

PARADOKS KEBIJAKAN REDISTRIBUSI TANAH DALAM AGENDA REFORMA AGRARIA PEMERINTAHAN JOKO WIDODO TAHUN 2019-2024

Darnel Sipangkar¹, Ganjar Razuni², Bulan Indah Putri Seme^{3*}

^{1,2,3} Universitas Nasional

Email: darnel671@gmail.com¹, ganjar.razuni@civitas.unas.ac.id², bulanseme22@gmail.com³

Korespondensi: ganjar.razuni@civitas.unas.ac.id

(Submission 30-06-2026, Revisions 11-08-2026, Accepted 27-08-2026)

Abstract

Conceptually, agrarian reform is a policy instrument aimed at correcting the concentration, control, and ownership of land. Land redistribution is a key pillar for transforming the structure of land ownership. The 1960 Basic Agrarian Law serves as the fundamental guideline for implementing agrarian reform, promoting redistribution as a pillar of structural transformation. However, in reality, this policy often conflicts with the interests of development, investment, and economic growth. This study examines the implementation of land redistribution in the agrarian reform program of President Joko Widodo's administration for the 2019-2024 term, taking into account social, economic, and political aspects. This study employs a qualitative-descriptive approach as its methodological framework to examine the phenomenon in depth and within its context. Data collection was conducted through a systematic literature review, in-depth interviews with key informants, and a critical analysis of various documents, including legislation, official government reports, and publications by non-governmental organizations that are substantively relevant to the research focus. This study reveals that the land redistribution policy of President Joko Widodo's administration which has been institutionalized in the 2020-2024 National Medium-Term Development Plan (RPJMN) has experienced a decline in implementation, with agrarian policy being dominated by the distribution of certificates or the legalization of assets rather than reforming land ownership structures through redistribution.

Keywords: Agrarian Reform, Land Redistribution, Production Relations, State Hegemony.

Abstrak

Secara konseptual, reforma agraria merupakan instrumen kebijakan yang bertujuan untuk mengoreksi konsentrasi, penguasaan, dan kepemilikan atas tanah. Redistribusi tanah menjadi pilar utama untuk mengubah struktur atas kepemilikan tanah. Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 menjadi panduan dasar pengoperasian reforma agraria yang mendorong redistribusi sebagai pilar transformasi struktural. Namun dalam realitasnya kebijakan ini kerap berbenturan dengan kepentingan pembangunan, investasi dan pertumbuhan ekonomi. Penelitian ini mengkaji pelaksanaan redistribusi tanah dalam program reforma agraria pemerintahan Presiden Joko Widodo Periode 2019-2024, dengan memperhatikan aspek sosial, ekonomi dan politik. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif sebagai kerangka metodologis untuk mengkaji fenomena secara mendalam dan kontekstual. Proses pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yang sistematis, wawancara mendalam dengan informan kunci, serta telaah kritis terhadap berbagai dokumen, termasuk regulasi perundang-undangan, laporan resmi pemerintah, dan publikasi lembaga swadaya masyarakat yang memiliki relevansi substantif dengan fokus penelitian. Penelitian ini melahirkan fakta bahwa kebijakan redistribusi tanah era Presiden Joko Widodo yang sudah terlembagakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 mengalami degradasi implementasi, dengan kebijakan agraria didominasi oleh pembagian sertifikat atau legalisasi aset dibanding mereformasi struktur kepemilikan atas tanah melalui redistribusi.

Kata Kunci: Reforma Agraria; Redistribusi Tanah; Relasi Produksi, Hegemoni Negara.

PENDAHULUAN

Kemerdekaan politik melalui revolusi 17 Agustus 1945 merupakan suatu jalan mencapai cita-cita bangsa menuju masyarakat yang adil dan makmur. Kedaulatan di bidang politik dan kemandirian di bidang ekonomi menjadi langkah paling logis untuk mencapainya. Para pejuang bangsa kemudian menarik sebuah sintesa terhadap dialektika sejarah, khususnya dalam perihal pengelolaan sumber daya alam yang menjadi tonggak utama kekuatan pembangunan bangsa. Maka, lahirlah Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 sebagai suatu pemaknaan dan interpretasi lebih lanjut dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang membawa semangat gotong royong “pemberdayaan rakyat”. Namun, sejarah mengambil jalan politik yang beragam pada tiap rezimnya. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960 tersebut mengalami reduksi makna dalam praktik bahkan sampai pada tahap pemaknaannya pada setiap era yang dilaluinya.

Pada era reformasi yang lekat dengan demokratisasi, reforma agraria dan UUPA masuk ke diskursus publik dan menjadikannya sebagai *branding* politik untuk menarik simpati masyarakat. Presiden RI ke-7, Joko Widodo menjadi salah satu kontributor terbesar dalam perjalanan reforma agraria di Indonesia. Bahkan, pada periode 2019-2024, reforma agraria yang mencakup redistribusi dan sertifikasi tanah menjadi program prioritas yang ditetapkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Namun dalam praktiknya, reforma agraria ini mengalami distraksi dilematik antara menjalankan reforma agraria sesuai semangat dasar UUPA atau menjalankan reforma agraria dalam kerangka pasar. Dalam semangat UUPA, tanah harus mengutamakan fungsi sosial. Sementara dalam kerangka pasar, tanah akan menjadi komoditas yang memiliki nilai tukar, sewa, dan nilai jual.

Dalam program reforma agraria yang dilaksanakan pada era Presiden Jokowi, program yang paling gencar dilaksanakan adalah legalisasi aset tanah. Ini adalah program yang dipromosikan oleh Bank Dunia dalam rangka mempercepat pembentukan pasar tanah (Hamdhani & Hadiyantina, 2025). Dampaknya adalah redistribusi sebagai kunci dalam mengatur ulang struktur penguasaan, kepemilikan, dan pemanfaatan atas tanah sama sekali luput dari prioritas pembangunan. Padahal, ini merupakan investasi yang bisa mendorong hadirnya lahan-lahan bersertifikat dan dapat dipertanggungjawabkan dalam dimensi legal-formalnya.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo melalui RPJMN 2020-2024 menetapkan 9 juta hektar tanah yang akan dijadikan sebagai tanah objek reforma agraria (TORA) yang kemudian klasifikasikan menjadi 4,5 juta hektar redistribusi dan 4,5 juta hektar legalisasi/sertifikasi. Data dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) sampai akhir 2023 menunjukkan redistribusi di kawasan hutan baru terealisasi seluas 379.621,85 ha atau 9,26% dari target 4,1 juta ha (Kompas.id, 2024). Tentu, kondisi ini menunjukkan adanya sebuah transisi paradigma dalam melihat reforma agraria sebagai alat untuk merombak struktur, ketimpangan penguasaan tanah atau sekedar instrumen legalisasi yang kemudian menjadi bagian dari pasar bebas. Transisi ini ditandai pula dengan adanya perubahan semangat berdikari, yang diganti dengan semangat modernisasi. Pembangunan menjadi suatu istilah yang sakral yang mesti diwujudkan (Wiradi, 2000:170).

Semangat modernisasi dan pembangunan dengan logika pasar neoliberal ini tentu kontradiktif dengan semangat pembangunan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria 1960 yang menekankan pada semangat gotong royong, yakni “sosialisme Indonesia”. Semangat neoliberal dalam agenda reforma agraria pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo ini tercermin dari masifnya pengusuran dan kriminalisasi terhadap masyarakat, konflik agraria, guremisasi, rendahnya tanah baru yang di redistribusi. Sementara di sisi lain, pembangunan Proyek Strategis Nasional dan sertifikasi lahan yang sudah dimiliki tetap berjalan. Laporan Konsorsium Pembaruan Agraria yang dikalkulasi semenjak tahun 2019-2024 mencatat bahwa setidaknya terjadi 1.475 konflik agraria.

