

Reformasi Agraria Joko Widodo-Jusuf Kalla dalam Konsep dan Realita Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*)

Khairul Ikhsan¹, Adji Suradji Muhammad²

¹ Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP UMRAH, Tanjungpinang, 29111 Indonesia

² Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP UMRAH, Tanjungpinang, 29111 Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Sejarah Artikel:

Diterima Redaksi: 25 Juli 2019

Revisi Akhir: 15 Agustus 2019

Diterbitkan Online: 30 Agustus 2019

KATA KUNCI

Agraria, Fasilitatif, Kepemimpinan

No HP: 081277390637

E-mail: ikhsanrambemacom123@gmail.com

A B S T R A C T

The The focus of the discussion in this paper will examine leadership theoretically and case studies are seen as an important element in bringing stakeholders to direct them to carry out collaborative processes or what we call Facilitative Leadership. But this concept of leadership is not a traditional leadership concept that has been known. Jokowi-Jusuf Kalla's leadership contains the agenda of the Agrarian Reform which starts from the regions and villages. In the Nine Priority Agenda, also known as Nawacita, it was stated that agrarian reform in the form of direct pledging guarantees legal certainty in land ownership rights, resolving land disputes and opposing the criminalization of the resumption of community land rights. It is interesting to study how the correlation of the National Agrarian Reform Program by the Government of President Joko Widodo is if we relate it to the concept of facilitative leadership.

1. PENDAHULUAN

Kontemporer ini kepemimpinan (*leadership*) menjadi salah satu topik yang selalu menarik untuk dikaji dan diteliti, karena paling banyak diamati sekaligus fenomena yang paling sulit untuk dipahami. Fenomena di Indonesia juga telah membuktikan bagaimana kepemimpinan memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kehidupan berpolitik, berbangsa dan bernegara. Pemimpin memiliki peran yang sentral dalam perilaku kelompok, karena pemimpin mesti antisipatif terhadap perubahan, peluang yang ada, memotivasi semua pengikut untuk tingkat yang lebih tinggi serta tingkat produktivitas; tingkat, yang memperbaiki kinerja buruk dan pemimpin harus bisa memberikan bimbingan (*konseling*) menuju pencapaian dalam tujuan suatu organisasi.

Fokus pembahasan dalam tulisan ini akan mengkaji kepemimpinan secara teoritis dan studi kasus dilihat sebagai unsur penting dalam membawa pemangku kepentingan untuk mengarahkan mereka melakukan proses kolaboratif atau yang kita sebut dengan Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative*

Leadership). Namun konsep kepemimpinan ini bukanlah konsep kepemimpinan tradisional yang selama ini dikenal.

Secara umum aspek mendasar yang membedakan konsep kepemimpinan tradisional dan kepemimpinan modern. kepemimpinan tradisional menguasai informasi hanya untuk dirinya sendiri (monopoli), sementara kepemimpinan yang fasilitatif akan membagikan informasi untuk semua (*shared information*). Kemudian kepemimpinan tradisional tidak selalu mendengarkan pendapat orang lain ketika mengambil keputusan (otoriter), di sisi lain kepemimpinan yang fasilitatif selalu mendorong semua pihak yang terlibat untuk memberikan ide maupun gagasan (demokrasi).

Sejatinya babak baru Program Nasional Reformasi Agraria dimulai dengan terpilihnya Joko Widodo sebagai Presiden dan Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden pada 2014. Nawacita memuat agenda Reformasi Agraria yang dimulai dari daerah dan desa. Dalam Sembilan Agenda Prioritas atau yang dikenal sebagai Nawacita, disebutkan pembenahan agrarian berupa menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah, penyelesaian sengketa tanah dan menentang kriminalisasi

penuntutan kembali hak tanah masyarakat. Guna meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, dilakukan dengan cara mendorong *landreform* dan program kepemilikan tanah 9 juta hektar.

Komitmen itu ditindaklanjuti dengan lahirnya Perpres Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun (RKP) 2017 dimana salah satunya adalah kebijakan sertifikasi tanah secara gratis dari pemerintah pusat kepada masyarakat. Hal ini menarik untuk dikaji bagaimana korelasi Program Nasional.

Reformasi Agraria oleh Pemerintahan Presiden Joko Widodo tersebut bila kita hubungkan dengan konsep kepemimpinan yang fasilitatif. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalah yang akan menjadi fokus pembahasan dalam makalah ini, yaitu Bagaimana keterkaitan Program Nasional Reformasi Agraria bila ditinjau dalam konsep Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*)?

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Reformasi Agraria

Ditengah euforia tentang reformasi akhir-akhir ini ungkapan tentang reformasi agraria semakin hari semakin banyak dikumandangkan berbagai pihak. Dalam berbagai pertemuan yang menyangkut lahan, rasanya tidak lengkap bila reformasi agraria tidak dibahas minimal disinggung.

Menurut Wiradi dalam (Jamal, 2000, p. 17) mengungkapkan istilah reformasi agraria berasal dari bahasa Spanyol yang dalam bahasa Inggrisnya disebut *agrarian reform*, dan dalam pengertian itu *agrarian reform* adalah *landreform plus*.

