesaian konflik agraria yang saat ini ditempuh oleh GTRA

Tabel 2.13 Data Permasalahan atau Konflik Agraria Berdasarkan Wilayah

Wilayah	Rincian Konflik Agraria	Penyelesaian Konflik melalui GTRA	Penyelesaian Konflik melalui jalur hukum (yang ditempuh warga)	Keterangan
Jawa Timur	HGU Habis Perkebunan Swasta PT. Kismo Handayani di Kabupaten Blitar	Difasilitasi oleh GTRA tidak tercapai kesepakat an penyelesaian	Upaya hukum oleh Kelompok Handayani Lestari mengajukan atas perpanjangan HGU.	
Jambi	-Konflik antara PT. Berkah Sawit Utama (PT. BSU) dengan masyarakat transmigrasi (235 KK) UPT unit XXII Desa Tanjung Sari tumpang tindih dengan lahan HGU Asiatik. - Konflik HGU antara masyarakat dengan PT. Boneo Karya Cipta (BKC) di desa sungai gelam - Konflik Tanah Objek Landreform (TOL) di Desa Tarikan Kec. Kumpeh Ulu	Difasilitasi oleh GTRA kendala dalam penyelesaian adalah belum adanya regulasi penyelesaian sebelum berlakunya Perpres Nomor 86 tahun 2018 Difasilitasi oleh GTRA Difasilitasi oleh GTRA	Selanjutnya perusaaan menempuh jalur hukum Selanjutnya pihak menempuh jalur hukum	
Cianjur	Konflik atas eks HGU PT. Kencana Sikasur	Difasilitasi oleh GTRA Kabupaten Pemalang dengan akan melakukan musyawarah kembali		
Sumut	Konflik di Kelurahan Tanjung Pinggir, Kec. Siantar Martoba, Kota Pematang Siantar Sumut terkait dengan aset PTPN III	Gugus Tugas Reforma Agraria Provinsi Sumatera Utara akan menyampaikan penanganan TORA dan usulan permohonan agar terdapat kebijakan dari Pemerintah Pusat terkait penghapusbukuan aset PTPN III tersebut mengingat penghasilan		Surat Nomor : BUMU/X/467/2021 PTPN III (Persero) selaku pemegang aset tetap berpedoman pada mekanisme penghapusbukuan dan pemindahtangan aktiva tetap sebagaimana

	- Koflik di Kelurahan Tanjung Pinggir, Kecamatan Siantar Martoba, Kota Pematangsiantar - Konflik di Desa Sei Kopas, Kecamatan Bandar Pasir Mandoge, Kabupaten Asahan	masyarakat yang dibawah UMR tiap bulannya dan diharapkan ditetapkan menjadi LPRA Prioritas II di tahun 2022 Dalam proses penyelesaian dan fasilitasi Gugus Tugas Reforma		diatur dalam Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor : PER-02/MBU/2010
Kabupaten Bogor	- Koflik di lahan eks HGU milik PT Heavea. - Konflik di lahan eks HGU di Nanggung Kec. Nanggung, Kab Bogor. - Konflik di lahan eks HGU di Desa Curug Bitung Kec. Nanggung Kab Bogor. - Konflik di lahan eks HGU di Desa Cisarua Kec. Nanggung, Kab. Bogor	Dalam proses penyelesaian dan fasilitasi Gugus Tugas Reforma Agraria		

Secara umum tipologi penyelesaian konflik yang ada dalam objek TORA dibagi menjadi beberapa hal :

1. Tipologi objek tanah yang masuk dalam kawasan hutan
2. Tipologi objek tanah yang masuk statusnya tercatat sebagai aset/ Barang Milik Negara atau sebagai aset BUMN/ kekayaan negara yang dipisahkan
3. Tipologi objek tanah yang memerlukan penyelesaian sengketa objek dan subjek bidang tanah.

Berdasarkan data tersebut Ombudsman akan menganalisis beberapa aspek:

1. Regulasi atau Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Tidak komprensif

Perpres 86/ 2018 tentang Reforma Agraria mengamanatkan bahwa penanganan sengketa dan konflik agraria diatur dengan Peraturan Menteri. Namun Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesain Kasus Pertanahan tidak secara spesifik diterbitkan dalam kerangka reforma agraria. Dari sisi materi atau substansi konflik agraria tidak diatur dalam Perpres 86/ 2018, seperti substansi konflik agraria yang berkaitan dengan

Kawasan Hutan, aset negara/ BMN serta proyek strategis nasional. Hal ini mengakibatkan ketidaksikronan regulasi antar instansi, sehingga konflik tidak tertangani dengan baik.

Dari sisi regulasi pengaturan mengenai reforma agraria merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Sedangkan pada Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang penyelesaian penguasaan tanah dalam Kawasan hutan juga mengatur salah satunya mengenai perubahan batas Kawasan hutan yang berada dalam sumber tanah objek reforma agraria dari Kawasan hutan.