Menurut Ritonga, Fedryansyah, & Nulhakim (2023), salah satu akar daripada konflik agraria tersebut adalah faktor sosial dan ekonomi. Hal ini terlihat, terutama dari ketidakpedulian pihak perusahaan terhadap masyarakat sekitar dari aspek sosial yang berimbas pada aspek ekonomi. Konflik agraria semacam ini merupakan warisan dari masa kolonialisme, yang terjadi karena klaim sepihak korporasi yang berimplikasi terhadap sulitnya akses produksi masyarakat dan ketidakadilan distribusi lahan akibat ekspansi kapitalisme. Marginalisasi yang dilakukan oleh korporasi dengan melakukan klaim atas tanah merupakan salah satu bentuk gagalnya pemerintah dalam menjalankan amanat Undang-Undang Dasar dan UUPA.

Dalam reforma agraria yang dijalankan pemerintahan Presiden Joko Widodo periode 2019-2024, penulis melihat bahwa fungsi negara seperti yang digambarkan Karl Marx, yaitu negara menjadi fasilitator akumulasi kapitalis, menjaga sirkulasi dan ekspansi modal melalui kebijakan publik. Pada kondisi seperti ini, sebagian besar tanah dikuasai oleh beberapa orang atau kelompok. Ini, tentu saja, kontradiktif dengan latar belakang redistribusi dalam reforma agraria, yang lahir dari ketimpangan kepemilikan atas tanah pertanian (Isnaeni, Suratman 2018:50). Ini juga menjadi semacam paradoks, dimana agenda reforma agraria pada masa Presiden Joko Widodo diidealkan sebagai transformasi kesenjangan dan ketimpangan sosial yang mengikuti rasionalitas pasar. Sementara realitasnya, sebagaimana dicatat Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) dan Auriga, hanya ada 2,7 juta ha atau 5,2% izin penguasaan/pengusahaan yang diperuntukkan bagi rakyat, dan pemerintah memberikan 94,8% izin kepada korporasi (Pahlevi, 2022). Jadi, terlihat secara jelas bagaimana pemerintahan Presiden Joko Widodo berada pada posisi yang bias terhadap kepentingan korporasi dan mengesampingkan kehidupan masyarakat.

Selain itu, beberapa kebijakan agraria pada masa Presiden Joko Widodo juga telah berkontribusi terhadap meningkatnya jumlah petani tak bertanah, petani gurem dan buruh tani. Pada tahun 2023, misalnya, tercatat sebanyak 17,24 juta petani di Indonesia yang tergolong menjadi petani gurem. Ini merupakan angka yang besar dalam 10 tahun terakhir, dimana pada tahun 2013 jumlah petani gurem berkisar di angka 14,25 (Konsorsium Pembaruan Agraria, 2023). Kondisi ini merupakan konsekuensi logis daripada kebijakan agraria yang berfokus pada aspek pemenuhan legal-administratif, sehingga dimensi redistributif untuk mendorong keadilan akses atas tanah sebagai alat produksi tidak pernah dijalankan dengan baik.

Artikel ini membahas tentang kebijakan redistribusi tanah dalam agenda reforma agraria pemerintahan Presiden Joko Widodo pada periode 2019-2024. Penulis berargumen bahwa telah terjadi kegagalan dalam redistribusi tanah pada era Joko Widodo. Kegagalan ini bukan sekedar kegagalan administratif, melainkan kegagalan struktural dari sistem kapitalisme agraria, dimana sistem menjadikan tanah bukan lagi sumber kehidupan rakyat, tetapi instrumen akumulasi bagi segelintir penguasa modal dan politik. Dalam program agraria seperti ini, menurut penulis, berpotensi untuk mengaburkan makna esensial daripada reforma agraria itu sendiri, dan pada suatu tingkatan akan membentuk suatu kesadaran umum (*substratum of agreement*), sebuah konsensus yang mengamini reforma agraria sebagai redistribusi sertifikat. Dalam bahasa Antonio Gramsci, inilah bentuk "*reformisme semu*" yang berfungsi untuk menunda krisis sistemik kapitalisme tanpa menyentuh akar masalahnya.

Untuk melakukan analisis terhadap kebijakan redistribusi tanah tersebut, peneliti menggunakan teori kelas Karl Marx sebagai alat untuk melihat konstelasi kepentingan antar kelas sosial yang ada di dalam masyarakat terkait dengan reforma agraria. Sebagaimana dinyatakan Marx, sejarah dan perubahan masyarakat pada dasarnya merupakan sejarah perkembangan kelas (Prawironegoro, 2012:79). Marx menyajikan analisis relasional yang membongkar struktur kekuasaan dan penghisapan terhadap kelas tertindas, yakni petani dan buruh. Gagasan Marx menjadi fondasi penting dalam memahami relasi kekuasaan dan ketimpangan dalam masyarakat, membongkar struktur sosial dalam bangunan masyarakat yang dilegitimasi oleh kekuasaan ekonomi. Konsepsi Karl Marx melahirkan sebuah proposisi yang menjelaskan bahwa suatu kelas hanya ada jika bertentangan dengan kelas-kelas lainnya, dan pertentangan itu tidak lain adalah kelas penindas dan tertindas (Suhelmi 2001:270).

Pemikiran Marx tersebut, tentu saja tidak sekedar melahirkan kategorisasi sosial yang deskriptif. Lebih dari itu, Marx menyajikan analisis relasional yang membongkar struktur kekuasaan dan penghisapan terhadap kelas tertindas (buruh, petani). Inilah struktur yang terdapat dalam hubungan produksi yang kemudian melahirkan ketertindasan, bahkan keteralienasian kelas petani dari mode produksi, yakni hubungan dia dengan tanah. Dalam konteks reforma agraria pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo, teori kelas ini akan memberikan kerangka untuk melihat bagaimana redistribusi tanah tersebut dijalankan, dan bagaimana kemudian kebijakan tersebut menjadi tidak substantif karena kelas dominan mengontrol negara melalui relasi politik dan relasi ekonomi.

Peneliti juga menggunakan teori hegemoni negara dari sang neo-marxis, yakni Antonio Gramsci sebagai pisau analisis untuk mendekonstruksi narasi dan klaim kebijakan. Teori ini menandakan bahwa sebagai bagian dari suprastruktur masyarakat, negara berperan membangun suatu dasar persetujuan (*substratum of agreement*) yang kuat dan mampu mendekonstruksi perbedaan kepentingan

sebagai upaya untuk membawa kesadaran ke dalam suatu bentuk kesadaran umum (Arief&Patria, 1999:126). Dalam kerangka teori ini, konsensus atau persetujuan yang diterima oleh suatu kelas sosial berujung pada ketidakmampuan mereka untuk menumpahkan kekuatan revolusionernya dan kekakuan dalam meruncingkan pertentangan terjadi karena mereka menerima dan mengamini konsensus yang lahir dari kelas borjuis. Ini merupakan konsekuensi logis dari kemiskinan konseptual yang seharusnya dapat membawa mereka ke dalam suatu tingkatan kesadaran dimana mereka dapat memahami realitas sosial secara faktual dan efektif.