Artinya reformasi agraria adalah *landreform* yang disertai dengan program-program penunjangnya, termasuk program pasca reformasi. Secara sederhana hakikat dari reformasi agraria adalah menata kembali struktur kepemilikan, penguasaan dan penggunaan lahan untuk kepentingan rakyat banyak. Dengan batasan seperti di atas, pengertian reformasi agraria jauh lebih luas dari *landreform*.

Pemikiran tentang perlunya upaya perbaikan struktur pemilikan di masyarakat sudah berkembang, jauh sebelum Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dicanangkan pada tahun 1960. Menurut Tjondronegoro, para pemikir negara ini setelah masa kemerdekaan telah menyadari pentingnya memperbaiki struktur pemilikan lahan di masyarakat, selain berkaitan dengan hak untuk mendapatkan kehidupan yang lebih

baik, upaya ini merupakan dasar untuk mengubah struktur ekonomi agraris tnenjadi struktur ekonomi yang berdasarkan perkembangan industri dan pertanian yang seimbang. Untuk mencapai keseimbangan di atas, hanya mungkin bila pertanian sudah menjadi basis ekonomi yang kuat di pedesaan, masalahnya sekarang apa yang dicanangkan para pemikir ini tidak secara konsisten dijalankan oleh pelaksana dan perencana pembangunan sesudahnya.

2.2 Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*)

Kepemimpinan (*leadership*) merupakan salah satu topik yang selalu menarik untuk dikaji dan diteliti, karena paling banyak diamati sekaligus fenomena yang paling sulit dipahami. Fenomena-fenomena kepemimpinan di Indonesia juga telah membuktikan bagaimana kepemimpinan memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kehidupan berpolitik, berbangsa dan bernegara.

Kepemimpinan merupakan suatu proses dimana individu mempengaruhi kelompok untuk mencapai tujuan umum. Pengertian ini dipertajam oleh Hirst, Mann, Bain, Pirolamerlo, & Richver (2004, p. 312) yang mengemukakan bahwa kepemimpinan mesti mempengaruhi anggota, mengingat pentingnya kepemimpinan bagi efektivitas suatu organisasi dan pengamatan pembelajaran tentang kepemimpinan adalah proses yang berkembang dari waktu ke waktu.

Argumentasi ahli diatas diperkuat Armandi & Oppedisano (2003, p. 1017) bahwasanya:

“Leadership is the ability to influences people toward the achievement to common goal. Early leadership theories were content theories, focusing on ‘what’ an effective leader is and not on ‘how’ to effectively lead. Leader trait and behavioral theories tried to identify these characteristics and behaviors.” (Armandi & Oppedisano 2003, p. 1017)

Menurut definisi diatas. kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi orang-orang menuju pencapaian menuju tujuan bersama. Teori kepemimpinan awalnya merupakan teori isi, dengan fokus pada pemimpin yang efektif dan bukan pada bagaimana memimpin secara efektif. Seyogyanya kepemimpinan menekankan pula teori sifat dan perilaku pemimpin mencoba mengidentifikasi karakteristik dan perilaku dari suatu organisasi.

Menurut Wargadinata (2016, pp. 8-9) , tantangan dinamika internal dan pengaruh faktor eksternal turut mempengaruhi prinsip-prinsip kepemimpinan di era modern ini. Peran kepemimpinan dalam menciptakan pemerintahan yang berkolaborasi adalah membantu pemangku kepentingan

menemukan solusi yang bersifat *win-win*, pemimpin adalah fasilitator atas proses kolaboratif atau dapat kita sebut dengan Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*).

Definisi dari Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*) dapat kita temukan pada argumentasi menurut Lashway (2006, p. 1) yang mengemukakan bahwa:

“Facilitative leadership seems to challenge the assumptions of technical mastery and forceful decision-making associated with instructional leadership.” (Lashway 2006, p. 1)

Selanjutnya menurut Fahmi (2015, p. 17) yang mengemukakan pendapatnya tentang Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*) dimana mengemukakan bahwa:

“In general, we have demonstrated that leadership plays a vital role in collaborative planning processes by overcoming conflicts, imagining vision, structuring knowledge and resources, nurturing trust, persuading stakeholders to collaboratively perform tasks and build a learning framework.” (Fahmi, 2015, p. 17)

Menurut Hensey (1999, p. 44) bahwa pemimpin yang fasilitatif serba bisa dalam melakukan komunikasi dan sangat menyadari apa yang mereka inginkan (untuk diri mereka sendiri dan kelompok), dan fleksibel tentang bagaimana mereka mendapatkannya. Untuk belajar dari pemimpin fasilitatif yang sukses, kita perlu mengidentifikasi keyakinan (kepemimpinan), perilaku (tindakan pola), dan rangkaian atau urutan.