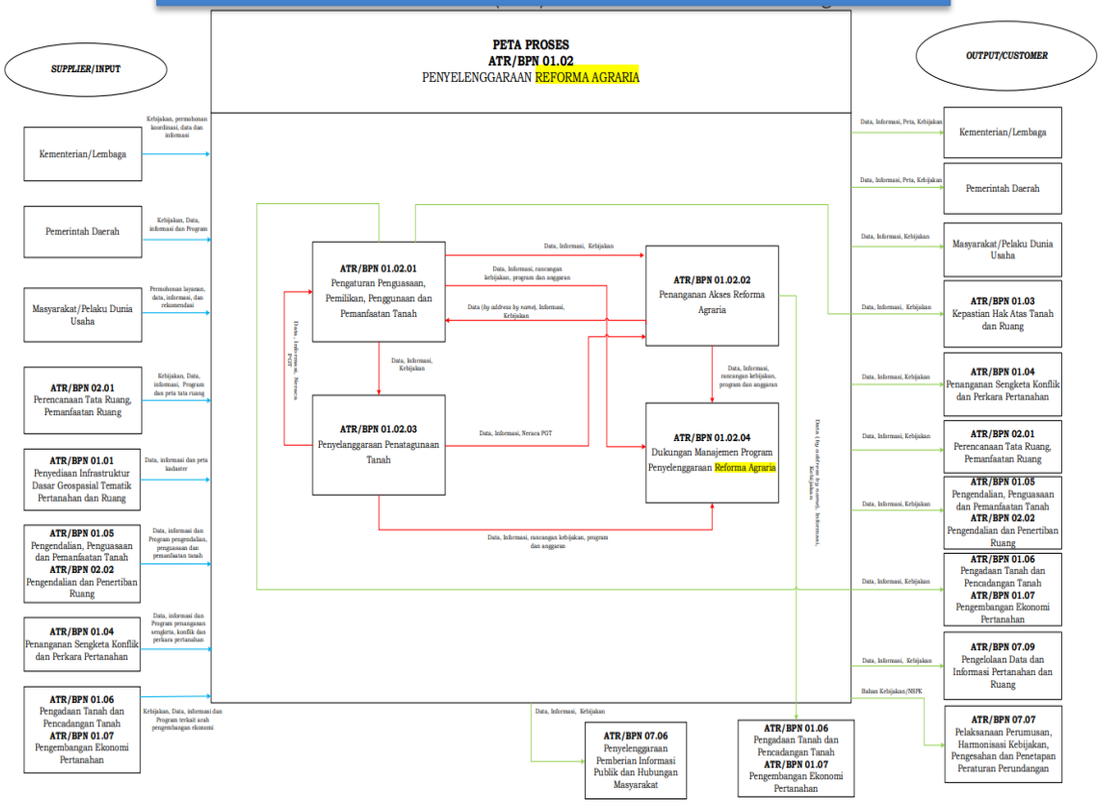
Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 memandatkan beberapa peraturan turunan sebagai tindaklanjut operasional dengan frasa yang digunakan “Petunjuk lebih lanjut atas peraturan presiden tentang reforma agraria tersebut di atur oleh peraturan Menteri terkait”. Peraturan Menteri terkait yang dimaksud untuk diatur lebih lanjut yaitu :

a. Mengenai redistribusi tanah non pertanian diatur dengan Peraturan Menteri (Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018).
b. Mengenai penanganan sengketa dan konflik agraria diatur dengan Peraturan Menteri (Pasal 17 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018).
c. Mengenai mekanisme dan tata kerja Tim Reforma Agraria Nasional diatur dengan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (Pasal 23)
d. Mengenai mekanisme dan tata kerja gugus tugas reforma agraria pusat diatur dengan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (Pasal 23).
e. Mengenai pengalihan hak atau pengalihfungsian TORA diatur dengan Peraturan Menteri (Pasal 25)

Berkaitan dengan susbtansi dalam pembahasan ini, terdapat beberapa Peraturan Menteri ATR/BPN yang telah diterbitkan sebagai berikut :

a. Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar.
b. Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesain Kasus Pertanahan.
c. Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 29/2021 tentang Peta Proses Bisnis Kementerian ATR/BPN.

Gambar Alur Proses Bisnis Penyelenggaraan Reforma Agraria



Dalam konteks penyelesaian konflik agraria Menteri ATR/BPN telah menerbitkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Peraturan tersebut bersifat umum untuk konflik, sengketa dan perkara pertanahan yang berkaitan dengan layanan pertahanan dalam lingkup lingkup kewenangan Kementerian ATR/BPN. Akibatnya beberapa konflik agraria khususnya dalam kerangka reforma agraria yang bersifat lintas sektoral atau instansi tidak secara komprehensif diakomodir dalam peraturan ini.

Hal ini berbeda dengan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan. Peraturan Presiden in secara operasional telah ditindaklanjuti melalui sejumlah peraturan pelaksana, diantaranya Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 79 Tahun 2014, PB.3/Menhut-II/2014, 17/PRT/M/2014, 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan tertanggal 17 Oktober 2014.

