

**M. Nazir Salim  
Westi Utami**

# **REFORMA AGRARIA**

---

## **MENYELESAIKAN MANDAT KONSTITUSI**

**Kata Pengantar:  
Prof. Endriatmo Soetarto  
Dr. Tri Chandra Aprianto**







**REFORMA  
AGRARIA**

---

**MENYELESAIKAN  
MANDAT  
KONSTITUSI**

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta  
Lingkup Hak Cipta

Pasal 2:

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan per--buatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/ atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/ atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**REFORMA AGRARIA,  
MENYELESAIKAN MANDAT KONSTITUSI  
Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan  
Tanah Objek Reforma Agraria**

M Nazir Salim  
Westi Utami

Kata Pengantar:  
Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A.  
Dr. Tri Chandra Aprianto

STPN Press, 2019

Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi:  
Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria  
©M. Nazir Salim & Westi Utami

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia  
oleh STPN Press, November 2019  
Gedung Administrasi Akademik LT II  
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293  
Tlp. (0274) 587239, ext: 351  
Faxes: (0274) 587138  
Website: [www.pppm.stpn.ac.id](http://www.pppm.stpn.ac.id)  
E-mail: [stpn.press@yahoo.co.id](mailto:stpn.press@yahoo.co.id)

Penulis: M. Nazir Salim & Westi Utami  
Editor: Tim STPN Press  
Layout: kaf ka  
Cover: laiq

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi:  
Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria  
STPN Press, 2019  
xxvii + 251 hlm.: 15,5 x 23,5 cm  
ISBN: 978-602-7894-05-1

Buku ini tidak diperjualbelikan,  
diperbanyak untuk kepentingan  
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

## PENGANTAR PENULIS

**B**uku yang di tangan Anda ini merupakan hasil kajian yang penulis lakukan sejak Oktober 2018 hingga September 2019. Awalnya penulis hanya ingin menjawab tantangan dari Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang mempertanyakan kinerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) terhadap praktik kebijakan Reforma Agraria (RA) di Indonesia sejak Joko Widodo mencanangkan RA sebagai Program Strategis Nasional. Tantangan itu diajukan untuk melihat problem secara makro dalam konteks praktik kebijakannya. Apa persoalan utama sehingga RA begitu lambat dalam hal menyelesaikan target-target yang ditetapkan secara nasional, khususnya RA yang sumber TORA-nya berasal dari tanah pelepasan kawasan hutan. Atas gugatan tersebut, kemudian penulis mempelajari secara lebih detail dari sisi kebijakan dan praktik di lapangan, termasuk bagaimana lahirnya TORA yang diperdebatkan di lapangan oleh masing-masing kementerian, baik Kementerian ATR/BPN maupun Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).

Penelusuran penulis dimulai pada akhir Oktober 2018, dengan mengunjungi beberapa *stakeholder*, baik Kementerian ATR/BPN pusat dan daerah, KLHK, Badan Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) di daerah, Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), dan pemda. Pertama penulis melakukan diskusi intens dengan teman-teman Direktorat Landreform, di antaranya dengan Mas Fisco, Pak Subarkah, Mas Akhfian, Maytha, dan beberapa teman direktorat lainnya termasuk Mbak Aisyah untuk melihat peta persoalan TORA dan agenda pelaksanaan RA di daerah. Dari hasil

diskusi itu saya menangkap beberapa persoalan terkait pelambatan jalannya RA, salah satu hal yang penting adalah bangunan argumen dan pemahaman TORA pelepasan kawasan hutan yang tidak sama antara ATR/BPN dengan KLHK. Satu hal yang paling dominan adalah, minimnya komunikasi untuk memahami diantara kedua lembaga tersebut, khususnya di level daerah, yakni antara ATR/BPN dengan BPKH di daerah yang bertanggung jawab terhadap persoalan TORA kawasan hutan.

Penulis mencoba menjelaskan secara detail kajian perdebatan tersebut pada bab tiga dalam buku ini. Intinya adalah, TORA pelepasan kawasan hutan yang dikeluarkan oleh KLHK sesuai SK terakhir 20 Desember 2018, ada sekitar 1 juta hektar lahan yang dikeluarkan dari kawasan hutan namun masih dalam bentuk SK “Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA” Revisi III dari total Peta Indikatif 4,1 juta hektar. Dalam Peraturan Menteri KLHK No. 17 Tahun 2018, proses pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK) untuk TORA harus “melewati” kajian dan penelitian dari Tim Terpadu (Pasal 8). Tim Terpadu melakukan pengolahan dan analisis data dan membuat rekomendasi pencadangan pelepasannya. Tim ini bekerja berdasarkan Peta Indikatif yang dikeluarkan oleh KLHK sebagaimana sudah dikeluarkan sekitar 1 juta hektar. Tim Terpadu inilah yang merekomendasikan perubahan-perubahan kawasan hutan untuk TORA, khususnya HPK. Untuk memanfaatkan kawasan hutan yang dicadangkan sebagai TORA butuh proses usulan atau permohonan oleh menteri/lembaga, gubernur, bupati, pimpinan organisasi masyarakat, dan perseorangan. Semua proses itu tidak bisa serta merta dari dicadangkan kemudian perubahan tata batas, harus melewati kajian dari KLHK yang ditunjuk oleh menteri (Pasal 12-16).

Persoalannya, beberapa pihak di ATR/BPN mengalami *miss* persepsi, menganggap SK Peta Indikatif adalah pelepasan kawasan, padahal prosesnya masih panjang, sehingga muncul anggapan KLHK masih belum melepaskan kawasan hutan. *Miss* persepsi ini penting dipahami karena faktanya menjadi argumen yang menonjol dalam perbincangan di kalangan ATR/BPN. Kesimpulan penulis di atas diperoleh dari diskusi intensif dengan dua lembaga tersebut baik di pusat maupun di daerah.

Dalam konteks tersebutlah buku ini hadir untuk melihat persoalan dasar dari melambatnya pencapaian program RA di daerah, sebuah kajian agraria sebagai subjek, bukan perspektif semata. Temuan penulis menunjukkan bahwa persoalan hubungan kelembagaan menjadi hal serius atas lambannya distribusi tanah kepada masyarakat. Kajian ini kemudian fokus pada persoalan TORA dilihat dari persepsi elite masing-masing lembaga yang kemudian penulis turunkan pada praktik kebijakan di level provinsi dan kabupaten di Sumatera Selatan. Sampel kajian untuk melihat bagaimana kebijakan pada tataran elite digagas dan di daerah dijalankannya.

Lebih lanjut, pengalaman kerja-kerja akademis penulis dalam proses menghadirkan buku ini cukup panjang, selain melakukan kajian dari level kebijakan di pusat (Jakarta), penulis dua kali turun ke lapangan di Sumatera Selatan, yakni bulan Oktober 2018 dan April 2019. Dari dua kali turun lapangan itu penulis melakukan kajian cukup intens untuk melihat data dan praktik kebijakannya, khususnya yang dilakukan oleh BPKH dalam menjalankan PPTKH di beberapa kabupaten di Sumatera Selatan dan ATR/BPN dalam melakukan redistribusi lahan non hutan. Namun demikian kajian ini tidak berani menyatakan bahwa argumen yang dibangun mewakili semua persoalan praktik RA pada level mikro di daerah, karena masing-masing daerah memiliki logika persoalannya sendiri. Lain halnya untuk argumen problem kebijakan RA dalam konteks makro bisa dipahami secara umum bahwa problem kelembagaan dan hubungan serta koordinasi antar*stakeholder* yang belum efektif, sehingga beberapa kendala di lapangan masih belum terurai secara memadai.

Secara pribadi penulis tidak berasumsi bahwa kajian ini menjelaskan problem RA secara holistik, walaupun niatnya demikian. Akan tetapi buku ini sedikitnya mengisi kekosongan kajian yang selama ini absen dalam melihat praktik kebijakan dari level pusat hingga penerapannya di daerah. Penjelasan sejarah kebijakan dan praktik kebijakan menjadi dasar untuk melihat bagaimana Joko Widodo menjalankan program strategis yang ditetapkan. Secara makro kajian ini melihat problem dasar tersebut dan secara mikro melihat pada level praktik di bawah.

\*\*\*

Atas terbitnya buku ini, penulis berhutang budi kepada banyak orang

yang membantu di lapangan. Kepada teman-teman di Direktorat Landreform, Pak Arif Pasya, Mas Fisco, Mas Akhfian, Pak Barkah, Maytha Puspa Dewi, Rima, dan teman-teman lainnya saya mengucapkan banyak terima kasih atas data, ilmu, dan diskusinya yang hangat. Terima kasih atas kesempatan untuk berbagi dan *share* data serta ilmunya. Kepada kepala BPKH II Sumatera Selatan Bapak Manivas Zubayir, Mas Taufik, Mas Imam, dan MbK Sintya, terima kasih atas data dan kesediaannya menerima kami berdiskusi untuk belajar memahami ruwetnya persoalan hutan dan TORA pelepasan kawasan hutan. Teman-teman ini juga yang membantu menyambungkan penulis di lapangan bertemu dengan pengelola hutan pada tingkat tapak di Baturaja. Penulis beberapa kali mengunjungi BPKH dan kesan penulis cukup terbuka dan mendapat sambutan yang cukup baik. Teman-teman di Kanwil ATR/BPN Sumsel, khususnya Mas Sapta dan Pak Jazuli, terima kasih atas diskusinya serta berbagi informasi terkait penelitian ini. Teman-teman di Kantor Pertanahan Baturaja, OKUS penulis mengucapkan banyak terima kasih atas bantuannya selama di lapangan. Ibu Layla, Mas Hartono, dan Mas Arif dari KPH telah banyak membantu penulis, termasuk mengantarkan penulis ke pemda dan desa yang dikunjungi. Pengalaman itu begitu berharga, sambutan hangat dan keterbukaannya berbagi informasi cukup membantu penulis selama di Baturaja. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Diah Retno Wulan dan Fitria Nur Faizah Ekawati yang membantu penulis di lapangan, termasuk berbagi data selama kegiatan penelitian. Observasi mereka berdua sangat membantu analisis penulis dalam memetakan persoalan PPTKH di lapangan.

Penghormatan penulis kepada beberapa pihak yang telah bersedia membaca naskah awal buku ini. Bapak Suhendro, Bapak Tri Wibisono, Bapak Senthot Sudirman, dan Bapak Sutaryono yang telah memberi catatan dan komentar atas naskah awal dari buku ini. Sejak Juni 2019, naskah awal buku ini telah kembali penulis perbaiki atas masukan dan komentar beberapa pihak, penulis mengucapkan banyak terima kasih atas masukkannya yang cukup berguna. Ucapan terima kasih juga dihaturkan kepada kolega penulis, teman berbagi dan berdiskusi, Mas Ahmad Nashih Luthfi atas catatan dan komentarnya yang singkat namun tajam, mem-

buat dahi penulis berkerut untuk memperbaikinya. Penulis berhutang budi kepada Diah Retno Wulan yang dengan jeli dan tekun membaca draf perbaikan awal dari naskah ini, terima kasih atas catatan, komentar, dan perbaikannya yang cukup banyak, terutama terkait PPTKH dan hal-hal teknis serta peraturan yang kacau dalam penulisannya.

Secara khusus penulis juga mengucapkan terima kasih kepada sang guru, Prof. Endriatmo Soetarto yang bersedia membuat catatan pengantarnya, semoga Bapak sehat selalu. Kepada Mas Chandra Aprianto, karena bersedia penulis ganggu di tengah kesibukannya. Kesediaan keduanya memberi pengantar pada buku ini, merupakan penghormatan bagi penulis. Kepada kolega, doktor yang baru lulus, lekas kembali untuk berbagi ilmunya ya, Dwi Wulan Pujiriyani, terima kasih atas catatan komentarnya. Tak lupa kami juga mengucapkan banyak terima kasih kepada mahasiswa penulis, dari mereka inspirasi dan gagasan bertumbuh. Hari-hari penuh dialog dan canda menjadi energi tersendiri untuk terus menulis dan merawat “keimanan agraria” penulis.

Terakhir, penulis haturkan terima kasih kepada kolega penulis, Westi Utami, penulis muda yang energik dan produktif. Buku ini kami rancang berdua sejak awal mendisain dan dua kali ke lapangan, sebuah pekerjaan berat namun menyenangkan. Kepada kru STPN Press dan teman-teman berbagi di STPN, Mbak Asih, Mbak Sukmo, Mas Dian Aris, Mas Rohmat Junarto, dan Pak Sugi, terima kasih atas ruang dan waktu yang selama ini mengisi banyak hal di lantai dua. Hadirnya buku ini tak lepas dari obrolan, canda, dan lelucon kalian yang tiap hari penulis temui. Semoga kalian semua sehat selalu dan menjadi teman “ngopi” setiap hari.

Kepada pembaca buku ini penulis sampaikan, apa pun yang kami tuliskan berdua bersama Westi Utami menjadi tanggung jawab kami sebagai penulis, dan pembaca berhak memberikan penilaian. Sebuah karya yang sudah dilepaskan ke pembaca bukan hak penulis lagi untuk menilainya, sepenuhnya menjadi hak publik untuk memberikan komentar dan tanggapan. Terima kasih, semoga bermanfaat.

Minggu ketiga Oktober 2019

Nazir & Westi

## SAMBUTAN KETUA SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

**K**ebijakan Landreform/Reforma Agraria (RA) sebagai upaya perombakan kembali struktur agraria yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat dalam perjalanannya mengalami berbagai hambatan. Sejarah perjalanan RA yang telah dimulai dari tonggak awal yang cukup kuat ditancapkan oleh Presiden Soekarno dengan menyiapkan struktur kelembagaan, pengadilan, dan pengaturan hukum terhadap Landreform, dalam perjalanannya sempat terhenti pada kepemimpinan Presiden Suharto. Pada masa Orde Baru Presiden Soeharto telah mempetieskan program RA karena dianggap sebagai program kiri atau komunis. Wacana RA kembali menguat pasca masa pemerintahan Presiden Suharto dan perjuangan RA kembali menemukan relnya pada kepemimpinan Susilo Bambang Yudoyono dengan Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN), namun lemahnya kelembagaan dan strategi yang disiapkan mengakibatkan program ini lagi-lagi tidak berdampak massif untuk masyarakat.

Era kepemimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi), semangat RA kembali dihidupkan dengan menyiapkan segala perangkat hukum dan kelembagaan untuk mendorong target pencapaian Reforma Agraria hingga tahun 2019 sebesar 9 Juta Ha. Jokowi dalam menargetkan sumber Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) mengangkat ulang gagasan lama yakni memasukan tanah kawasan hutan sebagai salah satu sumber TORA seluas 4,1 juta Ha. Untuk menuju ke arah tersebut, perangkat hukum yakni Perpres No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian penguasaan tanah

Dalam Kawasan Hutan dan Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria berhasil ditetapkan. Salah satu pesan penting dari dua perpres tersebut adalah untuk segera menyelesaikan lahan-lahan masyarakat dalam kawasan hutan dan menjalankan kebijakan RA secara masif di daerah. Perpres 86/2018 mengamanatkan pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) dengan melibatkan berbagai *stakeholder* baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota agar Program RA dapat segera dilandungkan hingga tingkat bawah. Keterlibatan berbagai pihak dalam GTRA yang dibentuk agar tercipta kerja bersama-sama dengan harapan mampu menyelesaikan permasalahan sektoral antarkementerian.

Buku yang ditulis M. Nazir Salim dan Westi Utami ini tidak hanya membahas sejarah, problematika, TORA, dan persoalan kelembagaan RA di Indonesia, namun buku ini juga mengulas problematika penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan untuk TORA, penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan, serta proses inventarisasi dan verifikasi di dalam kawasan hutan hingga tahapan perubahan tata batas kawasan hutan sebagai bagian dari program RA Jokowi yang diatur dalam Perpres 88/2017 dan Permenko No. 3 Tahun 2018. Buku ini juga membahas praktik pelaksanaan Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan untuk sumber TORA dari kawasan hutan serta temuan lapang terkait sumber TORA yang berasal dari kawasan non kehutanan diantaranya HGU habis, Penyediaan lahan 20% untuk Masyarakat dari Pemberian, Perpanjangan, dan Pembaharuan HGU, Tanah Negara Bekas Hak dan Tanah Terlantar. Fokus studi ini berangkat dari dua pemahaman RA secara makro dan mikro dengan fokus studi mikronya yakni praktik RA di Sumatera Selatan. Buku ini memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada pembaca secara komprehensif terhadap kebijakan RA dan tantangan pelaksanaan RA di level nasional dan daerah. Penulis menghadirkan kajian yang cukup komprehensif dalam melihat problem pelaksanaan RA dan keterlambatan-keterlambatan agenda RA saat ini. Harapannya buku ini dapat mengisi ruang kosong terhadap pelaksanaan RA saat ini dan menjadi rujukan pembaca untuk memahami RA secara utuh dengan beberapa perspektif.

Mewakili Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), saya mengu-

capkan banyak terima kasih kepada penulis yang telah bekerja keras dalam menyusun buku ini. Semoga terbitnya buku ini semakin meng-gairahkan studi-studi agraria dan karya-karya inovatif lainnya, serta memantik para pengajar STPN untuk terus berkarya demi kemajuan yang lebih baik khususnya bagi STPN dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Sekali lagi selamat kepada kedua penulis, semoga karya ini membawa manfaat bagi pembaca dan masyarakat umum lainnya.

Yogyakarta, 21 Oktober 2019

Dr. Senthot Sudirman, M.S.

**KATA PENGANTAR**  
**Prof. Endriatmo Soetarto**  
**(Guru Besar Politik Agraria IPB University)**

**K**arya tulisan rekan sejawat muda M. Nazir Salim dan Westi Utami tentulah memiliki latar belakang alasan yang penting sehingga keduanya merasa terpanggil untuk menulis buku yang relatif tebal yang diberi judul: 'Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi'. Padahal telah relatif banyak karya-karya tulis yang menggambarkan pokok soal yang serupa, yaitu ihwal Reforma Agraria.

Pertanyaan apa yang sesungguhnya melatari urgensi tulisan ini, menurut hemat saya karena penulis secara langsung atau tidak telah mengingatkan kembali keprihatinannya atas sikap abai kita perihal 'KeIndonesiaan yang sejati'. Artinya proses berbangsa dan bernegara yang semestinya berpegang teguh erat pada amanat dan mandat Konstitusi seperti terasa jauh dan semakin menjauh. Jika menghitung dari segi waktu sejak negeri ini memiliki Undang-Undang Pokok Agraria no 5 tahun 1960 (UUPA 1960) khususnya, maka berarti telah hampir 60 tahun kita berproses melewati waktu yang relatif panjang dengan capaian wajah tata kuasa sumber-sumber agraria yang masih tetap bermasalah dan memprihatinkan. Dalam hal ini kemiskinan dan kesenjangan adalah dua hal pokok yang terus saja membayangi perjalanan hidup rakyat dan negeri tercinta ini semenjak awal berdiri, dan seperti tak berujung.

