

Hasil Penelitian

REFORMA AGRARIA: REFLEKSI ATAS KINERJA GUGUS TUGAS REFORMASI AGRARIA (GTRA) DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

(AGRARIAN REFORM: THE REFLECTION ON THE PERFORMANCE OF THE AGRARIAN REFORM TASK FORCE (GTRA) IN THE SPECIAL REGION OF YOGYAKARTA)

Rohmat Junarto, Ahmad N Luthfi, Tunjung F Wijanarko, Harvini Wulansari

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Jl. Tata Bumi Nomor 5, Banyuraden, Gamping, Sleman, 55293
Daerah Istimewa Yogyakarta - Indonesia
Email: Rohmatjunarto@stp.ac.id

Diterima: 27 Januari 2022; Direvisi: 20 April 2022; Disetujui: 23 Agustus 2022

ABSTRAK

Program reforma agraria (RA) ditujukan untuk menata ketimpangan agraria dan meningkatkan kemakmuran masyarakat. Refleksi atas kinerja GTRA pada setiap daerah dibutuhkan untuk mengakselerasi program RA secara nasional. Provinsi DIY mempunyai runutan sejarah keistimewaan, utamanya kewenangan pengelolaan Tanah Kasultanan dan Kadipaten (TKK). Muatan pengetahuan RA yang setengah-setengah, kemauan politik lokal dan sejarah penguasaan tanah yang panjang tersebut menjadi permasalahan pelaksanaan program RA di daerah. Oleh karenanya, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kinerja GTRA di DIY yang bertugas mengkoordinasikan: penyediaan TORA, pelaksanaan dan integrasi program RA, serta penanganan sengketa/konflik agraria. Metode penelitian yang digunakan adalah studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan penataan aset tidak hanya menyasar tanah-tanah 'marginal' seperti: tanah oro-oro, *enclave*, panganon, tutupan, dan penataan kampung kumuh, tetapi juga TKK. Kegiatan penataan akses dilaksanakan bersama program pemerintah daerah seperti: pembangunan kawasan Pawonsari (Pacitan-Wonogiri-Wonosari) dan inovasi gerakan di kawasan perdesaan seperti: G2R (Global Gotong Royong). Namun demikian, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi program RA oleh *stakeholder* tersebut belum terkonsolidasikan sebagaimana yang telah digariskan oleh Perpres RA. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan perbaikan dalam rangka peningkatan kegiatan oleh GTRA Nasional atas nama RA, dengan mempertimbangkan kebutuhan mendasar masyarakat atas struktur agraria.

Kata kunci: akses, aset, institusi, politik

ABSTRACT

The aim of the agrarian reform program (RA) is to manage agrarian inequality and improve people's prosperity. The reflection on the performance of the RA Task Force (Gugus Tugas RA – GTRA) in each region is needed to accelerate the RA program nationally. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Province has a privilege in history, especially the authority to manage the Land of the Sultanate and Duchy (Tanah Kasultanan dan Kadipaten – TKK). Half-hearted knowledge about the content of RA, Local political will and a long history of land tenure have become problems in implementing the RA program in the regions. Therefore, this study aims to identify the performance of GTRA in DIY Province which is in charge of coordinating: the provision of land object of agrarian reform (Tanah Objek Reforma Agraria – TORA), implementation and integration of the RA program, as well as handling agrarian disputes/conflicts. The research method used is a case study. The result of this study shows that asset management activities do not only target 'marginal' lands such as: oro-oro land, enclaves, Panganon, cover, and structuring slums, but also TKK. Access management programs are carried out with local government programs such as: the development of the Pawonsari area (Pacitan-Wonogiri-Wonosari) and innovative movements in rural areas such as: G2R (Global Mutual Cooperation). However, the coordination, integration and synchronization of

the RA program by these stakeholders has not been consolidated as outlined by the RA Presidential Decree. The results of this study are expected to provide improvements in the context of an increasing program by the National GTRA on behalf of RA, taking into account the basic needs of the community for the agrarian structure.

Keywords: access, asset, institution, politic

PENDAHULUAN

Program Reforma Agraria (RA) merupakan program mulia dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penataan aset yang diikuti dengan pemberdayaan. Selain ditengarai pemerintah dengan melanjutkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 sebagai program strategis nasional, juga menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2018 (Perpres RA). Hal tersebut merupakan bukti bahwa pemerintah kukuh berkomitmen mewujudkan pemerataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (SSA) yang ideal. Salah satunya dengan mendorong kerja sama antar *stakeholder* untuk berbagi sumber daya (pemikiran, tenaga, anggaran). Berdasarkan Perpres RA tersebut, pemerintah daerah (pemda) berperan penting dalam mendukung percepatan kegiatan RA dalam sebuah wadah organisasi RA di daerah.

Namun demikian, kontekstualisme setiap daerah memberikan peluang sekaligus tantangan bahkan permasalahan terhadap realisasi pelaksanaan program RA. DIY merupakan daerah 'istimewa' kaitannya dengan subjek-objek RA yang berimplikasi terhadap keberlanjutan program RA. Salah satu keistimewaan tersebut adalah pemda mempunyai kebijakan dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten (TKK). TKK meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Di sinilah urgensi memotret pelaksanaan RA di DIY yang mayoritas dapat dilihat dari pemanfaatan TKK.

Terbitnya Undang-Undang Keistimewaan (UUK) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang pengelolaan dan pemanfaatan TKK, mengakibatkan keluarnya sejumlah kebijakan pertanahan dan ruang. Kebijakan tersebut berdampak pada klaim kepemilikan serta hak atas TKK oleh Badan Hukum Budaya Kraton, utamanya tanah bukan keprabon yang terdiri atas: a) tanah desa; (b) tanah masyarakat/institusi yang digunakan berdasar serat kekancingan; c) tanah masyarakat/institusi yang digunakan tidak memiliki serat kekancingan; dan, d) tanah yang belum digunakan. Kekuasaan 'warisan dari zaman sebelum kemerdekaan' tersebut, tentunya mempengaruhi ketersediaan objek RA (TORA)

dan efektivitas program RA di DIY. Hingga saat ini, sebagian besar TKK tersebut sudah menjadi tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh rakyat DIY.

Rakyat yang selama ini telah memanfaatkan dan menggunakan TKK idealnya memiliki legalitas formal dan pengakuan oleh negara. Harapannya, pemaksimalan atas legalisasi tanah tersebut mampu memberikan dukungan bagi kesejahteraan masyarakat, memberikan payung hukum, serta meminimalisir konflik dan sengketa. Meskipun, ada kewajiban di dalam hak kepemilikan tanah, seperti melaksanakan usaha (pertanian, perikanan, peternakan) sesuai peruntukannya; mengelola-memelihara tanah sesuai fungsinya, termasuk kesuburan. Hal-hal krusial tersebut apabila diinventarisasi dan dikaji maka laju perjalanan program RA untuk tujuan *social welfare* tidak tersendat. Bagaimana caranya SSA ini memberikan kontribusi bagi masyarakat DIY ?, serta, apakah melalui tahapan sebagaimana yang telah dikonsolidasikan dalam kebijakan RA (Perpres RA)?.

Beberapa kajian sebelumnya menunjukkan bahwa: ketimpangan distribusi maupun politik alokasi SSA; kesenjangan ekonomi dan penguasaan tanah antar strata sosial yang semakin melebar; memudarnya moralitas dan etika pemimpin; minimnya pengetahuan terkait RA antar *stakeholder*; dan kuatnya pengaruh kekuasaan/politik lokal; secara keseluruhan menjadi sederet permasalahan mendasar di daerah (Wiradi, 2009; Lawton dkk., 2013; Luthfi, 2018; Luthfi, 2019; Jones & Karin, 2020). Sedangkan keberlanjutan program RA, utamanya dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat sejatinya merupakan tantangan pasca terlaksananya program seperti legalisasi aset dan distribusi akses (Anugrah, 2021).