Tidak komprehensifnya pengaturan mengenai peraturan bersama atau petunjuk teknis yang bisa menjadi pedoman bersama dalam regulasi reforma agraria sehingga hal ini mengakibatkan tidak singkronnya regulasi antara kementerian atau Lembaga. Hal ini dapat dilihat pada permasalahan objek TORA pada Kawasan hutan, pada asset negara seperti asset BUMN yang mekanisme penyelesaiannya mengacu pada mekanisme sektoral masing-masing instansi. Dengan kata lain persoalan pada reforma agraria tidak terintegrasi dan lintas sector sehingga sangat berpeluang terjadinya penundaan berlarut karena tidak berada dalam satu payung hukum yang sama.

Sementara petunjuk teknis atau peraturan bersama berkaitan dengan TORA termasuk mengenai mekanisme dan tata kerja Tim Reforma Agraria Nasional diatur dengan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Meskipun mandatkan secara eksplisit di dalam Peraturan Presiden ini. Namun tidak ditemukan adanya peraturan teknis mengenai reforma agraria yang diterbitkan oleh Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian

Penguatan regulasi penyelesaian konflik yang komprehensif menjadi point kunci yang perlu dilaksanakan oleh pemerintah sehingga reforma agraria tidak tersandera oleh regulasi teknis yang bersifat sectoral di setiap instansi. Hal ini sejalan dengan arah strategis Tim Agraria Bersama 2021 yang salah satunya membangun baseline keputusan dan penguatan kebijakan. Sesuai juga dengan pandangan Maria S Sumardjono tentang penyelesaian konflik dalam ranngka reforma agraria.

Di samping itu, juga tidak terdapat pengaturan mengenai penyelesaian permasalahan konflik sebelum berlakunya Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018. Salah satunya yang terjadi di Provinsi Jambi yaitu adanya konflik pasca redistribusi tanah objek landreform karena subjek penerima yang berbeda. Penanganan konflik ini lambat dan membutuhkan koordinasi lintas sektor dan hal mendasar dalam konteks kebijakan adalah tidak adanya regulasi yang mengatur secara detail mengenai penyelesaian konflik atas objek redistribusi tanah sebelum berlakunya Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018. Jika ini dibiarkan maka kekosongan hukum ini akan berpengaruh pada pelayanan yang berpotensi terjadinya penundaan berlarut dalam penyelesaian konflik agraria.

2. Belum adanya skema layanan administrasi dalam penentuan subjek dan objek TORA

Hasil pengumpulan data dan keterangan Ombudsman menunjukkan kriteria objek dan subjek TORA telah diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018. Meskipun demikian, terdapat beberapa kriteria dari sisi pekerjaan yang perlu perlu dianalis lebih mendalam relevansinya sebagai objek TORA yang secara filosifis untuk mengatasi ketimpangan penguasaan tanah dan tanah untuk penggarap. Kriteria pekerjaan yang dimaksud antara lain pekerja informal, pegawai tidak tetap swasta, Pegawai Negeri Sipil, Anggota TNI/Polri dan pekerjaan lain yang ditetapkan oleh Menteri.

Kriteria penerima subjek yang begitu luas akan berpengatur pada akurasi penerima manfaat atas objek TORA. Hal ini menjadi bagian yang perlu dievaluasi kembali dalam regulasi reforma agraria. Di samping itu, masih belum memadainya Data pendukung Subjek dan Objek yang sesuai dengan kondisi *real* di lapangan sebagaimana dikemukakan Kantor Staf Presiden dalam FGD Ombudsman RI. Hasil pengumpulan data data yang dilakukan Ombudsman ke beberapa daerah mengambarkan hal serupa sebagaimana terlihat pada bagan di bawah ini :

Tabel 2.14 Kendala Penentuan Subjek dan Objek TORA

Kendala Penentuan Subjek dan Objek	Wilayah
Adanya usulan masyarakat mengenai objek dan subjek TORA yang berdimensi konflik	Provinsi Sumatera Utara
Peta Lokasi Usulan TORA yang dimohonkan Bupati tidak sesuai dengan berkas permohonan masyarakat sehingga terkendala saat dilakukan validasi data.	Provinsi Sumatera Utara
Luas penguasaan bidang tanah masyarakat yang dimohonkan sebagai objek TORA masih bersifat prakiraan di atas peta sehingga berpotensi menimbulkan salah perhitungan luas pada saat pelaksanaan Inventarisasi dan verifikasi di lapangan	Provinsi Sumatera Utara
Permohonan TORA yang diajukan para Bupati tidak sepenuhnya berada dalam peta Indikatif TORA dan masih banyak areal Pemukiman, fasum-fasos, persawahan/perladangan yang belum termasuk dalam alokasi indikatif	Provinsi Sumatera Utara
Adanya LPRA eks HGU Swasta yang masih dalam tahap pembahasan di tingkat Pemerintah Daerah	Provinsi Jawa Barat

