

Menata Ulang Kelembagaan Agraria Nasional Pada Pemerintahan Jokowi-JK

Iwan Nurdin¹

Abstrak

Tulisan ini menjelaskan masalah agraria yang terjadi selama pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono yang terjadi akibat hambatan-hambatan kelembagaan. Hambatan yang bersifat kelembagaan ini merupakan akibat dari kebijakan yang dibuat sejak rezim Orde Baru dimana masalah agraria dijadikan tanggung jawab beberapa departemen dalam pemerintahan. Dengan kurangnya koordinasi antar departemen, terjadi tumpang tindih dalam kebijakan mereka mengenai agraria dan sumber daya alam. Kebijakan yang tidak terkoordinir ini berlanjut di pemerintahan-pemerintahan setelah reformasiterlihat dari tidak sinkronnya peraturan hukum yang mengatur sumber agraria atau SDA dimana hukum yang lebih tinggi tidak dijadikan rujukan dan ditaati oleh peraturan dibawahnya dan disharmoni peraturan-peraturan hukum yang sifatnya sejajar. Tulisan ini kemudian menyediakan rekomendasi-rekomendasi untuk pemerintahan baru di bawah kepemimpinan Joko Widodo untuk mewujudkan agenda reforma agraria.

Kata-kata Kunci: Reforma Agraria, Kelembagaan Agraria, Penyelesaian Konflik Agraria.

Abstract

This paper analyzes the agrarian problems during the Susilo Bambang Yudhoyono government resulted by the institutional obstacles. These institutional obstacles were results of the policies during New Order which made agrarian issue the responsibilities of more than one Department. With lack of coordination among the departments, there had been overlapping in their policies on agraria and natural resources. These uncoordinated policies persisted in the regimes after 1998 reform, including the unsynchronized laws that regulate natural resources and agraria whereas the higher law is not referred as to by the subordinating laws; and the disharmony of parallel law. Furthermore, this paper provides recommendations for the new government in pursuing the agrarian reform.

Keywords: Agrarian reform, agrarian institution, agrarian conflict resolution.

Pendahuluan

Presiden Jokowi Widodo telah membentuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN), Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, kemudian Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Kementerian ini menjadi penanda baru struktur kementerian yang digulirkan oleh Presiden di bidang tanah dan pengelolaan sumber daya alam. Sementara di bidang pangan, entah mengapa Presiden Jokowi tidak membentuk Kementerian Pertanian dan Kedaulatan Pangan seperti yang ia wacanakan selama masa kampanye (Kompas, 2014). Meski dalam buku visi misi ia

¹ Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

berkomitmen mewujudkan kedaulatan pangan, namun presiden tetap memisahkan urusan pertanian dan kelembagaan pangan. Sehingga, untuk urusan pertanian dan pangan tidak ada penanda baru di pemerintahan Jokowi-JK. Sebenarnya, pembentukan Kementerian ATR/BPN adalah sinyal positif bagi masyarakat yang mendambakan pelaksanaan reforma agraria di tanah air. Apalagi, pembentukan kementerian tersebut menyambungkan visi-misi presiden yang menjanjikan redistribusi tanah seluas 9 juta hektar kepada petani (KPU, 2014).

Persoalan agraria selama dua periode masa SBY tidak dapat diselesaikan dengan baik. Bahkan cenderung meneruskan kebijakan sektoralisme pengelolaan tanah dan sumber daya alam yang pada periode sebelumnya. Sehingga, media massa mengungkapkan di tengah-tengah masyarakat yang memprotes banyak perampasan tanah, mencuat aneka problem pembangunan infrastruktur yang mengeluhkan betapa sulitnya mendapatkan tanah bagi proses pembangunan.

Tulisan ini mencoba menguraikan wujud kerugian yang telah dialami oleh bangsa ini akibat tumpang tindih kelembagaan yang menangani agraria selama periode lalu. Selanjutnya, menyumbangkan gagasan tentang langkah lanjutan yang harus dilakukan pemerintah setelah pembentukan Kementerian ATR/BPN. Tulisan ini membatasi diri pada usulan bagaimana kementerian ini bisa menerjemahkan visi misi Jokowi tentang pelaksanaan reforma agraria. Dengan demikian, tulisan ini hendak menguraikan gagasan bagaimana sebaiknya garis besar penataan kelembagaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Pertanian, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi dalam mewujudkan agenda reforma agraria yang dijanjikan pemerintah.