Dari perdebatan teori diatas kesemua pemaparan dapat disimpulkan menurut pendapat dari Chrislip dan Larson dalam (Ansell & Gash, 2007, p. 554) bahwa :

“The collaborative or facilitative leader as a steward of the process (transforming, servant, or facilitative leadership) whose leadership style is ‘. . . characterized by its focus on promoting and safeguarding the process (rather than on individual leaders taking decisive action).’ Chrislip dan Larson dalam (Ansell & Gash, 2007, p. 554)

Pemimpin kolaboratif atau fasilitatif sebagai penata proses pelayanan (mentransformasikan, melayani, atau kepemimpinan fasilitatif) yang gaya kepemimpinannya yang ditandai dengan fokusnya pada promosi dan pengamanan proses (bukan pada pemimpin individu yang mengambil tindakan tegas).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Beberapa Permasalahan Agraria di Masa Lampau

Sejatinya pemikiran tentang perlunya usaha perbaikan struktur kepemilikan lahan di masyarakat sudah berkembang, jauh sebelum Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dicanangkan pada tahun 1960. Menurut Tjondronegoro dalam Jamal (2000, pp. 17–18) para pendiri bangsa setelah masa kemerdekaan pun telah menyadari pentingnya memperbaiki struktur kepemilikan lahan di masyarakat, selain itu berkaitan dengan hak untuk mendapatkan kehidupan yang lebih layak, usaha ini pula merupakan dasar untuk mengubah struktur ekonomi agraris menjadi struktur ekonomi yang berdasarkan perkembangan industri dan pertanian yang seimbang.

Untuk mencapai keseimbangan tersebut, hanya mungkin jika pertanian sudah menjadi basis ekonomi yang kuat di daerah pedesaan, permasalahannya sekarang ialah apa yang dicanangkan para pendiri ini tidak secara konsisten dijalankan oleh pelaksana dan perencana pembangunan sesudahnya. Pada awal pemerintahan Orde Baru sampai dengan tahun 1974 misalnya, pemerintah Orde Baru masih cukup konsisten dengan semangat untuk memperkuat sektor pertanian di daerah pedesaan, akan tetapi upaya ini tidak disertai dengan perbaikan struktur keagrariaan di masyarakat. Dan kacaunya lagi sejak tahun 1975 terjadi perubahan yang mendasar dalam kebijakan pembangunan di Indonesia, dengan lebih mengedepankan upaya peningkatan pertumbuhan. Hal itu dapat kita lihat dengan dikeluarkannya Permendagri No. 15/1975 tentang "Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah", yang pada intinya memberikan kemudahan kepada investor dalam memperoleh lahan.

Berawal dari kebijakan ini dan sesudahnya, maka dimulailah era dimana lahan menjadi komoditi yang di beli oleh berbagai kemudahan bagi investor untuk memperolehnya. Secara umum kebijakan ini menyebabkan tiga hal, yaitu: (1) Semakin rentannya lahan pertanian dan lahan ulayat milik masyarakat adat berpindah tangan pada investor dalam berbagai bidang usaha, (2) Semakin maraknya sengketa lahan secara vertikal dan horizontal, (3) Berkembangnya penguasaan lahan untuk kegiatan spekulasi. Khusus untuk yang terakhir ini menurut Roosita dalam (Jamal, 2000, p. 18) merupakan salah satu penyebab awal dari keruntuhan Pemerintahan Orde Baru, hasil analisis Pusat Studi Properti Indonesia, di Jabotabek saja dari sekitar 87.500 hektar lahan yang menjadi obyek spekulasi dan ditelantarkan, tertanam kredit macet perbankan senilai 65 triliun rupiah.

Konflik berkaitan dengan lahan terjadi hampir di semua daerah yang ada di Indonesia, menurut Bachriadi dalam (Jamal, 2000, p. 18) pada tahun 1978-1999-an terjadi 1.679 kasus sengketa lahan yang melibatkan sekitar 227.316 kepala keluarga. Bila dianalisis sengketa lahan ini cenderung merugikan petani pemilik lahan atas masyarakat kecil, karena dari penyelesaian yang dilakukan hanya 4,3 persen yang dimenangkan rakyat kecil. Akibat akumulasi berbagai persoalan sekitar lahan selama ini, radikalisme petani cenderung bergerak ke puncak dan berpotensi untuk eksplosif.

Konflik yang terjadi umumnya disebabkan pengambilalihan lahan pertanian atau lahan hak ulayat milik masyarakat adat oleh investor. Dalam proses pengambilalihan ini pula seringkali lahan milik masyarakat dihargai sangat rendah, dan ini terkait juga dengan permasalahan *rent* dari lahan. Menurut Nasoetion dan Winoto dalam (Jamal, 2000, pp. 19–20) jika diserahkan pada mekanisme pasar maka nilai lahan yang dihitung dari nilai *land rent*-nya, hanya 1/500 dan 1/622 dari penggunaan untuk industri dan perumahan. Ini berarti bila tidak ada perlindungan dan hanya mengandalkan pada ekonomi pasar, maka lahan pertanian rentan sekali terhadap alih fungsi kepada penggunaan lain. Dalam perhitungan nilai *land rent* ini lebih banyak dipengaruhi oleh faktor lokasi lahan terhadap pusat-pusat pertumbuhan.