dan menunggu keputusan dari Kantor Staf Presiden	
objek tanah lokasi TORA beberapa tidak bisa dimanfaatkan karena kondisi yang curam dan rawan	Kabupaten Bogor
Sebagian Objek TORA masuk ke wilayah kawasan lindung	Kabupaten Bogor
Hanya sebagian kecil lahan yang merupakan dataran	Kabupaten Bogor
Data subjek TORA selalu berubah-ubah akibat dari terjadinya over alih Garapan oleh petani penggarap	Kabupaten Bogor
Terdapat tanah yang berpotensi sebagai TORA dari data kawasan hutan dan eks HGU Swasta yang dikuasai masyarakat	Jawa Timur
Objek TORA memerlukan penyelesaian konflik	Provinsi Jambi, Provinsi Jawa Tengah
Adanya konflik terkait klaim masyarakat pasca penetapan SK Tanah Objek Landreform	Provinsi Jambi
Objek TORA termasuk wilayah program strategis nasional	Kabupaten Pemalang

Data tersebut di atas menunjukkan bahwa penentuan objek TORA dapat dapat berasal dari usulan masyarakat dalam hal ini NGO dan di beberapa keterangan yang diperoleh justru usulan tidak hanya berasal dari NGO tetapi juga berasal dari pemerintah daerah. Secara regulasi tidak eksplisit diatur mengenai pihak-pihak yang dapat mengusulkan Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) ataupun objek TORA. Akibatnya terbuka ruang bagi berbagai pihak yang berkepentingan untuk mengusulkan LPRA dan hal ini berpotensi terjadinya maladministrasi berupa potensi penyalahgunaan wewenang dalam prakteknya. Di sisi lain bisa saja berdampak pada akurasi penerima TORA.

Bagian lainnya pada penentuan subjek dan objek yang dianalisis Ombudsman adalah dalam implementasinya tidak adanya tidak adanya skema layanan administrasi dalam penentuan subjek dan objek TORA. Masyarakat yang diusulkan untuk menerima TORA dan ditetapkan sebagai Subjek LPRA maupun subjek TORA tidak memiliki bukti administrasi yang menunjukkan bahwa yang bersangkutan masuk dalam daftar penerima TORA dan sedang dalam proses. Hal ini akan mengakibatkan tidak adanya perlindungan hukum bagi calon subjek TORA, sehingga jika terjadi permasalahan atau klaim dari pihak lain maka calon subjek TORA tidak memiliki posisi tawar untuk mempertahankan klaimnya.

Selain tidak adanya layanan administrasi penentuan subjek dan objek TORA juga berakibat pada keterbukaan informasi terhadap calon penerima khususnya mengenai proses yang sedang ditempuh oleh instansi dalam penentuan subjek dan objek TORA. Hal lainnya yang tidak kalah penting adalah dari sisi objek. Salah satu data di Kabupaten Bogor mernunjukkan adanya objek TORA yang tidak bisa dimanfaatkan karena kondisi areal yang curam dan rawan. Hal ini semakin menunjukkan bahwa penentuan subjek dan objek tidak terukur dan transparan.

Oleh karena itu, jika proses penentuan subjek dan objek ini tidak dilaksanakan dengan regulasi yang lengkap dan proses yang jelas yang dibingkai dalam satu kerangka layanan administrasi TORA, maka akan berakibat terjadinya potensi maladministrasi yang dilakukan oleh petugas sekaligus disisi lain menjadi celah bagi terjadinya konflik di masa mendatang dan filosofi penataan penguasaan tanah akan bergeser kembali menjadi monopoli penguasaan tanah bagi pihak-pihak yang memiliki akses atau kesempatan menjadi subjek TORA.

Apalagi dengan lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja yang membatasi ketersediaan tanah reforma agraria paling sedikit 30 % dari tanah negara yang diperuntukkan bank tanah (Pasal 126 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja). Dengan demikian, tanpa

dibingkai kerangka layanan administrasi TORA maka tidak tertutup kemungkinan terjadinya tarik menarik kepentingan antara tanah untuk kepentingan umum dan objek reforma agraria. Salah satu yang terjadi di Pemalang menggambarkan ketika terjadi pertentangan antara Proyek Strategis Nasional dengan TORA maka yang muncul sejumlah penolakan dari warga serta ketidakpastian opsi penyelesaian yang diprioritaskan.

3. Belum optimalnya penyelesaian konflik agraria berkaitan dengan aset BUMN/ kekayaan negara yang dipisahkan dan Kawasan Hutan

Salah satu tipologi konflik agraria adalah konflik agraria yang berkaitan dengan aset atau barang milik negara/barang milik daerah. Hasil pengumpulan data Ombudsman menunjukkan benang merah informasi yang sama yaitu konflik agraria berkaitan dengan aset maka akan membutuhkan waktu yang lama untuk penyelesaian. Pihak-pihak yang terlibat juga beragam hasil pengumpulan data menunjukkan di beberapa lokasi terjadi konflik agraria berkaitan dengan aset yaitu antara masyarakat dengan PTPN III di Pematang Siantar, Sumatera Utara, masyarakat dengan PTPN XII di Curahnongko, Jember, Jawa Timur, masyarakat dengan Pemkab Bogor di Tamansari Kabupaten Bogor, Jawa Barat.