Dalam kerangka pemikiran ini, negara seharusnya dipahami sebagai pendidik yang cenderung untuk menciptakan suatu tipe atau level peradaban. Negara juga harus dipahami sebagai instrumen rasionalisasi dari pertumbuhan ekonomi dan taylorisasi (Gramsci, 2013). Redistribusi dan legalisasi tanah, merupakan salah satu upaya untuk menjalankan proyek hegemonik negara. Reforma agraria bercorak legalisasi tanah dan sertifikasi tanah merupakan upaya untuk mereduksi makna daripada reforma agraria yang substantif.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan penekanan pada analisis kebijakan (*policy analysis*), dan karenanya penelitian ini berusaha mengeksplanasi dan mendeskripsikan secara mendalam dimensi struktural, politik, sosio-ekonomi aktualisasi kebijakan reforma agraria, khususnya dalam konteks redistribusi tanah dalam pemerintahan Presiden ke-7 Joko Widodo pada periode 2019-2024. Pendekatan ini dipilih karena pertimbangan epistemologis yang melihat bahwa reforma agraria sebagai konstruksi sosial berlangsung begitu kompleks dan multidimensional. Penelitian kualitatif merupakan metode yang berangkat dari filsafat postpositivisme, di mana realitas sosial dipahami sebagai sesuatu yang bersifat kompleks, dinamis, dan penuh makna (Sugiyono, 2009). Pendekatan ini memudahkan peneliti untuk memahami fenomena secara holistik yang menempatkan peneliti sebagai instrument utama.

Kualitatif merupakan penelitian yang melahirkan prosedur atau struktur analisis yang tidak menggunakan pendekatan maupun analisis statistik dan data. Ini merupakan kontradiksi dengan kuantitatif yang menekankan pada analisis kuantifikasi data dalam proses penelitiannya (Moleong, 2016:7). Dengan demikian, penelitian ini tidak saja mendeskripsikan fenomena kebijakan redistribusi tanah tetapi juga menginterpretasikan makna dan struktur di dalamnya. Melalui perspektif fenomenologis, penelitian ini juga menekankan konsepsi bahwa realitas sosial harus dipahami sebagaimana dialami oleh individu (*person*) secara sadar (*lived experience*) oleh individu itu sendiri. Peneliti menerjemahkan dan memberi makna pada pelaksanaan agenda reforma agraria Presiden Joko Widodo melalui pengalaman langsung yang dialami peneliti dalam kerja advokasi, diskursus agraria dan disempurnakan dengan instrumen wawancara yang semakin memperkaya kekuatan interpretasi peneliti.

Selain itu, peneliti juga menilai bahwa realitas kebijakan reforma agraria dan redistribusi tanah di bawah pemerintahan Joko Widodo tidak dapat diukur secara numerik, melainkan perlu dipahami dari maknanya, dari narasi dan pengalaman para aktor yang terlibat, serta dari dinamika sosial-politik yang menyertainya. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti menelusuri persoalan ini secara deskriptif dan interpretatif. Peneliti tidak hanya menggambarkan fakta-fakta empiris di lapangan, tetapi juga menafsirkan makna di balik kebijakan dan praktik redistribusi tanah tersebut, memberikan ruang bagi peneliti untuk memahami kebijakan agraria sebagai fenomena sosial yang sarat nilai, kepentingan, dan pertarungan makna. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu menjelaskan reforma agraria di era Joko Widodo dalam kaitannya dengan redistribusi tanah, serta kebijakan tersebut mencerminkan paradoks antara idealisme keadilan sosial dan praktik kekuasaan.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka, wawancara mendalam, dan observasi partisipatif. Studi pustaka dilakukan melalui penelusuran dokumen hukum, laporan pemerintah, serta publikasi organisasi masyarakat sipil yang merepresentasikan beragam perspektif. Wawancara mendalam dilakukan secara semi-terstruktur terhadap informan yang dipilih secara purposif, yaitu aktor-aktor yang memiliki keterkaitan dengan isu reforma agraria, seperti aktivis, akademisi, dan pejabat terkait. Keabsahan data dalam penelitian ini diuji melalui teknik triangulasi, *member check*, *peer debriefing*, dan *audit trail*. Triangulasi digunakan untuk membandingkan data serta informasi dari berbagai sumber dan metode guna meningkatkan validitas temuan. *Member check* dilakukan dengan

mengonfirmasi hasil interpretasi kepada informan, sedangkan *peer debriefing* digunakan sebagai mekanisme kontrol terhadap potensi bias peneliti. *Audit trail* berfungsi untuk mendokumentasikan seluruh proses penelitian secara transparan. Dalam perspektif kualitatif, validitas tidak hanya diukur dari konsistensi data, tetapi juga dari kedalaman interpretasi dan keterkaitannya dengan konteks sosial yang diteliti (Moleong, 2016).

Waktu penelitian dimulai dari bulan November 2025 hingga Februari 2026. Berdasarkan latar belakang penelitian ini, lokasi penelitian berfokus pada konteks makro (nasional), yakni kebijakan agraria yang dijalankan oleh pemerintah pusat Republik Indonesia selama periode pemerintahan Joko Widodo (2019-2024). Penelitian ini berfokus pada analisis kebijakan dan implementasi program reforma agraria secara nasional yang melibatkan pemerintah pusat yang berada di Jakarta, karena pelaksanaan redistribusi tanah di Indonesia merupakan program nasional dan menjadi orientasi politik agraria negara secara keseluruhan.

PEMBAHASAN

Reforma agraria merupakan usaha untuk mengubah ataupun perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, yang bertujuan untuk mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa (Limbong, 2012:27). Reforma agraria tidak bisa dipisahkan dari aspek redistribusi tanah. Menurut Andi Achdian dalam wawancara dengan penulis (2026), redistribusi tanah adalah syarat fundamental reforma agraria, karena secara konseptual reforma agraria sejati akan ada ketika redistribusi dijalankan. Reforma agraria bukanlah berbicara tentang siapa yang punya sertifikat, maupun legalitas di depan hukum, tetapi reforma agraria berbicara siapa menguasai apa. Redistribusi hadir sebenarnya untuk menjawab hal itu, agar semua lapisan dalam masyarakat memiliki aset produksi tidak sekedar memiliki sertifikat.

Sertifikasi tanah akan menjadi instrumen yang mendukung komodifikasi tanah, ketika redistribusi dan instrumen lainnya seperti koperasi tanah tidak dijalankan. Tanpa dukungan instrumen itu, redistribusi tanah hanya akan mengukuhkan kapitalisme di pedesaan. Redistribusi tanah merupakan pengambilalihan tanah-tanah pertanian, perkebunan yang melebihi batas maksimum oleh pemerintah, yang kemudian akan dibagikan kembali kepada masyarakat yang tidak memiliki tanah (Supriadi, 2008: 211).

A. Reforma Agraria Dalam RPJMN 2020-2024

RPJMN 2020-2024 menjadi pedoman operasionalisasi agenda reforma agraria pada pemerintahan Presiden Joko Widodo. Reforma agraria dalam RPJMN tersebut diproyeksikan untuk mengurangi ketimpangan struktural dan mendorong pemerataan pembangunan. Namun, penulis menilai bahwa reforma agraria absen sebagai agenda utama dalam batang tubuh perencanaan. Hal ini diperkuat pula dengan penyajiannya yang tersebar secara sektoral baik kementerian ataupun lembaga.

Dalam batang tubuh Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020, secara normatif membawa narasi pembangunan yang memberikan kesan bahwa reforma agraria hanya menjadi instrumen pendukung yang berpartisipasi dalam suksesi pembangunan nasional. Muatan ini memberikan isyarat posisi reforma agraria yang dimaksudkan bukan reforma agraria yang menggugat struktur, tetapi lebih kepada reforma agraria yang mengokohkan struktur. RPJMN 2020-2024 juga memperlihatkan kecenderungan untuk menempatkan reforma agraria sebagai kebijakan pendukung bagi stabilitas investasi dan pelaksanaan proyek strategis nasional.