Selain itu, sumber daya anggaran, teknologi, dan partisipasi masyarakat ikut berpengaruh dalam program RA di daerah (Haratua, 2017; Hadi dkk., 2020). Bahkan, pola dinamika penggunaan dan pemanfaatan lahan pun menjadi *evidence* penting dalam ketercapaian program RA (Junarto dkk., 2020). Wicaksono & Purbawa (2018) menegaskan bahwa penataan aset melalui redistribusi tanah juga membutuhkan aturan yang kompatibel serta sinergi bersama yang bersifat komprehensif dan sistematis. Hal ini penting agar pengimplementasian kebijakan RA di daerah terhadap objek RA yang *clear and clean* ataupun berkonflik berpengaruh positif

dan signifikan terhadap masyarakat terdampak (Martini dkk., 2019).

Beberapa kajian di atas, sangat menarik dan mampu menunjukkan secara jelas bagaimana kebijakan RA di daerah dilahirkan dan dijalankan oleh organisasi RA bahkan ketika dihadang oleh segenap permasalahan. Namun demikian, kajian tersebut masih terdapat celah misalnya tidak secara spesifik menunjuk organisasi RA yaitu GTRA dalam mengaktualisasikan kinerja dan kekhasan wilayah seperti DIY. Selain itu, tidak dibahas pula bagaimana *actor* dan proses negosiasi dengan tokoh atau elite penguasa 'lokal' dalam praktik pelaksanaan RA.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini berfokus utama menjawab bagaimana organisasi Gugus Tugas Reformasi Agraria (GTRA) di DIY menjalankan program RA dengan keragaman sumber daya manusia, pemikiran, dana dan potensi SSA. Selain itu, penelitian ini memberikan penjelasan bagaimana bentuk akselerasi kinerja GTRA di DIY, sebagai daerah otonomi khusus. Kemudian penelitian ini juga memberi penjelasan seperti apa kapabilitas dan kredibilitas pelaku/pelaksana program RA utamanya dari sisi politik serta ada tidaknya pengaruh ekonomi-kekuasaan lokal ('sultan'). Akhirnya, berangkat dari rekam jejak akselerasi GTRA DIY yang telah diperoleh tersebut harapannya, penelitian ini dapat memberikan 'arah' perbaikan/peningkatan program RA pada daerah lain dengan tipikal sejenis.

Akselerasi gerakan dan dinamisasi keaktifan organisasi RA di DIY hipotesisnya dapat diidentifikasi dengan mendeskripsikan beberapa variabel/indikator terpilih dari Institusi-Pengetahuan-Politik (Luthfi, 2019). Variabel-variabel yang mendasari institusi adalah: jenis dan bentuk peraturan, jumlah SDM dan dana, kapasitas melakukan inklusi, memperoleh legitimasi, mencapai agenda dan kapasitas meningkatkan partisipasi dan representasi (Törnquist, 2013; Luthfi, 2019; Robinson, 2020).

Kemudian variabel yang mendasari politik sebagaimana dikemukakan Eggertsson (2005) dan Denhardt (2000) meliputi kebijakan kuantitatif bercorak birokrasi dan kebijakan kualitatif bercorak demokratis. Selanjutnya variabel pengetahuan sebagaimana Boswell (2009) menguraikan sejumlah kondisi yang kemungkinan besar akan menghasilkan tiga jenis penggunaan pengetahuan apakah pengetahuan digunakan sebagai sumber legitimasi, sebagai sarana pembuktian, atau sarana untuk menyesuaikan keluaran. Dorongan yang mendasari argumen tersebut adalah bahwa penggunaan pengetahuan akan bergantung pada

dua set faktor yaitu cara organisasi atau pembuat kebijakan memperoleh legitimasi; dan relevansi pengetahuan yang dianggap sebagai alat untuk mengamankan legitimasi (berhubungan dengan variabel pada institusi). Oleh karenanya, Husni (2017) menyarankan langkah awal yaitu pengidentifikasian permasalahan, dalam hal ini permasalahan RA di daerah penting dilakukan agar: organisasi RA mampu meng-*upgrade* kemampuan pengetahuan/konseptualisasi pelaksana, bersahaja menggandeng pengaruh kekuasaan politik-ekonomi lokal dan mengefektivaskan pelaksanaan program RA.

METODE

Sebuah penelitian empiris hanya berkembang jika diikuti oleh pemikiran logis bukan hanya sebagai upaya mekanistik. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan *case study* (Yin, 2009). Operasionalisasi penelitian ini dimulai dari mengidentifikasi masalah, mendesain pelaksanaan, memulai pengumpulan dilanjutkan menganalisis data hingga menuliskan ke dalam laporan penelitian. Sumber data utama yang disorot yaitu situasi sosial terkait GTRA di Provinsi DIY. Namun demikian, data-data terkait 'keistimewaan tempat/objek RA (*place*), pelaku dalam tim GTRA (*actors*) hingga aktivitas atau program RA yang berinteraksi dengan beberapa *stakeholder* secara sinergis (*activity*) juga diidentifikasi selama penelitian berlangsung.

Bukti yang dikumpulkan untuk keperluan studi kasus ini berasal dari dokumen, wawancara, pengamatan langsung, dan perangkat-perangkat fisik. Dokumen tersebut meliputi surat, pengumuman resmi, laporan administratif tertulis *stakeholder* terkait GTRA DIY, penelitian-penelitian pada situs dan artikel media massa dengan kata kunci kinerja, organisasi dan program RA. Kemudian, bentuk wawancara menggunakan *open-ended* dengan bertanya kepada responden kunci di DIY yang mengetahui fakta-fakta penting tentang program RA. Responden tersebut seperti kepala bidang dinas di DIY seperti pertanahan dan ruang, koperasi dan UMKM, sosial, kepala kantor pertanahan, kepala seksi penataan pertanahan, pegawai di bidang pertanahan/*landreform* hingga pihak ketiga pelaksana proyek RA.

Wawancara tersebut dilakukan dengan mengajukan pertanyaan, mendengarkan (membaurkan informasi baru tanpa bias), penyesuaian diri dan fleksibilitas (kebutuhan mengidentifikasi kasus baru hingga tak terduga), memegang teguh isu yang menjadi tujuan penelitian. Selanjutnya, observasi langsung dan penggunaan perangkat fisik seperti ponsel, kamera, *recorder* lebih condong digunakan dalam

melakukan kunjungan ke kantor-kantor *stakeholder* GTRA di DIY dan pertemuan dengan pihak terkait di lapangan.

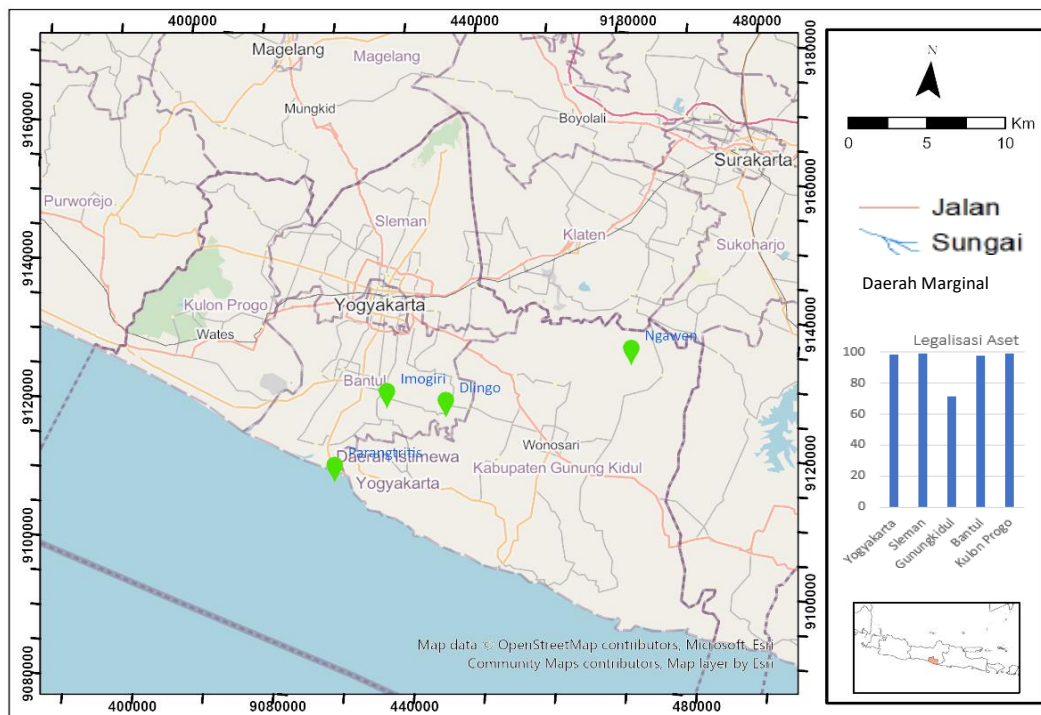
Secara umum pendekatan kualitatif-studi kasus yang digunakan dalam penelitian ini cocok untuk menjawab pertanyaan penelitian pada level *how* dan *why* pada sebuah kelembagaan GTRA DIY. Analisis penelitian berupa studi kasus pada penelitian ini dilakukan mulai dari melakukan pengujian, pengkategorian, pentabulasian hingga mengombinasikan bukti-bukti yang telah didapatkan. Namun demikian, analisis umum yang digunakan adalah tetap memprioritaskan bagaimana kebijakan kelembagaan GTRA dan bagaimana pelaksanaan program RA di DIY. Langkah kerjanya terfokus pada penemuan penjelasan bagaimana 'kelembagaan' GTRA di DIY mengakselerasi program RA ('telah-sedang-dan akan') jika ditinjau dari tiga sisi, yaitu gagasan, konteks dan pelaksanaan.

