

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Reforma agraria merujuk TAP MPR No. 9 Tahun 2001 dijelaskan sebagai suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan dalam aturan terbaru, hampir senada, terdapat pada Perpres No. 86 Tahun 2018 Pasal 1 ayat (1) yang menjelaskan bahwa reforma agraria merupakan upaya penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Melalui dua peraturan tersebut, terdapat kesamaan makna terhadap arti reforma agraria, yaitu melakukan restrukturisasi baik dalam konteks penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan agraria. Namun juga terdapat perbedaan dalam aturan tersebut. Pertama, dalam TAP MPR No. 9 Tahun 2001, agraria diartikan secara luas, tidak hanya sekedar tanah, melainkan keseluruhan sumber daya. Sedangkan dalam Perpres No. 86 Tahun 2018, agraria direduksi maknanya hanya sebatas tanah. Kedua, TAP MPR No. 9 Tahun 2001 lebih menekankan fokus reforma agraria untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum untuk mencapai kemakmuran rakyat. Sedangkan dalam Perpres No. 86 Tahun



2018, lebih memfokuskan pada mekanisme penataan aset dan penataan akses dalam rangka mencapai tujuannya untuk memberi kemakmuran kepada rakyat.

Diskursus mengenai agraria senantiasa mengalami dinamika. Perubahan yang melekat pada studi agraria membuat kajian ini selalu “menantang secara akademis¹, relevan secara sosial, dan lebih jauh juga meniscayakan pemihakan kepada kelompok miskin”.² Adagium tersebut relevan mengingat kompleksitas permasalahan dan luasnya implikasi yang dihasilkan.

Reforma agraria telah disadari sebagai sebuah agenda global yang bertujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, terlebih bagi masyarakat yang terdapat di pedesaan.³ Analisa terhadap 73 negara dalam kurun waktu antara 1960-2000 ditemukan bahwa negara dengan kebijakan distribusi tanah yang adil menikmati pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi. Terdapat

¹ Untuk mengetahui kompleksitas diskursus akademik mengenai agraria, lihat Erizal Jamal, 2000 *Beberapa Permasalahan dalam Pelaksanaan Reformasi Agraria di Indonesia*. *FAE* (18)1 dan 2 Desember. hal. 16-24. George Junus Aditjondro, 2006, *Ketika Petani Angkat Bicara, dengan Suara dan Massa: Belajar dari Sejarah Gerakan Petani di Indonesia dan Amerika Selatan*. Palu: Yayasan Tanah Merdeka. hal. 6. Muhammad Ilham Arisaputra, 2016, *Access Reform dalam Kerangka Reforma Agraria untuk Mewujudkan Keadilan Sosial. Perspektif* Volume XXI No.2 Tahun 2016.

² Mohamad Shohibuddin, 2018, *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris*, STPN Press, Yogyakarta, hal. 7.

³ Rehman Sobhan, seorang ekonom Bangladesh, menganalisis program reformasi agraria yang telah berlangsung di 36 negara di seluruh dunia, Rehman berkesimpulan bahwa bila sebuah negara ingin mewujudkan penghapusan kemiskinan di pedesaan serta mengakselerasikan segala pembangunan ekonomi, maka tidak ada alternatif lain selain melakukan reformasi agraria yang radikal. Reformasi terhadap agraria tersebut akan mendistribusikan kembali tanah-tanah secara merata bagi sebagian besar rakyat yang tak bertanah dan yang kekurangan tanah. Hal tersebut dengan sendirinya dapat menghapuskan secara total penguasaan tanah yang dominan dari kelas-kelas yang lama (feodal) maupun kelas-kelas yang baru (kapitalis) di pedesaan. Pemerataan penguasaan tanah di pedesaan sebagai hasil dari reformasi agraria akan menghasilkan peningkatan kesejahteraan warga desa yang pada umumnya petani gurem atau buruh tani. Peningkatan terhadap kesejahteraan tersebut akan menimbulkan konsekuensi peningkatan daya beli warga desa. Hal ini akan menjadi pasar potensial bagi produk-produk industri nasional, yang pada akhirnya dapat membantu proses industrialisasi nasional sebagai pondasi bagi kemandirian ekonomi bangsa. Lihat Muhammad Ilham Arisaputra, 2016.