Data tersebut hanya bagian kecil dari data yang ada di Ombudsman RI, Komnas Ham, dan instansi pengawas eksternal lainnya. Kantor Staf Presiden mencatat pada tahun 2021 data pengaduan agraria yang diterima KSP berkaitan dengan aset BMN berjumlah 363 kasus yang terdiri dari 299 kasus PTPN, 128 kasus Perhutani.(sebagaimana yang disampaikan pada FGD Ombudsman RI yang lengkapnya telah diuraikan pada Bab terdahulu).

Kompleksitas konflik agraria berkaitan dengan aset ini karena belum adanya paradigma yang sama antar institusi dan regulasi sektoral yang berbeda antar Kementerian/Lembaga. Reforma agraria dan pengelolaan aset negara/daerah berada dalam dua kutup yang saling bertolak belakang. Pada sisi reforma agraria, konflik diselesaikan dan klaim diakui sehingga akan berujung pada redistribusi tanah dan legalisasi aset yang diikuti dengan upaya pemberdayaan bagi penerima. Sedangkan pada sisi lainnya, pengelolaan barang milik negara/daerah berada pada upaya mempertahankan aset.

Hal ini dapat dilihat dari implementasi yang ada di beberapa daerah di antara di Sumater Utara ketika terjadi konflik agraria antara masyarakat dengan PTPN II. Dalam kasus ini PTPN II berpandangan bahwa secara umum mendukung pelaksanaan program reforma agraria sejauh sesuai dengan mekanisme yang berlaku terkait dengan pengelolaan aset di Kementerian BUMN. Sementara regulasi yang dimaksud tidak membuka ruang untuk adanya pelepasan aset kepada masyarakat secara serta merta.

Khusus untuk aset BUMN memiliki rujukan regulasi antara lain Permen BUMN Nomo PER-02/MBU/2010 tentang Tata Cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-03/MBU/03/2021; SE Menteri BUMN No. S-155/MBU/2012 tanggal 27 Maret 2012 Tentang Larangan Hibah Aktiva Tetap BUMN. Regulasi tersebut mengatur proses pelepasan aset tanah PTPN memerlukan persetujuan RUPS terlebih dahulu dan mekanisme yang selama ini dijalankan diprioritaskan melalui penjualan, tukar menukar, ganti rugi, dan/atau penyertaan modal.

Kemudian jika penyelesaiannya dilakukan melalui pelepasan aset maka memerlukan proses atau tahapan selanjutnya. Seperti yang disampaikan kepada Ombudsman bahwa Gubernur diberikan kewenangan menetapkan daftar nominatif pihak yang memperoleh lahan eks HGU dan pelepasan dilakukan dengan ganti rugi oleh pihak penerima lahan kepada PTPN setelah memperoleh izin pelepasan aset dari Menteri BUMN. Hal ini memang dapat memakan waktu yang cukup lama.

Berdasarkan hasil permintaan keterangan melalui FGD yang melibatkan instansi terkait, sampai hari ini belum ada kebijakan final terkait dengan alternatif penyelesaian yang dilakukan. Objek reforma agraria yang dalam tipologi ini seringkali dijumpai pada objek tanah eks HGU PTPN ataupun HGU PTPN yang masih aktif namun terlantar.

Di sisi lain telah ada diskusi dan pembahasan yang difasilitasi oleh Kantor Staf Kepresidenan. Beberapa opsi penyelesaian atas objek tanah yang tercatat dalam aset PTPN diusulkan yaitu :

1. Pelepasan aktiva tetap PTPN dengan melakukan pengurangan penyertaan modal negara pada PTPN sesuai PP Nomor 44 Tahun 2005;
2. Pengaktifan klausa “cara lain” pemindahtanganan aktiva tetap BUMN dan perubahan terhadap SE S-155/MBU/2012
3. Pengaktifan kewenangan Kementerian ATR/BPN dalam penertiban kawasan dan tanah terlantar sesuai dengan PP Nomor 20/2021 tentang Penertiban Tanah Terlantar

Selain soal objek berkaitan aset negara, reforma agraria yang berkaitan dengan pelapasan Kawasan hutan juga dalam temuan Ombudsman menunjukkan tidak mudah dan cenderung berlarut penyelesaiannya. Meskipun KLHK menjadi instansi yang ikut bertugas untuk melakukan pencapaian target reforma agraria.

Hasil pengumpulan data yang dihimpun Ombudsman menunjukkan konflik agraria berkaitan dengan kawasan hutan masih menjadi kendala dalam pelaksanaan reforma agraria. Di Sumatera Utara mengemuka bahwa telah dilakukan proses inventarisasi dan penetapan atas status tanah di Kawasan hutan. Namun, prosesnya dirasakan cukup lama dan membutuhkan koordinasi yang inters antara intitusi di daerah dan KLHK. Salah satu yang menjadi kendala adalah adanya perbedaan luas pada SK Men LHK tentang Pencadangan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi Tidak Produktif untuk Sumber Tanah Objek Reforma Agraria di Provinsi Sumatera Utara. Sedangkan. Di Kecamatan Bumiaji, Kota Batu, Jawa Timur juga ditemukan adanya tumpang tindih areal yang menjadi objek TORA dengan kawasan hutan. Di Provinsi Jambi juga terdapat kendala dalam penyelesaian konflik karena belum keluarnya tata batas objek pelepasan Kawasan hutan. Hal ini yang mengakibatkan lambatnya proses penyelesaian konflik agraria.