Paparan dari tulisan ini diawali dari memberikan potret tentang tumpang tindih kelembagaan agraria selama ini terjadi dan akibat-akibat utamanya, mengajukan gagasan pentingnya reforma agraria sebagai jawaban dan mengusulkan sebuah peta jalan bagaimana konsolidasi kementerian yang yang baru dibentuk untuk melaksanakan reforma agraria.

Buah Tumpang Tindih Kelembagaan

Sebelum mengulas lebih jauh, dalam artikel ini pengertian agraria yang dimaksudkan bukanlah pengertian yang kerap dipahami oleh masyarakat yaitu tanah. Pengertian yang digunakan adalah yang resmi dipakai oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No.5/1960, yang menjelaskan bahwa agraria adalah bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam di

dalamnya. Dengan demikian, pengertian ini sejajar dengan istilah yang saat ini lazim dipakai yaitu tanah dan sumber daya alam.

Dengan pengertian tersebut, UUD 1945 dan UUPA 1960 sesungguhnya telah memerintahkan sebuah model penguasaan dan pengelolaan agraria nasional yang terkoordinir tanpa tersekat-sekat dalam bingkai sektoralisme. Ini juga menandakan bahwa visi kesatuan ekologis sebuah wilayah yang saling terhubung telah dipahami oleh para pendiri bangsa kita. Namun kenyataannya, tanah dan sumber daya alam di Indonesia dikelola secara sektoral alih-alih terkoordinir, bahkan terjadi tumpang tindih kewenangan di atasnya.

Tumpang tindih kewenangan pada berbagai kelembagaan tersebut tidak dapat dilepaskan dari proses politik naiknya kekuasaan Orde Baru yang memandang bahwa UUPA 1960 sebagai produk hukum Orde Lama yang beraliran komunis. Pandangan ini tidak dapat dilepaskan dari perjalanan pelaksanaan land reform sebagai salah satu mandat dari UUPA 1960 yang sempat dijalankan secara terbatas selama rezim Sukarno berkuasa. Pada masa tersebut, pelaksanaan land reform dengan gigih dituntut oleh organisasi sayap tani Partai Komunis Indonesia (PKI) yaitu Barisan Tani Indonesia (BTI).

Tuduhan bahwa UUPA sebagai produk hukum beraliran komunis akhirnya tidak dapat dibuktikan. Meski demikian, UUPA 1960 tetap saja tidak dilaksanakan secara benar selama kekuasaan pemerintah Orde Baru. Bahkan terjadi sejumlah penyelewengan pelaksanaan UUPA 1960 dan pengebirian UU ini yang seharusnya berfungsi sebagai UU payung. Pengebirian ini dilakukan dengan dilahirkannya berbagai UU sektoral seperti UU Kehutanan, UU Pertambangan pada awal kekuasaan Orde Baru yang tidak merujuk kepada UUPA 1960. Lebih jauh, agraria kemudian dimaknai menjadi pertanahan dan kelembagaannya hanya terbatas mengenai urusan administrasi hak atas tanah semata. Jika pada masa Orde Lama urusan agraria berwujud ke dalam Kementerian Koordinator Departemen (Menkopartemen) yang membawahi pertanian, perkebunan dan kehutanan, maka pada masa awal Orde Baru ditempatkan dibawah Departemen Dalam Negeri di dalam Direktorat Jenderal Agraria. Dengan demikian, sejak masa Orde Baru urusan agraria kemudian tersebar ke dalam berbagai lembaga dan kementerian tanpa saling berkordinasi.