Sisi gagasan akan menggali ada tidaknya hambatan dan peluang atas penerapan program RA. Kemudian, sisi konteks akan membahas ada tidaknya 'keterkaitan-keterkaitan' kekuasaan dan arah politik serta ekonomi pada level lokal 'keistimewaan DIY' hingga pusat. Terakhir, sisi pelaksanaan akan menguraikan seperti apa bentuk aransemen pelaksanaan program RA, mulai dari kemampuan/kesolidan tim, pergerakan kelembagaan hingga sumber daya (keuangan dan manusia). Selanjutnya, peneliti memusatkan perhatian juga pada aspek solusi atas permasalahan program RA oleh sebuah

kelembagaan RA secara umum dengan berkaca pada kekhasan DIY.

Berdasarkan informasi kewilayahan dan sejarah, DIY masih menyimpan banyak "jutaan" makna yang berwujud dan tidak berwujud. Secara geografis DIY terletak di zona 49 selatan UTM dengan absis=390.000-480.000 dan ordinat= 9.090.000-9.170.000 dan memiliki luas daratan 3.303 km² dengan luas bukan hutan 2.628 km² (Abidin, 2014; BPS, 2021). Selain itu, pada akhir tahun 2020, legalisasi tanah di DIY tinggal menyisakan 193,304 bidang tanah, termasuk TKK atau 8,03% dari 2,4 juta bidang tanah secara keseluruhan.

Namun demikian, di DIY masih menyisakan 27,86% dari total bidang tanah yang telah terdaftar untuk dilakukan perbaikan administrasi (Kanwil ATR/BPN DIY, 2021). Perbaikan tersebut terkait dengan alasan bahwa di DIY terdapat otonomi khusus. Otonomi khusus tersebut tidak lepas dari berdirinya Kerajaan Mataram pada abad ke-17, masuknya kolonial Belanda, hingga monumentalnya penandatanganan Perjanjian Giyanti antara Pangeran Mangkubumi (bergelar Sri Sultan Hamengku Buwana I) dengan VOC (*Vereenigde Oost-indische Compagnie*) (Belanda) pada 13 Februari 1755 (Sari dkk., 2018). Oleh karenanya, konsep pengaturan kebijakan pertanahan dan penataan ruang di DIY pun tidak bisa dipisahkan dari 'warisan kerajaan' hingga saat ini (Wicaksono dkk., 2020). Secara rinci informasi lokasi penelitian ditampilkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Lokasi Penelitian

HASIL DAN PEMBAHASAN

Aktivitas GTRA dalam Melaksanakan Program RA di D.I.Yogyakarta. Dasar hukum pelaksanaan program RA di DIY tergolong unik. Selain Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) terdapat UU tentang Desa, UU tentang Pemerintah Daerah dan UU tentang Keistimewaan DIY. UUPA berlaku di DIY pada Tahun 1984 sejak keluarnya Keppres No. 33/1984 dan KepMenDagri No. 66/1984. Meskipun telah tercapai kodifikasi dan unifikasi hukum di DIY pada tahun tersebut, namun realitas pelaksanaan diktum keempat UUPA masih menyisakan persoalan. Misalnya, pengaturan tanah di DIY belum dapat segera dialihkan kepada negara (tanah negara sebagai objek RA) dan terkesan pengaturan pertanahannya mendua.

Diktum keempat UUPA menekankan bahwa: 'hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya UUPA hapus dan beralih kepada Negara' serta 'pengaturannya akan diatur dengan peraturan pemerintah'. Berkaitan dengan prinsip '*lex inferior derogat lex posterior*' dalam hal ini UUPA terhadap UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 tentang Keistimewaan DIY layak diabaikan karena kedudukannya setara. Pada dekade terakhir, UU No. 13 Tahun 2012 hadir untuk menyelesaikan status 'keistimewaan'. Hal ini mengakibatkan DIY memiliki kewenangan dan hak tersendiri untuk mengatur urusan pertanahan dan tata ruang sebagai kewenangan otonomi.

Berdasarkan ketentuan UU keistimewaan tersebut, segi status hukum lahan *eks* otonom (tanah swapraja/bekas swapraja) yang awalnya belum jelas, sejak saat itu menjadi jelas dan tuntas. UU Keistimewaan menyatakan bahwa kasultanan dan kadipaten sebagai badan hukum (pasal 32), dan tanah kasultanan ataupun kadipaten (TKK) adalah tanah milik kasultanan ataupun kadipaten (penjelasan pasal 32 ayat 4). Selain TKK tersebut, terdapat juga tanah hak yang sudah dimiliki warga DIY. Hingga tahun 2021, meskipun lebih dari 90% bidang tanah keseluruhan sudah terdaftar, namun masih terdapat 27,86% bidang tanah yang memerlukan perbaikan administrasi termasuk peta pendaftaran tanah. Kuatnya jaminan kepastian data fisik bidang tanah menyangkut letak, batas, luas, bentuk serta bangunan akan menghindarkan sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Tidak hanya menghindarkan berulang kalinya penerbitan sertifikat, dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah oleh pihak lain tetapi juga mampu mengoptimalkan penggunaan dan menyeimbangkan pemanfaatan tanahnya.

Terkait hal tersebut, Kota Yogyakarta unggul dalam hal jumlah bidang yang terdaftar yaitu 99% dari total seluruh bidang tanah, disusul Kabupaten

Bantul, Sleman, Kulon Progo dan Gunungkidul (Gambar 1). Berdasarkan pengelolaan data dari desa/kelurahan se-DIY, total luas TKK seluas 38.750.631,13 m² yang terdistribusi dan terkonsentrasi di berbagai wilayah. Konsentrasi tanah SG,PAG tertinggi hingga terendah yaitu di Kabupaten Bantul, Kulon Progo, Gunungkidul, Sleman dan Kota Yogyakarta dengan luas masing-masing 16.697.531 m²; 10.376.018 m²; 5.814.976,50 m²; 3.061.610 m²; dan 800.495,63 m² (Humas DIY, 2020).

Secara kelembagaan pemerintah, pelaksanaan RA diorganisir oleh GTRA DIY dengan mendasarkan pada SK Gubernur Nomor 96/KEP/2019 tanggal 26 Maret 2019 jo SK Gubernur Nomor 260/KEP/2019 tanggal 04 November 2019 tentang Pembentukan GTRA DIY. Berkenaan dengan tugasnya, GTRA berwenang mengelola dan menyelenggarakan kegiatan GTRA sejak 2019 hingga sekarang mulai dari menyusun rencana kerja, pencapaian dan realisasi anggaran. Berdasarkan hipotesis yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa terdapat tiga variabel utama yang menggambarkan pelaksanaan dan hasil program RA yaitu institusi, politik dan pengetahuan. Selanjutnya, pengujian atas ketiga variabel tersebut mendapatkan fakta bahwa setiap variabel dapat dirinci lagi ke dalam indikator-indikator.