hubungan antara keadilan distribusi dengan pertumbuhan ekonomi; negara yang memiliki distribusi yang lebih adil mendapatkan rata-rata pertumbuhan ekonomi dua atau tiga kali lebih tinggi dengan negara yang tidak memiliki pemerataan distribusi.⁴

Di banyak negara seperti Korea, Jepang, India, Inggris, Jerman, Amerika, dan Perancis, reforma agraria dijadikan sebagai agenda pemerintah yang dipersiapkan secara sistemik dan terencana. Sehingga tidak mengherankan di negara-negara tersebut akan ditemukan pemerataan kesejahteraan rakyat dengan basis keadilan agraria. Sedangkan kondisi sebaliknya terjadi kepada negara-negara yang tidak serius menangani persoalan agraria, biasanya akan ditemukan dua hal pokok: 1) maraknya sengketa dan konflik tanah (agraria) yang nyaris tanpa penyelesaian, dan (2) munculnya ketimpangan struktur agraria pemicu kemiskinan dan ketidakadilan. Kedua hal tersebut tentu menjadi penyebab bagi permasalahan mengenai keterbelakangan sebuah negara. Kondisi ini akan membentuk fondasi ekonomi yang lemah bagi negara dan berimplikasi pada rentannya mengalami guncangan ekonomi.⁵



Lain hal dengan Indonesia, kebijakan mengenai agraria baru mendapatkan atensi kembali dibawah kepemimpinan Jokowi-JK. Hal ini bisa ditemui melalui

⁴ Dikutip dari Deininger dalam John F. McCarthy dan Kathryn Robinson, *Land, Economic Development, Social Justice and Enviromental Management in Indonesia: The Search for the Peoples Sovereignty*. hal. 4-5.

⁵ Usep Setiawan, 2010, *Kembali Ke Agraria*. Yogyakarta: STPN Press. hal. 60.

sembilan program prioritas Jokowi-JK atau yang dikenal dengan nama Nawacita.⁶

Poin yang menyinggung persoalan agraria terdapat pada bagian ke lima, dimana Jokowi-JK bertekad untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, salah satu cara yang diambil adalah mendorong *land reform*.

“Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program “Indonesia Pintar”; serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program “Indonesia Kerja” dan “Indonesia Sejahtera” dengan mendorong *land reform* dan program kepemilikan tanah seluas 9 hektar, program rumah kampung deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat di tahun 2019.”⁷

Dalam rangka mewujudkan program reforma agraria yang terdapat pada Nawacita tersebut, Pemerintah pun memasukkan poin tersebut ke dalam

⁶ Program Nawacita Jokowi: 1) menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, melalui politik luar negeri bebas aktif, keamanan nasional yang tepercaya dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim; 2) membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan tepercaya, dengan memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik pada institusi-institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu, dan lembaga perwakilan; 3) membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan; 4) menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan tepercaya; 5) meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program "Indonesia Pintar"; serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program "Indonesia Kerja" dan "Indonesia Sejahtera" dengan mendorong land reform dan program kepemilikan tanah seluas 9 hektar, program rumah kampung deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat pada tahun 2019; 6) meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya; 7) mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik; 8) melakukan revolusi karakter bangsa melalui kebijakan penataan kembali kurikulum pendidikan nasional dengan mengedepankan aspek pendidikan kewarganegaraan, yang menempatkan secara proporsional aspek pendidikan, seperti pengajaran sejarah pembentukan bangsa, nilai-nilai patriotisme dan cinta Tanah Air, semangat bela negara dan budi pekerti di dalam kurikulum pendidikan Indonesia; 9) memperteguh kebhinnekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia melalui kebijakan memperkuat pendidikan kebhinnekaan dan menciptakan ruang-ruang dialog antarwarga.

⁷ Kompas, “Nawacita”, 9 Agenda Prioritas Jokowi JK, Rabu, 21 Mei 2014 diakses pada 26 Februari pada 17:00.

Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019. Isu strategis bidang pertanahan yang tertuang dalam RPJMN 2015-2019 bidang pertanahan, yaitu: 1) jaminan kepastian hukum hak atas tanah; 2) ketimpangan Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (P4T) serta kesejahteraan masyarakat; 3) ketersediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan 4) kinerja pelayanan pertanahan.⁸

Tidak hanya itu, kelembagaan khusus pun dibentuk untuk membidangi persoalan agraria dengan diterbitkannya Peraturan Presiden No. 17 tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang.⁹ Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 2 bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.¹⁰ Kementerian ini relevan untuk dibentuk karena berkaca pada catatan Konsorsium Pembaruan Agraria pada Tahun 2013 bahwa terdapat sedikitnya 12 Undang-

⁸ Lihat Laporan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2016, Koordinasi Strategis Reforma Agraria Nasional. Jakarta.