Tumpang tindih tersebut masih terus berlangsung hingga saat ini. Pada masa awal reformasi, kekeliruan ini telah dipahami dan dimandatkan untuk segera diperbarui. Kemudian mandat ini semakin diperkuat dengan dikeluarkannya Tap MPR No.IX/2001 tentang Pembaruan

Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Tap MPR ini memandatkan agar dilakukan kaji ulang (*review*) secara menyeluruh berbagai kebijakan yang tumpang tindih tersebut dan seturut dengan hal tersebut pemerintah dimandatkan untuk segera melaksanakan pembaruan (*reforma*) agraria. Namun, lagi-lagi mandat ini tidak dijalankan oleh pemerintah. Bahkan, berbagai UU sektoral terus bermunculan pada masa reformasi seperti UU Perkebunan, UU Sumber Daya Air, UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU Minerba, UU Migas. Sampai akhir periode pemerintahan SBY, kewenangan dibidang agraria dan sumber daya alam masih tersebar pada banyak kelembagaan dan diatur dalam berbagai produk hukum yang saling bertabrakan. Menurut BPN, Terdapat 632 peraturan agraria yang tumpang tindih. Di sisi lain, masalah utama secara teknis implementatif adalah terjadinya tumpang tindih hukum dan peraturan. Sedikitnya terdapat 17 Undang-Undang yang tumpang tindih; 48 Peraturan Pemerintah; 22 Keputusan Presiden, 4 Instruksi Presiden, dan 496 Peraturan/Keputusan/Surat Edaran dan Instruksi Menteri Negara/Kepala BPN yang mengatur soal agraria.

Kenyataan berbagai peraturan hukum agraria semacam ini dapat dikelompokkan menjadi beberapa hal yaitu: (1) Tidak sinkronnya peraturan hukum yang mengatur sumber agraria atau SDA dimana hukum yang lebih tinggi tidak dijadikan rujukan dan ditaati oleh peraturan dibawahnya; (2) Disharmoni peraturan-peraturan hukum yang sifatnya sejajar.

Selain tanpa koordinasi kelembagaan, sering dibahasakan dengan istilah *ego sektoral*, keadaan semakin memburuk karena perilaku aparat birokrasi yang umumnya berwatak pemburu rente (*rent seeker*) dalam memberikan izin, konsesi maupun hak atas tanah dan pengelolaan sumber daya alam kepada pengusaha.

Sebagai contoh, menurut data yang dilansir oleh Kementerian Kehutanan, potensi kerugian negara akibat izin pelepasan kawasan hutan di 7 Provinsi di Indonesia yaitu (Kalbar, Kaltim, Kalteng, Jambi, Riau dan Sultra) diprediksikan mencapai Rp 273 triliun. Kerugian negara tersebut timbul akibat pembukaan 727 Unit Perkebunan dan 1722 unit pertambangan yang dinilai bermasalah. Dari jumlah kerugian negara yang terjadi, Kalimantan Tengah merupakan yang terbesar yaitu Rp 158 triliun (Partnership dan ICW, 2011).

Akibat lain yang utama dari tumpang tindih kewenangan tersebut adalah meluasnya konflik agraria. Hal ini mudah untuk dimengerti sebab berbagai izin, konsesi dan hak yang dikeluarkan oleh pejabat publik atas sebidang tanah kerap dilakukan tanpa mengindahkan hak-hak masyarakat yang telah berada di atasnya.

Merujuk pada rekaman data konflik agraria yang dilakukan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dimana organisasi ini hanya melakukan rekaman konflik agraria yang bercirikan: (1) Bersifat kronis (berlangsung lama), massif, dan berdimensi hukum, sosial, politik dan ekonomi yang luas; (2) Merupakan konflik agraria struktural, dimana kebijakan-kebijakan pemerintah menjadi penyebab utama; (3) Penerbitan ijin-ijin usaha penggunaan tanah dan pengelolaan SDA tidak menghormati keberagaman hukum yang menjadi dasar dari hak tenurial masyarakat; (4) Terjadi pelanggaran HAM dalam penanganan konflik. Dalam rekaman tersebut, KPA mencatat bahwa selama satu dekade masa pemerintahan SBY (2004-2014) telah terjadi 1.391 konflik agraria, dengan luas areal konflik mencapai 5,7 juta hektar dan korban lebih dari 926.700 KK. Sebagian besar konflik tersebut berada pada wilayah perkebunan, proyek infrastruktur, kehutanan dan pertambangan (KPA, 2012). Menurut KPA, sebenarnya angka-angka yang dirilis ini diyakini sebagai angka minimum, sebab belum mencakup semua wilayah tanah air.