Indikator pada variabel institusi, pertama: jenis dan bentuk aturan bersifat mengatur, memperjelas dan berfungsi sebagai pengatur hubungan antar anggota/antara anggota GTRA dengan masyarakat sebagai subjek RA; menjaga dan melindungi hak anggota dan warga masyarakat; menyelesaikan masalah atau sengketa intern atau ekstern; serta mengatur jalannya kegiatan/program GTRA. Indikator kedua, seperti jumlah sumber daya manusia dan dana merupakan sebuah indikator terintegrasi antara kemampuan berpikir (dasarnya dari pengetahuan dan pengalaman, keterampilan), dan modal yang dimiliki masing-masing anggota GTRA atau masyarakat.

Lalu, indikator ketiga yaitu kapasitas melakukan inklusi merupakan dampak daripada keberagaman anggota GTRA dan masyarakat, mulai dari latar belakang, karakter, dan tugas yang berbeda, yang harus dipadukan dan mampu bekerja bersama dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati. Oleh karena itu, diperlukan sebuah cara untuk mendorong inklusi di antara para anggota GTRA untuk bisa kompak yaitu dengan *transparency*, *trust* dan *team work*. Indikator keempat, kemampuan memperoleh legitimasi, lebih menekankan pada keterangan yang mengesahkan atau membenarkan atas sesuatu hal. Hal ini dilakukan dengan mengadakan/menggunakan penelitian.

Indikator pada variabel politik, adalah seni dan ilmu yang diarahkan untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan di masyarakat. Hal ini dapat diketahui melalui kebijakan yang dikeluarkan dan dijalankan oleh GTRA DIY baik bersifat kuantitatif maupun kualitatif. Corak kebijakannya pun mempengaruhi akselerasi gerakan RA, baik bercorak birokratis ataupun demokratis. Oleh karenanya, sikap politik pimpinan GTRA DIY (pemimpin budaya-sultan dan pemimpin pemerintahan-gubernur) menjadi nyawa kesuksesan program RA sekaligus program daerah.

Indikator pada variabel pengetahuan dan sikap, terdiri atas konsep, data, desain dan penggunaan pengetahuan. Semua indikator pada variabel pengetahuan dan sikap tersebut

merupakan satu kesatuan yang tergantung pada keadaan sekitar, utamanya adalah faktor sosio-demografi. Pengetahuan dan sikap juga berhubungan dengan kebenaran atau bagaimana seseorang dapat mengakses kebenaran dan lebih dekat dengan seberapa besar komitmen atau keyakinan. Variabel pengetahuan dan sikap dilakukan dengan mengelola dan mengukur aliran pengetahuan (apakah pengetahuan digunakan sebagai sumber legitimasi, sebagai sarana pembuktian, atau untuk menyesuaikan keluaran). Terakhir, setelah melalui pengujian, pengkategorian, penelitian ini mampu menabulasikan dan mengombinasikan bukti-bukti yang telah didapatkan di lapangan sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Efektivitas Pelaksanaan dan Efisiensi Hasil Aktivitas Program RA oleh GTRA DIY

No	Indikator	Efektivitas dan Efisiensi Program RA
1	Variabel institusi	
a	Jenis dan bentuk aturan	SK Bupati Gunungkidul No: 86/KPTS/TIM/2020, SK Bupati Kulon Progo No:139/A/2020; SK Bupati Bantul No.:30 Tahun 2020; SK Bupati Sleman No.: 12.2/Kep.KDH/A/2021; SK Walikota Yogyakarta No.: 23 Tahun 2021;
b	Jumlah Dana dan SDM	Pelaksanaan RA oleh GTRA memaksimalkan modal DIPA setiap kantor pertanahan (kantah) di Kabupaten/Kota, sejumlah 300-400 juta/tahun. Namun demikian, sejak pandemi COVID 19 pencairan hanya sekitar 100-200 juta/tahun bahkan dana tersebut di <i>saving</i> untuk penanganan pandemi. SDM aktif berada di seksi penataan setiap kantah;
c	Kapasitas melakukan inklusi	Tidak semua anggota GTRA (terutama instansi Pemda dan OPD serta masyarakat) berbagi sumber daya (pemikiran, tenaga, anggaran) terhadap perencanaan, pelaksanaan program penataan aset. Semua rakyat DIY (kelas bawah) belum berkesempatan mendapatkan legalisasi aset dan akses permodalan, perluasan pasar, serta peningkatan kualitas terutama daerah pinggiran;
d	Kapasitas memperoleh legitimasi	Memaksimalkan penataan akses dan peluang investasi di kawasan cepat tumbuh dan kawasan-kawasan yang berpotensi menyerap tenaga kerja produktif seperti pelibatan masyarakat di sekitar kawasan hutan untuk menggunakan tanah di bawah tegakan kayu putih daerah Gunungkidul; penataan kampung di Kota Yogyakarta, Sleman, Kulon Progo dan Bantul; melaksanakan mediasi dan menyelesaikan sengketa kasus tukar guling tanah desa dengan warga, tanah Suroloyo di Kulon Progo, legalisasi TKK di Prenggan atau pun Suratmajan dengan HGB di Kota Yogyakarta;
e	Kapasitas melakukan politisasi isu dan mencapai agenda	Ada itikad baik pihak 'keraton ngayomi wong cilik' yaitu tidak ada larangan dalam pemanfaatan TKK, namun identifikasi TORA termasuk TKK sangat minimalis yaitu berlangsung pada rapat terbatas dalam lingkaran anggota GTRA. Tidak semua lurah/kepala desa dan orang yang terdekat dengan pihak desa mengetahui kebutuhan mendasar rakyat DIY akan aset dan akses. Status hak atas tanah seperti tanah yang berfungsi sosial, tanah timbul, tanah fasilitas umum, tanah-tanah yang telah dikuasai secara turun-temurun oleh 'wong cilik' dan tanah bukan keprabon item c dan d diberikan HGB atau HP;
f	Kapasitas meningkatkan partisipasi & representasi	Pada praktiknya GTRA adalah garda terakhir program RA sedangkan garda terdepan terletak pada partisipasi masyarakat. Masyarakat tidak langsung mengusulkan/mengikuti program identifikasi-verifikasi (inver) TORA karena tidak terlibat dalam rapat/saran dan pengawasan kegiatan atau formulasi kegiatan/program. Meskipun dengan adanya aplikasi SIGTORA akan memudahkan dalam inver serta pemantauan, namun masyarakat kurang tersosialisasi akan program dan tidak dipakainya <i>database software</i> SIGTORA dalam identifikasi TORA.