⁹ Untuk melihat perkembangan urusan agraria secara kelembagaan, baca STPN, 2014, *Asas-Asas Keagrariaan: Merunut Kembali Riwayat Kelembagaan Agraria, Dasar Keilmuan Agraria, dan Asas Hubungan Keagrariaan di Indonesia*.

¹⁰ Dalam Pasal 3, untuk menjalankan tugas sebagaimana yang dimaksud Pasal 2, maka Kementerian Agraria dan Tata Ruang mempunyai fungsi, diantaranya: a) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, penataan agraria/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang, dan tanah; b) koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang; c) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang; d) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang; e) pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah; dan f) pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.



Undang yang tumpang tindih; 48 Peraturan Presiden; 22 Keputusan Presiden, 4 Instruksi Presiden, dan 496 Peraturan/Keputusan/Surat Edaran dan Instruksi Menteri Negara/Kepala BPN yang mengatur soal agraria.¹¹ Dengan adanya kementerian ini, kondisi normatif yang menjadi ekspektasi bersama adalah bahwa urusan agraria akan lebih terpusatkan dan tujuan etis untuk mensejahterakan masyarakat melalui reforma agraria segera terwujud. Data ini pula menjadi salah satu alasan peneliti untuk fokus pada pembahasan reforma agraria dalam konsep *policy/regulation reform*.

Sekilas Pemerintah telah mengeluarkan segala amunisi untuk mewujudkan kebijakan reforma agraria sejati. Akan tetapi, secara empiris kebijakan reforma agraria masih menyisakan banyak permasalahan, mulai dari belum tercapainya target, konflik agraria¹², hingga tumpang tindih antar lembaga. Mengenai tumpang tindih kelembagaan, Sukirno dalam penelitiannya menjelaskan bahwa

¹¹ Laporan Konsorsium Pembaruan Agraria, *Laporan Akhir Tahun 2013: Warisan Buruk Masalah Agraria di bawah Kekusaan SBY*.

¹² Berdasarkan catatan akhir tahun Konsorsium Pembaruan Agraria tahun 2018, selama Jokowi-JK memimpin, kuantitas konflik mengalami fluktuasi. Pada tahun 2014, pada saat proses transisi dari kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono kepada Joko Widodo, terjadi konflik berjumlah 472. Pada tahun 2015, kuantitas konflik mengalami penurunan dengan total konflik yaitu 252. Akan tetapi pada dua tahun setelah itu, yaitu Tahun 2016 dan 2017 mengalami peningkatan yang sangat signifikan, yaitu masing-masing berjumlah 450 dan 659 konflik. Dan mengalami penurunan kembali menjadi 410 pada Tahun 2018. Khusus konflik yang terjadi pada tahun 2018, luasan konflik mencapai 807.177,613 hektar dan melibatkan 87.568 kepala keluarga di Indonesia. Konflik tersebut melibatkan pelbagai sektor sebagai penyebabnya, mulai dari perkebunan sebagai sektor utama dengan jumlah 144 (35%) konflik, properti 137 (33%) konflik, pertanian 53 (13%) konflik, pertambangan 29 (7%) konflik, kehutanan 19 (5%) konflik, infrastruktur 16 (4%) konflik, dan pesisir/kelautan 12 (3%) konflik. Dari total 144 konflik yang terjadi pada sektor perkebunan, 83 kasus atau 60% berasal dari komoditas sawit. Berdasarkan konflik tersebut, bentuk kekerasan yang terjadi dalam konflik agraria diantaranya 216 orang ditahan, 132 orang dianiaya, 6 orang tertembak, dan 10 orang tewas. Dari total 132 korban yang dianiaya, 115 orang merupakan laki-laki, dan 17 orang perempuan. Sedangkan korban yang tertembak dan tewas, semuanya adalah laki-laki. Lihat Catatan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria. *Masa Depan Reforma Agraria: Melampaui Tahun Politik*. 2018.