Lebih lanjut, karena kecepatan pemberian izin dan konsesi kepada perusahaan yang berbanding terbalik dengan perlindungan hak-hak masyarakat tersebut telah mengakibatkan meningkatnya ketimpangan struktur pemilikan, penguasaan dan pengelolaan atas tanah dan sumber daya alam. Secara sederhana ketimpangan tersebut adalah sedikit orang dan badan hukum menguasai tanah yang demikian luas di tengah puluhan juta rakyat yang tuna kisma dan gurem.

Menurut BPN, sampai Agustus 2013 telah terdapat 26.366.788 bidang tanah yang telah bersertifikat di Indonesia dengan luas 72.954.190 Ha. Dari puluhan juta sertifikat tersebut, terdapat 10.368 sertifikat Hak Guna Usaha (HGU), namun luas HGU mencapai 46 persen atau 33.5 juta ha dari luasan tanah yang bersertifikat tersebut. Padahal, Hak Guna Usaha adalah jenis hak yang diberikan kepada perseorangan dan badan hukum untuk usaha pertanian dan perkebunan yang sudah pasti tidak dimiliki oleh rumah tangga petani.

Ketimpangan pada penguasaan dan pengusahaan pada kawasan hutan juga sangat tinggi. Melalui UU 41/1999 tentang Kehutanan, pemerintah telah menunjuk secara sepihak luas kawasan hutan adalah seluas 136,94 juta hektar atau 69 persen wilayah daratan Indonesia. Dari sisi pengusahaan kawasan hutan, luas HTI hingga tahun 2011 telah mencapai 9,39 juta hektare dan dikelola oleh 262 unit perusahaan dengan izin bahkan hingga 100 tahun. Selain itu, luas HPH di Indonesia 21,49 juta hektar yang dikelola oleh 303 perusahaan HPH. Bandingkan

dengan izin Hutan Tanaman Rakyat (HTR) yang hanya seluas 631.628 hektar (Yayasan Pusaka, 2011).

Di bidang perkebunan hal yang sama pun terjadi, sedikitnya 9.4 juta hektar tanah telah diberikan kepada 600 perusahaan perkebunan sawit (Surambo & Wagiman, 2012). Tidak berhenti disitu, pengadaan tanah bagi perusahaan pangan juga terus terjadi, sementara tanah untuk petani pintunya selalu tertutup. Pada tahun 2009, pemerintah mengeluarkan izin 2 juta hektar tanah di Merauke kepada hanya 41 perusahaan saja melalui proyek Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) (KPA, 2012).

Wajah yang serupa juga telah terjadi pada sector pertambangan. Setidaknya 64,2 juta hektar tanah (33,7% daratan) telah diberikan izin kepada perusahaan pertambangan mineral dan batubara. Angka ini belum termasuk luas konsesi pertambangan minyak dan gas. Luasan total lahan untuk Izin Usaha Pertambangan (IUP) mencapai 41,750,107 Ha, Kontrak Karya (KK) total luasan 22,764,619.07 Ha dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) seluas 7,908,807.80 Ha.

Kontras dengan hal tersebut, terjadi pada sedikitnya 28 juta Rumah Tangga Petani (RTP) yang ada di Indonesia. Di dalamnya terdapat 6,1 juta RTP di Pulau Jawa yang tidak memiliki lahan pertanian sama sekali dan 5 juta RTP tak bertanah di luar Jawa. Sedangkan bagi mereka yang memiliki, rata-rata kepemilikan lahannya hanya 0,36 hektar.

Ketimpangan inilah yang menjadi akar kemiskinan masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan yang pada umumnya bekerja sebagai petani gurem. Kemiskinan masyarakat pedesaan telah memberikan tekanan yang tinggi kepada laju urbanisasi dan migrasi pekerja hingga keluar negeri (buruh migran). Rasio gini di Indonesia terus meningkat dari 0,32 pada tahun 2003 menjadi 0,41 di tahun 2012, 20% kelompok terkaya menikmati 49% pendapatan nasional, (naik dari level 40% pada tahun 2002). Sementara 40% kelompok termiskin menikmati 16% pendapatan nasional (turun dari 20% pada tahun 2002).