Dalam kerangka RPJMN 2020-2024, reforma agraria dikaitkan dengan agenda peningkatan akses ekonomi, pengentasan kemiskinan, dan integrasi masyarakat ke dalam sistem ekonomi nasional. Persoalannya, dalam pelaksanaan rencana pembangunan terjadi pula upaya paksa untuk mengosongkan lahan. Upaya paksa inilah yang pada akhirnya kerap melahirkan konflik agraria. Konflik agraria di sini tidak dipahami sebagai konsekuensi struktural dari ketimpangan historis penguasaan tanah, melainkan sebagai potensi gangguan terhadap keberlanjutan pembangunan dan iklim investasi. Akibatnya, pendekatan penyelesaian konflik agraria dalam RPJMN cenderung bersifat manajerial dan pragmatis, bukan transformatif dan berbasis keadilan struktural. Dengan demikian, meskipun secara normatif RPJMN 2020-2024 mengakui pentingnya reforma agraria sebagai bagian dari agenda pengentasan ketimpangan, pada implementasinya dibatasi oleh kerangka pembangunan yang dominan berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan akumulasi kapital.

Kebijakan redistribusi tanah pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo periode 2019-2024 merupakan hal fundamental dalam memahami arah dan batasan pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Pada masa kepresidenan ini, pemerintah secara resmi menetapkan target redistribusi tanah yang berasal dari Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) seluas 9 juta hektar yakni 4,5 juta hektar untuk legalisasi dan 4,5 juta hektar buat redistribusi (Kompas Id, 2024). Namun, penulis menilai bahwa penetapan jumlah ini tidak didasarkan pada analisis objektif yang lahir dari observasi kebutuhan masyarakat, melainkan merupakan rancangan politis yang dikonstruksikan untuk menggaik kesadaran dan empati publik untuk menerjemahkan secara kuantitatif urusan reforma agraria.

Kerangka kebijakan reforma agraria Joko Widodo, khususnya dalam konteks reforma agraria secara integral diposisikan menjadi bagian dari program pembangunan nasional dan pemerataan pembangunan. Namun dalam praktiknya, redistribusi justru lebih berfungsi sebagai elemen pelengkap kebijakan yang dominan yakni pembangunan dan industrialisasi dalam skala besar, yang disebut sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN). Penulis menilai bahwa pendekatan redistribusi tanah pada era Joko Widodo ini menunjukkan kecenderungan kuat terhadap pendekatan administratif dan orientasi kuantitatif. Orientasi administratif ini tercermin dari penekanan pada prosedur formal, seperti penetapan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), inventarisasi tanah negara, pengukuran bidang tanah, serta penerbitan sertifikat sebagai *output* utama program. Pendekatan ini, salah satunya dapat dilihat ketika Presiden Joko Widodo pada tahun 2021 secara simbolik menyerahkan 124.120 sertifikat redistribusi tanah yang tersebar di 26 provinsi dan 127 kabupaten/kota (Sekretariat Negara RI, 2021). Penyerahan sertifikat tersebut dipresentasikan sebagai indikator keberhasilan reforma agraria, meskipun tidak disertai dengan evaluasi sistematis mengenai dampaknya terhadap kesejahteraan penerima, produktivitas lahan, maupun keberlanjutan penguasaan tanah.

Dengan demikian bisa disebutkan bahwa orientasi kuantitatif tampak jelas dari penggunaan numerik sebagai indikator keberhasilan kebijakan. Pemerintah secara konsisten menampilkan capaian dalam bentuk luas hektare dan persentase target. Hal ini juga bisa dilihat dari redistribusi tanah yang bersumber dari eks-HGU dan tanah negara lainnya, yang dilaporkan mencapai 358,23% dari target awal 0,4 juta hektare dan sebaliknya. Demikian pula dengan redistribusi tanah yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan, hanya mencapai sekitar 379.621 hektare, atau 9,26% dari target 4,1 juta hektare (Kompas.com, 2024). Secara keseluruhan, hal ini menunjukkan adanya paradoks normatif empiris yang menegaskan bahwa reforma agraria era Presiden Joko Widodo lebih berfungsi sebagai proyek legitimasi kebijakan daripada sebagai agenda perubahan sosial. Redistribusi tanah hadir sebagai janji normatif yang terus diulang, tetapi tidak diwujudkan secara konsisten dalam praktik kebijakan.

Janji redistribusi 4,5 juta hektar menjadi semakin sumir karena belum adanya aktualisasi konkret dari pemerintahan Presiden Joko Widodo. Dalam beberapa kesempatan, pemerintah hanya berani memberikan klarifikasi soal pencapaian kuantitatif legalisasi. Padahal pada awalnya, legalisasi dan redistribusi ini merupakan program prioritas Presiden Joko Widodo untuk mewujudkan mimpi masyarakat mengenai reforma agraria yang sudah lama terkubur. Menteri ATR/Kepala BPN, Hadi Tjahjanto bahkan menyatakan bahwa hingga akhir 2023, realisasi legalisasi lahan mencapai 110,5 juta bidang. Tentu saja, ini masih jauh dari target sebanyak 126 juta bidang tanah. Sebab, sertifikasi aset yang dimaksud Menteri Hadi, hanya mencakup tanah warga dan transmigran yang belum bersertifikat. Selain itu, redistribusi tanah di kawasan hutan, baru terealisasi 379.621,85 hektare, atau hanya 9,26 persen dari target 4,1 juta hektar (Inilah.com, 2023).

Meskipun per tahun 2023 legalisasi aset tanah menunjukkan angka yang sudah hampir mencapai target yang ditentukan, tetapi dalam konteks redistribusi, pemerintahan Presiden Joko Widodo kelihatannya tidak mampu, bahkan untuk sampai pada realisasi setengah dari apa yang sudah dijanjikan. Data dari *International Land Coalition* (2026) menunjukkan bahwa hingga akhir tahun 2023, pemerintah hanya mampu mendistribusikan kembali 1,8 juta hektar lahan kepada masyarakat. Artinya, angka ini jauh di bawah target 4,5 juta hektar. Selain itu, sepanjang tahun 2013 hingga 2018, jumlah rumah tangga serikat petani dengan lahan pertanian yang hampir tidak ada (*landless*), atau dimiliki dan dikelola kurang dari 0,5 hektar, menunjukkan peningkatan dari 11,5 juta serikat petani dengan lahan yang hampir tidak ada menjadi 15,8 juta. Dengan demikian, bisa dinyatakan bahwa reforma agraria yang dijalankan oleh pemerintahan pada masa Presiden Joko Widodo lebih dalam pengertian reforma agraria sebagai sertifikasi aset.

Menurut Arso Widodo, Kepala Seksi Ganti Kerugian Tanah Obyek Landreform ATR/BPN, dalam wawancara dengan penulis (2026), dinyatakan bahwa secara kuantitatif, 98% redistribusi setiap tahunnya tercapai. Menurutnya, kalau seluruh target realisasi secara keseluruhan, maka target 9 juta hektar yang bersumber dari non kawasan hutan (tanah negara) dan dari kawasan hutan, yang terealisasi bisa mencapai 400 ribu hektar. Sisanya yang sebesar 4,1 juta hektar berasal dari pelepasan kawasan hutan yang didasarkan pada Kementerian Kehutanan. Berdasarkan keterangan tersebut, maka jelas terlihat bahwa keberhasilan reforma agraria dan redistribusi yang dimaksudkan pemerintah di bawah kepemimpinan Joko Widodo merupakan kebijakan bagi-bagi sertifikat. Sementara redistribusi tanah sebagai alat produksi bagi masyarakat yang tidak memiliki tanah sama sekali ditinggalkan. Ini terlihat jelas dari capaian pemerintah dan sejalan dengan agenda yang kemudian mengaburkan esensi reforma agraria, dimana reformasi agraria tidak lagi diposisikan sebagai alat untuk merombak struktur, tetapi menjadi ruang legitimasi aset yang kemudian dapat ditukarkan, sewa, ataupun dijual-belikan dalam dunia pasar.