2		Variabel politik
a	kebijakan kuantitatif bercorak birokratis	Pelaksanaan penataan akses masih mendasarkan pada kondisi lokal (klaim bahwa di DIY tidak ada tanah negara / urusan pertanahan di DIY diatur oleh UU Keistimewaan) sehingga penataan aset tersebut dilakukan oleh tim PLH GTRA dengan berdasarkan data <i>by name by address</i> dari program legalisasi aset berdasarkan kalurahan seperti PTSL, Lintas Sektor UKM, dan Rutin; termasuk pendaftaran TKK; tidak sepenuhnya terciptanya integrasi antara nasionalis seperti UUPA, UU Pemda, UU Desa dan kearifan lokal; pelaksanaan kegiatan berdasarkan pada peraturan yang tersedia mulai dari petunjuk teknis dan surat keputusan; penugasan dan pengaturan masih bersifat khusus, kaku/resmi, dan berjenjang dari atas ke bawah; penyusunan <i>roadmap</i> berdasarkan logika tersentralisasi;
b	kebijakan kualitatif bercorak demokratis	Kebijakan demokratis terlacak seperti pemberian HGB dan HP di atas TKK, ada kebijakan pengesahan peralihan tanah pertanian bagi warga terdampak Bandara YIA untuk memiliki tanah pertanian di luar kecamatan. Selain itu kebijakan penyelesaian sengketa tanah suroloyo dan pengembangan wisata di sekitar bekas penambangan mangan yang dibebaskan dengan 'nguwongke uwong' dan ganti untung; terakhir dengan memberdayakan masyarakat pada program G2R dan Pawonsari
3		Variabel pengetahuan
a	Konsep	Konsep Program RA tidak terintegrasi antara penataan aset dan akses. Ada ketersisihan inver TORA pada Tanah Oro-Oro, pangonan, tutupan, <i>enclave</i> di wilayah Bantul dan Gunungkidul, legalisasi tanah, dan pemetaan bidang terdaftar terhadap penataan akses seperti perwujudan desa mandiri budaya dan G2R, pembangunan Pawonsari. Konsep yang belum memadai perihal agenda RA sehingga, seolah-olah agenda RA tersebut hanya menjadi tupoksi kantah dan kantor wilayah ATR/BPN. Kurangnya media/ruang komunikasi antar pemangku kepentingan;
b	Data (penataan aset dan penataan akses)	Jumlah bidang tanah belum terdaftar terhadap tanah terdaftar (legalisasi aset) setiap kabupaten/kota yaitu: Yogyakarta (1.720:115.380); Sleman (5.145:668.737); Gunungkidul (166.547:416.460); Bantul (16.757:659.738); Kulon Progo (3.135:353.099). Beragamnya tradisi kebudayaan lokal dan potensi alamiah maupun buatan menjadikan peluang dilaksanakannya pemberdayaan masyarakat. Beberapa pameran kesenian/kerajinan tradisional, pendampingan wirausaha makanan khas daerah seperti (wayang geber, bakso, coklat);
c	Desain	Penataan aset didesain menjadi enam solusi, sedangkan penataan akses menjadi tiga solusi. Desain penataan aset yaitu: (a) legalisasi aset dari alas hak tanah adat (<i>letter c</i>), (b) legalisasi aset dari tanah negara bekas tanah hak milik adat <i>letter c</i> , (c) legalisasi aset dari alas hak tanah negara bekas tanah desa, (d) legalisasi aset dari alas hak berita acara pelepasan hak atas tanah, (e) redistribusi penggunaan-pemanfaatan tanah dari alas hak tanah kasultanan/kadipaten yang telah dikuasai masyarakat, (f) konsolidasi diikuti legalisasi aset dari tanah yang berasal dari kasultanan/kadipaten dan tanah masyarakat. Desain penataan akses yaitu: (a) pemberdayaan masyarakat (PM) untuk pengembangan kebudayaan, (b) PM untuk kepentingan sosial, (c) PM untuk kesejahteraan masyarakat;
d	Penggunaan pengetahuan (legitimasi, pembuktian atau keluaran)	Legitimasi pengetahuan mayoritas dituangkan melalui rapat koordinasi antara anggota GTRA yang merumuskan prioritas program RA dua kali/tahun. Terdapat penelitian dan kajian hukum yang mendasari pelaksanaan program terhadap objek RA seperti status hukum tanah tutupan dan tanah <i>enclave</i> , kualitas dan kuantitas TKK yang sudah/belum dimanfaatkan rakyat DIY. Intensitas studi dan komunikasi keberhasilan program oleh pelaksana baik itu pada tataran konsep maupun strategi dalam pelaksanaan RA di publikasi sekali/tahun secara internal melalui laporan kegiatan.

Pelaksanaan program RA oleh GTRA DIY di DIY cukup beragam baik isi dan durasi pada setiap kegiatan yang konsisten mengarah kepada tujuan RA. Kegiatan RA tersebut memfokuskan pendaftaran tanah sistematis lengkap/legalisasi dan redistribusi terhadap tanah masyarakat, tanah marginal serta TTK hingga tahun 2024. Selain itu, tersusun juga konsep penataan aset dengan konsolidasi tanah pada lokasi tanah tutupan jepang di Desa Parangtritis hingga tahun 2025. Lalu terdapat peningkatan penandatanganan nota kesepahaman beberapa pihak terkait RA dan rapat koordinasi antara anggota GTRA selama 2 tahun terakhir. Kemudian, terdapat akselerasi kegiatan RA khususnya integrasi kegiatan penataan akses dan aset pada kawasan DIY bagian selatan (Pawonsari) dan program pembangunan pedesaan (G2R) *Tetraprenuer*. Kemudian, untuk menjaga ritme dan meningkatkan kualitas kegiatan RA, terlaksana kegiatan monitoring dan evaluasi kegiatan RA oleh GTRA di setiap Kabupaten/Kota pada setiap akhir tahun.

Kegiatan PTSL di DIY tidak hanya menasar tanah masyarakat tetapi juga TTK. Hingga akhir tahun 2020, kegiatan tersebut berhasil mendaftarkan bidang tanah sejumlah 2.213.414 bidang dari total 2.406.718 bidang atau 91,97% di seluruh wilayah DIY (Kanwil ATR/BPN, 2021). Namun demikian, Kabupaten Gunungkidul menjadi satu-satunya wilayah yang persentase bidang tanah terdaftarnya terendah yaitu 71,43% di antara kabupaten/kota se-DIY yang di atas 90%. Meskipun dihadapkan pada inventarisasi dan penataan TTK di DIY, namun itikad baik raja sekaligus Gubernur DIY utamanya pemanfaatan TTK oleh perorangan, lembaga pemerintah, swasta, dan yayasan menjadi teladan. Pendaftaran TTK tersebut diikuti dengan pemberian alat bukti sertifikat tanah dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas TTK.

Dasar daripada pengelolaan dan pemanfaatan TTK bisa diberikan hak-hak tersebut adalah pengakuan atas hak asal-usul, mengefektifkan jalannya pemerintahan serta pendayagunaan kearifan lokal. Tidak hanya itu, alokasi dana keistimewaan Tahun 2013-2022 untuk urusan pertanahan tercatat rata-rata 2,45% dari total pagu. Pada tahun ini dari 1,32 triliun total pagu dana keistimewaan telah dialokasikan untuk urusan pertanahan sebesar 25 milyar (Paniradya, 2021). Dengan terdaftarnya seluruh bidang tanah di DIY, maka pemerintah pusat dan daerah mampu menentukan kebijakan yang bertendensi kepada masyarakat lemah, kaitannya dengan proporsi kepemilikan atas tanah dan pengoptimalan pemanfaatan tanah sesuai dengan tata ruang.

Akselerasi program RA oleh GTRA tahun 2019 terhadap tanah marginal adalah dengan memprioritaskan kegiatan penataan terhadap Tanah Oro-Oro di daerah Dlingo, Imogiri dan Ngawen sebagai TORA. Hal tersebut dilakukan dengan membagi tipologi alas hak yang mendasari penguasaan masyarakat menjadi dua, yaitu tanah yang asal-usulnya jelas dan belum jelas. Letter C menjadi salah satu bukti kepemilikan sah oleh masyarakat dan sudah ditindaklanjuti dengan legalisasi melalui konversi menjadi Hak Milik sebanyak 200 bidang per 100 ha. Terhadap tanah yang belum jelas status tanahnya mengingat tanah tersebut berasal dari *enclave* Kasunanan Surakarta yang oleh Pemda Provinsi Jawa Tengah sudah diserahkan kepada Pemda Provinsi DIY, maka pendapat penulis perlu melihat penguasaan fisik dan redistribusi dengan HP atau HGB.

Pada tahun 2020, Tim GTRA melakukan studi kasus untuk menyelesaikan permasalahan tanah *enclave* ataupun oro-oro di Kalurahan Temuwuh Kapanewon Dlingo Kabupaten Bantul, tanah tutupan di Desa Parangtritis Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul. Hasilnya pada akhir 2021, Rapat GTRA DIY merumuskan konsep konsolidasi tanah pada tanah tutupan dengan empat fase. Fase pertama dengan melakukan sosialisasi yang ditargetkan pada tahun 2022-2023. Kemudian fase kedua (tahun 2023) yaitu materi teknis atau perencanaan konsolidasi tanah. Dua fase terakhir (tahun 2024 dan tahun 2025) dilaksanakan konsolidasi tanah dan pembangunan hasil konsolidasi tanah. Potensi penataan KT di tanah tutupan selain membuka akses jalan juga mendongkrak produksi pertanian lahan kering dan komoditas perkebunan. Pembukaan akses jalan tersebut akan merangsang tumbuhnya objek daya tarik wisata baru dan pertumbuhan wilayah di kawasan pantai selatan.