Sementara menurut penelitian Luthfi (2018, pp. 146–152) ada beberapa permasalahan reformasi agraria di Indonesia antara lain:

1. Hak Guna Usaha (HGU) habis masa;
2. Tanah yang Terlantar;
3. Redistribusi Tanah Non-Individual.

Dari uraian permasalahan di atas terlihat bahwa pelaksanaan reformasi agraria bukanlah suatu pekerjaan mudah, namun sangat perlu dilaksanakan sebagai basis upaya perbaikan akses masyarakat terhadap sumber daya produktif. Pada tahap awal sangat diperlukan adanya *Political Commitment* dari pemerintah untuk melaksanakan hal ini, karena upaya ini merupakan suatu kerja besar yang butuh perencanaan yang terintegrasi dan dana besar dalam kurun waktu yang lama. Upaya ini perlu didahului dengan pendataan mengenai keagrariaan secara komprehensif dan akurat, dan ini merupakan basis dalam perencanaan selanjutnya.

Arti pentingnya reformasi agraria ini perlu terus disuarakan oleh berbagai kalangan yang peduli tentang masalah ini, sehingga pihak pengambil kebijakan untuk melakukan singergitas antar kelembagaan untuk mengatasi permasalahan Reformasi Agraria yang tengah berlangsung di masyarakat

3.2 Analisis Program Nasional Reformasi Agraria dalam perspektif Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*)

Sejatinya babak baru Program Nasional Reformasi Agraria dimulai dengan terpilihnya Joko Widodo sebagai Presiden dan Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden pada 2014. Ditengah euforia tentang reformasi akhir-akhir ini ungkapan tentang reformasi agraria semakin hari semakin banyak dikumandangkan berbagai pihak. Dalam berbagai pertemuan yang menyangkut lahan, rasanya tidak lengkap bila reformasi agraria tidak dibahas minimal disinggung. Walaupun demikian batasan tentang reformasi agraria itu sendiri belum secara jelas untuk didefinisikan.

Nawacita memuat agenda Reformasi Agraria dan strategi pembangunan Indonesia dari pinggiran yang dimulai dari daerah dan desa. Dalam Sembilan Agenda Prioritas atau yang dikenal sebagai Nawacita, disebutkan pembenahan agrarian berupa yaitu menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah, penyelesaian sengketa tanah dan menentang kriminalisasi penuntutan kembali hak tanah masyarakat dimana dalam meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, dilakukan dengan cara mendorong *landreform* dan program kepemilikan tanah 9 juta hektar (Luthfi, 2018).

Komitmen itu ditindaklanjuti dengan lahirnya Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun (RKP) 2017 dimana salah satunya adalah kebijakan sertifikasi tanah secara gratis dari pemerintah pusat kepada masyarakat. Hal ini menarik untuk dikaji bagaimana korelasi Program Program Nasional Reformasi Agraria oleh Pemerintahan Presiden Joko Widodo yang dikenal publik gemar untuk melakukan blusukan bahkan sampai turun langsung dalam menerbitkan sertifikat tanah gratis kepada masyarakat tersebut bila kita tinjau dengan konsep kepemimpinan yang fasilitatif.

Sistem pelayanan sertifikat tanah yang dahulunya rumit dan hanya menunggu inisiatif dari masyarakat, bisa diakomodir dengan mekanisme jempot bola. Tim satgas dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang berpusat di setiap kantor kelurahan daerah nantinya akan bekerja sama dengan kelurahan untuk mendata wilayah mana saja yang belum tersertifikasi.

Segala pembiayaan administrasi di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk mekanisme sertifikasi seperti biaya ukur, biaya panitia pemeriksa tanah sampai biaya administrasi pendaftaran di seluruh cabang di Indonesia dimana sumber pendanaannya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Teori Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*) sejalan dengan fakta yang ada di lapangan dimana Program-program prioritas Pelaksanaan Reformasi Agraria dilaksanakan oleh masing-masing Kementerian dan Lembaga Pemerintah maupun bekerjasama secara sinergis dan lintas-sektor, serta dikendalikan dan dikordinasikan oleh Kantor Staf Presiden bersama Kementerian Koordinator Perekonomian. Pelaksanaan Reformasi Agraria dikendalikan Kantor Staf Presiden (KSP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden (Luthfi, 2018, p. 141).

Menurut Tjondronegoro dalam (Luthfi, 2018, p. 142) Pembangunan kelembagaan melalui proses kolaboratif menjadi wujud dan ukuran dari tekad petahana hari ini untuk melaksanakan Reformasi Agraria dan cerminan dari kegawatan masalah yang memerlukan pemecahan melalui Reformasi Agraria. Urgensitas kelembagaan semacam inilah yang telah dicermati sejak lama oleh beberapa pakar.

Perspektif tersebut sangat penting mengingat pada periode kepemimpinan sebelumnya, program Reformasi Agraria pemerintah melalui kebijakan hanya dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kementerian Kehutanan yang semestinya menyediakan tanah obyek reformasi bekas kawasan hutan dan Kementerian Pertanian yang seharusnya strategis dalam menyediakan berbagai layanan untuk membuat tanah lebih produktif pasca reform, keduanya menolak dalam kebijakan Reformasi Agraria.

Menurut Rachman dalam (Luthfi, 2018, p. 143), kepemimpinan pemerintah sebelumnya dinilai sejak awal tidak memberikan dukungan penuh sebagaimana yang diharapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Ego sektoral menandai pelaksanaan Reformasi Agraria pada babak sebelumnya. Padahal salah satu syarat kesuksesan pelaksanaan Reformasi Agraria adalah kemauan politik elit penguasa, dalam hal ini adalah presiden yang mampu memadukan secara lintas sektor atau kementerian pelaksanaan kebijakan prioritas.