Dalam dimensi lain, terdapat kontradiksi dengan adanya konsesi pertambangan secara besar-besaran yang diberikan pada korporasi tambang pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) dan Auriga mencatat hanya ada 2,7 juta ha atau 5,2% izin penguasaan/pengusahaan lahan yang diperuntukkan bagi rakyat. Sementara, pemerintah memberikan 94,8% izin kepada korporasi dan salah satu izin pengusahaan lahan yang diberikan adalah izin tambang. Pada Juli 2022, luas lahan konsesi tambang tercatat seluas 10 juta ha (Pahlevi, 2022). Dengan demikian, redistribusi tanah yang seharusnya diperuntukkan untuk mewujudkan keadilan, dalam konteks kebijakan cenderung berpihak kepada modal besar, khususnya daerah perkebunan dan wilayah penambangan aset-aset produktif. Kebijakan ini pada akhirnya mengaburkan tujuan reforma agraria sebagai pendistribusian tanah yang adil.

Dengan demikian, penulis menilai bahwa telah terjadi kegagalan dalam kebijakan redistribusi tanah pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo pada periode 2019-2024. Menurut penulis, kegagalan ini bukan diakibatkan oleh ketiadaan tanah untuk didistribusikan oleh pemerintah kepada masyarakat, melainkan diakibatkan oleh paradigma pembangunan yang dibawa dalam agenda reforma agraria cenderung memberikan ruang bagi investasi korporasi. Hal ini memperlihatkan bahwa posisi pemerintah adalah sebagai instrumen yang mendukung kelas sosial tertentu yakni pemodal (*kapitalis*).

B. Struktur di Balik Kegagalan Redistribusi Tanah

Dalam kerangka teori Karl Marx, negara berperan sebagai bangunan atas yang merupakan sebuah organisasi yang menguasai masyarakat yang berdiri di atas pertentangan sosial (Prawironegoro, 2012:82). Negara merupakan instrumen pelaksana dari kelas yang berkuasa untuk kelas yang dikuasainya. Artinya, negara tidak berada dalam suatu posisi yang netral dalam kehidupan sosial masyarakat, tetapi menjadi bagian daripada kelas berkuasa dalam rangka mematahkan dan menindas setiap perlawanan dari kelas tertindas. Dalam perspektif teori kelas Karl Marx, negara tidak pernah berdiri sebagai entitas netral yang berada di atas kepentingan kelas-kelas sosial. Negara lahir, hidup dan berdiri di atas basis untuk melindungi basis itu sendiri. Artinya, negara yang hidup dalam kepentingan sistem ekonomi akan mengabdikan kepada kelas yang mengontrol ataupun kelas yang berkuasa dalam basis itu sendiri (Prawironegoro, 2012: 84).

Negara dalam kerangka ini akan memproduksi kebijakan yang berorientasi pada kebijakan yang mencerminkan relasinya dengan modal (*kapital*). Dengan demikian, pada masyarakat yang hidup di dalam sistem kapitalis, negara memiliki fungsi sebagai penjaga (*guard*) sektor-sektor material yang menjadi inti dari berlangsungnya akumulasi kapital. Dalam konteks reforma agraria, tanah merupakan alat produksi utama, dan karenanya ia menjadi objek strategis dalam relasi ini. Artinya, negara sebagai bagian dari keamanan akumulasi kapital akan mengambil peran strategis.

Pada periode pemerintahan Joko Widodo 2019-2024, orientasi kebijakan pembangunan nasional secara eksplisit menempatkan investasi sebagai motor utama bagi pertumbuhan ekonomi. Pembangunan infrastruktur, industrialisasi, dan Proyek Strategis Nasional (PSN) diposisikan sebagai agenda prioritas negara. Namun, PSN bisa dengan mudah merampas tanah rakyat. Ini tentu saja menjadikan PSN berbenturan dengan reforma agraria yang sejati karena reforma agraria tidak akan memberikan kemudahan bagi proyek yang merampas tanah rakyat. Dalam perspektif kelas Marx, maka orientasi kebijakan Presiden Joko Widodo melalui PSN mencerminkan kepentingan kelas kapital, yang pada prosesnya membutuhkan kepastian hukum, stabilitas politik, dan akses terhadap

sumber daya, termasuk tanah. Negara kemudian mengarahkan seluruh perangkat kebijakannya untuk mendukung agenda tersebut.

Sebagaimana dijabarkan dalam paragraf sebelumnya bahwa kebijakan reforma agraria pada pemerintahan Presiden Joko Widodo didominasi oleh legalisasi aset melalui sertifikasi, dan bukan redistribusi tanah baru. Fakta ini memperkuat argumen bahwa negara menghindari pembongkaran struktur penguasaan tanah. Dalam perspektif Marxian, kebijakan agraria semacam ini memperlihatkan watak kelas negara. Negara tidak netral, tetapi berpihak secara struktural pada kepentingan kapital. Redistribusi tanah dijalankan sejauh tidak mengganggu relasi produksi dominan. Ini semakin menjelaskan teori kelas Marx bahwa kapitalisme pada dasarnya bekerja dengan mengubah seluruh sarana produksi menjadi komoditas yang tunduk pada mekanisme pasar.

Pada bagian kedua bukunya, *KAPITAL: Sebuah Kritik Ekonomi Politik jilid 1*, Marx menjelaskan bagaimana komoditas menjadi instrumen utama pasar dalam sistem kapitalisme. Menurut Marx, peredaran komoditi adalah titik tolak kapital, produksi dan peredaran komoditi berkembang dalam bentuk perdagangan, dan merupakan dasar historikal dimana ia berdiri (Marx, 2004:130). Tanah yang secara material memiliki karakter alamiah dan sosial yang khas, dalam sistem kapitalisme tidak luput dari proses komodifikasi.

Dalam proses ini, Andi Achdian dalam wawancara dengan penulis melihat bahwa negara memainkan peran sentral melalui pembentukan hukum kepemilikan dan administrasi pertanahan. Sertifikasi tanah menjadi instrumen utama yang memungkinkan tanah diperlakukan sebagai objek transaksi ekonomi. Sertifikasi tanah akan menjadi instrumen yang mendukung komodifikasi tanah, ketika redistribusi dan instrumen lainnya seperti koperasi tanah, hanya berputar dilegalisasi. Ini hanya mengukuhkan kapitalisme di pedesaan, dan sertifikasi bukan sekadar alat perlindungan hukum, melainkan fondasi legal bagi sirkulasi kapital. Dengan adanya sertifikat, tanah dapat dipindahtangankan, diagunkan, dan diintegrasikan ke dalam pasar. Sertifikasi tanah justru mempercepat hilangnya tanah kaum tani, dan bahkan dalam proses jual beli tanah tersebut bisa menjadi bagian dari perampasan tanah.

Penulis menilai bahwa Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dijalankan secara masif pada era pemerintahan Joko Widodo menunjukkan bagaimana negara memprioritaskan legalisasi aset. Dalam perspektif kelas Marxis, legalisasi aset bukan merupakan aspek dasar dari redistribusi sarana produksi karena kebijakan ini sama sekali tidak melahirkan atau memberikan suatu alat produksi baru bagi petani yang tak bertanah. Kebijakan ini tidak lebih dari sekedar memberikan sertifikat kepada masyarakat yang sudah memiliki tanah. Justru yang menjadi konsekuensi logisnya ialah sertifikasi dan legalisasi tanah ini menjadi bagian daripada serangkaian pola untuk membuka gerbang komodifikasi tanah.