Kegiatan penataan kampung kumuh di Kota Yogyakarta pun menjadi salah satu rangkaian program RA oleh tim GTRA DIY. Berdasarkan dari SK Walikota Yogyakarta No. 158 Tahun 2021, terdapat kawasan kumuh di Kota Yogyakarta sejumlah 12 kawasan, di 12 kecamatan dengan luas total yaitu 114, 72 ha. Kawasan Umbulharjo, Tegalrejo dan Mantrijeron menjadi tiga kawasan dengan luasan lebih dari 16 ha. Berdasarkan kajian, tergalangnya pemukiman kumuh tersebut terkonsentrasi pada daerah aliran sungai, kawasan pinggiran rel kereta api, lingkungan sekitar pasar, kawasan sub urban. Sebagaimana diketahui bahwa Kota Yogyakarta dilewati oleh jalur rel kereta api, tiga aliran sungai yaitu Code, Winongo dan Gajah Wong serta 32 pasar tradisional. Umumnya,

kawasan kumuh tersebut menggunakan dan memanfaatkan tanah kasultanan.

Oleh karenanya, GTRA DIY tetap memantau proses pemberian surat kekancingan dari Panitikismo sebagai alas hak dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah kasultanan tersebut. Utamanya pada tahap pemberian surat rekomendasi dan penetapan surat kekancingan. Surat rekomendasi dikeluarkan oleh kelurahan atau kecamatan dan BPN, yang berisi bahwa tanah tersebut tidak dalam sengketa dan terlampir peta TKK dan luas yang akan digunakan. Sedangkan penetapan surat kekancingan oleh panitikismo yang mana memerlukan pengurangan waktu pemrosesan surat. Hal ini penting karena dengan berdasar surat kekancingan maka pemberian HP atau HGB menjadi legal oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pada sisi lain, kegiatan penataan akses oleh GTRA DIY dikolaborasi dengan program daerah seperti arah pembangunan yang fokus pada wilayah selatan, pemanfaatan teknologi informasi serta optimalisasi kalurahan. G2R *Tetrapreneur* sebagai salah satu model menumbuhkembangkan kemandirian dan pamor dari produk kalurahan yang di dukung pendanaan keistimewaan. Fokus kegiatan penataan akses adalah melalui pemberdayaan masyarakat agar potensi-potensi fisik maupun non fisik di daerahnya mampu ditingkatkan. Pada tahun 2020 terdapat 18 kalurahan pada empat kabupaten di DIY yang ditetapkan sebagai desa mandiri budaya yaitu Sabdodadi, Bangunjiwo (Bantul); Bejiharjo, Putat, Giring, Jerukwudel (Gunungkidul); Pagerharjo, Jatimulyo, Hargomulyo, Glagah, Banjarharjo, Tanjungharjo (Kulon Progo); Girikerto, Bangunkerto, Pandowoharjo, Wedomartani, Sabdodadi, dan Margodadi (Sleman). Selain itu, pembangunan wilayah selatan DIY juga menjadi fokus utama pemerintah pusat dan daerah.

Hal ini tercermin dari pengkategorian kawasan strategis pariwisata nasional (KSPN), yaitu dari 88 KSPN, enam KSPN berada di DIY dan 2 diantaranya berada di kawasan selatan DIY yaitu KSPN Pantai Selatan, dan KSPN Karst Gunungsewu Gunungkidul. Lebih detail lagi, satuan ruang kawasan tersebut memanfaatkan TKK yaitu Pantai Samas-Parangtritis, karst Gunungsewu, Pantai Selatan Gunungkidul dan Pantai Selatan Kulon Progo (Keputusan Gubernur DIY No. 163/KEP/2017). Selain itu, penandatanganan nota kesepahaman dan rapat koordinasi dengan kementerian dalam negeri dan organisasi perangkat daerah (OPD) sudah terjalin seperti Dinas Koperasi Usaha Kecil dan Menengah, Dinas Sosial, Dinas Pariwisata, Dinas Kebudayaan, Dinas Pemberdayaan Perempuan,

Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk. Rapat koordinasi difungsikan untuk menjaring informasi terkait TORA dan subjeknya hanya (rapat koordinasi rata-rata 2-3 setahun).

Kolaborasi dengan OPD tersebut dilakukan untuk menjadikan masyarakat DIY berdaya saing, maju, mandiri, dan sejahtera. Masyarakat yang berdaya saing merupakan kondisi masyarakat dengan kemampuan dan keterampilan memadai didukung oleh pendidikan dan kesehatan yang baik. Masyarakat yang maju lebih condong ke arah tumbuh dan berkembangnya masyarakat pada bidang ekonomi dan politik. Masyarakat yang mandiri merupakan kondisi masyarakat yang mampu mengelola potensi dan kemampuan sendiri dengan kerja sama. Masyarakat yang sejahtera merupakan masyarakat yang terpenuhi kebutuhan dasarnya (sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, keamanan, kerukunan).

Keunikan Pelaksanaan RA Oleh GTRA di D.I.Yogyakarta. Analisis penelitian menunjukkan bahwa aktivitas GTRA DIY dalam menjalankan program RA memiliki keunikan. Keunikan pelaksanaan RA oleh GTRA tersebut lebih dipengaruhi oleh faktor-faktor utama yaitu pengetahuan, kelembagaan, sejarah-budaya dan politik. Faktor pengetahuan, umumnya masih terjadi perbedaan pandangan oleh para anggota GTRA DIY dalam penentuan TORA seiring berlakunya hukum tanah nasional dan keistimewaan. Hal ini terlihat pada penyelesaian permasalahan tanah marginal di pesisir selatan DIY yang belum maksimal. Contohnya, tanah O-O (*enclave*) di Kapanewon Dlingo, Imogiri dan Ngawen; tanah tutupan di Kalurahan Parangtritis; dan tanah desa yang berasal dari tanah *enclave*. Namun demikian, hadir dan bersamanya gubernur sebagai ketua GTRA sekaligus raja DIY bisa dijadikan teladan, yaitu beritikad baik menyelesaikan permasalahan dengan mengombinasikan antara regulasi yang bersifat nasional dan regulasi keistimewaan (asalkan bukan tanah SG/PAG silakan di GTRA kan). Selain itu, komitmen gubernur juga terlihat dalam urusan keistimewaan yang memfokuskan urusan kebudayaan dan tata ruang disertai pendanaan dari dana keistimewaan.

Faktor kelembagaan terlihat bahwa belum adanya persamaan persepsi terkait konsep dan rencana implementasi program RA di DIY antar SKPD yang terlibat dalam GTRA. Hal tersebut berdampak pada masing-masing institusi belum giat dalam pelaksanaan program RA. Bahkan, institusi pelaksana RA terkesan dijalankan oleh kantor pertanahan sebagai bagian dari tugas dan fungsinya. Selain itu, pelibatan masyarakat sebagai aktor yang menerima manfaat dan pelaku hampir tidak dimediasi. Begitu pun

dengan ketersediaan aplikasi SIGTORA belum disosialisasikan dengan baik sehingga kesannya masih ‘sepi laporan’. Disisi lain media dan ruang komunikasi antar pemangku kepentingan masih kurang terkoordinasi.

Faktor kebijakan politik dan sejarah-budaya menggarisbawahi bahwa GTRA DIY berada di daerah bekas kerajaan Mataram, yang mana pengaruh pemerintah keraton terasa kuat di kalangan pemda, swasta dan masyarakat. Selain itu, pengaturan bidang keagrariaan telah diatur sebelum terbentuknya DIY seperti *rijksblad* dan peraturan daerah. Oleh karena itu wajar jika hingga saat ini, ajaran etika malu dan segan yang masih dibawa kalangan umum terhadap kalangan keraton menjadikan tanah di DIY menjadi spesial pengaturannya. Akibatnya adalah permasalahan tanah keraton di DIY cenderung didiamkan sampai ada izin dari kalangan keraton, padahal potensi TORA sebagian besar berasal dari tanah keraton tersebut. Urusan pertanahan di DIY melibatkan pihak Panitikismo sebagai wakil keraton dalam memberikan rekomendasi atas setiap permohonan izin (mendirikan bangunan, lokasi, usaha/pemanfaatan) atas tanah. Selanjutnya, agar lebih memudahkan, faktor-faktor tersebut secara lugas terdeskripsikan pada Tabel 2.