UUPA 1960 yang menggantikan produk hukum kolonial *Agrarische Wet 1870* seperti tidak dilirik oleh elit politik kita sebagai bagian dari amanat dan mandat konstitusi yang begitu berharga karena dirumus-

kan oleh para tokoh yang kompeten dan kredibel. Akibatnya hari-hari ini kita justru harus memanen ragam dampak buruk yang kian menjauh dari pencapaian kesejahteraan masyarakat (pedesaan), termasuk ihwal penegakan keadilan agrariannya.

Hal yang lebih mengesankan lagi adalah fakta bahwa proses legislasi hukum yang bersangkutan paut dengan ikhtiar penataan sumber-sumber agraria seperti tidak mengoreksi kelemahan dan penyimpangan yang tengah terjadi. Undang-undang dan kebijakan-kebijakan sektoral seperti semakin memperberat tekanan kepada tanah dan sumber-sumber agraria yang senyatanya telah digayuti oleh beban faktor-faktor obyektif seperti penambahan penduduk, desakan kebutuhan atas sarana dan prasarana permukiman, industri, transportasi, fasilitas sosial dan umum lainnya. Akibatnya krisis ekologi, konversi tanah-tanah pertanian, ketimpangan penguasaan sumber-sumber agraria, sengketa dan konflik agraria, dan lain-lain justru semakin tajam. Apalagi aneka proses legislasi hukum tersebut malahan cenderung sebagai karpet merah untuk penetrasi pasar neo liberal yang lebih merangsek sendi-sendi kehidupan sehari-hari masyarakat.

Padahal meninggikan harkat kemanusiaan dan keberadaban kehidupan masyarakat sebagaimana dimaknai oleh Pancasila, falsafah negara Republik Indonesia, jelas menitahkan pemegang mandat konstitusi agar politik dan kebijakan agraria bisa menggapainya, melampaui (*beyond*) aspek-aspek fungsional—pragmatis semata.

Selamat kepada para penulis yang telah berhasil merangkai kembali alur ‘episode demi episode pasang surut upaya menerapkan politik Reforma Agraria Indonesia dengan jalinan cerita yang menggugah. Nukilan implementasi Reforma Agraria dari lapangan Sumatera Selatan memberikan secercah harapan tentang masih adanya kemauan politik untuk mengejawantahkannya walau jauh dari harapan. Namun Ini penting sebagai bagian dari ikhtiar meniscayakan penuntasan mandat konstitusi agraria sebagai dasar legalitas sekaligus legitimasi sosial bagi tercapainya Indonesia sejahtera yang berkeadilan agraria.

Bogor, awal November 2019

**KATA PENGANTAR**  
**GE(MER)LAP REFORMA AGRARIA**  
**DI INDONESIA SEBUAH PENGANTAR KATA-KATA**  
**Dr. Tri Chandra Aprianto**

**R**eforma Agraria (RA) merupakan objek studi yang seolah tidak akan berakhir. RA selalu menjadi isu panas dari rezim ke rezim. Setiap rezim harus menghadapi tuntutan keadilan agraria akibat ketimpangan kepemilikan dan penguasaan atas sumber-sumber agraria. RA selalu menjadi salah satu menu utama dalam proses politik. Ia menjadi semacam “bola panas” bagi penyelenggara negara. Setidaknya terdapat tiga hal yang menyebabkannya: (i) adanya upaya untuk menurunkan derajat “keserakahan” kaum kaya yang lapar tanah; (ii) juga memuliakan kaum miskin yang tuna kisma dan tak bertanah; dan (iii) praktek politik agraria dari penyelenggara negara, sebagai yang melahirkan kebijakan dan menentukan pembangunan nasional.

Sejak dilantiknya Joko Widodo dan Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden (2014), dianggap sebagai momentum politik bagi para penggerak agraria Indonesia. Petani, NGO, dan masyarakat sipil lainnya “tancap gas” berusaha mendorong percepatan praktek politik untuk menyelesaikan berbagai persoalan agraria, baik itu konflik-konflik atau proses redistribusi. Pada level lain, diakomodasinya kalangan aktifis di Kantor Staf Presiden (KSP) menambah gemerlap perbincangan RA. Hadirlah serangkaian infrastruktur hukum yang menjadi landasan pelaksanaan RA, baik untuk program maupun kelembagaannya. Peraturan Presiden (Perpres) No. 88 tahun 2017 dan Perpres No. 86 tahun

2018 sebagai landasan pelaksanaan RA di kawasan hutan maupun non hutan serta membentuk kelembagaan RA.<sup>1</sup>

Pada aras yang lain, terdapat perluasan tafsir(an) atas RA, dari skema distribusi hak pemilikan aset (*landreform*) ke (sekedar) distribusi izin pemanfaatan (Perhutanan Sosial). Permen LHK 83/2016 tentang Perhutanan Sosial, SK.180/MENLHK/SETJEN/KUM.1/4/2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria, serta SK Menko Perekonomian 73/2017 tentang Tim Reforma Agraria. Demikianlah praktek politik yang menyebabkan perbincangan RA mengarah pada suasana yang ge(mer)lap.

\*\*\*

Buku yang ada di tangan pembaca yang berjudul "*Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi*" menjadi sesisi potret atas ge(mer)lapnya perbincangan RA di Indonesia. Perbincangan RA di Indonesia seusia dengan gagasan pendiri bangsa dalam mewujudkan tata pemerintahan yang berdasarkan Republik Indonesia (RI). Satu tata pemerintahan publik atau rakyat. Keduanya adalah dua sisi dalam satu keping mata uang. Membincang RA artinya partisipasi menata RI, begitu sebaliknya. Sayang sekali pasca tragedi kemanusiaan 1965-1966, tatanan itu berubah menjadi terpisah diantara keduanya. RA menjadi sebatas bagian program pemerintah, tidak lagi sebagai pondasi pembangunan nasional. Kendati sebagai program pemerintah, uniknya masyarakat (pun kaum akademik) "takut" membicarakan RA.<sup>2</sup>

Reformasi (1998) belum mampu melakukan perubahan, atau mengembalikan ruh RA pada praktek politik RI. Kendati begitu, mampu menghadirkan Keppres No. 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Pelaksanaan Landreform. Tema utama dalam perbincangan RA era awal reformasi

---

<sup>1</sup> Kelembagaan RA agar bisa dijalankan sampai ke tingkat daerah, dengan jalan menghadirkan gugus tugas RA di berbagai daerah.

<sup>2</sup> Rezim politik pasca 1965 memberi makna pejoratif pada RA, yang prakteknya dengan jalan politik kekerasan.

berkisar tentang pentingnya payung hukum pelaksanaan RA, seperti TAP MPR IX/2001 hingga Keputusan MK No. 35/2012 yang mengukuhkan keberadaan masyarakat hukum adat. Hingga pemerintahan hari ini permasalahan hukum agraria menjadi tema utama yang membawa gelombang perbincangan RA. Politik agraria sedikit luput dari perbincangan, akibat dikembangkan skema dari redistribusi hak kepemilikan ke izin pemanfaatan.

Pemerintahan Jokowi-JK menjawab problem dasar persoalan agraria Indonesia. Melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) Presiden Jokowi menargetkan 9 juta hektar tanah yang akan didistribusikan dan 12,7 juta hektar tanah untuk Perhutanan Sosial.<sup>3</sup> Program 9 juta hektar yang diagendakan ATR/BPN hanya sekitar 4.5 juta hektar, karena separuhnya dalam agenda resmi adalah legalisasi aset (0,4 juta hektar yang bersumber dari tanah eks HGU habis, dan tanah terlantar serta 4,1 juta hektar berasal dari pelepasan kawasan hutan) masih jauh dari harapan. Sementara untuk Perhutanan Sosial berhasil mendistribusikan tanah hutan sekitar 3,2 Juta hektar.<sup>4</sup> Perbincangan level birokrasi ini mengarah pada bukan RA dalam pengertian substantif, tetapi administratif.

Buku ini juga mampu menghantarkan pembaca untuk memahami praktek administrasi birokrasi yang memiliki logika sendiri. RA menurut logika administrasi birokrasi. Merujuk pada Perpres No. 88/2017 secara umum menawarkan dua skema penyelesaian, (i) mekanisme pemberian sertifikat hak milik, (ii) mekanisme Perhutanan Sosial.<sup>5</sup> Praktek politik

---

<sup>3</sup> Perhutanan Sosial memiliki semangat untuk menjawab kebutuhan masyarakat tani di sekitar hutan. Mereka membutuhkan tanah untuk melanjutkan kehidupan dan penghidupannya. Mereka tinggal di sekitar dan/atau dalam kawasan hutan namun nir-akses atas memanfaatkan lahan hutan.

<sup>4</sup> Perhutanan Sosial diharapkan mampu menjembatani persoalan ketersediaan tanah untuk masyarakat. Semangatnya adalah memberikan akses kepada masyarakat, khususnya yang tinggal di sekitar dan/atau dalam kawasan hutan.

<sup>5</sup> Perpres tersebut meneguhkan negara harus hadir. Kehadiran negara akan diwujudkan dalam bentuk kelembagaan pelaksana agenda *social forestry*.

agraria memakai “baju” yang sangat sempit dan diatur oleh mekanisme administrasi birokrasi yang berbasis anggaran. Dimana politik anggaran sering kali tidak berpihak pada RA. Sehingga Program legalisasi aset atau sertifikasi ala birokrasi menjadi narasi utamanya. Perdebatan cara inventarisasi dan verifikasi atas tanah objek mendapat ruang yang luas ketimbang politik agraria. Teknis administrasi birokrasi inilah yang menjadikan suasana ge(mer)lap perbincangan RA di republik ini.

Pada akhirnya buku ini masih melihat peluang perbincangan pelaksanaan RA dari aras pelaksanaan lapangan, yaitu pemerintah daerah. Menurut buku ini dibutuhkan satu terobosan baru dan progresif untuk hadirnya gugus tugas RA di berbagai daerah dalam rangka menyelesaikan beberapa problem RA di tingkat tapak, khususnya wilayah kehutanan. Terdapat jurang perbedaan yang luas antara negara dan masyarakat dalam melihat hutan selama ini. Negara melihat hutan sebagai sumber devisa negara baik itu kayu maupun non kayu serta jasa lingkungan. Sehingga negara dengan mudah melakukan alih fungsi hutan, baik untuk tanaman industri maupun kegiatan lainnya. Sementara masyarakat, terlebih bagi masyarakat adat melihat hutan sebagai sumber kehidupan dan penghidupan. Akibatnya lahir konflik berkepanjangan akibat *deforestasi* hutan Indonesia akibat izin-izin kawasan hutan diberikan secara luas dan tidak terkontrol.

\*\*\*

Sekali lagi perjuangan untuk menjalankan mandat ideologi pembangunan nasional dan konstitusi yang berupa pelaksanaan RA masih harus berumur panjang. Perbincangan RA harus tetap gemerlap pada pemerintahan Joko Widodo dan Kyai Ma'ruf Amin. Dan itu masih membutuhkan partisipasi masyarakat secara luas, sebagai kesimpulan dalam buku ini. Tanpa partisipasi masyarakat perbincangan RA bisa jadi tetap gemerlap.

Jember, 22 Oktober 2019

Tri Chandra Aprianto

## DAFTAR ISI

Pengantar Penulis	v
Kata Sambutan Ketua STPN	x
Kata Pengantar: Prof. Endriatmo Soetarto & Dr. Tri Chandra Aprianto	xiii
Daftar Gambar	xxii
Daftar Tabel	xxiv
Daftar Singkatan	xxv

### **BAB I: PENDAHULUAN: REFORMA AGRARIA HARUS DITUNTASKAN**

A. Argumen Kebijakan Reforma Agraria	1
B. Problem dan Objek	8
C. <i>Goal</i> dan Kemanfaatan Kajian	14
D. Literature Review dan Pendekatan Konseptual	14
1. <i>Studi Reforma Agraria</i>	15
2. <i>Reforma Agraria: Pendekatan Konseptual</i>	20
F. Temuan Data Lapangan	26
G. Isi Buku	27

### **BAB II: PERJALANAN KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA INDONESIA: DARI SUKARNO HINGGA JOKO WIDODO**

A. Reforma Agraria: Sukarno Meletakkan Dasar Penataan Agraria	30
B. Orde Baru “Membunuh” Reforma Agraria: Redisain RA <i>ala</i> Suharto	34
C. Reformasi dan Munculnya Gerakan Agraria: Habibie Menghidupkan Isu Landrform	37

D. Era Reformasi: RA Pasca Keluarnya TAP MPR IX/2001	39
1. PPAN Joyo Winoto	42
2. Keputusan MK No. 35 yang Berkesan	46
E. Reforma Agraria Periode Jokowi-Jusuf Kalla	48
F. Kebijakan Reforma Agraria dari Periode ke Periode	56
G. Kesimpulan	59

### **BAB III: REFORMA AGRARIA: DINAMIKA, PROBLEM, DAN TANTANGAN YANG DIHADAPI**

A. Joko Widodo dan Argumen Reforma Agraria	63
B. Model dan Kebijakan Reforma Agraria Jokowi-JK	69
1. Legalisasi Aset: Prona-PTSL dan Tanah Transmigrasi	71
2. Redistribusi Aset	78
a. Redistribusi ex-HGU dan Tanah Terlantar	79
b. <i>Redistribusi Tanah Pelepasan Kawasan Hutan</i>	85
c. Inver PPTKH	90
3. Perhutanan Sosial (Legalitas Aset)	102
C. Problem TORA dan Perdebatannya	116
D. TORA dan Tujuh Kriteria Diperdebatkannya	120
E. Menyambungkan Gagasan Makro ke Mikro	132
F. Kesimpulan	133

### **BAB IV: PROBLEM DAN PENGELOLAAN: MENUJU REFORMA AGRARIA KAWASAN HUTAN-NON HUTAN DI SUMATERA SELATAN**

A. Konflik Penguasaan Tanah Kawasan Hutan	136
B. Alih Fungsi Hutan di Sumatera [Selatan]	143
C. Sejarah dan Kondisi Hutan di Sumatera Selatan	146
D. Kondisi Masyarakat Pada Kawasan Hutan Sumatera Selatan	153
E. Upaya Penyelesaian Permasalahan Kawasan Hutan	161
F. Kesimpulan	163

### **BAB V: PRAKTIK KEBIJAKAN DAN OBJEK REFORMA AGRARIA DI SUMATERA SELATAN**

A. Gugus Tugas Reforma Agraria di Sumatera Selatan	166
B. Sumber TORA Non Kehutanan	172

1. HGU/HGB Habis yang tidak diperpanjang	172
2. Penyediaan Lahan 20% untuk Masyarakat dari Pemberian, Perpanjangan, dan Pembaharuan HGU	178
3. Tanah Negara Bekas Hak dan Tanah Terlantar untuk Reforma Agraria	186
C. Sumber TORA dari Kehutanan	193
1. Lahirnya Perpres 88 Tahun 2017 dan Perpres 86 Tahun 2018	194
2. Implementasi Perpres 88 Tahun 2017 di Sumatera Selatan	197
D. Problem Reforma Agraria di Sumatera Selatan	209
E. Penutup: Solusi Reforma Agraria Kawasan Hutan	213
<b>BAB VI: KESIMPULAN</b>	217
Bibliography	223
Lampiran	239
Indeks	243
Tentang Penulis	250

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Skema Reforma Agraria dalam kerangka kebijakan dan capaian.	23
Gambar 2.	Peta Sebaran Lokasi Potensi Tanah Terlantar	25
Gambar 3.	Perjalanan Praktik Kebijakan Reforma Agraria 1960-2019	56
Gambar 4.	Skema Reforma Agraria Jokowi-Jusuf Kalla dilihat dari target dan capaian 2018 serta capaian 2015-2018.	71
Gambar 5.	Alur Proses Legalisasi Aset untuk Program Prona-PTSL	77
Gambar 6.	Alur Proses Legalisasi Tanah Transmigrasi Berdasarkan Status Tanahnya.	78
Gambar 7.	Capaian Redistribusi Aset 2018 per Provinsi.	82
Gambar 8.	Target Redistribusi Aset 2019 per Provinsi.	83
Gambar 9.	Alur distribusi aset bersumber dari tanah negara bekas hak.	84
Gambar 10.	Alur distribusi aset dalam kebijakan baru 2019.	85
Gambar 11.	Pemukiman, Fasilitas Sosial, dan Fasilitas Umum yang dilepaskan dari kawasan hutan berdasarkan PI dalam SK 180/2017.	86
Gambar 12.	Alokasi 20% untuk Kebun Masyarakat yang dilepaskan dari kawasan hutan berdasarkan PI dalam SK 180/2017.	87
Gambar 13.	Pemukiman Transmigrasi dan Fasilitas Sosial dan Umum yang dilepaskan dari kawasan hutan berdasarkan PI dalam SK 180/2017.	87
Gambar 14.	Contoh <i>form</i> usulan Permohonan Perorangan untuk Inver PTKH, lengkap dengan sket dan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah.	100
Gambar 15.	Alur Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan	

Hutan (PPTKH), dari usulan masyarakat hingga terbit SK Keputusan KLHK.	101
Gambar 16. Gambar Peta Indikatif berdasarkan SK No. 4865/2017 untuk Alokasi Perhutanan Sosial di Seluruh Indonesia.	106
Gambar 17. Gambar Peta Indikatif berdasarkan SK No. 4865/2017 untuk Alokasi Perhutanan Sosial per provinsi.	106
Gambar 18. Capaian Izin Perhutanan Sosial Tahun 2007-2019.	108
Gambar 19. Proses pengajuan dan Pengukuhan MHA dan Hutan Adat.	111
Gambar 20. Alat produksi yang disumbang oleh CSR-BRI yang diberikan kepada masyarakat Jambi.	112
Gambar 21. Skema alur Perhutanan Sosial yang Diusulkan lewat Menteri KLHK.	114
Gambar 22. Skema alur Perhutanan Sosial yang Diusulkan lewat Gubernur Kepala.	114
Gambar 23. Skema alur Perhutanan Sosial untuk Kemitraan Kehutanan.	115
Gambar 24. Grafik Hilangnya Tutupan Hutan di Indonesia Tahun 2000-2015.	145
Gambar 25. Peta Tanah Terlantar untuk TORA di Musi Banyuasin, Sumatera Selatan.	190
Gambar 26. Peta Tanah Terlantar HGU No. 9/Musi Rawas.	192
Gambar 27. Peta Bekas Kawasan PT Cikenceng di Kota Lubuk Linggau sebagai Sumber TORA.	193
Gambar 28. Alur Pelaksanaan Inver PTKH.	202
Gambar 29. Peta Sebaran Kawasan Hutan Provinsi Sumatera Selatan Berdasarkan SK Nomor 3154/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018.	211