Data BPS tahun 2024 menunjukkan bahwa luas lahan pertanian kering di Indonesia tahun 2022 mengalami penurunan sebesar 11,5% dibandingkan tahun 2014. Di sisi lain, sektor pertambangan justru mengalami peningkatan sebesar 35,3% pada periode yang sama (Fadilah & Purwandari, 2025). Negara, melalui PTSL, memperluas basis komodifikasi tanah secara nasional. Memang tidak ditemukan secara tertulis adanya peraturan transaksional, tetapi dalam prakteknya hal itu menjadi sebuah kenyataan dimana masyarakat yang ingin memiliki sertifikat harus membentur banyak hal. Sehingga, ketika masyarakat mengurus sertifikat biasanya sudah ada kesepakatan jual beli dengan pihak lain, dan proses itu ditanggung oleh pembeli. Inilah sebab banyak tanah yang tidak teradministrasikan, yang sekarang diusung program PTSL yang diklaim sebagai program keberhasilan (Wawancara Saiful Watoni, Sekjend AGRA, 2026). Ini jelas mencerminkan suatu transformasi yang sangat bias dimana sejak beberapa tahun luas pertanian kita mengalami degradasi luas wilayah, tetapi pada dimensi lain, yaitu area pertambangan, justru mengalami lonjakan drastis. Hal ini tentunya tidak terlepas dari orientasi dan karakter pembangunan yang dicanangkan.

Fenomena lain dari kebijakan reforma agraria selama pemerintahan Presiden Joko Widodo adalah ketimpangan agraria. Ini terjadi karena tanah hasil redistribusi cenderung terfragmentasi dan tidak produktif secara ekonomi. Petani tetap bergantung pada tengkulak dan kredit. Dalam kondisi seperti itu, negara tidak mengintervensi relasi produksi secara mendasar. Data menunjukkan bahwa konsentrasi penguasaan tanah oleh korporasi tetap tinggi. Menteri ATR/BPN, Nusrul Wahid mengungkapkan bahwa sekitar 46-48% dari total luas lahan bersertifikat di Indonesia, yang dipetakan mencapai sekitar 55,9 juta hektare dikuasai oleh hanya 60 keluarga konglomerat (Tempo,

2025). Persentase ini semakin mencerminkan ketimpangan struktur penguasaan lahan di Indonesia, di mana sebagian besar tanah dengan sertifikat Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB) terkonsentrasi pada kelompok kecil pemilik modal besar. Luasan konsesi perkebunan dan kehutanan jauh melebihi tanah yang didistribusikan kepada petani. Ketimpangan ini merupakan indikator kegagalan reforma agraria.

Dalam kerangka teori Marx, kondisi ini bisa dilihat sebagai konsekuensi logis dari kapitalisme agraria yang membutuhkan konsentrasi sarana produksi. Kapitalisme atau kepentingan modal yang membutuhkan ruang ekspansi sektor agraria sebagai sarana produktif bergerak meminimalisir langkah-langkah yang dianggap berpotensi membatasi ruang ekspansi mereka, sehingga kebijakan yang membatasi gerak kapital agraria akan dihentikan atau biasanya dianulir esensinya. Redistribusi tanah yang radikal akan mengganggu logika tersebut. Itulah sebabnya negara membatasi redistribusi dalam kerangka pembangunan yang kompatibel dengan kapitalisme. Dengan demikian, redistribusi tanah dalam logika kapitalisme agraria tidak mampu menjadi alat transformasi kelas. Sertifikasi dan komodifikasi bekerja bersama mereproduksi ketimpangan. Negara berfungsi sebagai fasilitator akumulasi kapital, bukan pembongkar struktur agraria yang timpang. Melalui analisis dengan konsepsi Karl Marx, penulis menilai bahwa telah terjadi kegagalan redistribusi tanah yang bersifat kompleks dan struktural, bukan sebatas persoalan administratif ataupun sebatas persoalan teknis.

C. Redistribusi Tanah, Masifikasi Konflik Agraria dan Guremisasi

Rentetan pergolakan reforma agraria dan redistribusi tanah sepanjang jejak pemerintahan Presiden Joko Widodo telah meninggalkan warisan struktural, yakni dominasi petani tak bertanah dan melonjaknya konflik agraria tiap tahunnya. Pada tahun 2024, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat bahwa eskalasi konflik agraria sepanjang tahun 2024 terjadi sebanyak 295 konflik yang tersebar di beberapa daerah provinsi di Indonesia, atau naik sebesar 21% jika dibandingkan dengan 2023 dengan jumlah konflik sebanyak 241. Sekretaris Jenderal KPA, Dewi Kartika mengatakan bahwa letusan konflik tersebut terjadi di atas tanah seluas 1,1 juta hektare, tepatnya 1.113.577,47 hektare, yang berdampak pada 67.436 keluarga di 349 desa. Dalam konflik ini, sektor perkebunan menjadi penyumbang konflik agraria tertinggi dengan 111 kasus, dimana sebanyak 75 kasus (67%) diantaranya disebabkan oleh perkebunan sawit dengan luas 127.281,30 hektare dan korban terdampak mencapai 14.696 keluarga (Konsorsium Pembaruan Agraria, 2025).

Dalam perspektif Karl Marx, kontradiksi kelas sosial atas produksi akan berujung pada konflik sosial yang tidak terelakkan. Sehingga, rentetan data konflik agraria yang telah disebutkan di atas menunjukkan kegagalan dan keberpihakan pemerintah Joko Widodo dalam melakukan langkah preventif untuk menghindari konflik melalui pemenuhan aset produksi yang layak melalui redistribusi tanah kepada masyarakat. Usep Setiawan dalam artikelnya di *Kompas*, melihat bahwa Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria disebut sebagai “*jurus pamungkas*” untuk mengatasi persoalan agraria yang kompleks di Indonesia karena berupaya mempercepat redistribusi tanah, legalisasi aset, dan penyelesaian konflik agraria yang selama ini berjalan lambat (Setiawan, 2024). Dalam pandangan ini, terlihat bahwa pemerintah Joko Widodo melalui perpres tersebut mengakui redistribusi tanah merupakan kunci fundamental reforma agraria yang secara normatif dirancang untuk merombak ketimpangan struktural dalam penguasaan dan pemilikan tanah. Namun, implementasinya di Indonesia menunjukkan kegagalan sistemik.

Salah satu kegagalan implementasi tersebut dapat dilihat pada tingginya jumlah petani skala kecil (*small scale farmer*) atau petani gurem dan bahkan petani tanpa tanah (buruh tani). Penulis menilai bahwa kondisi ini menegaskan redistribusi tanah belum dijalankan sebagai instrumen korektif terhadap ketimpangan agraria. Reforma agraria tereduksi menjadi agenda administratif yang minim dampak struktural. Dengan demikian, bisa disebutkan bahwa keberadaan petani tanpa tanah dan petani gurem bukanlah anomali, melainkan konsekuensi langsung dari model pembangunan agraria yang mengonsentrasikan penguasaan lahan pada aktor-aktor bermodal besar. Petani dengan alat produksi kecil atau petani gurem sebagaimana disebutkan di atas, merepresentasikan kondisi struktural yang ditandai dengan meningkatnya proporsi rumah tangga petani yang menguasai lahan kurang dari 0,5 hektar, yang dalam literatur agraria dikategorikan sebagai petani gurem. Hal ini, tentu saja, bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang menyatakan bahwa petani dalam kerangka kerja

produktifnya seminimal mungkin mesti mengelola tanah 2 hektar, sebagai fundamen pembangunan jangka panjang.