Evaluasi kinerja GTRA selama lebih dari tiga tahun dalam usaha penataan kembali SSA tidak

bisa digeneralisasikan pada semua daerah. Pada prinsipnya, penataan aset lebih fokus kepada objek RA, yaitu bagaimana objek tersebut ditata (penguasaan dan pemilikan), sedangkan penataan akses lebih condong kepada subjek RA agar lebih berdaya (penggunaan dan pemanfaatan). Program RA tersebut dapat dimodifikasi berdasarkan karakteristik wilayah lokal berikut sumber pendanaannya. Selain itu, modifikasi tersebut tumbuh karena adanya cara berpikir yang benar akan RA oleh GTRA. *Mindset* yang benar akan RA mengakibatkan pemanfaatan SSA yang benar pula tanpa menimbulkan masalah pertanahan baru bahkan mampu menemukan peluang baru.

Namun demikian, program RA tersebut menjadi hampa jika tidak ada manajemen kerja antara pemerintah dan masyarakat seperti manajemen vertikal (*top down/bottom up*) maupun horizontal (*collaboration*). Manajemen horizontal adalah bentuk manajemen yang berpusat pada anggota tim dengan penekanan pada kerja tim dan kolaborasi sebagaimana ditekankan oleh (Saksono, 2018; Sidauruk, 2018; Santosa dkk., 2019). Sedangkan manajemen vertikal lebih menekankan kepada pengaturan di setiap tingkatan dengan masing-masing tingkatan memiliki fungsi manajerial sendiri, seperti negara/korporasi dengan masyarakat (Luthfi A N, 2018).

Tabel 2. Keunikan RA di D.I.Yogyakarta

Keunikan Pengetahuan	Menggaris bawahi bahwa kegiatan RA mengalami pembauran pengetahuan. Sejatinnya kegiatan RA adalah kegiatan penataan aset dilengkapi dengan penataan akses. Namun faktanya terjadi pemenggalan kegiatan yaitu penataan aset dan penataan akses dilakukan secara terpisah, atau bahkan melakukan penataan aset saja, atau penataan akses saja.
Keunikan Politik	Bahwa terdapat fakta: Sultan HB X sebagai Gubernur DIY sekaligus Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat mengeluarkan pernyataan ‘tidak ada tanah negara di Yogya’ pada tahun 2015. Hal ini sebagai bukti tindak lanjut dari UU keistimewaan. Keunikannya adalah adanya ketidaksesuaian kebijakan pemerintah pusat dan daerah.
Keunikan Sejarah dan Budaya	Ketidakpastian status tanah di DIY akibat faktor sejarah terbentuknya DIY. Faktanya Pemda mendaftarkan TKK dengan target lengkap pada tahun 2024, termasuk tanah desa berdasarkan PerGub DIY No.34/2017.
Institusi GTRA	Realita ketiga keunikan tersebut ‘seakan’ menyulitkan mencari TORA yang berimplikasi praktis pada pengimplementasian program RA di DIY: (1)menghindari menyasar pemilikan tanah luas (TKK), (2)menyasar tanah marginal (Tanah OO, <i>enclave</i> , pangonan, tutupan), penataan kampung (konsolidasi tanpa perubahan hak hak), (3)mengembangkan skema lain yang terjangkau seperti pengembangan ekonomi antar kawasan, penyelesaian konflik dan sengketa lintas instansi, (4) tidak ada pelibatan langsung masyarakat dalam proses desain dan usulan RA, (5) perkembangan teknologi melalui SIGTORA nihil sosialisasi dan partisipasi.

Tabel 3. Perbandingan Konsep RA dan turunannya antar negara

1 Konsep Reforma Agraria		
RA hadir karena adanya ketimpangan struktur penguasaan dan kepemilikan atas SSA. Oleh karenanya, dilakukan perombakan atas struktur tersebut oleh semua pihak dengan tidak semata-mata membagi-bagi tanah dan tidak mengaitkan dengan tekanan penduduk (Wiradi, 2009)	RA tidak hanya <i>empowering</i> 'bawahan', oleh 'pemimpin' tetapi juga <i>disempowering</i> 'penguasa' atas SSA. Oleh karenanya, RA setidaknya ditopang oleh <i>political will</i> pemimpin sekaligus penguasa dalam mendorong dan memaksa bawahan atas SSA (<i>government compulsion</i>) (Scott, 1977)	RA adalah penataan kembali struktur p4t yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. (Perpres RA)
2 Ruang lingkup kewenangan		
Terdapat transfer kekuasaan; pengembalian tanah-tanah (<i>property</i>) rakyat yang dirampas; pembagian tanah secara merata; pengelolaan tanah yang lebih baik; meningkatkan standar kehidupan dari petani yang menerima manfaat dari <i>reform</i> ; meningkatkan produksi pertanian, lapangan kerja (Lindquist, 1979)	TORA dalam kewenangan pemerintah pusat dan daerah, yaitu tanah yang dikuasai oleh negara dan/atau tanah yang telah dimiliki oleh masyarakat untuk di redistribusi atau di legalisasi. Tanah negara yaitu tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Tanah milik masyarakat terbagi menjadi dua yaitu tanah milik masyarakat yang diubah menjadi tanah negara (redistribusi) dan tanah milik masyarakat yang tetap pada pemilik semula (legalisasi)	
3 Dasar Pembentukan Tim RA		
Memberikan peningkatan taraf kehidupan, pemantapan dan penstabilan pembangunan ekonomi sosial serta masyarakat yang demokratis, membuka kesempatan terbentuknya modal (<i>capital formation</i>) di pedesaan dan menguatkan ikatan sosial kemasyarakatan (Prosterman & Riedinger, 1987; Putzel, 1992)	Tanah dikuasai negara dipergunakan untuk kemakmuran rakyat dengan cara pemerataan struktur p4t sebagaimana TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 dan UU Nomor 17 Tahun 2007	
4 Tahapan		
Ideal: menata ulang p4t disertai sejumlah program pendukung lainnya seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran	Realitas: Perencanaan dan pelaksanaan atas: penguasaan dan pemilihan tanah (<i>aset reform</i>); penggunaan dan pemanfaatan tanah (<i>akses reform</i>); kepastian hukum dan legalitas serta penanganan sengketa/konflik	

Penerapan dua manajemen kerja tersebut pada organisasi GTRA di daerah harapannya adalah mampu mengurai konflik agraria dengan lebih cepat dan tepat. Selanjutnya, karena GTRA yang dibentuk adalah institusi yang berjangka waktu, maka pemikiran dan *roadmap* yang sistematis diikuti dengan *blue print* sumber daya manusia yang mampu dan mau bertanggung jawab perlu segera diwujudkan. Bagaimanapun juga, keunikan yang dihadapi institusi RA dalam *scope* lokal DIY senantiasa menginspirasi ide dan konsep bahkan mengakselerasi program dengan memaksimalkan peran GTRA. Menjadi penting membuat perbandingan detail mengenai bagaimana sejatinya konsep RA, dasar pembentukan, ruang lingkup, dan tahapannya antar negara dengan Indonesia. Selain menjadikan terang jawaban atas dua cakupan permasalahan, juga memudahkan langkah

menyusun kebijakan atas program RA. Perbandingan tersebut terangkum pada Tabel 3.