Hal ini sejalan pula Presiden yang dituntut mampu memadukan lintas sektor dan jika dikaitkan dengan perspektif Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*) hal ini sejalan dengan memainkan peran penting dalam proses perencanaan kolaboratif dengan mengatasi konflik, membayangkan visi, menyusun pengetahuan dan sumber daya, memelihara kepercayaan, membujuk para pemangku kepentingan untuk secara kolaboratif melakukan tugas dan membangun kerangka kerja. Prasyarat keberhasilan lainnya dari Program Nasional ini adalah:

- a. Elit pemerintah atau birokrasi yang terpisah dari elit bisnis;
- b. Partisipasi aktif dari semua kelompok sosial, organisasi rakyat atau tani yang *pro-reform*;
- c. Data dasar masalah agrarian yang lengkap dan teliti

Menurut Rachman dalam (Luthfi, 2018, p. 143) Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, pembentukan lembaga payung ini gagal. Kementerian Kehutanan dan Pertanian tidak menyetujui usulan BPN untuk membentuk Lembaga Pengelola Reformasi Agraria, suatu badan otorita khusus yang mengurus segala sesuatu berkenaan dengan upaya merencanakan hingga memberdayakan para penerima tanah objek *landreform* dan menjamin tanah-tanah yang didistribusikan itu produktif dan dikelola secara berkelanjutan.

Pemerintah sekarang berhasil membuat lembaga yang dimaksudkan tersebut. Dalam pemerintahan sekarang ini, terbangunnya kelembagaan merupakan unsur pengikat dari berbagai strategi pelaksanaan Reformasi Agraria. Terbentuknya kelembagaan pelaksana Reformasi Agraria di pusat dan daerah bertujuan untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desa (Kantor Staf Presiden, 2017).

Indikator utama keberhasilan pembangunan kelembagaan ini adalah bekerja samanya (berkolaborasi) kementerian dan lembaga secara sinergis, dan menguatnya peran pemerintah daerah (provinsi, kabupaten atau kota, dan desa) serta masyarakatnya dalam pelaksanaan Reformasi Agraria.

Terlambat dahulu disajikan perkembangan mutakhir mengenai penataan tanah obyek Reformasi Agraria. Dalam dokumen resmi yang diterbitkan Kantor Staf Presiden (2017), kegiatan-kegiatan prioritas dalam upaya “Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reformasi Agraria mencakup hal-hal berikut:

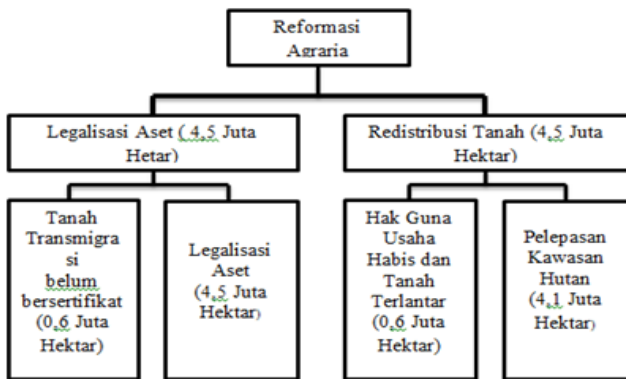
1. Inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta identifikasi tanah obyek Reformasi Agraria;
2. Identifikasi kawasan hutan yang akan dilepaskan;
3. Identifikasi dan redistribusi hak guna usaha habis dan tanah terlantar.

Menurut Muhammad (2015, pp. 9–15) Pelaksanaan Program Nasional Reformasi Agraria memang berbeda dengan pelaksanaan pendaftaran tanah pada umumnya. Perbedaan utama terletak pada biayanya yang gratis karena sudah ditanggung oleh APBN. Selain itu waktu penyelesaian yang

lebih lama dibandingkan dengan pendaftaran tanah biasa yang hanya memakan waktu beberapa bulan saja. Kegiatan ini dilaksanakan melalui beberapa tahapan yang harus dilalui, yaitu Muhammad (2015, pp. 9–15):

- a. Persiapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA);
- b. Persiapan Kegiatan Awal;
- c. Menyampaikan Usulan Lokasi;
- d. Penetapan Lokasi Pelaksanaan Prona;
- e. Penunjukan Pengelola Pelaksana Prona;
- f. Pembentukan Satgas Prona;
- g. Penyuluhan;
- h. Pengumpulan data yuridis atau Inventarisasi Subjek-Objek Tanah dan Penetapannya;
- i. Penetapan Peserta Prona;
- j. Peta Bidang dan Cetak Surat Ukur;
- k. Pemeriksaan Tanah;
- l. Pengumuman;
- m. Pembuatan dan Penerbitan Sertifikat;
- n. Penyerahan Sertifikat;
- o. Laporan Akhir dan Serah Terima Hasil Proyek.