Berdasarkan uraian di atas, perlu regulasi dan teknis operasional yang sinergis antar Kementerian/Lembaga guna mengoptimalkan penyelesaian konflik yang berkaitan dengan aset negara (aset BUMN/kekayaan negara, BMN,BMD, kekayaan negara yang dipisahkan) dan kawasan hutan. Jika ini tidak dilakukan maka akan terjadi pertentangan regulasi sektoral dan berpotensi terjadinya maladministrasi berupa penundaan berlarut dalam penyelesaian konflik agraria.

4. Terbatasnya Kewenangan GTRA dalam Penyelesaian Konflik Agraria

Bagian lain yang dianalisis dalam sistemik review ini adalah kelembagaan reforma agraria yaitu GTRA yang memiliki kewenangan terbatas dalam penyelesaian konflik. Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2016 menekankan bahwa GTRA dalam penyelesaian konflik agraia hanya bersifat fasilitasi. Dampak dari terminologi fasilitasi dalam konteks ini adalah tidak optimalnya peran GTRA dalam penyelesaian konflik karena GTRA tidak dapat mengambil keputusan dalam penyelesaian konflik agraria yang bersifat lintas sector dan multi pihak seperti permasalahan aset, Kawasan hutan dan lain sebagainya.

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2016 sebetulnya telah mengamanatkan beberapa peraturan teknis dalam mendukung keberadaan GTRA. Mengenai mekanisme dan tata kerja Tim Reforma Agraria Nasional diatur dengan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (sesuai Pasal 23). Mengenai mekanisme dan tata kerja gugus tugas reforma

agraria pusat diatur dengan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (sesuai Pasal 23).

Selain soal kewenangan GTRA ternyata dalam faktanya belum seluruh daerah di Indonesia membentuk GTRA. Data Kemendagri mencatat bahwa GTRA telah telah terbentuk di 34 Provinsi dan 249 Kabupaten dan Kota yang tersebar di 32 Provinsi artinya ada beberapa daerah yang belum membentuk GTRA. Adanya surat Kementerian Dalam Negeri Nomor: 590/5747/Bangda perihal pembentukan dan penetapan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di Daerah tertanggal 15 Desember 2021 yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia menjadi bagian penting untuk mendorong dibentuknya GTRA di seluruh daerah di Indonesia karena belum semua daerah memiliki komitmen yang sama untuk membentuk GTRA sebagaimana yang menjadi kendala yang dihadapi di Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan hal tersebut, maka penguatan keberadaan GTRA perlu dilakukan dengan memperkuat kewenangan dalam penyelesaian konflik serta perlu adanya peraturan pelaksana yang detail mengatur GTRA ini sehingga tidak menitikberatkan pada satu atau dua instasi saja tetapi menjadi forum bersama dalam kerangka penyelesaian konflik agraria.

5. Belum adanya resolusi konflik dalam kerangka reforma agraria

Penanganan sengketa dan konflik agraria dilaksanakan berdasarkan prinsip kepastian hukum dan keadilan sosial terhadap para pihak yang terlibat yaitu antara orang perorangan.Perorangan/kelompok dengan badan hukum. Perorangan/kelompok dengan Lembaga. Badan hukum dengan badan hukum. Badan hukum dengan Lembaga dan Lembaga dengan Lembaga.

Banyaknya pihak dalam konflik agraria tentu membutuhkan mekanisme atau skema penyelesaian konflik yang jelas. Namun Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2016 menekankan pengaturan mengenai penyelesaian konflik diserahkan kepada instansi terkait dalam hal ini Kementerian ATR/BPN sehingga yang dimaksud adalah Peraturan Menteri yang saat ini berlaku di lingkungan ATR/BPN yaitu Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Peraturan ini tidak secara spesifik diterbitkan untuk penanganan konflik dalam konteks reforma agraria sehingga kendala dalam penyelesaian konflik agraria belum semua diakomodir dalam ketentuan ini. Di samping itu, karena peraturan ini adalah peraturan Kementerian ATR/BPN maka yang diatur tentu terbatas dalam lingkup sektor tugas dan fungsi Kementerian ATR/BPN tidak menyentuh kewenangan instansi lain. Konflik agraria mengenai aset BMN menjadi salah satu dari contoh konflik lintas sektoral yang tidak diakomodir dalam mekanisme Peraturan Menteri ini.