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Target dan Capaian Legalisasi Aset Transmigrasi, 2015-2018	74
Tabel 2.	Capaian Redistribusi Aset, 2015-2018	81
Tabel 3.	Target Prioritas Penyelesaian PPTKH Kementerian LHK Tahun 2018	92
Tabel 4.	Tujuh Kriteria TORA Kawasan Hutan	95
Tabel 5.	Pola Penyelesaian PTKH	97
Tabel 6.	Hutan Adat yang telah Ditetapkan dan Dicadangkan sampai Bulan Oktober 2018	109
Tabel 7.	Skema Pemanfaatan Areal Perhutanan Sosial Menurut P. 83/2016	113
Tabel 8.	Realisasi TORA sampai dengan Bulan Mei 2018 (Versi KLHK)	123
Tabel 9.	Data Sumber TORA dari HGU Habis di Provinsi Sumatera Selatan	176
Tabel 10.	Data Tanah Terlantar di Sumatera Selatan	189
Tabel 11.	Lokasi Eks <i>Erfect Verponding</i> No. 113 PT Cikenceng, Kota Lubuk Linggau	193
Tabel 12.	Formulir Rekapitulasi Daftar Pemohon	201
Tabel 13.	Progres Tim Inver PTKH Sumsel terhadap 6 Kabupaten	207

## DAFTAR SINGKATAN

AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
APL	Area Penggunaan Lainnya
ATR/BPN	Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
BORA	Badan Otorita Reforma Agraria
BPS	Badan Pusat Statistik
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPKH	Balai Pemantapan Kawasan Hutan
BRG	Badan Restorasi Gambut
BTI	Barisan Tani Indonesia
Cifor	<i>Center for International Forestry Research</i>
CPP	Calon Penerima Plasma
CSR	<i>Coorporate Social Responsibility</i>
CSRT	Citra Satelit Resolusi Tinggi
DIPA	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
FWI	<i>Forest Watch Indonesia</i>
GTRA	Gugus Tugas Reforma Agraria
HA	Hutan Adat
HD	Hutan Desa
HGB	Hak Guna Bangunan
HGU	Hak Guna Usaha
HL	Hutan Lindung
HPT	Hutan Produksi Terbatas
HPL	Hak Pengelolaan
HP	Hak Pakai
HPH	Hak Pengusahaan Hutan

HPT	Hutan Produksi Tetap
HTI	Hutan Tanaman Industri
HTR	Hutan Tanaman Rakyat
Inver	Inventarisasi dan Verifikasi
IP4T	Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Pemanfaatan Tanah
IPK	Izin Pemanfaatan Kayu
IUPHHK-HT	Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman
IUP	Izin Usaha Pertambangan
IUP-B	Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya
IUPHKm	Izin Usaha Pemanfaatan HKm
Keppres	Keputusan Presiden
KKN	Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
KLHK	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
KnupKA	Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria
KPA	Kawasan Pelestarian Alam
KPA	Korsorsium Pembaharuan Agraria
KPH	Kesatuan Pengelolaan Hutan
KSP	Kantor Staf Presiden
LMPDP	<i>Land Management and Policy Development Program</i>
LR	Landreform
LPRA	Lokasi Prioritas Reforma Agraria
LP2B	Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MK	Mahkamah Konstitusi
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MUBA	Musi Banyuasin
NGO	<i>Non Government Organization</i>
NU	Nahdatul Ulama
OKUS	Ogan Komering Ulu Selatan
OKUT	Ogan Komering Ulu Timur
PAK	Penetapan Areal Kerja
PBT	Peta Bidang Tanah
Perpres	Peraturan Presiden
Perber	Peraturan Bersama

PI	Peta Indikatif
PKI	Partai Komunis Indonesia
PMA	Penanaman Modal Asing
PMDN	Penanaman Modal Dalam Negeri
Pokmas	Kelompok Kerja Masyarakat
Prona	Program Nasional
PTPN	Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara
PTKH	Penguasaan Tanah Kawasan Hutan
PTSL	Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
PPAN	Program Pembaharuan Agraria Nasional
PPTKH	Penyelesaian Penguasaan Tanah Kawasan Hutan
PP	Peraturan Pemerintah
PPAN	Program Pembaharuan Agraria Nasional
PS	Perhutanan Sosial
P4T	Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Pemanfaatan Tanah
RA	Reforma Agraria
RA-PS	Reforma Agraria–Perhutanan Sosial
Renstra	Rencana Strategis
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPPH	Rencana Pengukuhan dan Penatagunaan Hutan
SBY	Susilo Bambang Yudoyono
SDA	Sumber Daya Alam
SDM	Sumber Daya Alam
SP <sub>2</sub> FBT	Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah
TCUN	Tanah Cadangan Umum Negara
TGHK	Tata Guna Hutan Kesepakatan
TNKS	Taman Nasional Kerinci Seblat
TORA	Tanah Obyek Reforma Agraria
TOL	Tanah Obyek Landreform
UKM	Usaha Kecil dan Menengah
UMR	Upah Minimum Regional
UUPA	Undang Undang Pokok Agraria
UU	Undang-undang
WWF	<i>World Wide Fund</i>
WRI	<i>World Resources Institute</i>



# Bab I

## PENDAHULUAN:

### REFORMA AGRARIA HARUS DITUNTASKAN

#### A. Argumen Kebijakan Reforma Agraria

Perjalanan sejarah kebijakan Landreform atau Reforma Agraria (RA)<sup>1</sup> sejak diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 atau lebih dikenal dengan UUPA telah mengalami pasang surut kebijakan. Pada awal hadirnya UUPA, Sukarno dengan semangat revolusi terus menggemakan Landreform untuk segera dijalankan. Dalam tempo yang tidak terlalu lama, semua infrastruktur sebagai prasyarat untuk menjalankan Landreform berhasil dilahirkan oleh Sukarno termasuk kelembagaan agraria (Kementerian Agraria). Perangkat hukum tersebut di antaranya Perpu No. 56 (Prp) tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Keputusan Presiden No. 131 Tahun 1961 tentang Organisasi Penyeleng-

---

<sup>1</sup> Dalam butir penjelasan Pasal 10 ayat (1) dan (2) UUPA, Landreform disebut juga *Agrarian Reform* atau Reforma Agraria. Dalam kajian ini, penyebutan kata landreform dan Reforma Agraria merujuk pada istilah dan konsep yang sama. Penyebutan istilah Reforma Agraria dalam perkembangannya kemudian juga digunakan sebagai istilah “landreform yang diperluas” sebagaimana dikenalkan oleh Joyo Winoto semasa menjalankan Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN), kemudian dikenal juga dengan istilah landreform *plus* (*aset reform + access reform*).

garaan Landreform jo No. 509 Tahun 1961, kemudian disempurnakan dengan Keputusan Presiden No. 263 Tahun 1964 tentang Penyempurnaan Panitia Landreform Sebagaimana Termaksud dalam Keputusan Presiden No. 131 Tahun 1961, dan peraturan pendukung lainnya. Sukarno juga berhasil membentuk Lembaga Pendanaan Landreform/Yayasan Landreform (UU No. 5 Tahun 1963) dan Pengadilan Landreform (UU No. 21 Tahun 1964). Artinya, Sukarno sangat serius menyiapkan pelaksanaan Landreform, dan ia meyakini bahwa melaksanakan Landreform adalah bagian dari menjalankan cita-cita revolusi Indonesia (Salim, Widiatmoko, dan Suhattanto 2014, 102).

Sejak kepanitiaan Landreform berhasil dibentuk pada tahun 1961, proses dan kerja-kerja redistribusi mulai dilakukan, dan banyak laporan yang menyampaikan bahwa redistribusi tanah pertanian terutama di Jawa terus berjalan menyasar tanah-tanah kelebihan maksimum dan *absentee* (*Penyuluh Landreform* Maret 1969). Akan tetapi, dalam proses pelaksanaannya, terjadi banyak gesekan terutama di Jawa Tengah dan Jawa Timur, akibat dari penolakan-penolakan yang dilakukan oleh tuan tanah dan sebagian masyarakat muslim yang memiliki banyak tanah. Tak heran muncul beberapa peristiwa dan kelompok kiri dituding sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kekisruhan pelaksanaan Landreform (Sulistyo 2000).

Landreform akhirnya menemui jalan buntu akibat peristiwa 1965, akan tetapi Sukarno telah meletakkan rel yang benar terkait pelaksanaan Landreform, khususnya dalam hal menjalankan redistribusi tanah. Capaian Sukarno masih jauh dari apa yang seharusnya dikerjakan, karena baru sedikit penataan struktur penguasaan tanah yang berhasil dilakukan. Peristiwa 1965 merubah peta jalan Landreform di Indonesia karena politik kebijakan Orde Baru menempatkan Landreform sebagai sesuatu yang asing bagi masyarakat Indonesia.

Pasca peristiwa 1965, arah politik kebijakan Landreform berubah drastis, dimana Suharto sebagai penguasa pemerintahan baru menandai Landreform sebagai suatu program komunis dan dianggap tidak menguntungkan masyarakat Indonesia, serta menciptakan permusuhan (Salim, Dewi & Mahardika 2015, 50). Suharto berkesimpulan, Landreform

menyebabkan masyarakat Indonesia trauma dan saling curiga antara satu pihak dengan pihak lain, padahal yang terjadi pada periode Suharto, banyak pihak trauma berbicara Landreform karena takut dituduh makar politik (Sodiki 2014, 29). Sekalipun pada awal pemerintahan Suharto, Landreform masih berjalan sebagai suatu program, namun kemudian fokus Suharto berbeda. Secara perlahan Suharto membubarkan kelembagaan agraria yang dibentuk oleh Sukarno, di antaranya Kementerian Agraria dilikuidasi, kemudian dilebur ke dalam Kementerian Dalam Negeri; membubarkan pengadilan Landreform; dan secara bertahap kemudian juga membubarkan panitia Landreform dari pusat sampai desa (Bachriadi dan Wiradi 2011, 7).

Sejak tahun 1969, Suharto mewacanakan Landreform sesuai versinya, dimana Suharto menciptakan peluang untuk meredistribusi tanah dengan skema lain, yakni mengerjakan proyek transmigrasi. Hal itu diilhami oleh situasi dimana Jawa terus mengalami kepadatan penduduk, di sisi lain luar Jawa masih memiliki lahan yang cukup luas. Suharto dengan Orde Barunya menganggap petani harus memiliki tanah, oleh karena itu bagi mereka yang kesulitan tanah di Jawa agar bisa dipindahkan ke luar Jawa untuk mengembangkan pertanian (Salim, Dewi & Mahardika 2015, 57, *Penyuluh Landreform*, Februari 1969). Selain itu, Suharto juga secara sadar ingin terus mengembangkan Pertanian agar mampu swasembada beras, maka dilakukan intensifikasi pertanian, termasuk menjalankan proyek Revolusi Hijau hingga berhasil swasembada beras pada tahun 1984 (Luthfi 2011, 65). Upaya Suharto berhasil dan mampu mempertahankan ide dan gagasannya dengan menafsirkan Landreform sesuai yang diinginkan. Program transmigrasi terus dilakukan, Sumatera dan Kalimantan menjadi basis utama lokasi tujuan transmigrasi masyarakat Jawa. Pada saat yang sama, isu Landreform sama sekali tidak lagi hadir, karena kontrol kekuasaan Suharto semakin menguat. Artinya setiap diskusi dan wacana tentang Landreform muncul, maka stigma komunis akan disematkan kepada pihak-pihak yang mengusung wacana tersebut (Safitri 2018, 106).

Isu Reforma Agraria kemudian muncul kembali setelah kekuasaan Suharto jatuh pada tahun 1998. Jatuhnya Suharto diikuti dengan tindakan

masyarakat yang melakukan *reclaiming* atas tanah-tanah yang menurut mereka dulu diambil paksa oleh negara untuk pembangunan dan perkebunan (Lucas & Warren 2000, 14, Wijanarko & Perdana 2001). Masyarakat menemukan momentum sebagai titik balik, berani melawan dan menuntut keadilan atas perampasan tanah-tanah pada masa lalu. Kemudian, tahun 2001 desakan masyarakat dan petani berhasil menerbitkan TAP MPR No. IX 2001 yang intinya kembali untuk melihat Reforma Agraria sebagai program yang harus dipulihkan dan dijalankan.

Lima tahun kemudian, Susilo Bambang Yudhoyono bersama Joyo Winoto mencoba melembagakan Reforma Agraria sebagai program resmi pemerintah. Joyo Winoto hadir dengan Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN), namun Winoto tidak mendapat dukungan kementerian lain untuk menjalankan RA, khususnya redistribusi tanah dari kawasan hutan. Kementerian Kehutanan tidak mau melepaskan tanahnya untuk dijadikan obyek Reforma Agraria. Upaya Winoto akhirnya lebih banyak melakukan redistribusi tanah dari tanah bekas Hak Guna Usaha dan tanah terlantar yang sudah *clear and clean*.

Sampai akhir periode pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, rencana untuk melakukan redistribusi tanah dengan program PPPAN tidak banyak memberikan dampak, hanya Cilacap yang berhasil dilaksanakan (Setiaji dan Saleh, 2014). Joyo Winoto akhirnya lebih banyak fokus pada legalisasi aset dengan memanfaatkan konsep Hernando de Soto, aset dan akses. Program legalisasi dianggap lebih menjanjikan karena banyaknya lahan masyarakat yang disertipikatkan akan mampu menggerakkan ekonomi warga, karena kesempatan akses modal telah dimiliki.

Naiknya Joko Widodo (Jokowi) sebagai presiden memiliki momentum yang kuat terhadap arus dan gerakan agraria Indonesia. Petani, NGO, dan masyarakat sipil lainnya mendukung gerakan untuk menyelesaikan persoalan agraria yang semakin kronis, yakni banyaknya konflik-konflik di daerah. Sejak dilantik tahun 2014, Jokowi mencoba memikirkan ulang dan membuat strategi terhadap pelaksanaan RA. Hal penting yang masih dilanjutkan dari warisan Joyo Winoto adalah program legalisasi aset. Poin lain yang diagendakan adalah membangun kelembagaan RA agar bisa dijalankan sampai ke tingkat daerah. Begitu juga tafsir atas RA diperluas,

dari skema distribusi hak individu ke distribusi hak/izin pemanfaatan, atau dikenal dengan Perhutanan Sosial untuk kawasan hutan. Jokowi juga berhasil membangun infrastruktur hukum untuk menjalankan semua program yang direncanakan, yakni Peraturan Presiden (Perpres) No. 88 tahun 2017 dan Perpres No. 86 tahun 2018. Kedua perpres ini sebagai landasan untuk menjalankan RA di kawasan hutan maupun non hutan serta membentuk kelembagaan RA yakni Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA).

Sebelum perpres itu lahir, Jokowi sudah mencanangkan beberapa program strategis untuk dijalankan sebagaimana dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Sejak dicanangkan program RA, ada beberapa program yang sudah berjalan sesuai rencana, namun masih banyak hal-hal lain yang belum berjalan sesuai yang diharapkan, salah satunya RA pelapasan kawasan hutan dan Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) sebagaimana pesan Perpres 88 tahun 2017.<sup>2</sup>

Sejak berkuasa, Presiden Joko Widodo lewat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) mengusung beberapa misi program strategis nasional<sup>3</sup> yang diharapkan menjawab problem dasar persoalan agraria Indonesia. Lewat Kementerian ATR/BPN, RA yang diagendakan Presiden Jokowi menargetkan 9 juta hektar lahan yang akan didistribusikan kepada masyarakat dengan beberapa skema dan 12,7 juta hektar lahan untuk Perhutanan Sosial. Namun hingga saat ini capaian kinerja Kementerian ATR/BPN khususnya untuk mewujudkan redistribusi tanah seluas 4.5 juta hektar yang berasal dari (0,4 juta hektar yang bersumber dari tanah eks HGU habis, dan tanah terlantar serta 4,1 juta hektar berasal dari pelepasan kawasan

---

<sup>2</sup> Aturan operasional PPTKH (Permenko Perekonomian No. 3 Tahun 2018) baru keluar pada bulan Mei 2018, kemudian secara maraton dikerjakan di masing-masing daerah mulai Juli 2018, dan rata-rata saat ini baru sampai tahapan inver PTKH di kabupaten. Target PPTKH se-Indonesia sekitar 1,69 juta hektar dan sampai pertengahan tahun 2019 masih sangat minim capaiannya.

<sup>3</sup> Program Strategis Kementerian ATR/BPN tertuang dalam Permen ATR/BPN No. 25 Tahun 2015 tentang Renstra Kementerian ATR/BPN Tahun 2015-2019.

hutan) masih jauh dari harapan. Sementara Perhutanan Sosial sampai Januari 2019 sudah berhasil mendistribusikan lahan kawasan hutan sekitar 2,5 juta hektar dari target yang ditetapkan (Hadi, 2019). Sementara *update* terakhir sampai dengan akhir Agustus 2019, capaiannya sudah diangka 3.29 juta hektar.

Data kinerja Kementerian ATR/BPN menunjukkan bahwa untuk program redistribusi tanah pada tanah-tanah Hak Guna Usaha (HGU) yang habis masa berlakunya, tanah terlantar dan tanah negara lainnya sampai awal tahun 2019 sudah mencapai  $\pm$  411.573 hektar (102,9%). Sementara untuk legalisasi aset dari tanah transmigrasi masih jauh dari target yang diharapkan, capaiannya baru 47.176 hektar (7,86%).

Sementara Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dari kawasan hutan yang ditargetkan seluas 4.5 juta hektar sampai awal 2019 belum bisa direalisasikan, baru sampai pada tahap pelepasan/pencadangan, belum dilakukan distribusi kepada subjek penerima. Data resmi yang dikeluarkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), dari tahun 2015-2019 sudah “melepaskan”<sup>4</sup> tanah kawasan hutan untuk Objek RA seluas 1.001.454 hektar, namun lahan itu belum dilakukan verifikasi lapangan baik dari Kementerian ATR/BPN dan pemda setempat maupun KLHK (Dirjen Penataan Agraria 2019, 16). Objek TORA ini seharusnya menjadi kewenangan GTRA untuk menanganinya.

Dari studi yang dilakukan Tim Landreform ATR/BPN melalui data spasial, lahan yang sudah dilepaskan tersebut terbagi dalam 3 kategori: pertama, yang dianggap layak untuk didistribusikan; kedua, lahan-

---

<sup>4</sup> Definisi “melepaskan” untuk kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Permen LHK No. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria bukan berarti lahan hutan langsung dilepaskan untuk APL bagi pemda, namun ada tahapan pencadangan terlebih dahulu. Setelah dicadangkan kemudian pemda setempat mengusulkan untuk penggunaan dan pemanfaatannya termasuk subjek-subjek penerimanya kalau akan dijadikan objek redis. Jika tidak diusulkan maka status tanah tersebut masih “pencadangan” dan akan kembali berstatus sebagai kawasan hutan jika pemda tidak mengusulkan alokasi penggunaannya.

lahan yang sudah dikuasai lama oleh masyarakat namun masih dalam kawasan hutan, yakni lahan transmigrasi dan fasum fasos; dan ketiga, adalah lahan-lahan yang dianggap sulit untuk didistribusikan karena posisi lahan yang sulit diakses oleh masyarakat.