Pemerintah Pusat telah menetapkan bahwa Tanah Objek Reformasi Agraria seluas 9 juta hektar didapat dari empat jenis perolehan tanah, yakni :



Bagan 3.1

Skema Pelaksanaan Reformasi Agraria

Dalam dokumen resmi dijabarkan bahwa Reformasi Agraria akan dilaksanakan terhadap 9 juta hektar yang dibagi menjadi dua, yaitu legalisasi aset dan redistribusi tanah yang masing-masing 4,5 juta hektar. Legalisasi Aset 4,5 juta hektar, setengah dari program Reformasi Agraria, dianggap tidak ada kaitannya dengan Reformasi Agraria. Sasaran Reformasi Agraria selama 2 tahun (2014-2016) yang dijalankan Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional adalah program redistribusi dan legalisasi (sampai dengan 31 Agustus 2016).

Legalisasi aset merupakan bagian dari pendaftaran tanah yang sudah menjadi pekerjaan rutin administrasi pertanahan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi pemilikan tanah. Legalisasi aset pada tahap lebih lanjut justru berpotensi mendorong terkonsentrasinya pemilikan tanah yang dapat menimbulkan ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah. Kalangan *Non-Government* dan organisasi tani di Indonesia, seperti Konsorsium Pembaruan Agraria dan Sarikat Petani Indonesia, menandai pilihan ini bukan sebagai “Reformasi Agraria sejati”.

Distingsi ini cukup tajam di dalam perdebatan mengenai kebijakan Reformasi Agraria saat ini. Pada tingkatan politik, kelompok oposisi menyebut hal itu sebagai “Reformasi Agraria palsu” (*Detik News*, 2018) bahkan menyebutnya sebagai “Reformasi Pengibulan” (*Detik News*, 2018)

Berbeda dengan Reformasi Agraria yang dapat “menciptakan hak baru” terhadap pihak yang semula tidak memiliki tanah menjadi memiliki tanah; legalisasi aset memiliki makna terbatas berupa “memperkuat hak” terhadap mereka yang semula sudah mempunyai tanah menjadi mempunyai tanah dengan kejelasan berbagai jenis hak atas tanahnya secara legal (tersertifikatkan).

Berkaca dari pengalaman pelaksanaan *Landreform* era 1960-an, kebijakan Reformasi Agraria sejatinya harus melibatkan peran pemerintah daerah. Melalui Keputusan Presiden No. 131 Tahun 1961 Tentang Organisasi Penyelenggaraan *Landreform*, maka dibentuklah Panitia Penyelenggara *Landreform* dari tingkat pusat, daerah, kabupaten, kecamatan, hingga desa. Masing-masing tingkat dipimpin oleh pimpinan pemerintahan. Dalam konsideran dinyatakan bahwa dibentuknya Panitia Penyelenggaraan *Landreform* adalah untuk mewujudkan kerja sama atau koordinasi dalam bidang pimpinan, pelaksanaan serta pengawasan di Pusat maupun Daerah. Pelaksanaan *landreform* memiliki mandat politik yang besar sebab dipimpin langsung oleh presiden (disebut sebagai Pimpinan Tertinggi yang memfasilitasi) dan presidium kabinet (sebagai Ketua) (Kepres No. 263 Tahun 1963 tentang Penyempurnaan Panitia *Landreform* sebagaimana termaksud dalam Kepres No. 131 Tahun 1961).

Membandingkan dengan pelaksanaan Reformasi Agraria sekarang, maka kebijakan ini seakan-akan hanya identik dengan kebijakan yang ada di Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), serta Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK). Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) pun dinyatakan bahwa kebijakan Reformasi Agraria terhadap 9

juta hektar itu berupa tanah di dalam kawasan hutan di bawah kewenangan Kementerian LHK dan di luar kawasan hutan yang menjadi kewenangan Kementerian ATR/BPN.

Kedua kementerian ini memiliki trajektori berbeda yang telah kokoh serta bekerja dengan kultur-politik dan naungan regulasi yang berbeda, antara UUPA 1960 di satu sisi dengan UU Pokok Kehutanan 1967 dan UU No. 41 Tahun 1999 di sisi lain yang melahirkan kultur kelembagaan dan rezimentasi yang berlainan. Disinilah kita memahami bahwa pemerintah bukanlah satu entitas tunggal sebagaimana pemimpin kolaboratif atau fasilitatif dalam tata kelola pemerintahan sebagai penata proses pelayanan (mentransformasikan, melayani, atau kepemimpinan fasilitatif) yang gaya kepemimpinannya yang ditandai dengan fokusnya pada promosi dan pengamanan proses (bukan pada pemimpin individu yang mengambil tindakan tegas).

Kelembagaan Reformasi Agraria dibangun dalam situasi sektoralisasi tersebut. Kultur kelembagaan semacam ini sering disebut dengan *ego-sektoralisme*. Kepemimpinan era Jokowi-Jusuf Kalla bekerja dalam situasi semacam ini sehingga dirasa penting untuk dipusatkan kembali ke dalam satu kendali tersentralisir.

Pertanyaannya adalah, apakah berhasil upaya sentralisasi tersebut serta bagaimana aransementnya di tingkatan pemerintah daerah? Bagaimana jika kebijakan Reformasi Agraria tidak hanya bersifat *top down* dan menunggu bergeraknya birokrasi di dua kementerian tersebut, namun sekaligus didorong atau diangkat dari bawah (*bottom-up*) mulai dari persoalan-persoalan di daerah dan kebijakan-kebijakan penataan yang diinisiasi dari bawah (daerah)? Beberapa kebijakan yang memerintahkan agar Reformasi Agraria dilaksanakan secara terkoordinasi muncul misalnya dengan dibentuknya Tim Reformasi Agraria melalui Surat Keputusan Kepmenko No. 73 tahun 2017 tentang Tim Reformasi Agraria.