Dalam pelaksanaannya, peran KSP dalam mendorong penyelesaian konflik agraria dan telah dibentuk Tim Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria dan Penguatan Kebijakan Reforma Agraria Tahun 2021. Dalam pelaksanaannya ditentukan prioritas penyelesaian dan arah strategis Tim Agraria Bersama 2021 diantaranya adalah membangun kernagka dan model percepatan penyelesaian konflik berbasis tipologi dan membangun model kolaborasi dan mekanisme kerja.

Konsep tersebut baik jika terealisasi, namun data yang diperoleh Ombudsman menunjukkan belum adanya model penyelesaian konflik untuk beberapa persoalan lintas sektor seperti penyelesaian objek reforma agraria berkaitan dengan aset, konflik objek reforma agraria berkaitan dengan program strategis nasional termasuk konflik dalam kawasan hutan. Oleh karena itu perlu adanya resolusi konflik dalam kerangka reforma agraria dengan tidak hanya dibawah regulasi sektoral di Kementerian ATR/BPN sehingga kendala dalam penyelesaian konflik dapat diantisipasi dan diselesaikan.

6. Lemahnya koordinasi antar instansi

Lemahnya koordinasi antar instansi dalam penyelesaian konflik menjadi kendala yang dihadapi dalam kerangka reforma agraria. Hasil pengumpulan data Ombudsman di Provinsi Jawa Timur menemukan salah kendala yang dihadapi dalam penyelesaian konflik yaitu kurangnya koordinasi instansi di daerah terkait mekanisme pelepasan kawasan hutan. Hal yang sama juga muncul dari Provinsi Jambil yang mengemukakan bahwa proses penyelesaian konflik pada umumnya ditentukan oleh koordinasi antar instansi baik di pusat maupun di daerah.

Lemahnya koordinasi antar instansi akan berpengaruh pada percepatan penyelesaian konflik termasuk pada aspek solusi atas konflik yang ada. Kendala yang dihadapi di Kabupaten Bogor salah satunya terkait lokasi TORA yang tidak dapat dimanfaatkan karena kondisi yang curam dan rawan. Hal ini sebetulnya tidak perlu terjadi jika adanya koordinasi yang intens antar instansi.

Proses inventarisasi dan identifikasi untuk objek yang terindikasi masuk ke dalam kawasan hutan juga membutuhkan koordinasi yang intens antar instansi. Hampir seluruh konflik agraria dalam konteks reforma agraria membutuhkan koordinasi antar instansi sekurang-kurangnya 2 pihak seperti koordinasi antara pemerintah daerah dan kantor pertanahan.

Lemahnya koordinasi tentu banyak factor yang menjadi pemicu baik dari sisi kompleksitas persoalan jugas berkaitan dengan kewenangan dan pejabat atau petugas yang bertanggungjawab. Oleh karena itu kendala lemahnya koordinasi ini perlu diatasi dalam kerangka kerja bersama antar instansi. Akan tetapi sejauh ini tidak ada skema bersama lintas instansi tersebut sehingga koordinasi ditentukan oleh actor atau pihak-pihak yang terlibat bukan ditentukan oleh system yang dibangun. Akibatnya dalam menyikapi suatu konflik bisa terjadi koordinasi yang intens atau sebaliknya.

7. Penyelesaian konflik belum menjadi indikator keberhasilan reforma agraria

Penyelesaian konflik dalam implementasinya belum menjadi indikator keberhasilan reforma agraria. Meskipun sebetulnya salah satu indikator capaian reforma agraria adalah redistribusi tanah. Akan tetapi redistribusi tanah yang dimaksud masih bersifat global yaitu untuk seluruh objek TORA. Sementara capaian redistribusi tanah dari hasil penyelesaian konflik belum secara spesifik menjadi indikator keberhasilan reforma agraria.

Hal ini sejalan dengan pandangan KPA yang mengemukakan bahwa reforma agraria lebih mengarah pada pensertipikatan tanah biasa (layanan umum sertipikasi bukan agraria reform) karena tidak adanya ketimpangan yang dipulihkan, konflik agraria struktural tidak disentuh, dan indikator keberhasilan hanya berbasis jumlah bidang/sertipikat semata.

Dengan tidak ditempatkannya redistribusi tanah dari hasil penyelesaian konflik berpengaruh pada belum optimal dan terukurnya upaya-upaya penyelesaian konflik. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya konflik agraria yang ditangani dalam rentang waktu yang relatif lama dan berjenjang sehingga akhirnya masyarakat yang berkonflik melakukan upaya ekstra dengan melaporkan ke institusi pengawas eksternal seperti Ombudsman.

Tidak hanya itu, data dan keterangan yang diperoleh Ombudsman menunjukkan tidak sedikit konflik agraria diselesaikan melalui upaya penyelesaian melalui jalur hukum. Meskipun hal tersebut pilihan akan tetapi menjadi problem ketika pilihan penyelesaian ke jalur litigasi akhirnya ditempuh masyarakat karena lambatnya dan terhentinya proses penyelesaian melalui kerangka reforma agraria.

Oleh karena itu, salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk menjadikan penyelesaian konflik ini diselesaikan secara akurat dan terukur adalah dengan menjadikan penyelesaian konflik agraria menjadi indikator keberhasilan dan sejalan dengan redistribusi tanah hasil penyelesaian konflik agraria.