KESIMPULAN

Reforma agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keunikan. Faktor politik patrimonial memberikan warna lebih kontras dalam mengakselerasi usaha menyejahterakan masyarakat lokal melalui sebuah wadah GTRA DIY. Terminologi penataan akses menjadi ruang gerak yang lebih leluasa daripada penataan aset yaitu dengan berbagai turunan kegiatan pemberdayaan masyarakat. Program penataan akses tersebut melalui kerja bersama berbasis wilayah pedesaan seperti 'Global Gotong Royong (G2R) *Tetraprenuer*' dan 'Pembangunan Wilayah Pesisir Selatan Pawonsari (Pacitan-Wonosari-Wonogiri). Selain itu, program penataan aset mengalami 'penghalusan gerakan' yaitu melalui legalisasi tanah masyarakat dan TKK, Konsistensi

kebijakan politik lokal dalam mempertahankan warisan sejarah DIY terlihat birokratis, sejumlah 91,93% dari total 2,4 juta bidang tanah telah terdaftar termasuk TKK. Kebijakan yang demokratis pun terlacak dengan pemberian surat kekancingan atas bidang tanah yang telah dimanfaatkan warga lokal sebagai bukti legal kedaerahan. Bahkan atas bidang TKK tersebut bisa diterbitkan hak-hak yang bersifat nasional seperti Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Keterkaitan-keterkaitan kekuasaan dan arah politik vertikal dan horizontal baik pemerintah pusat dan daerah dalam mencapai program RA mustahil tanpa partisipasi dan representasi masyarakat. Oleh karenanya, berbagai desain program penataan akses dan penataan aset harus terintegrasi oleh semua pemangku kepentingan dengan dukungan data bidang tanah yang lengkap dan berkualitas.

REKOMENDASI

1. Gubernur selaku ketua GTRA DIY dan sultan, agar konsisten menerapkan pola kepemimpinan yang merakyat dalam mendistribusikan penguasaan TKK secara merata dan setara (tidak pilih kasih);
2. Pemda DIY melalui Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY perlu memverifikasi izin pemanfaatan TKK berdasarkan pada rencana tata ruang;
3. Kantor pertanahan di kabupaten/kota dan kantor wilayah BPN di provinsi seyogyanya mensosialisasikan sistem berbasis digital sejak dini dalam mengidentifikasi, menginventarisasi dan memantau TORA;
4. Tim GTRA di DIY hendaknya menambah penelitian dan kajian hukum yang mendasari pelaksanaan program RA dengan menggandeng badan/organisasi penelitian dan pengembangan;
5. Menjadikan pihak desa-masyarakat sebagai pelopor sekaligus pelapor objek RA. Oleh karenanya, perencanaan RA melalui partisipasi publik harus diwujudkan secara substansial tidak hanya formal prosedural.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis memberikan penghargaan setinggi-tingginya terhadap berbagai pihak yang sangat krusial dalam penelitian dan publikasi. Penulis sampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang telah memberikan suplai dana penelitian. Semoga kebaikan-kebaikan yang telah diberikan kepada penulis mampu membuahkan kebaikan yang lebih baik sebagai balasannya. Terakhir, penelitian ini terselenggara berdasarkan Surat Tugas No.

082/St/III/2021 dan 083/St/III/2021 tanggal 19 Maret 2021.

DAFTAR PUSTAKA

Abidin, H.Z. 2014. *Penentuan Posisi dengan GPS dan Aplikasinya*. Jakarta, Indonesia: PT. Pradnya Paramita

Anugrah, N. 2021. *Pemerintah Kebut Realisasi Reforma Agraria*. Diakses tanggal 09 Desember 2021 dari <http://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/6025/pemerintah-kebut-realisisi-reforma-agraria>.

Boswell, C. 2009. *Knowledge and policy*. The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research (pp. 233-251). Cambridge: Cambridge University Press.

Badan Pusat Statistik. 2021. *Statistik Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta 2021*. [Online] Dari: <https://yogyakarta.bps.go.id/publication.html?page=2> [Diakses: 10 Desember 2021].

Denhardt, R.B. and Denhardt, J.V. 2000. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>

Eggertsson, T. 2005. *Imperfect Institutions: Possibilities and Limits of Reform*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.91126>

Hadi, K., Asworo, L., dan Sihidi, I.T. 2020. Inovasi Dialogis: Menuju Transformasi Pelayanan Publik Yang Partisipatif (Kajian Sistem Pelayanan Malang Online). *Journal of Government and Civil Society*, 4(1),115-29. <http://dx.doi.org/10.31000/jgcs.v4i1.2438>

Haratua, A. 2017. *Pemantauan dan evaluasi program reforma agraria oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional*. Skripsi. Universitas Indonesia

Husni N. 2017. Analisis Permasalahan Pengelolaan Sungai Deli. *Inovasi 14* (1), 77-82

Jones, v.E.I and Karin, L. 2020. Building public sector integrity in Indonesia: the role and challenges of ethical leadership. *Asia Pacific Journal of Public Administration, Taylor & Francis Journals*, 40(3), 175-185, July. <https://doi.org/10.1080/23276665.2018.1515392>

Junarto, R. dan Djurdjani. 2020. Pemetaan Objek Reforma Agraria dalam Kawasan Hutan (Studi Kasus di Kabupaten Banyuasin). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 6(2), 219-235. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v6i2.443>

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta. 2021. *Laporan Kunjungan Kerja Komisi II DPR RI ke Provinsi DIY pada Reses Masa Persidangan II Tahun Sidang 2020-2021*. Yogyakarta

- Lawton, A., Rayner, J., Lasthuizen, K. 2013. *Ethics and Management in the Public Sector*. Routledge CRC Press. London. <https://doi.org/10.4324/9780203094129>
- Lindquist, S. 1979. *Land and Power in South America*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Luthfi, A.N. 2018. Kekerasan Kemanusiaan dan Perampasan Tanah Pasca- 1965 di Banyuwangi, Jawa Timur. *Archipel [En ligne]*, 95 | 2018, mis en ligne le 01 juillet 2018, consulté le 21 septembre 2021. <https://doi.org/10.4000/archipel.624>
- Luthfi, A.N. 2019. *Reflecting the Agrarian Reform Policy*. Indonesian-Netherlands Security and Rule of Law Update 2019, Atmajaya University, Jakarta.
- Martini, S., Ash-Shafikh, M.H., Afif, N.C. 2019. Implementasi Reforma Agraria Terhadap Pemenuhan Harapan Masyarakat Yang Bersengketa Lahan. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5(2), 150-162. <https://10.31292/jb.v5i2.367>
- Prosterman, R.L., Riedinger, J.M. 1987. *Land Reform and Democratic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Putzel, J. 1992. *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*. Philippines: Ateneo de Manila University Press
- Robinson, S.C. 2020. Trust, transparency, and openness: How inclusion of cultural values shapes Nordic national public policy strategies for artificial intelligence (AI). *Technology in Society*, 63 (2020) 101421. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101421>
- Saksono H. 2018. Kelurahan Silalas Sebagai Innovation Hub: Strategi Kompetitif Pemerintah Kota Medan Melalui Perangkat Kewilayahannya. *Inovasi 15 (2)*, 105-114
- Santosa, S., Wicaksono, A., Nugroho, R. 2019. Multi-role collaboration of ministries and institutions in the implementation of agrarian reform in Indonesia. *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5(3) (special edition), 9-18. <https://10.31292/jb.v5i3.384>
- Sari, P., Munandar, A., and Fatimah, I.S. 2018. The Main Elements of Historical Objects as "Spirit" of Cultural Heritage in Yogyakarta City. *SHS Web of Conferences 41*, 04007 (2018). <https://doi.org/10.1051/shsconf/20184104007>
- Scott, J. 1977. *Land Reform and Politics: A Comparative Analysis*. By Hung-chao Tai. Berkeley: University of California Press, 1974. Pp. 586. \$25.00. *American Political Science Review*, 71(3), 1260-1261. <https://10.1017/S0003055400266598>
- Sidauruk, R. 2018. Ekonomi Kreatif sebagai Basis City Branding menuju Kepariwisata Terintegrasi di Kawasan Danau Toba. *Inovasi 15 (2)*, 83-104.
- Törnquist, O. 2013. *Assessing Dynamics of Democratisation: Transformative Politics, New Institutions and the Case of Indonesia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Wicaksono, A., & Purbawa, Y. 2018. Hutang Negara Dalam Reforma Agraria Studi Implementasi Mandat 9 Juta Hektar Tanah Indonesia. *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(1), 24-38. <https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.214>
- Wicaksono, D.A, Yurista, A.P, Sari, A.C.F. 2020. Kompatibilitas Pengaturan Pendaftaran Tanah Terhadap Kompleksitas Keadaan Hukum Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 6(2), 172-187. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v6i2.411>
- Wiradi G. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. D.I. Yogyakarta: STPN Press
- Yin, R. 2009. *Qualitative Research from Start to Finish*. United States of America: The Guilford Press