Padahal, titik tekan peruntukan tanah dan sumber daya alam kepada pengusaha besar untuk dieksploitasi telah menyumbang kerusakan lingkungan hidup yang tinggi. Sehingga, pertumbuhan ekonomi yang diberitakan relative tinggi sesungguhnya rentan dari sisi keberlanjutan sebab hanya mengandalkan eksploitasi sumber daya alam. Persoalan yang saling terkait satu sama lain tersebut sesungguhnya semakin menegaskan pentingnya pelaksanaan reforma agraria.

Reforma Agraria

Kompleksitas persoalan agraria yang di alami oleh bangsa ini, telah membuat gagasan pelaksanaan reforma agraria relevan dikemukakan kembali. Sebab, melaksanakan reforma agraria berarti memberikan basis atau fondasi yang kokoh bagi kemandirian sebuah bangsa.

Reforma Agraria atau Pembaruan Agraria adalah sebuah penataan ulang atau restrukturisasi pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria², terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil atau golongan ekonomi lemah pada umumnya seperti terangkum dalam pasal 6,7,9,10,11,12,13,14,15,17 di dalam UUPA 1960. Inti dari pembaruan agraria adalah *landreform* yaitu redistribusi kepemilikan dan penguasaan tanah yang bertujuan untuk kesetaraan dan keadilan dalam masyarakat (Cohen, 1978). Dalam Tap MPR No. IX tahun 2001 pasal 5 (b) juga menyebutkan tentang *landreform*: “ melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat. Meskipun demikian, *landreform* tidak akan berhasil jika tidak didukung oleh program-program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya. Jadi pembaruan agraria adalah *landreform* plus, selain menyangkut redistribusi kepemilikan juga menyangkut peningkatan produktifitas tanah, pola pengelolaan tanah maupun regulasi dan pajak yang adil.

Pengalaman di Jepang, Korea Selatan dan Taiwan yang menjalankan reforma agraria pada tahun 1950-an hingga 1960-an memperlihatkan bahwa pelaksanaan reforma agraria yang dilakukan telah membuat ketiga negara tersebut mempunyai fondasi yang kokoh bagi industrialisasi nasional. Sebab, kepemilikan luas lahan pertanian yang dimiliki petani bukan saja telah meningkatkan hasil produksi. Namun memberikan telah meningkatkan tabungan nasional yang dihasilkan petani, daya beli yang meningkat, yang menstimulus bagi pasar industri nasional yang tengah dibangun.

Sementara, keengganan negara menjalankan reforma agraria meskipun memiliki payung hukum pelaksanaan juga memperlihatkan wajah yang serupa. Indonesia, Philipina adalah sebuah contoh negara yang tidak mau melaksanakan pembaruan agraria, dan belum berhasil melakukan lompatan kelas dari negara berkembang menjadi negara yang maju secara ekonomi dan politik.

² Dalam Pasal 1 ayat 2 UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pengertian Agraria adalah “seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”. Tanah adalah salah satu obyek dalam Agraria.

Bahkan, kemiskinan di pedesaan yang dialami kedua negara memperlihatkan wajah ekonomi, sosial politik yang cenderung serupa. Indonesia dan Philipina adalah negara pengekspor tenaga kerja murah, dan bahan mentah yang dihasilkan oleh korporasi yang mengeksploitasi sumber daya alam. Secara politik, kemiskinan di pedesaan telah membuat demokrasi nasional tumbuh menjadi demokrasi prosedural semata, sebuah *pseudo democracy* yang penuh dengan *money politic* karena penguasaan kaum oligarkhi ekonomi pada partai politik dan birokrasi.

Tujuan pembaruan agraria menurut UUPA adalah penciptaan keadilan sosial, peningkatan produktivitas dan kesejahteraan rakyat untuk mewujudkan tujuan kemerdekaan bangsa yang terangkum dalam Pembukaan UUD 1945 dan terjemahan dari praktek ekonomi negara dalam Pasal 33 UUD 1945.