permasalahan reforma agraria berkaitan dengan kebijakan yang bersifat sektoral. Penelitian ini mendapati bahwa baik secara horizontal ataupun vertikal ditemukan peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron, tidak harmonis, tumpang tindih dan rawan menimbulkan konflik.¹³ Tidak hanya Sukirno, pakar agraria, Gunawan Wiradi pun menyinggung bahwa kelembagaan yang mengurus bidang sumber-sumber agraria saling berjalan sendiri, dengan undang-undang sektoralnya, bahkan saling berbenturan.¹⁴ Pun demikian dengan lembaga swadaya masyarakat ataupun organisasi masyarakat seperti Serikat Petani Indonesia dan Konsorsium Pembaruan Agraria setiap tahunnya menjelaskan bahwa masalah sektoralisme lembaga menjadi produsen penting terhadap stagnasi pencapaian kebijakan reforma agraria.

Permasalahan inilah yang menstimulasi agar peneliti mengangkat tema mengenai reforma agraria dengan *standing point* adalah masalah koordinasi lembaga. Penelitian ini penting dilakukan sesuai dengan adagium bahwa kajian agraria “menantang secara akademis, relevan secara sosial, dan lebih jauh juga meniscayakan pemilikan kepada kelompok miskin”. Bentuk relevansinya terhadap kehidupan sosial adalah implikasi yang dihasilkan dan konsistensi sektoralisme menjadi masalah larut dalam agenda reforma agraria harus diurai dan ditemukan solusinya melalui analisa akademis.



¹³ Sukirno, 2010, Kebijakan Ego Sektoral dan Rendahnya Implementasi Hukum sebagai Pemicu Konflik Tanah Hak Ulayat. *MMH*. (39)1-Maret 2010. hal. 17-26.

¹⁴ Moh. Shohibuddin, 2009, *Seluk Beluk Masalah Agraria*. Yogyakarta: STPN Press. hal. 51.

Pada prinsipnya, narasi akademik—skripsi, jurnal, ataupun buku—telah banyak yang membahas mengenai tema reforma agraria. Seperti penelitian yang dilakukan oleh George Junus Aditjondro mengenai gerakan petani. George merefleksikan pada kondisi dimana rentannya konflik agraris yang terjadi, baik yang melibatkan petani-petani, ataupun petani dengan negara serta korporasi. Penelitian lain dilakukan oleh Ilham Arisaputra, dimana Ilham mengamati kenyataan empiris bahwa penguasaan tanah sangat terkonsentrasi pada korporasi besar, sedangkan petani kecil sangat minim akses. Oleh karena itu Ilham mengatakan bahwa reforma agraria harus diikuti dengan program *access reform* bagi masyarakat, baik itu berupa akses petani kepada pasar yang kapitalistik dan hegemonik, ataupun akses terhadap alat-alat pertanian.

Penelitian yang memiliki kedekatan permasalahan dengan topik peneliti adalah yang dilakukan oleh Wasis Susetio tentang disharmoni peraturan perundang-undangan tentang agraria. Akan tetapi penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif sehingga hasil penelitiannya didapati melalui analisa peraturan perundang-undangan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implikasi dari disharmonisasi hukum yang terjadi.

Dari pelbagai penelitian tersebut, topik yang diangkat berfokus pada persoalan konflik agraris dan gerakan petani, sedangkan topik mengenai sektoralisme sebagai implikasi dari lemahnya koordinasi, masih sangat terbatas. Pun jika ada, pendekatan yang dilakukan adalah yuridis normatif, sehingga akan memiliki keterbatasan analisa. Artinya penelitian ini memiliki kebaharuan (*novelty*), lantaran penelitian yang akan dilakukan menggunakan metode

kualitatif, sehingga data dan analisa yang didapati akan lebih komprehensif dan makna dibalik peristiwa dapat diketahui sesuai dengan perspektif politik.

1.2. Rumusan Masalah

Christodoulou menjelaskan bahwa masalah utama implementasi agenda reforma agraria terletak pada aspek politik:

“Masalah agraria, sepanjang jaman, pada hakikatnya adalah masalah politik. Siapa yang menguasai pangan, atau, ia menguasai sarana-sarana kehidupan! Dan siapa yang menguasai sarana kehidupan, maka ia menguasai manusia!”¹⁵

Salah satu permasalahan politik menyangkut agraria adalah masalah kelembagaan. Sebagaimana data yang telah dihadirkan pada catatan kaki ke sebelas, banyak sekali terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Sehingga harus terjadi perubahan fundamental dalam sistem kelembagaan untuk mengatur urusan agraria. Kementerian khusus—Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional—telah dibentuk, hanya saja urusan mengenai agraria juga menyinggung fungsi dan urusan dari kementerian lain. Kondisi inilah yang menjadi stimulus bagi lahirnya peraturan perundang-undangan yang konfrontatif.

Untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya disharmoni antar lembaga, pemerintah, melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian menerbitkan Peraturan Menteri No. 73 Tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria. Di dalam Pasal 1 ayat (2), dijelaskan bahwa tim reforma agraria ini memiliki tugas antara lain melakukan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan

¹⁵ *Ibid.* hal. 1.

pelaksanaan yang terkait dengan isu di bidang reforma agraria; pengendalian pelaksanaan kebijakan yang terkait dengan isu di bidang reforma agraria; pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan di bidang reforma agraria; dan pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Presiden dalam rangka pelaksanaan kebijakan reforma agraria.

Dalam Pasal 2 ayat (1) dijelaskan bahwa tim reforma agraria diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dengan anggota Menteri Dalam Negeri, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Pertanian, Menteri Badan Usaha Milik Negara, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, dan Kepala Staf Presiden. Dengan banyaknya *stakeholder* yang terlibat, maka koordinasi adalah hal mutlak yang harus dilakukan dalam rangka mengintegrasikan tujuan bersama.

Akan tetapi untuk mempermudah kinerja masing-masing lembaga, maka dibuat diferensiasi tugas menjadi tiga kelompok kerja (pokja). Secara struktur, tim ini diketuai oleh Menteri Koordinator Perekonomian dan membawahi tiga kelompok kerja. Pokja I berkaitan dengan Pelepasan Kawasan Hutan dan Perhutanan Sosial yang diketuai oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pokja II mengenai Legalisasi dan Redistribusi Tanah Objek Reforma Agraria yang diketuai oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Serta Pokja III yang mengatur perihal Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat yang diketuai oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Dengan adanya



diferensiasi tugas ini, maka diharapkan pelaksanaan program akan efektif dan efisien.

Pada kenyataannya, pasca dibentuknya tim reforma agraria ini, program reforma agraria masih jauh dari kata mencapai target. Ini dibuktikan melalui Catatan Akhir Tahun yang diterbitkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria pada Tahun 2018 mengenai realisasi reforma agraria ala Jokowi-JK yang terdapat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dapat dilihat pada Tabel 1.1:

Tabel 1.1. Realisasi Target RPJMN Sektor Reforma Agraria 2014-2018



Program	Target	Realisasi	%
Redistribusi Tanah	400.000 Ha	270.237 Ha	60,27
IP4T	18.206.340 Bidang	937.849 Bidang	5,15
Legalisasi Aset	3.900.000 Ha	2.273.424 Ha	58,29
Legalisasi Tanah Transmigrasi Masa Lalu	600.000 Ha	32.859 Ha	5,48
Pelepasan Kawasan Hutan	4.100.000 Ha	-	-

Sumber: Catatan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria Tahun 2018

Berdasarkan data tersebut, dapat dilihat bahwa tidak ada satupun program yang memenuhi target. Bahkan program redistribusi tanah dan legalisasi aset yang selalu dibanggakan oleh pemerintah sebagai sebuah prestasi, hanya mencapai masing-masing 60,27% dan 58,29%. Sedangkan program lainnya hanya mencapai target sebesar 5%. Dan paling parah, program pelepasan kawasan hutan tidak ada satu persenpun yang dilaksanakan. Data ini tentu menunjukkan bahwa agenda

reforma agraria yang telah dituangkan dalam nawacita dan RPJMN belum memenuhi target. Belum tercapainya target tersebut diindikasikan, salah satunya, oleh koordinasi yang tidak berjalan efektif antar kementerian/lembaga terkait sehingga pencapaian mengalami stagnasi.