Tim yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dengan anggota Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agraria Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (UKM), serta Kantor Staf Kepresidenan (KSP).

Lalu lahir Surat Keputusan Kepmenko No. 73 tahun 2017 yang mengganti Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 17/M.PPN/HK/02/2015 Tentang Pembentukan Tim Koordinasi Strategis Reformasi Agraria

Nasional. Penataan kelembagaan di tingkat pusat dan daerah ini diperlukan.

Pembentukan Gugus Tugas Pengendalian Reformasi Agraria yang ada selama ini hanya bersifat koordinasi lintas sektor dan tetap bergerak di level atas. Sekali lagi, berbagai regulasi tersebut mengatur dijalinnya suatu *koordinasi* dan *pengendalian* berbagai lembaga, namun belum lahir suatu regulasi yang membentuk *lembaga pelaksana* yang bersifat terpusat tersebut.

Problem tidak adanya lembaga pelaksana terpusat saat ini (jika yang dimaksudkan mengacu pada kemiripan bentuk kelembagaan seperti Panitia *Landreform* dan Badan Otorita Reformasi Agraria) dipecahkan dengan cara membangun peluang Reformasi Agraria di dua sektor tersebut, masuk melalui dua gerbang yang berbeda: di KLHK dengan *Perhutanan Sosial*, dan di Kementerian ATR/BPN dengan *Reformasi Agraria*.

Terhadap KLHK lahir peraturan berupa Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Jika terdapat penguasaan tanah di dalam kawasan hutan, maka akan dilakukan identifikasi dan verifikasi yang berujung pada lahirnya pilihan kebijakan berupa *tukar menukar kawasan hutan; program perhutanan sosial; kegiatan; resettlement; perubahan batas kawasan*. Pilihan pelepasan kawasan hutan untuk dijadikan Tanah Objek Reformasi Agraria bukanlah satu-satunya opsi.

Kebijakan perhutanan sosial yang memberikan hak kelola bagi masyarakat menjadi preferensi di KLHK daripada tiga opsi yang lain. Guna melaksanakan Perpres tersebut lahir beberapa peraturan, yakni Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor 3 tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam kawasan Hutan; Peraturan MenLHK no. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Objek Reformasi Agraria; Keputusan MenLHK No. SK. 3154/Menlhk-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk Tanah Obejek Reformasi Agraria (Revisi 2).

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reformasi Agraria dinilai menjadi peluang integrasi kelembagaan baik secara horisontal (sektoral) dan vertikal tersebut. Di dalam perpres ini dibentuk kelembagaan penyelenggara (pelaksana) bernama Tim Reformasi Agraria Nasional (di tingkat pusat). Untuk membantu Tim Reformasi Agraria Nasional, dibentuk Gugus Tugas Reformasi Agraria (GTRA) di tingkat Pusat, Provinsi, dan Kabupaten atau Kota.

Sebagai catatan kritis terhadap perpres tersebut, Tim Reformasi Agraria Nasional tidak dipimpin langsung oleh presiden namun oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Tim ini bukan sebagai *pelaksana* namun memiliki tugas melakukan penetapan kebijakan dan *perencanaan*, melakukan *koordinasi*, dan melakukan *pengawasan dan pelaporan*. Mekanisme dan tata kerja Tim Reformasi Agraria Nasional diatur dengan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

Sebagai unsur pelaksana dibentuklah Gugus Tugas Reformasi Agraria dari tingkat pusat hingga kabupaten atau kota. Ketua GTRA Pusat dijabat oleh Menteri ATR/BPN, di provinsi oleh gubernur, dan di kabupaten atau kota oleh bupati atau walikota. Praktis GTRA inilah yang akan melaksanakan program Reformasi Agraria.

Kebijakan Reformasi Agraria adalah suatu arena. Ia dinilai sukses jika dijalankan secara kolaboratif dengan cara didongkrak dari bawah (*by leverage*) oleh masyarakat dan dikelola dari atas oleh pemerintah, bukan sebagai kemurahan-hatian (*by grace*) namun sebagai arena yang diperjuangkan dan diorkestrasi oleh berbagai kelembagaan di dalam tubuh pemerintah.

Pemerintah bukan suatu entitas yang tunggal. Ia tercermin dalam kelembagaan yang bersifat vertikal (pemerintah pusat, daerah hingga unit desa) dan horizontal atau lebih disebut dengan istilah sektoral, yakni berupa kelembagaan kementerian yang berbeda-beda. Demikian pula masyarakat sipil yang menyikapi secara berbeda kebijakan Reformasi Agraria ini, adanya penolakan dari mereka yang mengkhawatirkan munculnya pasar tanah setelah tanah dimiliki secara hak milik individual pasca kebijakan Reformasi Agraria.