Pengalaman pelaksanaan pembaruan agraria di sejumlah negara Asia (seperti: China, Taiwan, Jepang, dan Korea Selatan), Afrika dan Amerika Latin, menunjukkan setidaknya ada 10 (sepuluh) aspek utama yang perlu diurus kelengkapannya oleh penyelenggara negara bila pembaruan agraria mau berhasil, yakni: (1) Mandat Konstitusional, (2) Hukum Agraria dan Penegakkannya, (3) Organisasi Pelaksana, (4) Sistem Administrasi Agraria, (5) Peradilan, (6) Desain Rencana dan Evaluasi, (7) Pendidikan dan Latihan, (8) Pembiayaan, (9) Pemerintahan Lokal, dan (10) Keterlibatan Penuh Organisasi Rakyat.

Bagaimana langkah pelaksanaan pembaruan agraria sejati tersebut? Untuk menjalankannya, diperlukan sebuah badan pelaksana atau komite yang bertugas menjalankan pembaruan agraria. Komite tersebut adalah sebuah badan pelaksana yang dibentuk dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Tugas utama badan ini adalah: (1) Merumuskan strategi dan tata cara pelaksanaan pembaruan agraria; (2) Mengkordinasikan departemen-departemen terkait dan badan-badan pemerintah lainnya, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat untuk mempercepat pelaksanaan pembaruan agraria; (3) Melaksanakan penataan struktur penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah serta sumber-sumber agraria lainnya; dan (4) Menangani konflik-konflik agraria, baik warisan masa lalu, maupun konflik-konflik agraria yang mungkin muncul akibat pelaksanaan pembaruan agraria.

Lebih jauh, badan ini adalah sebuah badan *ad hoc* yang bekerja hanya dalam jangka waktu pelaksanaan pembaruan agraria. Badan ini juga merumuskan desain rencana pelaksanaan hingga evaluasi pembaruan agraria. Desain rencana pelaksanaan itu sekurang-kurangnya memuat

(1). Sistem pendataan objek dan subjek pembaruan agraria, (2). Data peruntukan tanah, (3) Desain redistribusi tanah dalam skema rumah tangga pertanian, kolektive/komunal masyarakat, koperasi produksi dan atau usaha bersama pertanian oleh masyarakat, (4). Desain larangan dan sanksi bagi penerima tanah yang menelantarkan tanah dan menjual tanah, (5) sanksi berat bagi pemalsu objek dan subjek pembaruan agraria, (6). Desain keterlibatan dan peran para pihak dalam pelaksanaan pembaruan agraria (7). Desain dukungan akses infrastruktur dan keuangan setelah distribusi.

Restrukturisasi dan Penghubungan Ulang Antar Kelembagaan

Sebagaimana telah diulas di awal, Presiden Jokowi yang dilantik tanggal 20 Oktober 2014 lalu membawa perubahan pada kelembagaan yang terkait dengan agraria dan pedesaan dengan membentuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi.

Harapan publik dengan dibentuknya kementerian ini akan membawa perbaikan dan memberikan bagi masalah agraria nasional yang tengah dihadapi, sehingga warisan buruk berbagai masalah agraria dapat lebih mudah diurai oleh pemerintahan Jokowi-JK. Penguraian masalah agraria tersebut tentu bukan semata-mata untuk melahirkan sistem birokrasi agraria yang bersih, namun mewujudkan keadilan sosial melalui pelaksanaan reforma agraria.

Usulan penataan kelembagaan agraria sebenarnya telah banyak dilakukan oleh kalangan organisasi masyarakat sipil. Pada tanggal 22-23 September 2014, di Wisma Antara Jakarta, sejumlah kalangan organisasi masyarakat sipil mengadakan Konferensi Nasional Reforma (KNRA) yang menghasilkan Buku Putih Reforma Agraria dan Resolusi KNRA yang berjudul “Laksanakan Reforma Agraria Guna Mewujudkan Kemandirian dan Kedaulatan Bangsa”. Konferensi ini kemudian mengusulkan sejumlah kelembagaan baru yang menjadi penanda bagi keberpihakan Jokowi kepada agenda reforma agraria yang telah dijanjikan. Kelembagaan baru tersebut adalah penggabungan beberapa fungsi agraria dan pembangunan pedesaan yang tersebar kedalam berbagai kementerian. Usulan tersebut juga secara resmi disampaikan kepada Rumah Transisi yang saat itu tengah menggodok agenda kerja pemerintahan Jokowi yang belum dilantik.