Ada beberapa persoalan yang terjadi di lapangan sehingga proses redistribusi lahan pelepasan kawasan hutan mengalami pelambatan: pertama, terkait verifikasi lahan yang dilepaskan di mana antarkementerian (ATR/BPN dan KLHK) belum menemukan persamaan persepsi; kedua, GTRA belum efektif bekerja di daerah yang seharusnya menjadi kewenangannya; ketiga, adalah terkait kondisi eksisting tanah yang jauh dari akses calon penerima redis; dan keempat, belum dilakukan pemetaan secara valid calon/subjek penerima tanah objek TORA; kelima, pemda di mana objek TORA berada belum aktif melakukan koordinasi dengan *stakeholder* lainnya, padahal subjek-subjek calon penerima TORA yang mengetahui adalah bupati/pemda setempat. Dengan kata lain, masing-masing daerah belum memiliki *data base* calon penerima TORA yang seharusnya diusulkan oleh pemda.

Reforma Agraria adalah mandat konstitusi, negara harus menciptakan kemakmuran bagi rakyat, yang kemudian diturunkan dalam UUPA Pasal 2 ayat 3 secara lebih rinci yakni menciptakan “sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur” (Shohibuddin 2018, 164, Arizona 2014, 213). Oleh karenanya menjadi tanggung jawab negara dari level pusat sampai daerah secara bersama-sama untuk mewujudkannya.

Setidaknya upaya menuju ke arah tersebut harus lebih jelas dengan membangun upaya bersama dan *road map* bersama serta niatan yang sama untuk menyelesaikan atau menuntaskan mandat tersebut. Tanpa gerakan multi pihak di semua level, RA akan berhenti pada mimpi dan janji manis pemerintah yang minim implementasi kebijakannya. Kajian ini salah satunya akan menjawab problem dasar dari lambatnya pelaksanaan RA di daerah akibat sistem kerja dan tata kelola antar *stakeholder* yang belum menemukan cara terbaik dalam menyelesaikan tiap-tiap persoalan, khususnya terkait Tanah Objek RA pelepasan kawasan hutan.

Studi ini juga melihat secara mikro praktik kebijakan RA pelepasan kawasan hutan dan praktik PPTKH di daerah termasuk problem dan tantangan yang dihadapi.

## B. Problem dan Objek

Program strategis Kementerian ATR/BPN (Permen ATR/BPN No. 25/2015) yakni Reforma Agraria dicanangkan oleh Presiden Jokowi dengan target legalisasi dan redistribusi 9 juta hektar akan berakhir di Tahun 2019. Namun hingga saat ini capaian kinerja Kementerian ATR/BPN khususnya untuk mewujudkan redistribusi tanah seluas 4,5 juta hektar yang berasal dari (0,4 juta hektar bersumber dari tanah eks HGU habis dan tanah terlantar dan sejumlah 4,1 juta hektar berasal dari pelepasan kawasan hutan) masih jauh dari harapan.

Kinerja Kementerian ATR/BPN bidang “Penataan Agraria” menunjukkan bahwa untuk program RA (redistribusi) tanah masih jauh dari target yang ditetapkan, khususnya target redistribusi tanah dari pelepasan kawasan hutan. Dalam RPJMN dan Renstra KLHK, pemerintah menetapkan program Reforma Agraria dengan tiga skema yang total luasan target 21,7 juta hektar (9 juta hektar  $\pm$  12,7 juta hektar). Skema pertama legalisasi aset terdiri atas 3,9 juta hektar sertipikasi tanah rakyat (pencapaiannya sudah 80,2%) dan 0,6 juta hektar sertipikasi tanah transmigrasi baik lama maupun baru (pencapaiannya baru 7,86%). Skema kedua adalah redistribusi tanah 4,5 juta hektar yang terdiri atas pelepasan kawasan hutan 4,1 juta hektar serta tanah ex HGU dan tanah telantar 0,4 juta hektar. Skema ketiga adalah perhutanan sosial dengan target 12,7 juta hektar dalam bentuk izin pemanfaatan lahan hutan.

Skema legalisasi aset<sup>5</sup>, khususnya legalisasi aset tanah-tanah masyarakat progresnya cukup signifikan, sementara tanah transmigrasi masih jauh dari target yang diharapkan. Sementara skema kedua, redistribusi yang ditetapkan 4,5 juta hektar, yang terdiri atas 4,1 juta hektar pelepasan

---

<sup>5</sup> Dalam perspektif kritis, legalisasi aset bukan Reforma Agraria, namun pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla meletakkan legalisasi aset bagian dari skema Reforma Agraria.

kawasan hutan dan 0,4 juta hektar dari kawasan non hutan (ex-HGU dan tanah terlantar), jika dihitung dari tahun 2015 progresnya cukup signifikan. Dari target tersebut yang ditetapkan, Kementerian ATR/BPN sejak tahun 2015-2018 secara khusus menggarap redistribusi tanah kawasan non hutan sudah melebihi yang ditetapkan dari target 400.000 hektar. Kementerian ATR/BPN kemudian menetapkan target secara mandiri (perubahan target) seluas/sebanyak 652.287 bidang atau sekitar 411.572,6 hektar. Target tersebut berhasil diselesaikan dalam empat tahun ini dengan capaian 544.526 bidang atau sekitar 411.573 hektar, atau tercapai sekitar 87,72%. Sementara target redistribusi pelepasan kawasan hutan 4,1 juta hektar baru sebatas dilepaskan/pencadangan (2017 dan 2018) seluas 1.001.454 hektar dengan capaian 0%, alias belum sama sekali terdistribusikan kepada masyarakat yang berhak (Dirjen Penataan Agraria 2019, 16). Hal itu terjadi karena belum berhasil dilakukan inventarisasi dan verifikasi baik objek maupun subjek yang akan menerima lahan tersebut. Dari sisi objek juga belum *clear*, begitu juga subjek calon penerima (Laporan GTRA Sumsel 2019). Sementara dari luasan target tersebut, PPTKH juga sudah melakukan inventarisasi dan verifikasi di lapangan yang sampai akhir tahun 2018 masih belum selesai dilakukan proses-proses pertimbangan dan rekomendasi di tingkat daerah dan pusat. Artinya, untuk objek tanah pelepasan kawasan hutan masih belum *clear* serta butuh perhatian ekstra untuk melakukan percepatan redistribusinya.

Skema terakhir adalah Perhutanan Sosial, dari target 12,7 juta hektar sampai Juni 2018 telah terdistribusi kepada masyarakat sekitar 1.272.540,83 hektar (Nurbaya (ed.) 2018, 85). Sementara dalam situs resmi KLHK, *update* realisasi PS sampai dengan 31 Januari 2019, KLHK telah berhasil mere-distribusikan atau memberikan akses kelola hutan kepada masyarakat dengan 6 skema PS (Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Kemitraan Kehutanan, Izin Pemanfaatan Hutan Perhutanan Sosial, dan Hutan Adat) telah mencapai 2.531.277,13 ha, atau sebanyak 5.454 unit SK bagi 601.892 KK di seluruh Indonesia (Hadi 2019). Sampai kajian ini dilakukan, per Agustus 2019, akses kelola Perhutanan Sosial capaiannya sudah diangka 3,29 juta hektar atau 25,9%.

Pelaksanaan Reforma Agraria yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan sebagai sumber TORA masih sangat problematis. Pada

bulan April 2017, Menteri KLHK mengeluarkan SK No. 180/MENLHK/Setjen/KUM.1/4/2017 yang melepaskan kawasan hutan seluas 796.949 ha dari total luas target TORA ±4.853.549 juta hektar. Pada bulan Mei 2018, kembali KLHK merevisi SK 180 dengan mengeluarkan SK No. 3154/MENLHK-PKTL/KUM/PLA.2/5/2018 yang melepaskan kawasan hutan seluas 204.505 hektar dengan total luas ±4.949.737 hektar. Jadi total yang sudah dikeluarkan dari kawasan hutan seluas 1.001.454 hektar, namun praktiknya di lapangan masih banyak problem yang tidak mudah diselesaikan.

Atas data pelepasan kawasan hutan di atas, studi yang dilakukan Tim Landreform ATR/BPN melalui data spasial, lahan tersebut terbagi dalam 3 kategori: pertama yang dianggap layak untuk didistribusikan, kedua lahan-lahan yang sudah dikuasai oleh masyarakat namun masih dalam kawasan hutan, yakni lahan transmigrasi, pemukiman, fasum fasos, dan ketiga adalah lahan-lahan yang dianggap sulit untuk didistribusikan karena posisi lahan yang sulit diakses oleh masyarakat. Dari data tersebut, ATR/BPN dan KLHK bersepakat bahwa pemukiman, fasum fasos, dan lahan penghidupan masyarakat akan di Inver dengan skema PPTKH, sementara sisanya akan dicek bersama-sama di lapangan untuk diverifikasi, dan tentu saja KLHK sudah menyiapkan Tim Terpadu (Timdu) untuk melepaskan kawasan hutan untuk Objek TORA melalui kajian-kajian di lapangan sebagaimana diatur dalam Permen LHK No. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018.

Sebagai sebuah perbandingan, hasil sementara kajian, pengamatan, dan inventarisasi masalah terkait problem pelaksanaan RA di lapangan dan TORA berdasar sampel SK 180/2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan TORA yang telah dilepaskan, beberapa hal yang masih menjadi kendala belum berhasilnya program RA melalui redistribusi tanah diantaranya adalah:

1. Hubungan kerja antara ATR/BPN-KLHK termasuk GTRA belum efektif dalam menjalankan koordinasi, begitu juga GTRA yang terbentuk pada level kabupaten<sup>6</sup> belum efektif menjalankan tugasnya,

---

<sup>6</sup> Sampai kajian ini selesai, kabupaten yang sudah membentuk GTRA baru 71 kabupaten, di antaranya Kabupaten Sanggau, Kab. Barito Kuala, Kab. Tanah

padahal calon penerima TORA seharusnya diusulkan oleh pemda setempat berdasarkan kriteria Pasal 12 Perpres No. 86/2018 bersama GTRA. Di lapangan masih banyak hambatan yang menjadi kendala termasuk persoalan SDM, koordinasi, dan dukungan kerja inventarisasi dan verifikasi yang belum memiliki model, sehingga terjadi pelambatan;

2. Tidak ada Tim yang dibentuk di tiap wilayah lokasi TORA untuk melakukan verifikasi lahan yang dilepaskan dari kawasan hutan, sehingga tidak memiliki peta dan target yang jelas di tiap-tiap daerah. Ketiadaan Tim dan koordinasi yang baik menyebabkan masing-masing lembaga sering didapati di lapangan saling “meniadakan” antara ATR/BPN-KLHK.
3. Terbatasnya ketersediaan *fresh land* sebagai TORA. Selama ini tanah yang dapat didistribusikan ke petani adalah tanah yang sebelumnya sudah dikuasai, diusahakan, dan dimanfaatkan oleh masyarakat. Sementara untuk tanah yang sifatnya *fresh land* yang dilepaskan KLHK, khususnya data terkait kondisi fisik dan data masyarakat calon penerima belum dilakukan verifikasi oleh kedua kementerian dan pemda setempat. Tim ATR/BPN tidak bisa melakukan verifikasi sendiri, begitu juga dengan KLHK untuk memastikan lahannya, termasuk subjek-subjek penerimanya;
4. Belum terpetakannya secara spasial terkait di mana lokasi TORA secara jelas baik dari segi hukum maupun dari letak tanda batas. Artinya, tanah-tanah yang dilepaskan oleh KLHK belum siap untuk ditindaklanjuti oleh ATR/BPN, karena hasil kajian menunjukkan lahan tersebut masih simpangsiur titik koordinatnya;
5. Belum terpetakan kondisi fisik TORA di lapangan. Apakah TORA tersebut dapat dimanfaatkan untuk didistribusikan kepada

---

Bumbu, Kab. Sukabumi, Kota Banjar, Kab. Bangka Selatan, Kab. Majene, Kab. Halmahera Tengah, dan Kab. Solok Selatan, dan kabupaten lainnya. Namun karena saat ini sedang berjalan pembentukan GTRA di tingkat kabupaten/kota, kemungkinan sampai akhir tahun 2019 ini akan terbentuk 80 GTRA atau lebih ditingkat kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

masyarakat atau tidak. Hal ini terkait bagaimana aksesibilitas menuju TORA dan bagaimana kondisi morfologi/geografis TORA, sekali lagi kewenangan GTRA daerah seharusnya menjadi *leader*-nya;

6. Minimnya kajian terkait tanah yang sudah dilepaskan oleh KLHK dari masing-masing lembaga khususnya litbang Kementerian ATR/BPN bersama pemda setempat. Sejauh ini belum ada penelitian atau verifikasi tindak lanjut terkait kondisi eksisting, kondisi geografis, dan kemampuan tanah untuk digunakan sebagai lahan pertanian maupun penghidupan masyarakat di lapangan. Realitas itu menyebabkan kebijakan redistribusi terhadap tanah-tanah pelepasan masih belum *clear*;
7. Terhadap tanah yang berkriteria layak atau siap untuk didistribusikan, sudah dilakukan beberapa pemetaan, namun ATR/BPN sendiri belum melakukan kajian secara detail dan memadai. Seharusnya, segera dilakukan koordinasi antarstakeholder untuk melakukan redis kepada masyarakat dan pihak-pihak yang harus menerima (subjek penerima). Sejauh ini, baru Kabupaten Sigi (sebelum kasus gempa dan tsunami) yang siap meredistribusikan lahan kepada masyarakat, karena Sigi mendapat dukungan pemerintah daerah secara memadai. Namun demikian di Sigi masih terdapat beberapa hal yang belum bisa diselesaikan karena persoalan administrasi di level daerah;
8. Terkait alokasi 20% pelepasan kawasan yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan untuk HGU, fakta di lapangan mengalami persoalan karena bukti hitam di atas putih tidak didapatkan, termasuk peta dan perusahaan pemegang haknya belum cukup jelas di semua wilayah.

Dari berbagai permasalahan di atas, persoalan terkait bagaimana kondisi eksisting tanah, persoalan siapa yang berhak menerima tanah, dan bagaimana kelanjutan Program RA dapat berlanjut untuk meningkatkan kesejahteraan dan pendapatan masyarakat melalui skema pemberdayaan, membutuhkan kajian yang komprehensif agar bisa dipahami secara holistik problem dasarnya.

Menghadapi persoalan dan berbagai kendala dalam pelaksanaan Reforma Agraria, kajian ini akan memetakan kondisi Reforma Agraria

yang ada di Indonesia untuk mendeskripsikan bagaimana konstruksi RA dibangun dan bagaimana kebijakan-kebijakan yang ditetapkan era Pemerintahan Joko Widodo–Yusuf Kalla, khususnya menasar RA dengan objek tanah dari kawasan hutan. Secara khusus kajian ini juga menyoroti persoalan PPTKH yang secara keseluruhan melibatkan jumlah lahan yang luas dan masyarakat rumah tangga petani yang cukup banyak. Untuk itu selain menjelaskan perjalanan kebijakan Reforma Agraria di Indonesia, kajian ini bercita-cita ingin melihat seberapa jauh RA kawasan hutan dan PPTKH serta objek TORA yang ditetapkan oleh ATR/BPN-KLHK terhadap lahan seluas 4.1 juta hektar. Tentu saja kajiannya tidak berhenti pada tataran kebijakan, namun menempatkan salah satu provinsi (Sumatera Selatan) sebagai bagain dari pembangunan basis argumennya, karena langsung melihat bagaimana kerja-kerja RA di lapangan dilakukan.

Secara umum, ringkasan problem di atas tersebar di seluruh wilayah Indonesia yang memiliki objek TORA. Pertanyaan besar selalu muncul, apakah problemnya pada kelembagaan yang tidak efektif atau tata kelola SDM dan mekanisme kerja yang belum berhasil disinergikan untuk mempercepat pelaksanaan RA, atau bisa juga karena persoalan kelembagaan di tingkat bawah yang belum sejalan dengan garis kebijakan di level pusat. Urgensi kajian ini akan melakukan pemetaan terhadap persoalan RA yang muncul di lapangan dan mendeskripsikan bagaimana konstruksi RA dibangun dan bagaimana kebijakan-kebijakan RA ditetapkan pada era Pemerintahan Jokowi-JK. Selain melakukan kajian secara makro terhadap konstruksi RA di Indonesia, buku ini juga melakukan kajian terhadap progress RA yang dilakukan di daerah terkait pembentukan GTRA dan terobosan-terobosan yang dilakukan di daerah terkait Reforma Agraria, khususnya Sumatera Selatan sebagai basis kajian mikronya.

Kajian ini berangkat dari pertanyaan kunci: apakah persoalan sebenarnya yang menjadi isu aktual atas lambatnya redistribusi lahan dari pelepasan kawasan hutan, apakah persoalan kelembagaan, objek, subjek, SDM, atau persoalan utamanya ada pada koordinasi antarsektor. Pertanyaan kunci itu kemudian melahirkan banyak pertanyaan ikutan yang harus dijawab, termasuk bagaimana kondisi fisik TORA yang dilepaskan

dari kawasan hutan (aspek morfologi/geografis, tanda batas) dan kondisi eksisting TORA, serta bagaimana sebenarnya *grand design* dari lembaga untuk menyelesaikan program Reforma Agraria, serta praktiknya di lapangan.

### C. Goal dan Manfaat Kajian

Sedikitnya ada lima skema yang menjadi upaya dalam kajian ini sebagai obsesi akademis. Pertama, menjelaskan sejarah perjalanan kebijakan RA yang menjadi mandat konstitusi, dimana setiap rezim selalu mengalami perubahan dalam praktik kebijakannya, namun capaiannya kurang lebih sama, yakni tak pernah tuntas menyelesaikan amanah konstitusi dan UUPA; kedua, menguraikan secara makro dan komprehensif praktik RA yang dianggap lambat dalam pelaksanaannya; ketiga, memetakan kondisi eksisting TORA pelepasan kawasan hutan baik skala nasional maupun lokal, juga penjelasan problem dan perdebatan TORA; keempat, merumuskan upaya strategi percepatan penyelesaian persoalan redistribusi TORA kawasan hutan dan skema redistribusi tanah obyek RA; kelima, menjelaskan RA secara makro dalam konteks kebijakan nasional menuju pada RA mikro dalam praktik pelaksanaan di tingkat lokal.