Dalam nalar ekonomi politik, lahan di bawah 0,5 hektar --khususnya dalam area pedesaan-- secara struktural jelas tidak memungkinkan untuk melakukan produksi dalam skala ekonomis yang efisien. Dalam hal ini jelas bahwa negara bukan tidak mampu menjalankan redistribusi tanah sebagai aset produksi masyarakat, tetapi relasi produksi yang menunjukkan keberpihakan negara kepada modal atau korporasi besar menjadi faktor kunci, yang menyebabkan hilangnya kesempatan masyarakat untuk memiliki aset produksi.

Dalam Catatan Akhir Tahun yang diterbitkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria juga menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga petani gurem meningkat dari 14,25 juta pada 2013 menjadi 17,24 juta pada 2023, atau bertambah sekitar 21% dalam satu dekade. Pada periode yang sama, jumlah total rumah tangga petani justru mengalami penurunan. Kontradiksi ini menandakan terjadinya diferensiasi agraria ke bawah, yang mana sebagian petani kecil mengalami penyusutan penguasaan lahan dan turun kelas menjadi gurem, sementara sebagian lainnya terdorong keluar dari sektor pertanian. Dengan demikian, guremisasi bukan sekadar fenomena demografis, melainkan indikator kuantitatif dari ketimpangan distribusi tanah dan kegagalan transformasi struktur agraria (CATAHU KPA 2023).

Relasi kausal antara konflik agraria dan guremisasi juga terlihat dari tingginya eskalasi konflik sepanjang 2020-2024. Pada tahun 2024 tercatat 295 kasus konflik dengan luasan lebih dari 1,1 juta hektar (CATAHU KPA 2024). Dalam kerangka teori Marx, bisa dinyatakan bahwa konflik yang menyasar lahan produktif, menjadikan petani kehilangan sebagian atau seluruh alat produksinya. Mereka yang kehilangan sebagian lahan, akan tetap dicatat sebagai petani, tetapi dalam kategori gurem. Sementara mereka yang kehilangan total lahan, akan berujung pada proletarisasi atau migrasi. Masyarakat desa terpaksa bermigrasi ke daerah urban untuk menjadi cadangan tenaga kerja murah di perusahaan, sembari menjual tenaga mereka untuk memenuhi kehidupannya. Dalam kerangka analisis ini, maka kausalitas agraria dengan kapitalisme dalam hubungan produksi tidak dapat dipisahkan. Kondisi ini memperlihatkan bagaimana konflik menjadi instrumen reproduksi fragmentasi lahan di tingkat rumah tangga dan secara simultan, mengonsentrasi penguasaan tanah di tingkat korporasi.

Catatan Akhir Tahun KPA Tahun 2023 juga menunjukkan bahwa secara sektoral, dominasi konflik di sektor perkebunan terutama terkait perpanjangan atau reaktivasi HGU, mengindikasikan adanya peran kebijakan legal-formal dalam mempersempit akses tanah rakyat. Perpanjangan konsesi pada lahan yang telah lama digarap masyarakat sering kali menggeser posisi petani menjadi penggarap tanpa kepastian hukum atau memaksa mereka mempertahankan sisa lahan yang semakin sempit. Selain itu, ekspansi industri ekstraktif, termasuk proyek nikel oleh Tsingshan Stainless Steel di kawasan PT Indonesia Morowali Industrial Park, menunjukkan bagaimana industrialisasi berskala besar berimplikasi langsung pada alih fungsi lahan pertanian. Walaupun kompensasi diberikan, nilai ekonominya sering tidak memadai untuk memperoleh lahan pengganti yang setara, sehingga sebagian petani tetap bertahan dengan lahan sangat terbatas atau bertransformasi menjadi buruh industri. Fakta ini menegaskan bahwa guremisasi juga diproduksi oleh orientasi pembangunan negara yang bias pada ekstraksi dan konsesi skala besar (CATAHU KPA 2023).

Pelaksanaan reforma agraria era Presiden Joko Widodo periode 2019-2024 juga tidak berjalan sendirian. Dalam kebijakan tersebut, Presiden Joko Widodo mencoba untuk menata ulang persepsi masyarakat tentang apa itu "*reforma agraria*", dan apa itu "*redistribusi tanah*". Dalam usaha itu, reforma agraria diartikulasikan sebagai penataan administratif dan penalaran ekonomi atas sumber daya yang ada, dan redistribusi tidak lagi memiliki makna yang utuh tetapi menjadi interpretasi yang kian rapuh, atau bahkan sebagian menganggapnya hanya sebagai redistribusi sertifikat. Dalam pemikiran Antonio Gramsci, fenomena ini bisa disebut sebagai hegemoni, yakni kerja untuk membentuk kesadaran yang dalam arti sempit menjadi suatu kebenaran umum yang wajar dan rasional (*common sense*). Melalui kebijakan ini, negara menggeser esensi reforma agraria bahkan secara implisit mulai mereinterpretasikan, dan menerjemahkannya menjadi sebagai persoalan administrasi, kebijakan legalisasi tanah, dan upaya untuk memberikan kepastian hukum.

Data menunjukkan bahwa hingga tahun 2023, legalisasi aset tanah tercapai $\pm 10,34$ juta hektare, sementara redistribusi tanah hanya $\pm 1,81$ juta hektare atau 40,28% dari target (Kompas.com, 2024). Ini, tentu saja, bisa menjadi cermin singkat dalam melihat eksistensi reforma agraria pada masa

pemerintahan Presiden Joko Widodo yang didominasi legalisasi, dan secara tidak langsung menghilangkan program redistribusi dari panggung reforma agraria.

Menurut Saiful Watoni, Sekjend AGRA dalam wawancara dengan penulis (2026), melalui dominasi legalisasi, negara menjalankan strategi penerimaan formal terhadap reforma agraria, namun secara substantif menggeser orientasinya agar kompatibel dengan kepentingan pembangunan kapitalistik. Pemerintahan pada masa Joko Widodo mencoba memoderasi dengan menggunakan istilahnya, tetapi menghilangkan makna di dalamnya yang berbeda. Reforma agraria sebagai program dijalankan oleh pemerintahan di era Joko Widodo bersamaan dengan munculnya mereka yang memonopoli tanah, tuan tanah yang semakin besar, angka penggusuran semakin tinggi, dan konflik agraria semakin masif. Dengan fenomena seperti ini, lantas bagaimana reforma agraria yang berbicara hak rakyat atas tanah bisa berjalan beriringan dengan masyarakat yang kehilangan tanahnya?

Inilah yang menunjukkan bahwa secara teoritis, reforma agraria pada masa pemerintahan Joko Widodo merupakan reforma agraria yang keliru. Melalui redefinisi reforma agraria, pengelolaan simbolik kebijakan sertifikasi dan kontrol narasi media, negara berhasil meredam resistensi tanpa harus mengandalkan represi terbuka. Konflik agraria tetap berlangsung secara material, tetapi kehilangan artikulasi politiknya di ruang publik. Esensi reforma agraria tidak dimoderasi. Reforma agraria seharusnya berbicara bahwa tanah sejatinya dikuasai oleh rakyat sebagai alat produksi, sebagai lahan pertanian yang berkesinambungan. Ini seharusnya dimulai dengan redistribusi dan dilanjutkan dengan produksi, yang kemudian diatur sebagai mekanisasi dan kolektivisasi pertanian yang menjadi awal bagi pembangunan industrialisasi nasional. Dengan pola seperti ini, maka dari awal reforma agraria sudah menjadi hajat untuk membangun kemandirian negara, membangun kesejahteraan dan kemandirian, menghilangkan pengaruh dari kolonialisme dan imperialisme.