Usulan tersebut adalah: (1) Pembentukan Kementerian Agraria yang berisi Dirjen Planologi pada Kementerian Kehutanan, Dirjen Tata Ruang pada Kementerian PU, Badan

Informasi Geospasial dan Badan Pertanahan Nasional menjadi sebuah kementerian; (2) Pembentukan Kementerian Desa yang berisi Kementerian PDT, Dirjen Transmigrasi, Dirjen PMD pada Kemendagri, dan Direktorat Komunitas Adat Terpencil di Kementerian Sosial; (3) Penguatan Kementerian LH dengan mengambil kewenangan konservasi pada Kementerian Kehutanan (Rahman dan Setiawan, 2014) .

Usulan ini memperlihatkan bahwa kalangan masyarakat sipil menilai bahwa problem agraria nasional disebabkan oleh pelaksanaan UU 41/1999 tentang Kehutanan dan bentuk Kementerian Kehutanan yang sangat super body dimana kewenangan penunjukan dan pengukuhan kawasan yang “senafas” dengan pendaftaran dan pemberian hak atas tanah, pengaturan tata ruang kehutanan, pemberian konsesi kehutanan dimulai dari produksi hingga konservasi berada di dalam satu badan. Padahal, kementerian ini menguasai 70 persen daratan di Indonesia.

Menyambut gagasan tersebut, Pemerintahan Jokowi mengakomodir sebagian besar gagasan tersebut. Menurut Perpres 165/2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja yang ditandatangani oleh Presiden Jokowi pada tanggal 27 Oktober 2014 disebutkan bahwa Kementerian LH dan Kehutanan, Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi serta Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Dengan membentuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Presiden Jokowi menggabungkan fungsi perencanaan tata ruang dan administrasi hak atas tanah ke dalam sebuah kelembagaan. Ini adalah langkah maju di dalam mewujudkan *good land governance* ke depan. Meskipun mengacu kepada Perpres tersebut ada beberapa hal yang perlu diatur ulang terkait dengan Dirjen Planologi Kehutanan di Kehutanan, Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional di Bappenas dan Badan Informasi Geospasial yang tentunya harus dikoordinasikan dalam satu atap.

Selanjutnya, dengan mengedepankan kata agraria dalam kementerian ini, tentulah administrasi pendaftaran dan hak atas tanah yang dilakukan selama ini dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) menjadi diperluas, tidak hanya mencakup wilayah non kawasan hutan seperti yang selama ini terjadi.

Sebenarnya, akan lebih lengkap jika Badan Informasi Geo-Spasial juga berada dalam kementerian ini. Jika hal ini dilakukan, kementerian ini juga menjadi pusat rujukan utama dalam Peta Informasi Geospasial yang diikuti oleh semua instansi lembaga pemerintah. Dengan

demikian, Kementerian Agraria memastikan kebijakan satu peta (*one map policy*) dapat dijalankan efektif dan menjadi panduan semua kementerian sektoral yang ada.

Hal ini tentu saja tidak akan tercipta dengan serta merta. Sebab, ada banyak hambatan regulasi yang menghambat. Gebrakan cepat dari sisi hukum harus dilakukan. Karena itu, kementerian ini wajib menyelaraskan aturan hukum tentang sektor-sektor agraria ditingkat pemerintah yang tumpang tindih yang berjumlah ratusan tersebut. Kedepan, kementerian ini seharusnya menjadi pintu utama dalam dalam mengajukan legislasi nasional yang terkait dengan agraria dan sumberdaya alam dalam satubingkai dan arah kebijakan yang sama. Sehingga, kementerian ini menjadi jawaban atas masalah ego-sektoral antar kementerian/lembaga yang lebih luas di sektor pertanahan, perkebunan, kehutanan, energi/sumberdaya mineral, pertanian, dan pesisir-kelautan.