Harapan dari *Goal* kajian ini akan memberikan manfaat untuk mendorong percepatan identifikasi terkait Tanah Obyek Reforma Agraria dan mendorong percepatan redistribusinya kepada masyarakat/petani yang membutuhkan. Kajian terhadap *stakeholder* terkait program RA juga memberikan pemetaan siapa saja yang hendaknya berperan dalam program RA secara komprehensif baik untuk *asset reform* maupun akses reformnya. Harapannya ke depan, tanah yang akan diredistribusikan dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin oleh masyarakat dengan pendampingan dan partisipasi publik secara memadai.

### D. Literature Review dan Pendekatan Konseptual

Beberapa studi yang dihasilkan oleh para peneliti lain menjadi dasar kajian penulis dalam menjelaskan RA di Indonesia, baik secara konsep maupun praktik kebijakan. Di bawah ini penulis ingin mendudukan

problem kajian RA dan *gap analisis* dalam melihat persoalan RA di lapangan. Lewat *literature review*, penulis ingin menunjukkan sampai dimana kajian RA sejauh ini dan dimana yang belum mendapatkan porsi secara memadai. Berangkat dari *review* tersebut penulis berupaya membangun argumen konseptual untuk memahami RA Indonesia.

### **1. Studi Reforma Agraria**

Studi Reforma Agraria yang menjadi agenda prioritas nasional oleh Pemerintah Jokowi-JK sejak 2014 hingga sekarang belum banyak muncul ke permukaan, bahkan kajian yang spesifik menjelaskan persoalan RA kawasan hutan yang komprehensif belum berhasil penulis temukan, namun kajian terkait Perhutanan Sosial yang juga masuk dalam skema RA Jokowi-JK cukup banyak. Khusus untuk topik PPTKH bahkan paling sulit ditemukan. Hal ini terjadi karena isu PPTKH masih relatif baru, walaupun sedikit mengagetkan karena isu RA begitu gencar disuarakan, namun justru minim kajian. Menjadi pertanyaan serius, apakah persoalan intensi publik dan akademisi lebih fokus pada isu RA sebagai wacana, atau masalahnya adalah akses data dari Kementerian ATR/BPN dan KLHK yang sulit didapatkan. Padahal seharusnya, RA kawasan hutan memiliki daya tarik sendiri karena target yang cukup besar dibanding isu redistribusi kawasan non hutan. Di luar itu, bagaimana RA dikelola (manajemen) dan bagaimana seharusnya dilaksanakan, serta apa tantangan dan kendalanya juga belum mendapatkan perhatian serius oleh para peneliti.

Studi literatur yang penulis lakukan menggunakan pendekatan Machi dan McEvoy (2016) dengan enam *step* menuju analisis *review*. Penulis mencoba mengelompokkan kajian RA dalam dua model, *pertama* terkait penelitian yang dilakukan berdasarkan studi kasus secara mikro dengan pendekatan praktik kebijakan pada level mikro, *kedua* penelitian dengan pendekatan konseptual yang basisnya ranah kebijakan secara makro disertai dengan analisis kasus secara makro. Pendekatan model pertama mengantarkan penulis pada beberapa penelitian yang berhasil ditelusuri mengkonfirmasi bahwa banyak kajian yang dilakukan para peneliti terfokus pada redistribusi lahan, pasca redistribusi, manajemen pengelolaan re-dis, dan dampak re-dis (Holis 2012, Novprastya, dkk., 2014,

Bakri 2016, Elfirawati 2016, Aida 2017, dan Isnaeni 2018), namun kajian tersebut tidak juga memetakan persoalan RA periode Jokowi-JK. Dalam temuan lain, kajian Neilson mencoba fokus pada rencana agenda besar RA yang akan dijalankan Jokowi-JK beserta peluang pelaksanaan kebijakannya sebagaimana janji kampanye dalam pemilu 2014 (Neilson 2016, 253-256). Namun demikian, kajian Neilson belum sampai pada objek RA, khususnya objek TORA di daerah dan problematikanya.

Beberapa kajian di atas belum banyak mengurai bagaimana RA secara meyakinkan bisa dilaksanakan dan bagaimana seharusnya dijalankan serta tantangan yang akan dihadapi. Pertanyaan besar mengapa RA begitu lambat dan mengapa RA sulit dikerjakan tidak mendapat perhatian peneliti, padahal di situlah letak RA dituntut banyak pihak untuk dijalankan sekaligus dipertanyakan mengapa sulit dilaksanakan, bahkan dianggap “gagal”. Lain halnya dengan studi-studi Perhutanan Sosial yang sangat representatif untuk melihat praktik kebijakannya, termasuk sebaran serta keragaman tema yang didiskusikan.

Studi dengan pendekatan konseptual yang cukup otoritatif dilakukan oleh beberapa penulis, diantaranya kajian Sirait yang secara konseptual sangat memadai, bahkan memiliki argumentasi yang kuat ketika memaparkan problem RA dalam konteks redistribusi tanah hutan negara (Tanjung Rejo-Simpang Duren—lahan bekas Inhutani—Lampung) dan (Ciniti—lahan bekas PTPN Miramareu dan Perum Perhutani, Jawa Barat). Pertanyaan Sirait cukup menarik, “apakah sistem kepemilikan individual atau dengan pola redis hak individu merupakan bentuk kepemilikan yang tepat dalam proses redistribusi tanah?” Temuan sirait menarik karena dalam sepuluh tahun setelah redis, ketika akses diberikan sejumlah besar rumah tangga petani tak bertanah kembali muncul (Sirait 2017). Ketika RA berbasis individual hak atas tanah mengalami banyak masalah, ia mencoba melihat skema lain dalam redis yakni opsi hak komunal untuk melindungi tanah-tanah petani. Skema lain perlu sebagai perbandingan yang bisa membantu menyelamatkan tanah-tanah pertanian masyarakat penerima redis. Studi Sirait menunjukkan secara sah bagaimana pengalaman RA (redis) yang bersumber dari tanah hutan negara yang dilepaskan baik di Jawa Barat maupun Lampung menjadi pelajaran

bahwa redis hak individu akan berpotensi menghasilkan keuntungan dan kepastian kepada semua rumah tangga petani tak bertanah. Akan tetapi, cepat atau lambat tanah tersebut kemudian lepas dari genggaman masyarakat. Studi ini sebenarnya mirip dengan pola pertama, berangkat dari kasus dua wilayah yang berbeda, namun Sirait berhasil menunjukkan detail kasusnya sehingga argumen makro persoalan redis terjawab dengan baik, walau problemnya bukan persoalan baru, melainkan perspektif dan cakupannya yang masih jarang diteliti peneliti lain. Kajian ini belum sampai menyentuh problem TORA yang muncul saat ini dan persoalan kelembagaan karena memang studi ini dilakukan pada periode sebelum Jokowi-JK.

Studi Rachman (2017) cukup komprehensif yang membahas sampai pada periode Joyo Winoto serta mengulas perjalanan kebijakan dari satu periode ke periode berikutnya. Kajian ini cukup otoritatif untuk melihat perjalanan sejarah kebijakan RA dengan segala problem dan tantangannya, termasuk ulasan secara konseptual kawasan hutan dan non hutan, dan mengapa SBY meninggalkan RA setelah Kementerian Kehutanan undur diri dari keterlibatan program RA Joyo Winoto (Rachman 2017). Namun pelaksanaan RA periode Jokowi belum sempat dibahas, khususnya ketika RA masuk dalam agenda kebijakan prioritas pemerintah, walaupun buku Rachman terbit tahun 2017. Pada tahun 2018 STPN Press menerbitkan buku Shohibuddin yang berjudul *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris*. Buku ini menjelaskan beberapa hal terkait agraria sebagai perspektif dalam melihat persoalan tanah secara luas. Agraria sebagai perspektif diusung Shohib dengan menempatkan agraria sebagai pendekatan bukan subjek kajian, dan secara konseptual, kajian ini sangat menarik minat para sarjana karena ulasan yang baru dan cukup luas. Agraria dimaknai secara luas dengan tidak menyederhanakan menjadi kebijakan semata seperti redistribusi, melainkan agraria sebagai pendekatan untuk menciptakan keadilan sosial ekonomi dan keberlanjutan ekologis. Cara pandang ini menempatkan Reforma Agraria menjadi perspektif kebijakan dengan beberapa prinsip sesuai mandat UUPA Pasal 2 ayat 3, bukan semata ditempatkan sebagai kebijakan itu sendiri. Namun demikian karena sifat dari studi ini kental

dengan konseptual, sehingga menempatkan kajian ini pada ranah yang relatif baru. Beberapa contoh menarik untuk dilihat, diantaranya penggunaan perspektif agraria dalam melihat konflik di Aceh dan NU dalam dunia agraria (Shohibuddin 2018).

Kajian RA secara konseptual dan historis dibahas oleh Arisaputra (2015) dengan perspektif hukum dan perundang undangan, akan tetapi kajian ini melihat lebih jauh pengalaman RA dalam perspektif sejarah dan pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan. Ulasan Arisaputra lebih fokus pada skema RA dengan pendekatan hukum dan kebijakan untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan secara konseptual, tidak fokus pada praktik kebijakan dan bagaimana menyelesaikannya. Skema-skema yang dihadirkan melihat model dan peluang RA menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat (Arisaputra 148-156). Luthfi (2018) dalam studinya mencoba mengulas RA terkait problem kelembagaan, dimana fokus kajiannya membantu melihat postur lembaga sekaligus problem dan tantangan RA periode Jokowi-JK. Studi kelembagaan RA periode Jokowi-JK sesuatu yang belum banyak dilakukan peneliti, dan kajian Luthfi mendudukkan skema RA periode Jokowi dan penjelasan kelembagaannya, begitu juga dengan objek TORA-nya. Namun hal yang tidak dibahas dalam kajian ini adalah problematik objek TORA kawasan hutan, termasuk persoalan dan problem inver di daerah, manajemen, dan problem koordinasi antarkelembagaan.

Salim dkk. (2018) membuat kajian antara Perhutanan Sosial dan peluang RA dalam kawasan hutan di Sungaitohor, Riau. Dalam temuannya, pemberian Hutan Desa dalam skema Perhutanan Sosial kepada masyarakat Sungaitohor dan desa-desa lain sangat disayangkan karena seharusnya sebagian dari desa itu masuk dalam skema Inventarisasi dan Verifikasi PTKH, karena beberapa desa masuk dalam kawasan hutan, akan tetapi hal itu terlanjur diberikan dengan skema Hutan Desa. Studi di atas menunjukkan skema RA dalam kawasan hutan yang memiliki peluang untuk diselesaikan dengan dua cara, PS dan Inver PTKH (Salim, Pinuji, & Utami 2018). Lagi-lagi, sampai akhir kajian, ia belum berhasil melihat bagaimana Problem TORA dan praktik PPTKH dilaksanakan karena pada periode tersebut inver sedang berproses untuk dijalankan.

Studi RA periode Jokowi-JK yang mendapat banyak perhatian para peneliti adalah “Reforma Agraria” pada kawasan hutan atau dikenal dengan Perhutanan Sosial (*social forestry*) dengan skema izin pemanfaatan hutan. Walaupun agenda Perhutanan Sosial era Jokowi relatif baru, dikerjakan sejak 2016, namun sebaran kajiannya sangat luas, bahkan sangat detail mengurai persoalan-persoalan yang meliputinya baik skema, problem, tantangan, pemberdayaan, dan menejemen pengelolaan (Suharjito 2017, Siscawati dkk. 2017, Mardhiansyah 2017, Muhsi 2017, Supriyanto, Jayawinangun, & Saputro 2017, dan Roy 2018). Hal ini sangat berbeda dengan praktik RA di bawah ATR/BPN yang kajiannya sangat terbatas. Studi-studi PS dengan lima skema programnya telah menjadi suatu pembahasan yang cukup menarik, karena masing-masing program menjadi perhatian banyak pihak, baik CSR, NGO, pendampingan, dan penyandang dana. Di Jawa, PS cukup mendapat sambutan karena mampu membangun kerja sama dengan penyandang dana secara baik. Akses modal yang diberikan oleh perbankan maupun lembaga keuangan lainnya mampu menggerakkan perekonomian masyarakat. Sementara PS di Sumatera berbeda dengan di Jawa, khususnya dalam hal efektivitas pemanfaatannya. Di Sumatera PS relatif belum berkembang dan akses modal untuk pengelolaannya juga tidak banyak yang menyediakan, begitu juga pendampingannya masih terbatas (Salim, Pinuji, Utami 2018).

Atas penjelasan dan realitas di atas, persoalan RA pelepasan kawasan hutan (termasuk PPTKH) belum banyak disuarakan oleh peneliti, bahkan banyak pihak tidak peduli pada persoalan utamanya, yakni “apa problem utama RA saat ini dan mengapa lamban bahkan “gagal” atau sulit dipraktikkan”. Mayoritas kajian di atas belum menyentuh akar persoalan pada tataran praktik dan kebijakan RA dalam kawasan hutan baik redis pelepasan kawasan hutan maupun proses Inver PTKH menuju persiapan redis. Hal itu menjadi celah untuk kajian ini yang ingin menjelaskan persoalan RA secara komprehensif yang fokus pada RA yang di kerjakan di atas lahan kawasan hutan dengan fokus lahan 4,1 juta hektar. Tulisan ini tidak semata menjelaskan menejemen pegelolaan RA pelepasan kawasan dan inver hingga redisnya, namun menempatkan pada per-

tanyaan awal mengapa RA dengan objek TORA kawasan hutan dianggap lambat dan bahkan dikritik banyak pihak sebagai “gagal” dilaksanakan. Di lapangan, tak jarang ditemukan saling menyalahkan, muncul suara-suara klaim KLHK yang menyudutkan ATR/BPN, di sisi lain ATR/BPN menyatakan hal yang sama, lalu dimana letak problem dasarnya?

Kajian ini ingin menunjukkan persoalan dasarnya agar bisa ditemukan solusi penyelesaiannya. Apakah persoalan hubungan kerja-kerja kelembagaan, objek atau SDM dan pengelola yang menjadi hambatan pelaksanaan RA 2014-2019. Di situlah point kajian ini yang hendak mengusung *problem solving* dalam pelaksanaan RA.

## **2. Reforma Agraria: Pendekatan Konseptual**

Reforma Agraria menjadi salah satu agenda Presiden Jokowi-JK dalam sembilan agenda prioritas Nawacita. Agenda tersebut yakni “Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia (agenda kelima) dan diaplikasikan dalam kebijakan dengan “mendorong landreform dan program kepemilikan tanah seluas 9 Juta Hektar” sebagaimana termuat dalam dokumen RPJMN 2015-2019. Program tersebut bertujuan agar setiap warga negara mempunyai kesempatan untuk memiliki tanah, sebagai tempat menetap atau sebagai tempat memperoleh sumber penghidupan secara layak.

Perdebatan konsep dan teori Landreform/Reforma Agraria sudah dianggap selesai, yang tersisa adalah perdebatan tentang makna landreform yang diperluas dalam hal subjek-objek kajian (Shohibuddin 2018) dan pengalaman serta praktik RA di berbagai negara yang berbeda-beda (Setiawan 2001). Hal itu dikarenakan tujuan awal RA adalah memperpendek jarak kesenjangan antara satu dengan yang lain dalam konteks kepemilikan dan penguasaan tanah. Wiradi (2009) menyebutkan istilah Reforma Agraria mengandung pengertian sebagai penataan kembali susunan kepemilikan, penguasaan, penggunaan tanah untuk kepentingan rakyat kecil secara menyeluruh dan komprehensif. Tujuannya untuk menjamin agar petani memiliki aset/lahan pertanian agar mampu memproduksi sekaligus meningkatkan kesejahteraannya dan mengubah struktur masyarakat pedesaan yang lebih berkeadilan.

Borras sebagaimana mengutip Jonathan Fox menyebut Landreform sebagai upaya transfer aset/kekayaan dan kekuasaan dari kelompok kaya kepada kelompok/kelas yang miskin dan tidak memiliki tanah. Masih menurut Boras yang mengutip Griffin dkk., Landreform dimaknai sebagai pendistribusian ulang “kepemilikan tanah dari pemilik tanah pribadi yang besar kepada petani kecil dan pekerja pertanian tak bertanah” (Borras 2007, 21). Dengan definisi tersebut, penataan dimaknai untuk menjaga keseimbangan penguasaan agar terhindar dari ketimpangan. Sementara tujuannya untuk menciptakan “perubahan” agar dapat menghasilkan peningkatan (kesejahteraan) bagi petani dan pekerja pedesaan yang tidak memiliki tanah (Borras 2007, 22). Sementara dari sisi penyelenggara dan perangkat kelembagaan, Landreform selalu diinisiasi oleh negara yang secara umum diawali dengan penyiapan semua produk hukum atau legislasi dan infrastruktur lainnya agar bisa dipraktikkan sebagai sebuah kebijakan (Lipton 2009).

Dengan penjelasan dan definisi RA di atas, secara substantif Jokowi-JK tidak lagi mendefinisikan Reforma Agraria secara “sempit” yakni pengaturan kembali atau perombakan/penataan struktur penguasaan tanah dengan cara meredistribusikan tanah berbasis hak milik (Wiradi 2009), tetapi RA ditempatkan sebagai strategi pembangunan Indonesia (Arisaputra 2015). Reforma Agraria sebagai upaya menata ulang akses dan status hukum atas tanah dan sumber daya alam agar terwujud keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, wilayah, serta sumber daya alam (Kastaf 2017, 6-8). Dengan pendefinisian yang luas itu menempatkan RA sebagai suatu cara untuk menyelesaikan suatu masalah yang dihadapi Indonesia, tidak semata menata ketimpangan kepemilikan, tetapi juga akses. Oleh karena itu RA tidak lagi fokus pada redistribusi aset sebagai hak milik, namun juga akses pengelolaan dan pemanfaatan dengan skema izin pemanfaatan lahan.

Wiradi dalam mendefinisikan RA menekankan pada transformasi agraria, sementara pada tataran konsep, Shohibuddin mendefinisikan RA berbeda dengan para sarjana lainnya, titik berangkatnya dari *agrarian governance* (pengelolaan agraria), yakni: “upaya untuk mewujudkan *demokratisasi relasi-relasi sosial agraria* yang timpang dan eksploitatif,

dengan *pemihakan nyata kepada kelompok miskin, sekaligus menjamin keadilan antar-generasi*” (Shohibuddin 2018, 46). Definisi konseptual ini melampaui praktik kebijakan dan legislasi untuk menjalankan program RA, karena yang disasar subjek dan objek. Dari sisi subjek, relasi-relasi antara individu, kelompok, kelas sosial, bahkan masyarakat dengan badan hukum atau instansi pemerintah. Sementara dari sisi objek, relasi-relasi tersebut terkait akses dan pemanfaatan atas sumber-sumber agraria yang tidak terbatas pada tanah, tetapi juga air dan mineral yang dikandungnya, tanaman dan sumber daya hutan yang tumbuh di atasnya, lautan dengan segala isinya (Shohibuddin 2018). Pendefinisian RA ini jauh lebih luas karena selama ini RA ditafsirkan secara terbatas pada praktik kebijakan yakni redistribusi untuk memberikan aset dan akses secara luas kepada masyarakat yang berhak.