Namun, secara esensial reforma agraria yang dijalankan oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo tidak pernah benar-benar merombak struktur ketimpangan atas alat produksi dan melakukan pemerataan. Reforma agraria yang dijalankan oleh pemerintahan tersebut, "hanya" dijadikan sebagai kosmetik politik kampanye, dan bukan sebagai sebuah upaya untuk membangun kekuatan baru di pedesaan.

SIMPULAN

Secara normatif melalui mandat konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Dasar Reforma Agraria Tahun 1960 merupakan pengejawantahan cita-cita bangsa yang adil dan makmur melalui pencapaian "sosialisme Indonesia". Namun, reforma agraria sebagai instrumen korektif atas ketidakadilan atas tanah, mengalami benturan lintas rezim sampai pada rezim Presiden RI ke-7, Joko Widodo. Dalam periode 2019-2024, kebijakan agraria dikaburkan oleh orientasi pembangunan berbasis stabilitas investasi dan pertumbuhan ekonomi. Meski redistribusi tanah secara eksplisit tercantum dalam dokumen RPJMN 2020-2024, namun implementasinya tidak menunjukkan kemajuan signifikan.

Capaian redistribusi tanah dalam program tersebut jauh dari target. Ini menunjukkan bahwa terjadi kesenjangan serius antara desain kebijakan dan realisasi di lapangan. Pemerintah lebih menekankan program legalisasi dan sertifikasi tanah sebagai indikator keberhasilan. Pendekatan kuantitatif-administratif ini menjadikan reforma agraria tereduksi menjadi sekadar proses penertiban status hukum kepemilikan, bukan pembagian ulang tanah sebagai alat produksi. Tanah semakin diposisikan sebagai aset ekonomi yang siap dipertukarkan dalam mekanisme pasar. Kegagalan redistribusi tanah ini menimbulkan konsekuensi yang muncul dari konfigurasi sosial dan ekonomi-politik yang melingkupinya. Secara sosial, fragmentasi gerakan petani, polarisasi internal, serta minimnya partisipasi substantif dalam perumusan dan pengawasan kebijakan agraria melemahkan tekanan struktural dari bawah. Secara ekonomi, orientasi pembangunan nasional yang menitikberatkan pada investasi, industrialisasi, infrastruktur, dan ekspansi korporasi menempatkan tanah sebagai komoditas strategis dalam akumulasi modal.

Reforma agraria era 2019-2024 menjadi paradoks. Ini terjadi bukan semata persoalan teknis implementasi, melainkan kegagalan struktural yang berakar pada orientasi pembangunan, relasi kekuasaan, dan logika ekonomi-politik negara. Reforma agraria kehilangan substansi emansipatorisnya dan tidak teraktualisasi sebagaimana amanat konstitusi dan UUPA 1960.

DAFTAR PUSTAKA

- Annur, C. M. (2022, Agustus 16). *Jokowi izinkan konsesi lahan 11 juta hektare, terbesar untuk tambang*. Databoks Katadata.
<https://databoks.katadata.co.id/lingkungan/statistik/5dfaf9d181fbf76/jokowi-izinkan-konsesi-lahan-11-juta-hektare-terbesar-untuk-tambang>
- Bernstein, Henry. 2014. *Dinamika Kelas dalam Perubahan Agraria*. Edisi Revisi. Bogor: INSISTPress.
- Fadilah, U. N., & Purwandari, H. (2025). *Tambang dan transformasi agraria: Komparasi perubahan struktur agraria antara dua dusun di Batujajar*. Tunas Agraria, 8(3), 305–323.
- Gramsci, Antonio. (2013). *Prison Notebooks: Catatan-Catatan dari Penjara*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- International Land Coalition. (2026). *Indonesia – Focus country overview*. International Land Coalition. Diakses dari <https://www.landcoalition.org/en/our-network/our-focus-countries/indonesia/>
- Isnaeni, D., & Suratman. (2018). *Reforma Agraria: Land Reform dan Redistribusi Tanah di Indonesia*. Intrans Publishing. Malang.
- Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). (2015). *Catatan akhir tahun 2015*. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2022). *Catatan Akhir Tahun 2022: Bara Konflik Agraria PTPN Tak Tersentuh, Kriminalisasi Petani Meningkat*. Jakarta: KPA.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2023). *Catatan Akhir Tahun 2023: Dekade Krisis Agraria Warisan Nawacita dan Masa Depan Reforma Agraria Pasca Perubahan Politik 2024*. Jakarta: KPA.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2025). *Catatan Akhir Tahun 2025: TANCAP GAS DI JALUR YANG SALAH PARADOKS KEBIJAKAN AGRARIA PRABOWO GIBRAN 2025: MENOLAK KOREKSI, MEREPRODUKSI KRISIS*. Jakarta: KPA.
- Limbong, B. *Reforma agraria*. Jakarta: Margaretha Pustaka. Juni, 2012.
- Marx, K. (2004). *KAPITAL: Sebuah kritik ekonomi politik* (Jilid 1). Jakarta: Hasta Mitra.
- Moleong, J. L. (2016). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung. PT Remaja Rosdakarya.
- Mulyana Sinaga, T. (2025, 19 Februari). *Reforma agraria bukan cuma bagi-bagi sertifikat tanah*. Kompas. Diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/reforma-agraria-bukan-cuma-bagi-bagi-sertifikat-tanah>
- Pahlevi, R. (2022, 16 Agustus). *Jokowi beri izin tambang paling luas dibandingkan dengan Presiden RI lainnya*. Databoks Katadata.
<https://databoks.katadata.co.id/pertambangan/statistik/74741cf33bcfb9f/jokowi-beri-izin-tambang-paling-luas-dibandingkan-dengan-presiden-ri-lainnya>
- Prawironegoro, Darsono. 2012. *Karl Marx: Ekonomi Politik dan Aksi-Revolusi*. Jakarta: Nusantara Consulting.
- Ritonga, M. A. P., Fedryansyah, M., & Nulhakim, S. A. (2023). Konflik agraria: Perampasan tanah rakyat oleh PTPN II atas lahan adat masyarakat (Studi kasus Desa Launch, Simalingkar A, Kecamatan Pancur Batu, Langkat). *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik*, 4(2), 124–133.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia. (2021, 22 September). *Presiden Jokowi serahkan sertifikat redistribusi tanah objek reforma agraria*. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_serahkan_sertifikat_redistribusi_tanah_objek_reforma_agraria
- Setiawan, U. (2024, 3 Juli). *Jurus pamungkas reforma agraria*. Kompas. Diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/jurus-pamungkas-reforma-agraria>
- Sugiyono. (2009). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung. Alfabeta.
- Suhelmi Ahmad. (2001). *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama
- Sulistyaningsih, R. (2021). Reforma agraria di Indonesia. *Perspektif*, 26(1).
- Supriadi, (2008). *Hukum Agraria*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Suseno, Franz Magnis. (2005). *Pemikiran Karl Marx: Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revionisme*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama.

- Tempo.co. (2025, 14 Juli). *Nusron Ungkap 60 Keluarga Kuasai 46 Persen Lahan RI, Bagaimana Aturannya?* Tempo. <https://www.tempo.co/hukum/nusron-ungkap-60-keluarga-kuasai-46-persen-lahan-ri-bagaimana-aturannya--1995356>
- Tri Yudi Santosa. (2024, 12 Mei). *Mengendalikan alih fungsi lahan pertanian*. Kompas.id. <https://www.kompas.id/artikel/mengendalikan-alih-fungsi-lahan-pertanian>
- Wiradi, G. *Reforma agraria: Perjalanan yang belum berakhir*. Jakarta: Insist Press, 2000.