Karena luasan penunjukan kawasan hutan yang hampir mencapai 70 persen daratan Indonesia dan diatur di dalam Kementerian Kehutanan, tidak mengherankan jika terdapat 33 ribu desa definitif di dalam kawasan hutan. Penduduk desa di dalam kawasan hutan ini, meskipun telah bergenerasi di dalamnya, tidak mendapatkan perlindungan hukum atas hak-hak atas tanah mereka punyai. Sebab diklaim sebagai kawasan hutan negara. Jika pemerintah hendak menjalankan reforma agraria, memang tanah yang masih dikategorikan oleh hukum sebagai kawasan hutan dan telah dikelola oleh masyarakat dan menjadi desa-desa definitif inilah wilayah utama program reforma agraria. Karena itu, reforma agraria hampir mustahil jika tidak melibatkan kehutanan.

Penggabungan Kementerian LH dan Kehutanan merupakan langkah yang tepat. Dari nama baru ini, diharapkan terjadi kepemimpinan lingkungan hidup dalam kementerian kehutanan dibandingkan sisi eksploitasi dan produksi seperti yang selama ini terjadi. Langkah lanjutan dari penggabungan ini adalah memindahkan fungsi Bina Produksi Kehutanan kedalam induk lamanya yaitu ke dalam Kementerian Pertanian. Dengan demikian, fungsi konservasi kehutanan menjadi lebih dominan. Ini sesuai dengan semangat lingkungan hidup yang seharusnya memimpin kementerian baru ini.

Dengan dibentuknya Kementerian Desa, tentu menjadi tidak tepat tanpa mengaitkan dengan agenda pelaksanaan reforma agraria yang dijanjikan. Apalagi, mayoritas masyarakat yang menjadi korban masalah pertanian dan masalah agraria kita berada di pedesaan. Apalagi, pemerintah kedepan menjanjikan sebuah pemerintahan yang akan memperkuat pembangunan

desa. Dengan pelaksanaan reforma agraria terdapat cetak biru nasional untuk menata hubungan desa -kota, pertanian-industri ke dalam pola hubungan yang saling menguatkan. Maka kelak harus diupayakan hadirnya badan usaha milik desa, badan usaha milik petani yang mempunyai skala usaha pertanian modern dan maju yang dimiliki oleh masyarakat desa kita. Inilah sebenarnya yang dicita-citakan oleh UUPA 1960 bahwa Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan dan pertanian yang diatur dalam UUPA 1960 itu sesungguhnya diprioritaskan untuk masyarakat kita khusus nya kaum tani dalam bentuk koperasi.

Pelaksanaan reforma agraria, pemerintahan desa memainkan peranan penting. Sebab, pendaftaran tanah yang ditujukan untuk menemukan derajat ketimpangan struktur agraria, menemukan objek reforma agraria seperti tanah kelebihan maksimum, tanah Negara bebas dll dilakukan di tingkat desa. Juga, para penerima manfaat reforma agraria (subjek reforma agraria) sangat terkait dengan pemerintahan dan organisasi masyarakat di tingkat desa. Sehingga, kesalahan penerima manfaat reforma agraria bisa dihindari.

Kedepan, seharusnya terdapat kementerian koordinator yang mengkoordinir KementerianAgraria, Kementerian Pertanian, Kementerian Desa, Kementerian ESDM, Kementerian Pesisir Kelautan, Kementerian Lingkungan Hidup sehingga dapat dikoordinasikan secara solid untuk mengabdikan kepada konstitusi kita.

Daftar Pustaka

- Cohen, Suleiman I. 1978. *Agrarian Structures and Agrarian Reform: Exercise in Development Theory and Policy*. Martinus Nijhoff Social Sciences Division, Leiden and Boston, USA.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. 2012. *Laporan Akhir Tahun 2012 Konsorsium Pembaruan Agraria: "Terkuburnya Keadilan Agraria Bagi Rakyat Melalui Reforma Agraria"*. Jakarta: KPA.
- Noer Fauzi Rahman dan Usep Setiawan (peny). 2014. *Buku Putih Reforma Agraria*. Jakarta: KPA
- Surambo, Achmad & Wahyu Wagiman. 2012. *Undang-Undang Perkebunan: Wajah Baru Agrarische Wet: Dasar dan Alasan Pembatalan Pasal-Pasal Kriminalisasi oleh Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: ELSAM.
- Zakaria R. Yando, Emilianus O Kleden, Y.L. Franky, 2011. *MIFEE: Tak Terjangkau Angan Malind*. Jakarta: Yayasan Pusaka.