Berangkat dari penjelasan RA di atas yang menjadi agenda strategis pembangunan Indonesia, maka RA menjadi dasar bagi kebijakan ekonomi nasional melalui upaya pemerataan pembangunan, pengurangan kesenjangan, penanggulangan kemiskinan, dan penciptaan lapangan kerja di pedesaan. RA ditempatkan sebagai strategi membangun Indonesia dari pinggiran dimulai dari daerah dan desa (Kastaf 2017, 6). Penulis sepakat RA ditempatkan sebagai perspektif dalam studi-studi agraria untuk menjawab mandat konstitusi yakni menciptakan keadilan dan kesejahteraan, namun di sisi lain RA juga penting ditempatkan sebagai subjek dan menjadi bagian studi yang terus diperdebatkan. RA sebagai subjek lebih melihat pada program kebijakan yang menjadi pilihan atau sebagai cara untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan. Tentu saja, studinya fokus pada desain dan pelaksanaan program, dan penulis menempatkan RA sebagai subjek yang mencoba menelusuri program-program kebijakan, di mana hubungan relasi antar masyarakat dan negara dibidang tanah diperdebatkan.

Pada posisi inilah kajian dalam buku ini menempatkan RA sebagai subjek kebijakan, bukan fokus pada RA secara konseptual sebagai perspektif yang diperluas untuk melihat keseluruhan implementasi programnya. RA sebagai perpspektif dalam menuju keadilan dan kesejahteraan ditempatkan dalam ranah kebijakan sebagai suatu cara untuk

mencapai cita-cita dimaksud. Analisis implementasi program menjadi model untuk melihat capaian dan problem yang ditemui dan ditempatkan sebagai bagian dari dialektika yang harus diselesaikan. Perspektif kritis dalam melihat problem utamanya menjadi penopang untuk melihat secara jernih berbagai kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah.

Dalam konteks di atas, cita-cita pelaksanaan Reforma Agraria menysar empat kategori objek atau tanah: 1. Tanah-tanah legalisasi aset yang menjadi objek dan sekaligus arena pertentangan klaim antara kelompok masyarakat dengan pihak perusahaan dan instansi pemerintah, dan tanah-tanah yang sudah dihaki (dikuasai penuh) masyarakat namun kepastian hukum nya belum diperoleh penyandang haknya; 2. Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat miskin pedesaan; 3. Hutan negara yang dialokasikan untuk desa dan masyarakat desa melalui skema-skema hutan adat dan perhutanan sosial termasuk Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), dan sebagainya; dan 4. Pengelolaan dan pengadaan lahan aset desa untuk diusahakan oleh rumah tangga petani miskin secara bersama (Perpres No. 26/2015).

Sebagai sebuah konsep besar, sasaran TORA yang dimasukkan dalam rencana pembangunan nasional jangka panjang adalah 9 juta hektar dan Perhutanan Sosial 12,7 juta hektar sebagaimana gambar 1 berikut ini:



Gambar 1. Skema Reforma Agraria dalam kerangka kebijakan dan capaian.

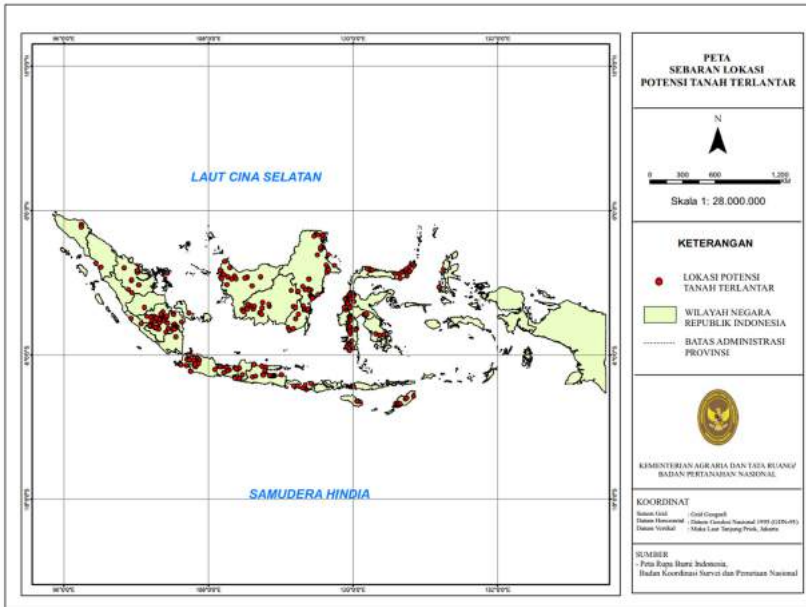
(Sumber: Diolah dari berbagai sumber, RPJMN 2015-2019, KLHK, Menko Perekonomian

Pada tataran praktik dan kebijakan, Reforma Agraria yang dikembangkan terdiri atas: *asset reform* dan *access reform*. *Asset reform* dimaknai sebagai hak/izin yang diberikan kepada masyarakat (petani) melalui skema redistribusi tanah atau pengukuhan hak melalui legalisasi aset, baik melalui Kementerian ATR/BPN dengan bentuk hak individu dan komunal maupun KLHK dengan izin pemanfaatan lahan hutan serta pengakuan hutan adat. Sementara *access reform* merupakan penyediaan *input* yang berbentuk akses modal, bantuan pengembangan, pendampingan, sarana produksi pertanian, dan pemasaran (*marketing*). Akses reform menjadi pekerjaan lintas sektor yang masing-masing pihak dapat mengelola lebih lanjut untuk mengembangkan, *empowering*, dan *capacity building* bagi masyarakat/petani penerima manfaat program. Skema akses RA pasca distribusi aset secara ideal yang dijalankan oleh kementerian dan sektor lainnya dimulai dengan: Identifikasi dan potensi TORA beserta program yang akan dijalankan (antarsektor); sosialisasi secara memadai; dukungan dan pengembangan teknologi untuk pangan atau pertanian; akses atau dukungan modal bagi penerima program; dan membangun interkoneksi dengan industri atau dunia usaha untuk menyalurkan produknya.

Dari sisi aset, ada tiga obyek TORA yang dianggap strategis: pertama, tanah pelepasan kawasan hutan; kedua, tanah bekas HGU dan tanah terlantar; ketiga, tanah hutan yang aksesnya diberikan kepada masyarakat dengan skema izin pemanfaatan, luasannya mencapai 12,7 juta hektar. Skema ini diatur oleh KLHK dengan basis hukum Peraturan Menteri LHK NO. P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial dan Peraturan Meteri LHK No. P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017 tentang Perhutanan Sosial di Wilayah Kerja Perum Perhutani.

Tanah terlantar juga memiliki potensi besar sebagai salah satu sumber TORA. Tanah terlantar yang teridentifikasi diperkirakan luasannya (0,4 juta hektar). Namun ditahun 2017 data tanah yang masuk dalam daftar isian tanah terindikasi terlantar yang mampu diinventarisir Kementerian ATR/BPN baru mencapai 0,149879. Adapun hingga tahun 2017, data luasan tanah terlantar yang dapat ditetapkan sebagai tanah *clear and clean* oleh kementerian baru mencapai 23.795,4 hektar (Kementerian ATR/BPN 2017). Identifikasi tersebut merupakan hasil dari penerapan

Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2010 dan Perkebun No. 4 Tahun 2010. Pemetaan berikut merupakan gambaran obyek potensi tanah terlantar di Indonesia:



Gambar 2. Peta Sebaran Lokasi Potensi Tanah Terlantar.

Sumber: Kementerian ATR/BPN 2017.

Berdasarkan gambar peta potensi tanah terlantar dan data dari Kementerian ATR/BPN menyatakan bahwa, di Indonesia masih terdapat banyak sebaran tanah terlantar yang belum teridentifikasi sehingga belum dapat dimanfaatkan/didayagunakan untuk kepentingan masyarakat melalui redistribusi tanah, cadangan tanah negara, dan kepentingan pembangunan. Dari hasil diskusi dengan Direktorat Penertiban Tanah Terlantar dan Direktorat Landreform di Kementerian ATR/BPN pada tahun 2017, kelemahan program penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar untuk Tanah Obyek Reforma Agraria terletak pada lemahnya ketersediaan data spasial pada obyek tanah terlantar yang menggambarkan kondisi eksisting penggunaan tanah, luasan tanah terlantar, dan kondisi geomorfologis sebaran tanah terlantar. Selain itu belum ditetapkannya tanah pada kondisi *clear* dan *clean* juga menjadi kendala terkait penetapan dan pendayagunaan tanah terlantar.

## F. Temuan Data Lapangan

Menurut data KLHK, lokasi TORA yang sudah dikeluarkan hampir tersebar di seluruh provinsi yang ada kawasan hutannya, kecuali Jawa, Lampung, dan Bali yang tidak tersedia kawasan hutannya. Ketiga wilayah ini dianggap sebagai provinsi yang kawasan hutannya kurang dari 30%, sehingga tidak dimungkinkan kembali melepaskan kawasan hutan untuk objek TORA (Pasal 18 UU 41/1999 dan Pasal 8-13 Perpres 88/2017). Sebagai sampel untuk melihat langsung kondisi eksisting lahan yang dilepaskan oleh KLHK, penulis melihat beberapa sampel di Provinsi Sumatera Selatan, dimana objek TORA untuk masyarakat sedang dalam proses Inventarisasi dan Verifikasi melalui skema PPTKH. Lokasi sampel berdasarkan asumsi awal sebagaimana peta lampiran pelepasan kawasan hutan di mana Sumsel memiliki langkah yang relatif maju dalam mengerjakan PPTKH-nya, juga manajemen pengelolaan dan rencana redistribusinya memiliki progres yang cukup signifikan.

Kajian ini menggunakan dua model penelusuran data lapangan untuk menemukenali. Denzin mengajarkan, metode atau strategi mendapatkan data lapangan selalu bergantung pada kelihaiian peneliti untuk menelusurinya. Hal itu karena cara dan strategi kualitatif tidak bisa diukur dengan alat-alat tertentu, sehingga kemampuan menggali data lapangan sepenuhnya menjadi cara yang diserahkan kepada peneliti (Denzin & Lincoln 1994). Kajian ini menemukan data lapangan dan dokumen yang relevan dari berbagai sumber, baik di pusat (Jakarta) sebagai pihak yang mengeluarkan kebijakan untuk mengantarkan pada penjelasan topik RA dan Perhutanan Sosial serta menajemennya.

Terkait strategi pertama, penulis telah melakukan analisis berbagai dokumen terkait, observasi, wawancara, dan FGD serta diskusi mendalam dengan pihak-pihak terkait. Pihak tersebut diantaranya yang paling bertanggung jawab dalam menjalankan kebijakan baik di Jakarta maupun Sumatera Selatan. Dari para pelaku ini, penulis mendapatkan banyak penjelasan yang komprehensif, terutama dari pihak BPKH di Sumsel yang mengelola TORA untuk PPTKH maupun kebijakan yang dilakukan di daerah. Dari ATR/BPN baik di Jakarta maupun Sumsel dijelaskan kondisi real apa yang sedang dilakukan dan bagaimana tantangannya, begitu juga

terkait situasi kelembagaan dan lemahnya koordinasi antara ATR/BPN dan KLHK. Keduanya memiliki pengetahuan yang cukup untuk menjelaskan problem yang terjadi. Secara komprehensif, penjelasan kedua lembaga tersebut cukup representatif untuk menggambarkan apa yang dikerjakan dan situasi secara nasional tentang agenda kebijakan RA Indonesia. Dari keduanya pula, penulis memahami bagaimana rumitnya problemnya RA pada level bawah, terutama terkait SDM yang tersedia untuk melaksanakan agenda besar RA Indonesia yang menjadi sorotan publik. Analisis penulis lakukan berdasarkan penjelasan komprehensif itu pula yang mengantarkan penulis pada lokasi-lokasi di Sumatera Selatan untuk melihat lebih jauh praktik kebijakannya.

Strategi kedua yang penulis lakukan adalah dengan memastikan atau uji data berdasarkan data spasial atas peta yang dikeluarkan oleh KLHK untuk objek TORA di Sumsel. Data keduanya tersedia di dua lembaga, kecuali Peta Indikatif yang dikeluarkan pada periode kedua dan ketiga yang mengalami sedikit perubahannya, tidak berkurang namun bertambah karena dilakukan *update* jumlah desa dalam kawasan hutan, dan beberapa data spasial yang digunakan dalam peta lampiran dari SK No. 180/2017, SK No. 3154/2018, dan revisi III pada SK No. 8716/2018, yang kesemuanya berhasil penulis dapatkan di Sumatera Selatan. Penulis juga memanfaatkan citra Penginderaan Jauh dengan *mendownload* dari citra *google earth* dan dari citra Landsat 8 yang bisa didapat secara bebas. Data-data ini berguna untuk mengetahui bagaimana kondisi eksisting terhadap keberadaan TORA dan bagaimana BPKH melakukan pekerjaan inver.

## **G. Isi Buku**

Buku ini terdiri atas enam bab yang masing-masing pembahasan saling terkait. Struktur buku saling terkait antarbab, dari bab satu hingga kesimpulan yang fokus pada kebijakan dan praktik RA di Indonesia secara makro pada bagian awal dan mikro pada dua bab terakhir. Namun demikian masing-masing bab bisa dibaca secara mandiri, sebab setiap bab berisi penjelasan yang tuntas. Bab pertama berbicara tentang *background* dan argumen penjelas kebijakan RA di Indonesia dan kajian *literature review* serta konsep dan teori RA pada periode awal hingga periode

sekarang. Bab ini juga menjadi pertanggungjawaban penulis dalam melihat RA sebagai subjek kajian. Pada bab kedua berbicara perjalanan kebijakan RA secara kelembagaan dari periode awal Sukarno hingga Jokowi beserta argumen pelaksanaan RA. Bagian ini menjelaskan bagaimana RA dijalankan pada tiap-tiap periode sesuai rezim yang berkuasa. Penjelasan pada bagian ini menunjukkan bagaimana RA masuk pada tiap rezim dan bagaimana rezim menafsirkan RA sesuai semangat kekuasaannya. Bab tiga membahas persoalan RA periode Jokowi-JK, tantangan dan kendala yang dihadapi. Pada bab ini juga dibahas secara makro bagaimana praktik kebijakan RA saat ini yang mengalami perluasan dari mulai redistribusi dengan skema hak milik maupun Perhutanan Sosial dengan skema izin pemanfaatan lahan. Bab tiga juga secara khusus membahas problem RA dengan skema PPTKH, dimana lahan-lahan masyarakat akan diselesaikan dengan skema tersebut, juga tentang kebijakan RA Jokowi-JK dengan obyek TORA kawasan hutan maupun non hutan. Pada bab empat objek kajian diturunkan secara mikro pada level basis wilayah kajian dengan menempatkan Sumatera Selatan sebagai basis studi. Inti persoalannya adalah RA pada level regional dalam praktik dan kebijakannya dengan melihat persoalan hutan Sumatera Selatan dan praktik kebijakan RA. Pada bab lima secara spesifik membahas sumber-sumber TORA, pelaksanaan RA dengan objeknya lahan pelepasan kawasan hutan dan pelaksanaan PPTKH di Sumatera Selatan. PPTKH di Sumatera Selatan sudah dijalankan tahap pertama mencakup 6 kabupaten pada akhir tahun 2018. Bab terakhir adalah penutup, merupakan bagian dari statemen poin yang akan menjawab secara ringkas problem dan tujuan dari kajian ini.

Gambar di atas menjelaskan beberapa hal, sedikitnya kita bisa membedakan kebijakan Reforma Agraria dalam tiga periode besar: Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi. Ketiga periode tersebut tidak identik, melainkan memiliki ciri pembeda yang cukup tegas. Dari sisi legislasi, mungkin Orde Lama dan Reformasi memiliki prinsip yang sama dalam hal asas, keadilan, transparansi, perlindungan hukum (Sutadi dkk. 2018), dan kelembagaan namun berbeda dalam hal tujuan dan praktik serta skema kebijakan. Sementara Orde Baru tidak menjadikan kelembagaan, transparansi, dan keadilan sebagai dasar dari kebijakan Reforma Agraria, karena Orde Baru memiliki agenda yang berbeda dengan Orde Lama, Orde Baru tidak menghasilkan legislasi untuk menata penguasaan kepemilikan tanah secara adil, bahkan Orde Baru justru melucuti semua infrastruktur hukum yang dibangun oleh Orde Lama untuk menjalankan RA. Reforma Agraria *ala* Orde Baru justru fokus pada program *resettlement* (transmigrasi) dengan mengedepankan pembukaan lahan untuk masyarakat padat di Jawa dan memindahkannya ke luar Jawa yang dianggap belum cukup padat. Di luar itu, orientasi RA periode Orde Baru pada intensifikasi lahan pertanian dan menempatkan tanah untuk pembangunan infrastruktur serta memfasilitasi industri perkebunan skala luas.

Dilihat dari substansi pada level kebijakan, RA Orde Lama fokus pada distribusi tanah untuk mengurangi ketimpangan sekaligus menciptakan keadilan dalam hal penguasaan lahan pertanian bagi penggarap. Sukarno fokus pada distribusi lahan pertanian untuk petani yang tidak memiliki tanah atau memiliki namun kurang dari 0.5 hektar. Sementara pada periode Reformasi khususnya periode Joko Widodo, *core issue* dan praktik RA justru bergeser menjadi legalisasi aset atau penguatan hak masyarakat, dari sebelum bersertipikat kemudian disertipikatkan. Walaupun demikian, dari sisi kebijakan, perluasan RA tetap terjadi, yakni distribusi dan redistribusi aset, serta akses baik dari lahan non hutan maupun lahan hutan. Perluasan lain yang cukup signifikan adalah pemberian hak pengelolaan dan pemanfaatan (akses kelola) kawasan hutan produksi secara luas kepada masyarakat sebagaimana di atur dalam peraturan terkait Perhutanan Sosial (Peraturan Menteri LHK No. 83/2016 dan

Peraturan Menteri LHK No. 39/2017).

Catatan pentingnya pada periode Reformasi adalah negara lebih memfokuskan pada legalisasi aset dibanding menata aset lewat distribusi maupun redistribusi. Fokus ini menentukan hasil akhir dari pilihan kebijakan, karena legalisasi aset kemudian menjadi prioritas dan mengenyampingkan program kebijakan RA. Hal ini berbeda dengan periode Orde Lama ketika awal membentuk program RA tahun 1960, prioritas Sukarno menata kelembagaan dari level pusat sampai desa (Kepres 131/1961), tahap berikutnya fokus pada distribusi aset dengan tujuan menata penguasaan tanah pertanian agar tercipta keadilan dan kesejahteraan masyarakatnya. Intinya, ada dua hal yang berbeda prioritas pada Orde Lama dan Reformasi, termasuk juga objek TORA-nya cukup berbeda. Periode Jokowi mengalami perluasan objek dan subjek TORA secara signifikan, karena tanah hutan juga menjadi bagian dari program Reforma Agraria.