BAB III
KESIMPULAN DAN SARAN PERBAIKAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan data, keterangan dan analisis sebagaimana diuraikan di atas disimpulkan bahwa dalam implementasinya, reforma agraria belum memadai dalam menyelesaikan konflik agraria dan redistribusi tanah. Hal ini diperoleh berdasarkan hasil pengumpulan data Ombudsman RI dari beberapa daerah di Indonesia, keterangan stakeholders serta adanya data penyelesaian laporan atau konflik di Ombudsman RI serta beberapa sumber lainnya.

Terdapat beberapa kendala dan analisis Ombudsman terhadap penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah. Pertama, regulasi atau kebijakan penyelesaian konflik agraria tidak komprehensif. Kedua, Belum adanya skema layanan administrasi dalam penentuan subjek dan objek TORA, Ketiga, belum optimalnya penyelesaian konflik agraria berkaitan dengan aset BUMN/kekayaan negara yang dipisahkan dan kawasan hutan. Keempat, terbatasanya kewenangan GTRA dalam penyelesaian konflik agraria. Kelima, belum adanya resolusi konflik dalam kerangka reforma agraria. Ketujuh, lemahnya koordinasi antar instansi. Kedelapan, penyelesaian konflik belum menjadi indikator keberhasilan reforma agraria.

Dari sejumlah temuan Ombudsman maka potensi maladministrasi capaian reforma agraria dalam penyelesaian konflik dan redistribusi tanah adalah potensi penundaan berlarut, potensi tidak memberikan pelayanan dan berpotensi penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu perlu adanya upaya perbaikan kebijakan dalam penyelesaian konflik agraria.

B. Saran Perbaikan

Berdasarkan hasil pengumpulan data, keterangan dan analisis, maka Ombudsman Republik Indonesia memberikan saran perbaikan kepada Kementerian Perekonomian dan institusi terkait dalam hal ini Kementerian ATR/BPN, Kantor Staf Presiden, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian BUMN, Kementerian Keuangan agar:

1. Melakukan revisi terhadap Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria guna memperkuat substansi penyelesaian konflik agraria dalam konteks reforma agraria termasuk penguatan kewenangan GTRA (Gugus Tugas Reforma Agraria) di semua tingkatan (pusat dan daerah) dalam penyelesaian konflik.

2. Merumuskan skema layanan administrasi dan tata kelola (governance) penentuan subjek dan objek TORA (Tanah Objek Reforma Agraria) agar adanya akurasi data subjek dan objek TORA, perlindungan bagi calon penerima/subjek TORA serta demi terwujudnya transparansi dalam proses penentuan subjek dan objek TORA.

3. Merumuskan regulasi dan teknis operasional yang komprehensif tentang penyelesaian konflik agraria berkaitan dengan aset negara (BMN atau kekayaan negara yang dipisahkan) dan berkaitan dengan kawasan hutan.

4. Merumuskan resolusi konflik dalam kerangka reforma agraria agar konflik agraria yang bersifat lintas sentoral dapat diselesaikan dengan cepat dan tepat.

5. Meningkatkan koordinasi antar instansi penyelengara reforma agraria melalui mekanisme kerja bersama sehingga kendala koordinasi dalam impelementasi reforma agraria dapat diselesaikan.

6. Menjadikan penyelesaian konflik agraria sebagai indikator keberhasilan reforma agraria agar penyelesaian konflik tercapai secara optimal dan terukur.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Arie Sukanti Hutagalung " Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah "1985, Jakarta, CV. Rajawali.

Gunawan Wiradi, Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir, 2000, INSIST,Yogyakarta,

Herawan " Kajian atas Landreform dalam rangka Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia"Disertasi, 2003, Program Pascasarjana Hukum, Universitas Sumatera Utara,.

Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, 2020, UPT Mataram University Press, Mataram,

Noval Marom Hidayat, Skripsi Kajian Reforma Agraria dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan,2020, Fakultas Hukum Universitas Jembe.r

M. Nazir Salim "Reforma Agraria Kelembagaan dan Praktik Kebijakan ", 2000,Yogyakarta, STPN Press

Nurhasan Ismail,, Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik".2007, Jakarta, Perkumpulan untuk Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HuMa),

Noer Fauzi Rachman, Land Reform dari Masa ke Masa Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009,2012,Yogyakarta, Tanah Air Beta

Priyono Katon Prasetyo dkk, Praktik Kebijakan Program Strategis Nasional, Kendala dan Peluang (Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN tahun 2020), Yogyakarta,STPN Press,

Riyan Dimas Sutadi, Skripsi "Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan : Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi", 2018, Yogyakarta, STPN

Suryana, Metode Penelitian Model Prakatis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif, 2010,Jakarta: Universitas Pendidikan Indonesia,

Yance Arizona, Konstitusionalisme Agraria, 2014, STPN Press, Yogyakarta,

Website

https://atrbpn.go.id
http://agrarindonesia.org