Tidak hanya itu, setahun setelah Permen ini dikeluarkan dan tim telah dibentuk, masih terlihat dengan jelas bahwa koordinasi yang dijalankan tidak efektif, ini dibuktikan melalui proses penanganan masalah reforma agraria, seperti halnya menindaklanjuti usulan data yang terkategori *clean and clear*, sedangkan saat ini lebih dari 90% data usulan masyarakat masih dalam status sengketa. Belum lagi kondisi diperparah lantaran adanya kecenderungan sektoralisme yang masih dipertahankan (r: jalan sendiri-sendiri). Hal ini menyebabkan stagnansi dalam proses realisasi reforma agraria.¹⁶

Berangkat dari indikasi yang telah dipaparkan serta kompleksnya dampak yang akan dihasilkan akibat lemahnya koordinasi antar kementerian ataupun lembaga terkait, berdasarkan pada argumen dan data yang telah diberikan, peneliti tertarik untuk meneliti dan memberikan kontribusi dalam upaya menjelaskan permasalahan secara akademis. Terlebih penelitian yang berkaitan dengan agraria selama ini selalu berfokus pada konflik sosial sebagai dampak agenda reforma agraria yang gagal. Sedangkan yang menjelaskan masalah agraria dalam kacamata politik dan khususnya perihal koordinasi lembaga masih sangat terbatas atau bahkan belum ada. Sehingga penelitian yang akan dibuat oleh peneliti merupakan kontribusi baru dalam diskursus keagrariaan di Indonesia.

¹⁶ Lihat Serikat Petani Indonesia, 2017, *Catatan Akhir Tahun 2017: Tahun Darurat Agraria; Kedaulatan Pangan pun Diabaikan; Kemiskinan Tak Terentaskan*. hal. 2.

Dalam rangka untuk memfokuskan penelitian, maka peneliti akan membahas mengenai koordinasi yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dan Kementerian Koordinator Perekonomian yang bertanggungjawab pada Pokja II mengenai Legalisasi dan Redistribusi Tanah Objek Reforma Agraria. Pemilihan Pokja ini dilakukan selain untuk memfokuskan penelitian, juga dengan pertimbangan karena program reforma agraria yang paling sering diagitasi oleh pemerintah adalah berkenaan dengan redistribusi aset/legalisasi tanah, sehingga dalam kondisi normatif, pokja ini dapat menjadi lokomotif bagi pokja lain dalam upaya mewujudkan reforma agraria.

Berdasarkan paparan rumusan masalah tersebut, peneliti melihat bahwa tidak efektifnya implementasi reforma agraria di Indonesia diindikasikan oleh lemahnya koordinasi antar kementerian atau lembaga. Agar penelitian ini dapat terarah pada sasaran serta menjaga agar pembahasan tidak terlalu luas ruang lingkupnya, maka berdasarkan uraian latar belakang penelitian dan rumusan masalah, maka yang menjadi fokus permasalahan yang diteliti secara rinci adalah bagaimana koordinasi yang dilakukan dengan adanya Peraturan Menteri No. 73 tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria?

1.3. Tujuan Penelitian

Seperti yang telah dipaparkan di dalam rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menganalisis koordinasi yang dilakukan antar kementerian melalui Peraturan Menteri No. 73 tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang akan dilakukan, diantaranya:

- 1) Secara akademis, penelitian ini dapat menjelaskan mengenai bagaimana koordinasi antar kementerian seharusnya dilakukan dan penelitian ini juga bisa menjadi referensi tambahan bagi para peneliti yang juga tertatik untuk mendalami kajian-kajian tentang reformasi agraria.
- 2) Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pembaca guna memperluas wawasan mengenai politik agraria serta menjadi masukan bagi kementerian/lembaga terkait.
- 3) Secara sosial, penelitian ini dapat memberikan kontribusi untuk membuka tabir permasalahan dalam reforma agraria dalam konteks kelembagaan, khususnya koordinasi di level kementerian.

1.5 Operasionalisasi Konsep

Dalam penelitian ini disusun operasionalisasi konsep mengenai akselerasi reforma agraria melalui koordinasi fungsi antara Kementerian Koordinator Perekonomian dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagai berikut:



- 1) Koordinasi dalam penelitian ini diartikan sebagai upaya teknis untuk mengintegrasikan fungsi yang berbeda diantara Kementerian Koordinator Perekonomian dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan dalam upaya untuk mengakselerasi program reforma agraria.
- 2) Reforma agraria yang diartikan dalam penelitian ini adalah sebagai program yang terdapat di Permenko No. 73 Tahun 2017 Tentang Tim Reforma Agraria, yaitu program restrukturisasi tanah melalui redistribusi tanah dan legalisasi aset.