Ketika Sukarno membangun kelembagaan RA pada tahun 1961, ia menerbitkan Kepres 131/1961 dengan membentuk panitia RA dari pusat sampai desa, dan dalam waktu yang singkat, panitia RA telah hadir sampai tingkat desa. Panitia inilah yang kemudian segera bekerja untuk melakukan distribusi tanah kepada petani penggarap sesuai PP 224/1961 Pasal 8. Pada periode Joko Widodo, hal yang sama juga dilakukan yakni membentuk kelembagaan RA dengan Perpres 86/2018 yakni Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA), namun hanya sampai tingkat kabupaten. Setelah satu tahun Perpres 88/2018 diundangkan, pembentukan kelembagaan GTRA di daerah mengalami pelambatan, padahal keberadaannya sangat dibutuhkan. *Update* data terakhir baru sekitar 103 GTRA yang terbentuk (32 di tingkat provinsi dan 71 di tingkat kabupaten), padahal tiga bulan setelah Perpres 88/2018 diundangkan, pemerintah harus membentuk GTRA di seluruh Indonesia, tentu saja secara bertahap, karena terkait juga persoalan SDM dan anggaran. Namun menurut penulis, setelah satu tahun keberadaan perpres, capaian pembentukan GTRA cukup lambat.

Dalam membandingkan dua hal di atas, tampak secara kelembagaan terjadi *gap* yang cukup jauh dan krusial. Desain RA Orde Lama membangun kelembagaan sampai tingkat desa, itu artinya Sukarno menyiapkan secara serius partisipasi publik dalam penyelenggaraan RA. Periode

RA Joko Widodo lebih elitis, karena dikelola oleh elite-elite birokrasi dengan pelibatan NGO secara minimal. Sementara dalam hal objek-subjek, signifikansi perbedaan terletak pada perluasan objek dan subjek (Perpres 86/2018 Pasal 8-14). RA periode Sukarno mengandalkan lahan pertanian sebagai sumber distribusi dan prioritas subjek yang terbatas (PP 224/1961 Pasal 8-14). Dari sisi tujuan dan mekanisme pelaksanaan RA tidak mengalami perbedaan signifikan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Perpres 86/2018 dan Penjelasan umum PP 224/1961, namun dalam hal persoalan RA dan kerumitan subjek-objeknya, periode saat ini mengalami kompleksitas yang cukup besar. Persoalan tanah *absentee* dan tanah kelebihan maksimum pada periode Orde Lama menjadi objek penting bagi pelaksanaan RA, sementara saat ini negara tidak bisa mengandalkan tanah *absentee* dan tanah kelebihan maksimum sebagai *core* penataan aset, sehingga mencoba meluaskan objek RA pada tanah-tanah lainnya.

Secara keseluruhan, RA periode Jokowi mencoba untuk membentuk kelembagaan secara kuat sebagaimana Sukarno melakukannya pada tahun 1960. Akan tetapi mengandung kelemahan pada tingkat partisipasi publik karena kelembagaan GTRA relatif elitis. Efektifitas kelembagaan RA bentukan Jokowi belum bisa dibuktikan karena prosesnya sedang berjalan. Sebagai sebuah lembaga baru, Jokowi harus membuktikan apa yang menjadi agenda besarnya, dan sejauhmana RA pada periode kepemimpinannya mampu berjalan secara efektif untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat secara luas.

## G. Kesimpulan

Praktik kebijakan RA di Indonesia diawali sejak Sukarno berhasil membangun infrastruktur hukum agraria nasional dan menghentikan praktik hukum agraria kolonial. Sukarno berhasil membangun sistem dan kelembagaan untuk menjalankan RA pada periode awal pasca Indonesia merdeka. Semua prangkat hukum yang dibutuhkan oleh negara untuk menyelenggarakan distribusi dan redistribusi tanah telah dilahirkan pada periode tersebut, bahkan Sukarno juga berhasil mendistribusikan tanah kepada petani tak bertanah, petani miskin, dan buruh tani. Lewat UU, Perpu, PP, Keppres, dan peraturan lain Sukarno telah

meletakkan dasar-dasar penataan agraria secara nasional, namun sayang sebelum semua program Sukarno dijalankan, peristiwa 1965 telah menghancurkan mimpi dan cita-citanya. Sayangnya, Soeharto tidak melanjutkan cita-cita Sukarno justru menghancurkan semua perangkat hukum dan kelembagaan yang diciptakan Sukarno, dengan alasan komunis di balik semua gagasan RA Sukarno. Suharto merubah arah dan strategi kebijakan RA, mereduksi menjadi distribusi tanah kawasan hutan dengan metode transmigrasi. Fokus utama Suharto hanya untuk pembangunan dan industri, sehingga penataan lahan diabaikan, padahal ketimpangan penguasaan lahan semakin melebar.

Selama pemerintahannya, Suharto telah menciptakan ketimpangan penguasaan tanah yang cukup lebar. Akibat kebijakan tersebut berkontribusi pada konflik penguasaan lahan dan tanah tidak lagi menjadi konsentrasi untuk pembangunan kedaulatan pangan, melainkan tanah untuk melayani kepentingan pembangunan dan industri. Di tengah situasi tersebut, kejatuhan Suharto adalah keniscayaan, karena konflik dan ketegangan hubungan negara dengan petani-masyarakat, NGO, akademisi semakin meningkat, sampai akhirnya ia lengser 1998. Sejak Suharto berkuasa, nyaris isu RA tenggelam, UUPA yang dihasilkan oleh Sukarno dipetieskan, dan RA tidak dijalankan. Naiknya Habibie memberikan harapan baru, ia mencoba memberlakukan kembali UUPA dan gagasan untuk menjalankan RA dengan membentuk tim Landreform. Akan tetapi pemerintahan Habibie sangat singkat sehingga ia belum sempat menjalankan RA sebagai kebijakan resmi negara pasca pemerintahan otoriter Suharto.

Periode reformasi yang diawali oleh Habibie dilanjutkan oleh Gus Dur-Megawati dan SBY. Pada pemerintahan inilah isu RA terus menguat dan negara kemudian memberikan ruang yang cukup kepada masyarakat untuk menuntut pelaksanaan RA. Pada periode ini, gagasan RA benar-benar menemukan momennya dan praktik RA diupayakan. Melalui TAP MPR IX/2001 menjadi titik balik pelaksanaan kembali RA di Indonesia, dan SBY kemudian melanjutkan dengan menjalankan program RA. Akan tetapi, praktiknya tidak mudah, dan jalannya pelaksanaan RA pada periode SBY tersendat dan cenderung jalan di tempat. Menjelang

berakhirnya pemerintahan SBY, isu RA meredup bersama dengan pupusnya harapan masyarakat kepada negara untuk menjalankan RA, sampai akhirnya Jokowi kembali mencoba untuk menggairahkan isu RA pada ranah publik. Dengan kembali mengangkat isu RA, Jokowi berhasil membangun produk hukum yang dulu gagal diselesaikan oleh SBY, yakni peraturan pelaksanaan RA. Jokowi secara kelembagaan relatif berhasil membangun argumen pelaksanaan RA dengan membangun beberapa model. Salah satunya yang cukup gencar dilaksanakan adalah legalisasi aset untuk membangun basis data kepemilikan dan penguatan hak rakyat, RA kawasan hutan, dan *social forestry*. Walau bukan konsep baru, namun pelaksanaannya relatif berhasil dan mendapat dukungan publik, karena program ini menysasar orang-orang yang membutuhkan tanah. Namun demikian RA Jokowi yang memadukan antara distribusi aset hak milik dan izin pemanfaatan hutan menemui beberapa kendala, tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, terutama distribusi aset yang bersumber dari tanah pelepasan kawasan hutan.

Beberapa problem terjadi akibat dari lemahnya koordinasi pada level sektoral dari tingkat pusat sampai daerah, karena masing-masing belum sinkron, sehingga memperlambat upaya penyelesaiannya. Periode Jokowi masih berjalan, dan tentu masih ada harapan bagaimana RA dituntaskan, setidaknya ada upaya dan *political will* Jokowi untuk membangun *track* yang benar untuk mengantarkan redistribusi tanah yang selama ini mengalami banyak kegagalan.

Jokowi bukan Sukarno yang melahirkan gagasan besar terkait RA, oleh karena itu apa yang dihasilkan Sukarno adalah gagasan besar kebijakan RA untuk menata sesuatu yang timpang untuk menuju keadilan dan kesejahteraan. Sementara Jokowi hadir hanya melanjutkan sisa-sisa gagasan masa lalu yang masih relevan, namun dengan perangkat kelembagaan yang lebih minimal. Keduanya memiliki upaya besar untuk menjalankan kebijakan RA secara berbeda karena perubahan zaman memaksa penguasa baru harus berimprovisasi demi peta jalan RA tetap bisa dilaksanakan.

Apa yang dibayangkan Jokowi tentu berbeda dengan yang diimajinasikan oleh Sukarno. Sebagai orang yang hidup pada situasi penuh

tekanan dan penindasan pada periode kolonial menjadikan Sukarno jauh lebih filosofis dan argumentatif dalam menjalankan RA. Namun demikian, periode yang berbeda dalam situasi yang berbeda tentu saja tantangan yang dihadapi oleh Jokowi berbeda pula.

### Bab III

## PROBLEM DAN TANTANGAN

### KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA, 2014-2019

**P**ersoalan Reforma Agraria dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya mengalami perubahan dalam bentuk kebijakan dan praktiknya. Implementasinya tergantung bagaimana masing-masing negara meyakini dengan program yang diusungnya. Terkait hal tersebut, bab ini akan fokus pada RA periode Joko Widodo-Jusuf Kalla (Jokowi-JK) dalam aras kebijakan sekaligus praktiknya. Uraian dalam bab ini akan melihat bagaimana negara (kebijakan Jokowi-JK) dalam mendefinisikan RA, model kebijakan, metode implementasi, problem, dan tantangan yang dihadapi. Selain itu, fokus bab ini juga melihat dinamika dan problem Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) baik kawasan non hutan maupun kawasan hutan. Kajian ini kemudian ditutup dengan melihat secara makro kebijakan RA dalam kawasan hutan (Perhutanan Sosial). Perhutanan Sosial menjadi poin penting dalam praktik kebijakan RA yang dijalankan oleh Jokowi, karena objeknya yang cukup luas juga capaiannya yang cukup tinggi. RA model tersebut relatif baru, namun mampu menunjukkan kehadiran negara dan efektif untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia.

#### **A. Joko Widodo dan Argumen Reforma Agraria**

Pemerintahan Jokowi-JK tidak mendefinisikan ulang Reforma Agraria (RA), namun masih merujuk pada definisi lama yang banyak dihadirkan para pakar (Wiradi 2009, Lipton 1999, Shohibuddin 2018).

Melalui Kantor Staf Presiden, Jokowi-JK mengatakan, RA adalah “upaya menata ulang akses dan status hukum atas tanah dan sumber daya alam agar terwujudnya keadilan dalam penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, wilayah, serta sumber daya alam” (Kantor Staf Presiden 2017, 8). Kata menata ulang akses menjadi salah satu poin baru dan penting dalam praktik kebijakannya, karena selain redistribusi aset hak milik, Jokowi-JK juga membuka peluang seluas mungkin akses masyarakat terhadap pengelolaan lahan yang selama ini tidak pernah disentuh oleh negara, yakni wilayah hutan, baik hutan produksi maupun hutan lindung. Dalam catatan sejarah, fakta menunjukkan RA mengalami banyak tafsir dan perubahan pada praktik, baik model, pendefinisian, penerapan, tujuan, dan fungsinya yang diselaraskan dengan perkembangan dan kebutuhan zaman sekaligus kebutuhan negara. Pilihan dan praktik kebijakan yang diambil Jokowi-JK dengan memadukan antara redis (hak milik) dan akses pemanfaatan lahan hutan (izin pemanfaatan) seluas mungkin kepada masyarakat merupakan ikhtiar politik yang sedang dijalankannya.

Sebelum masuk pada agenda RA Jokowi-JK, penulis ingin mendudukan beberapa persoalan dasar di dalam praktik kebijakan RA dengan merujuk pada beberapa studi di Indonesia yang otoritatif. Melalui studi yang komprehensif, Sirait mencoba mendudukan pengalaman negara-negara lain sebagai contoh yang kebetulan juga mengalami banyak persoalan dalam menjalankan RA, karena dinamikanya begitu besar dan problem yang muncul di lapangan cukup dilematis. Beberapa pakar mulai menggugat redistribusi tanah (hak milik) menimbulkan beberapa masalah, sebagaimana studi kasus yang dilakukan di Filipina, Vietnam, Laos, Meksiko, dan Indonesia, telah terjadi proses eksklusif dan inklusif. Kebanyakan, basis dari ketimpangan dalam struktur agraria bersemayam dalam proses individualisasi tanah (Sirait 2017, 17). Proses individualisasi itu pada gilirannya mengakumulasi tanah pada segelintir orang akibat kontrol negara dan komunitas yang lemah. Tentu tidak sepenuhnya kesalahan pada subjek penerima redis, melainkan beberapa persoalan yang ditimbulkan akibat pasar tanah yang terbuka dan kecilnya para subjek penerima redis sehingga tidak bisa menggantungkan hidup pada tanah yang diterima.

Chrisantiny (2007) dalam studinya tentang redistribusi tanah di Jawa kepada petani kecil dan petani tak bertanah yang menerima objek redis kemudian tereksklusi dari objek yang diterima. Para elite dan tuan tanah kemudian mengambil alih tanah mereka, baik membeli maupun menyewa tanah mereka serta mempekerjakannya sebagai buruh upahan. Hal yang sama juga terjadi di Filipina, Vietnam, dan Laos, dimana redistribusi kemudian diikuti oleh perpindahan tanah ke segelintir orang (elite) atau pihak-pihak yang memiliki pengaruh (Sirait 2017, 16). Dampaknya, petani kecil kemudian terancam dan terusir dari tanahnya karena tidak punya cara untuk mempertahankannya (Franco 2008).

Selain Studi Chrisantiny, penelitian terhadap redistribusi tanah dari kawasan non hutan yang basisnya HGU menunjukkan garis lurus problem yang dihadapi masyarakat. Pangkal persoalan sebagaimana studi Soetarto (2007) berangkat dari konflik-konflik yang terjadi pada klaim atau reklamasi lahan HGU dan berujung pada upaya redistribusi lahan kepada masyarakat petani. Problem utama dijumpai pada pasca redis, negara ingin selalu hadir untuk menyelesaikan konflik lahan namun tidak memiliki energi untuk menata sekaligus memastikan lahan itu terus menerus ada di tangan petani. Hal yang sama juga temuan Bakri (2016), pergeseran lahan pasca redis menjadi *alarm* bagi negara yang tidak memiliki kemampuan kontrol terhadap pasar tanah yang terjadi pada masyarakat. Yang paling menonjol terlihat pada proyek PPAN di Cilacap, temuan Setiaji dan Saleh (2014) menunjukkan lemahnya negara berhadapan dengan pasar dan makelar tanah, sebab pasca redis akumulasi lahan terjadi dan sangat merugikan petani. Ada banyak alasan mengapa petani melepas lahannya, di antaranya faktor kebutuhan, faktor jaringan mafia tanah, dan situasi ekonomi petani yang memungkinkan lahan itu dilepaskan. Temuan lain menunjukkan betapa lemahnya petani akibat sistem yang menjerat mereka akibat perolehan tanah redis yang sangat kecil, tidak cukup memenuhi kebutuhan subsistennya, sehingga tanah dijadikan sebagai jaminan, dan cepat atau lambat akan lepas dari tangannya.

Problem penting berikutnya adalah perolehan lahan yang sempit dari redistribusi tanah ikut andil terhadap mudahnya lahan-lahan beralih ke kelompok elite lokal dan segelintir orang yang berpengaruh. Banyak

praktik terjadi tanah kembali terakumulasi pada segelintir orang, termasuk mantan pejabat setempat. Akumulasi primitif seringkali terjadi dan pengumpulan tanah pada kelompok tertentu seringkali dari tanah-tanah redistribusi lahan berbasis hak individual yang skala perolehannya kecil, sehingga justru terjadi proses eksklusi (Sirait 2017, 18). Oleh karena itu, gagasan redistribusi kolektif yang berbasis hak non individual mengemuka sebagai bentuk mencari model bagaimana seharusnya RA yang efektif dilakukan. Poin ini menjadi salah satu argumen mengapa RA dengan skema pemanfaatan lahan kawasan hutan itu menjadi penting dan menemukan pembenarannya untuk dijalankan, karena ada jaminan bahwa petani penerima manfaat tidak akan melepaskan tanahnya, sebab skemanya bukan hak milik. Di Jawa, memang sistem kepemilikan lahan secara individu sudah lazim dan jamak terjadi, sementara di luar Jawa polanya masih informal, namun saat ini justru sedang menuju proses ke arah individualisasi, padahal kritik kebijakan tersebut (individualisasi tanah) telah banyak diajukan para pakar (Platteau 1996), sementara kita semakin mengukuhkan model Soto yang meyakini hak individu (sertifikasi) merupakan pilihan terbaik dalam menyelamatkan tanah (Soto 2001). Skema pemanfaatan hutan bagi petani (khususnya Jawa) adalah dalam kerangka menjaga wilayah tani sekitar hutan agar tidak berubah peruntukan dan pemanfaatannya.

Pengalaman Indonesia, puluhan tahun pasca lahirnya UUPA (khususnya pasca 1965), jalannya RA lebih banyak pada praktik “prosedural” (administratif) yang selama ini dikenal dengan skema redistribusi tanah, bukan “redistribusi untuk penataan”, bahkan direduksi menjadi lebih sederhana, “legalisasi aset”. Harus diakui dalam praktik redistribusi (utamanya di Jawa), yang terjadi di lapangan lebih banyak penegasan hak yang sebelumnya sudah dikuasai masyarakat puluhan tahun, sehingga angka-angka redis yang muncul tidak merubah secara signifikan struktur penguasaan tanahnya, karena pada dasarnya tanah-tanah itu sudah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat untuk membangun ekonominya. Cara tersebut tidak banyak membantu mengurangi dan menyelesaikan ketimpangan struktur penguasaan tanah dan konflik agraria yang tiap tahun semakin bertambah, bahkan semakin meluas pada semua

sektor baik ranah hutan maupun non hutan (Rachman 2013). Keruwetan itu kini semakin bertambah dan negara kesulitan mengurai benang kusutnya akibat tumpang tindih peraturan dan *overlapping* pengaturan kewenangan (Sumardjono 2011). Saat ini, yang mungkin dilakukan oleh negara adalah mengurai secara parsial, karena “mendetoks” secara keseluruhan—penataan penguasaan—akan menjadi bayang-bayang menakutkan bagi elite negara, yakni konflik horizontal.