Kebijakan Reformasi Agraria mencerminkan kerjasama kolaboratif antara kekuatan *bottom-up* yakni pemerintah daerah dan Gugus Tugas Reformasi Agraria (GTRA) yang berasal dari kalangan sipil, dengan kekuatan pemerintah pusat yang dikoordinasi oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan kementerian dan lembaga pelaksana lainnya yang terkait, serta Kantor Staf Presiden sebagai lembaga pengarahnya.

Dari hubungan kerjasama kelembagaan Program Nasional Reformasi Agraria dalam studi kasus ini maka jelas sebagaimana yang disampaikan oleh Hensey (1999) bahwa pemimpin yang fasilitatif serba bisa dalam melakukan komunikasi dan sangat menyadari apa yang mereka inginkan (untuk diri mereka sendiri dan kelompok), dan fleksibel tentang bagaimana mereka mendapatkannya. Bila kita kaitkan dengan Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*) dimana

tidaklah diniatkan untuk merancang strategi untuk memecahkan masalah tetapi menciptakan sinergi strategi antar pemangku kepentingan yang akan menuntun pada solusi yang inovatif.

4. SIMPULAN

Pemerintah bukan suatu entitas yang tunggal. Ia tercermin dalam kelembagaan yang bersifat vertikal (pemerintah pusat, daerah hingga unit desa) dan horizontal atau lebih disebut dengan istilah sektoral, yakni berupa kelembagaan kementerian yang berbeda-beda. Konsep Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*) dinilai sukses jika dijalankan secara kolaboratif dengan cara didongkrak dari bawah (*by leverage*) oleh masyarakat dan dikelola dari atas oleh pemerintah, bukan sebagai kemurahan-hatian (*by grace*) namun sebagai arena yang diperjuangkan dan diorkestrasi oleh berbagai kelembagaan di dalam tubuh pemerintah.

Dari hubungan kerjasama kelembagaan Program Nasional Reformasi Agraria dari pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla bahwa Kepemimpinan yang Fasilitatif (*Facilitative Leadership*) serba bisa dalam melakukan komunikasi dan sangat menyadari apa yang mereka inginkan (untuk diri mereka sendiri dan kelompok), dan fleksibel tentang bagaimana mereka mendapatkannya dalam hal ini adalah presiden yang mampu memadukan secara lintas sektor atau kementerian pelaksanaan kebijakan prioritas dari Program Nasional Reformasi Agraria.

Capaian yang hendak dituju dari reformasi agraria masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla ini yaitu 9 juta hektar yang dibagi menjadi dua, yaitu legalisasi aset dan redistribusi tanah yang masing-masing 4,5 juta hektar. Legalisasi Aset 4,5 juta hektar, setengah dari program reformasi agraria, dianggap tidak ada kaitannya dengan reformasi agraria. Dimana 9 juta hektar itu berupa tanah di dalam kawasan hutan di bawah kewenangan Kementerian LHK dan di luar kawasan hutan yang menjadi kewenangan Kementerian ATR/BPN. Kedua kementerian ini memiliki trajektori berbeda yang telah kokoh serta bekerja dengan kultur-politik dan naungan regulasi yang berbeda sehingga perlu dikoordinasikan oleh Kantor Staf Presiden bersama dengan Kementerian Koordinator Perekonomian sebagai bentuk kepemimpinan fasilitatif petahana hari ini

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in

- theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Armandi, B., & Oppedisano, J. (2003). Leadership Theory and Practice: A "Case in Point. *The Emerald Research*, 1076–1088. <https://doi.org/10.1108/00251740310509607>
- Fahmi, F. Z. (2015). Leadership and collaborative planning: The case of Surakarta, Indonesia. *SAGE Planning Theory*, 1–22. <https://doi.org/10.1177/1473095215584655>
- Hensey, M. (1999). The Why and How of Facilitative Leadership. *Journal of Management in Engineering*, (June), 43–46.
- Hirst, G., Mann, L., Bain, P., Pirola-merlo, A., & Richver, A. (2004). Learning to lead: the development and testing of a model of leadership learning. *Elsevier: The Leadership Quarterly*, 15, 311–327.
<https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2004.02.011>
- Jamal, E. (2000). Beberapa Permasalahan dalam Pelaksanaan Reformasi Agraria di Indonesia, 18(1), 16–24.
- Lashway, B. L. (2006). Can Instructional Leaders Be Facilitative Leaders? *Journal Of Eric Digest*, (May 1995), 1–5.
- Luthfi, A. N. (2018). Reforma Kelembagaan dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla. *Bhumi*, 4(2), 140–163.
- Muhammad, R. (2015). Hambatan dan Solusi dalam Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Secara Gratis di Kota Malang (Studi di Kantor Pertanahan Kota Malang). *Artikel Ilmiah Untuk Memenuhi Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya*, 0–19.
- Wargadinata, E. (2016). Kepemimpinan Kolaboratif. *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, VIII, 1–14.

Sumber Internet

- Detik News* 2018,
<https://m.detik.com/news/berita/3943253/hanafi-raiskalaucuma-bagi-sertifikat-itu-reforma-agraria-palsu>.
- Detik News* 2018, <http://m.detik.com/news/berita/d-3922927/jokowi-bagi-bagi-sertifikat-tanah-amien-rais-pengibulan>.