Berangkat dari situlah gagasan memperbaiki secara parsial kemudian menjadi cara yang harus ditempuh para pengambil kebijakan. Niat mulia meredistribusi hak atas tanah kepada masyarakat yang membutuhkan harus digeser dengan berbagai skema yang mudah dikerjakan. RA harus didefinisikan ulang sesuai realitas Indonesia hari ini, karena mengandalkan penataan struktur penguasaan tanah dan redistribusi dengan status hak milik selain kesulitan akibat terbatas pada objek haknya (TORA) juga sulit untuk mendapatkan dukungannya.

Pada objek TORA lainnya, Kementerian ATR/BPN tidak punya cara yang efektif untuk menemukan rumus penyelesaian atas tanah kelebihan maksimum dan *absentee* (Perpu 56/1960). Padahal dua ranah itu jika digarap dengan benar yang akan menjadi *core* sentral penataan struktur penguasaan tanah pertanian sebagaimana amanat UUPA. Tentu saja liberalisasi kebijakan pemberian tanah skala luas kepada investor harus dikontrol dan ditinjau kembali, sebab ranah itu ikut menyumbang besar atas ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia. Presiden Jokowi tampak memulai dengan membatasi secara ketat pemberian lahan skala luas kepada korporasi<sup>1</sup>, juga telah melakukan moratorium sawit (Inpres No. 8/2018) yang salah satunya untuk mencegah akumulasi lahan pada kelompok tertentu, sehingga memperparah ketimpangannya.

---

<sup>1</sup> Sejak berkuasa tahun 2014 hingga hari ini, Jokowi-JK mengklaim belum pernah mengeluarkan izin HTI dan HGU skala luas kepada korporasi, yang diakui sebagai bentuk keberpihakannya kepada petani kecil sekaligus menunjukkan pilihan arah dan politik kebijakannya. Namun klaim itu penting untuk di cek, beberapa informasi menyebutkan ATR/BPN pada periode tersebut juga mengeluarkan HGU untuk sawit, walau sebagian Izin Lokasinya dikeluarkan pada periode sebelumnya, bukan pada masa pemerintahannya.

Banyak pandangan mempersepsikan, Kementerian ATR/BPN jika bersentuhan dengan hak-hak tanah skala luas seperti Hak Guna Usaha (HGU) relatif sulit “menyentuh” karena alas hak dari HGU begitu kuat (UUPA Pasal 28-33 dan PP 40/1996) plus kekuatan modal yang ada di baliknya. Bahkan untuk kasus tanah terlantar dari tanah bekas HGU pun ATR/BPN masih sulit untuk memanfaatkan sebagai objek RA. Oleh karenanya, wajar dalam Nawacita Jokowi-JK, agenda RA dengan alokasi lahan 9 juta hektar<sup>2</sup> yang terbesar masih dari tanah bekas hutan (4,5 juta hektar) (SK Menteri LHK Nomor 180/2017 jo No. 3154/2018 revisi II, dan jo No. 8716/2018 revisi III) akibat kesulitan mencari objek TORA dari lahan non hutan. Penulis meyakini, ATR/BPN tidak cukup bernyali untuk menata struktur penguasaan lahan secara radikal atau gradual sekalipun, sebab secara hitungan politik tidak akan menguntungkan, khususnya untuk rezim penguasa.

Di luar itu, Kementerian ATR/BPN juga merupakan lembaga yang belum banyak berubah, sekalipun sudah menjadi kementerian. Nafas transparansi dalam lembaga ini belum berhasil diwujudkan secara memadai, padahal publik sangat berharap ATR/BPN berubah dan melibatkan publik dalam banyak kebijakan agar dukungannya selama ini tidak disia-siakan. Salah satu contoh yang menjadi ganjalan adalah sulitnya ATR/BPN membuka akses hak atas tanah berbasis HGU milik pengusaha-pengusaha yang bermasalah, sebab sejauh ini banyak konflik di daerah akibat ATR/BPN tidak membuka secara transparan keberadaan HGU tersebut. Sekalipun sudah digugat ke pengadilan oleh Forest Watch Indonesia (FWI) dan kalah sampai tingkat kasasi di Mahkamah Agung (Rosali-

---

<sup>2</sup> Harus dipahami bahwa, program RA 9 juta hektar yang diagendakan ATR/BPN hanya sekitar 4.5 juta hektar, karena separuhnya dalam agenda resmi adalah legalisasi aset. Artinya ATR/BPN mencoba mendesain legalisasi aset lewat apa yang selama ini tanah-tanah yang sudah dikuasai masyarakat, baik melalui perambahan, transmigrasi, maupun pendudukan lahan-lahan bekas hak lainnya. 4.5 juta Hektar itu dikenal dengan legalisasi aset. Jadi bukan RA dalam pengertian substantif, tetapi administratif, karena hanya penguatan aset, dengan harapan ada tindak lanjut meningkat menjadi pendampingan pembukaan akses, khususnya permodalan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

na & Naggara 2017), Kementerian ATR/BPN masih bertahan tidak mau membuka secara luas akses ke publik terhadap tanah-tanah skala luas (HGU) yang menjadi sumber konflik. Persoalan ini menjadi penilaian tersendiri bagi Kementerian ATR/BPN di mata publik, karena dianggap tidak memiliki niatan serius membenahi persoalan agraria yang *crowded*, padahal prasyarat itu dibutuhkan oleh ATR/BPN untuk menjadi lembaga yang bertanggung jawab dan kredibel. Pada konteks itu juga kita meyakini, prasyarat RA bisa berjalan dengan baik jika ATR/BPN membuka diri dan mau mendengar banyak pihak, terutama terkait objek TORA yang banyak diusulkan oleh masyarakat dari bawah dengan pendekatan RA *by leverage*, RA berbasis lahan-lahan yang sedang bersengketa atau konflik (Soetarto, Sihalohe & Purwandari 2007, Kartika 2018).

Penataan tanah-tanah *absentee* dan kelebihan maksimum diyakini banyak pihak akan menimbulkan gejolak sosial politik dan itu dianggap memiliki resiko yang tinggi. Di sisi lain, sebenarnya negara tidak memiliki dana untuk mengambil (mengganti) tanah-tanah tersebut, tentu saja membutuhkan anggaran yang cukup besar. Oleh karena itu pilihan kebijakan yang diagendakan lebih pada pemanfaatan lahan-lahan yang minim resiko. Kerumitan dan kesulitan itu disadari betul oleh Joko Widodo dan melirik skema RA dalam berbagai bentuk untuk menjawab atas kebutuhan rakyat akan tanah. Jokowi mencoba memperluas makna RA dari yang selama ini dilaksanakan yakni “redis tanah-tanah non hutan dengan skema hak individu” tetapi kemudian juga meluaskan ke “tanah-tanah hutan”, khususnya hutan negara dengan skema Perhutanan Sosial (PS) dalam bentuk izin pemanfaatan.

## **B. Model dan Kebijakan Reforma Agraria Jokowi-JK**

Narasi dan argumen di atas dibangun berdasarkan realitas sosial politik dan ekonomi yang terus berkembang di Indonesia. Para pengambil dan pelaksana kebijakan terpojok atas angka-angka yang sering muncul di media tentang timpangnya Indeks Gini penguasaan tanah di Indonesia. Sekalipun tidak ada data resmi yang meyakinkan namun indikasi-indikasi ketimpangan akut itu nyata dan menjadi pemandangan sehari-hari. Realitas itu “menggerogoti” kewibawaan pemerintah di mata masya-

rakat (Jalil 2016).<sup>3</sup> Setara dengan data ketimpangan itu, muncul konflik agraria/tenurial yang masif, di sisi lain pada saat bersamaan, pemerintah dengan mudah pula mengeluarkan izin-izin penguasaan lahan skala luas, baik Hak Guna Usaha (HGU), Izin Usaha Pertambangan (IUP), Hutan Tanaman Industri (HTI), dan izin lainnya (KLHK 2018). Realitas yang berlawanan ini sangat ironis dan terus menjadi beban bagi negara. Oleh karena itu butuh terobosan bagaimana mengurangi ketimpangan dan konflik tenurial yang terus menerus di-*blowup* sebagai isu yang menyudutkan.

Berangkat dari analisis dan argumen tersebut kemudian melahirkan skema kebijakan Jokowi-JK. Penulis akan menjelaskan secara detail bagaimana kebijakan itu lahir dan diterapkan untuk kepentingan pembangunan dan kemandirian ekonomi petani khususnya berbasis desa, baik pada distribusi hak individual, kolektif, maupun skema izin pemanfaatan. Skema ini disusun berdasarkan argumen yang dibangun oleh pemerintah dengan asumsi bahwa penataan lahan akan menjadi jawaban bagi kebutuhan masyarakat. Secara garis besar ada tiga objek dalam skema RA era Jokowi-JK: Legalisasi Aset, Redistribusi Aset, dan Legalitas Akses. Tiga skema tersebut saat ini sedang menjadi fokus pemerintah dalam bentuk program kegiatan yang dijalankan di seluruh Indonesia. Sayangnya, sejauh ini legalisasi aset yang diperdebatkan sebagai bukan program RA justru lebih menonjol dibanding redistribusi aset, padahal legalisasi aset tidak memiliki argumen untuk menata ketimpangan, kepemilikan, dan penguasaan tanah bagi masyarakat Indonesia. Legalisasi aset hanya menegaskan hak atas tanah-tanah yang sudah dikuasai oleh masyarakat. Program legalisasi tidak akan merubah struktur penguasaan lahan, karena ia terkait hak atas tanah warga. Secara lebih jelas, skema di bawah ini menggambarkan program dan capaian. Penulis akan mencoba menguraikan satu persatu tiga agenda besar tersebut pada sub bab berikutnya.

---

<sup>3</sup> Menteri ATR/BPN Sofyan Jalil pada tahun 2016 pernah merilis gini rasio penguasaan tanah di Indonesia mendekati angka 0,58. Artinya, sekitar 1% penduduk menguasai 58% sumber daya agraria, namun tidak pernah ada penjelasan detail darimana angka itu diperoleh dan siapa yang melakukan kajian.

milik masyarakat dianggap sebagai RA. Jika kita merujuk referensi pokok, tidak ada satu argumen pun yang mendukung statemen di atas, bahwa RA adalah legalisasi aset tanah-tanah masyarakat. Lalu darimana argumen itu dibangun? Karena muncul dalam Perpres, maka harus dirunut dan dijelaskan makna di balik pasal tersebut. Akan tetapi karena Perpres tidak memiliki bagian penjelasan untuk pasal-pasal yang multitafsir dan harus merunut notulensinya (*memorie van toelichting*) dalam rapat-rapat pembahasan.

Penulis menduga, lahirnya Pasal 1 butir 4 di atas sebagai bentuk politik praktik kebijakan, karena program besar yang diinisiasi oleh negara harus diwadahi dalam sebuah peraturan. Di sisi lain, dampak sertifikasi hak milik masyarakat yang dilakukan secara masif, yang saat ini dikenal dengan PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) cukup memberikan kredit poin bagi penyelenggara negara. Setidaknya, PTSL menjadi isu yang begitu luas dan disambut oleh publik (murah dan cepat), sementara pemerintah mendapat *feedback* dari hasil kerja keras tersebut. Hal lain, RA juga dimaknai sebagai penataan dan legalisasi aset yang juga menysar lahan transmigrasi yang masih banyak belum bersertifikat, sehingga dimasukkan dalam skema RA. Legalisasi tanah transmigrasi juga menjadi program strategis nasional yang masuk dalam RPJMN Jokowi-JK, sehingga harus diwadahi, dan skema yang paling tepat untuk memberikan ruang itu adalah RA (Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah-P4T). *Feedback* lain yang cukup penting didapatkan oleh negara adalah pergerakan ekonomi, karena terbukanya akses modal bagi pemilik sertipikat, dan itu artinya menggerakkan perputaran ekonomi masyarakat (Romi dkk, 2018).

Penafsiran lain sangat dimungkinkan dan secara akademis dapat dipertanggungjawabkan. Legalisasi aset merupakan dasar dari penataan pertanahan untuk mewujudkan basis data yang lengkap. Untuk menciptakan administrasi pertanahan yang baik yakni dengan mendaftarkan semua tanah masyarakat secara lengkap, agar pemerintah memiliki data secara valid. Konsekuensi lain dari kelengkapan data tersebut bisa dimanfaatkan untuk menata ulang P4T di Indonesia. Kondisi itu mempermudah pemerintah menyelesaikan tanah *absentee* dan kelebihan maksimum.

Dua objek TORA yang selama ini sulit diselesaikan karena ketidaktersediaan data secara memadai. Dalam Pasal 7 butir k Perpres 88/2018 menyebutkan, objek TORA salah satunya adalah tanah *absentee* dan kelebihan maksimum. Argumen penjelas itu masih sumir, akan tetapi sangat *reasonable* jika dilihat dari substansi persoalan, karena tanah masyarakat dalam Perpres 86/2018 tidak masuk dalam salah satu objek TORA, hanya menjadi bagian dari pendefinisian RA.

Kembali ke skema legalisasi aset di atas, terdapat 4.5 juta hektar (sekitar 18 juta bidang) dari target legalisasi aset yang terdiri atas dua skema, pertama program sertifikasi tanah rakyat Prona/PTSL seluas 3,9 juta hektar, kedua sertifikasi lahan transmigrasi yang belum bersertipikat seluas 0,6 juta hektar. Dua skema ini masuk dalam RPJMN 2015-2019 yang artinya akan dikerjakan oleh pemerintah dalam satu periode kepemimpinan. Lalu sejauhmana proyek tersebut telah diselesaikan? Dalam laporan resmi yang sedikit berbeda antara Sekretaris Jenderal ATR/BPN dan Dirjen Infrastruktur Keagrarian ATR/BPN pada Rapat Kerja Nasional tanggal 6-8 Februari 2019 disampaikan capaian kinerja legalisasi aset bidang Prona-PTSL dan transmigrasi sejak 2015-2018 sudah sekitar 70% dengan rincian sebagai berikut: Peta Bidang Tanah (PBT) 16,49 juta bidang ( $\pm$ 3,51 juta Ha) dan penerbitan sertipikat 12,42 juta sertipikat ( $\pm$ 3,13 juta Ha) (Dirjen IK ATR/BPN 2019, 5, Sekjen ATR/BPN 2019, 3). Jika dilihat dari penerbitan sertipikat sudah diangka 12,42 juta sertipikat, artinya capaian itu ditempuh dalam waktu kurang dari 4 tahun sejak RPJM ditetapkan dan angka terbesar disumbang oleh program PTSL yang dijalankan sejak 2017. Suatu pencapaian yang sangat tinggi dibanding tahun-tahun sebelumnya.

Sementara pada skema program tanah transmigrasi capaiannya relatif rendah, yakni 70.412 bidang atau sekitar 47.176 Ha dengan total prosentase 7.86% (Sekjen ATR/BPN 2019, Dirjen Penataan ATR/BPN 2019). Skema di atas (gambar 1) menggambarkan target dan capaian tahun 2018 serta target dan capaian selama 4 tahun. Capaian tahun 2015-2016 jika dilihat secara rinci masih sangat rendah, baru mulai tahun 2017-2018 mengalami peningkatan yang sangat signifikan, karena dua tahun terakhir, program Prona-PTSL dilakukan secara masif di seluruh Indonesia.

Dari proyek RA dengan skema program legalisasi aset yang ditetapkan 4.5 juta hektar dalam dua program, tampaknya legalisasi aset akan terpenuhi pertengahan tahun 2019, namun untuk transmigrasi masih jauh dari target yang ditetapkan. Kedua program tersebut memiliki karakteristik persoalan yang berbeda, Prona-PTSLS relatif tidak banyak memiliki kendala karena sertifikasi tanah-tanah masyarakat sebagai program strategis didukung oleh semua *stakeholder* dan lebih mudah mengidentifikasi lahan masyarakat, sementara problem tanah transmigrasi relatif rumit karena sisa-sisa persoalan masa lalu yang belum diselesaikan. Misalnya di sebagian Jambi dan Sumatera Selatan terdapat beberapa persoalan terkait tanah transmigrasi: terdapat lahan-lahan transmigrasi yang belum dikeluarkan dari kawasan hutan, terdapat tanah transmigrasi dengan status HPL milik pemda yang memiliki tanah sisa dan dimanfaatkan masyarakat, terdapat HPL yang terbit berbeda dengan tanah yang digunakan oleh masyarakat, terdapat objek yang dikuasai tidak sesuai dengan peta yang dikeluarkan atau ketidaksesuaian antara objek dan subjek, terdapat perbedaan subjek yang diusulkan oleh Dinas Transmigrasi (daerah) dengan yang menguasai tanah, pemahaman pemerintah setempat yang berbeda-beda terhadap keberadaan tanah transmigrasi, misalnya untuk menerbitkan sertifikat harus ada rekomendasi dari bupati atau Pemda setempat padahal tidak ada bukti pelimpahan/penunjukan kewenangan, dan persoalan-persoalan transaksi antara warga setempat dengan pembeli di bawah tangan yang tanpa bukti apapun. Banyaknya problem itu menjadi salah satu kendala lambannya capaian di bidang transmigrasi. Tabel berikut menunjukkan capaian antara target dan capaian yang cukup jauh sepanjang 20-15-2018.

Tabel 1. Target dan Capaian Legalisasi Aset Transmigrasi, 2015-2018  
(Total Target dalam RPJMN 600.000 Hektar)

Tahun	Target	Realisasi	Dalam Hektar	Target dan Capaian dalam RPJMN
Target	(bidang)	(Bidang)		
2015	11.000	10.900	7.303	
2016	10.000	8.059	5.399,53	70.412 bidang
2017	29.285	9.119	6.110	47.176 ha
2018	100076	42.334	28.363,78	7,86%

Sumber: Direktorat Jenderal Penataan Agraria, Kementerian ATR/BPN, 2019.

Persoalan kelambatan sertifikasi di atas menjadi serius karena ada beberapa persoalan tersendiri di antara *stakeholder* yang diberikan mandat untuk menyelesaikannya. Lewat SKB Dua Menteri No. KEP.271/MEN/XII/2008 dan 10-SKB-BPN RI-2008 satu sisi memudahkan, dimana ATR/BPN hanya bekerja diawal (penerbitan HPL) dan diujung (penerbitan sertipikat hak), namun di sisi lain dikunci dengan penyiapan peta kerja dan dokumen yang harus disiapkan oleh Kementerian Transmigrasi. Hal ini dalam beberapa kasus justru menjadi penghambat bagi lahan-lahan masyarakat yang belum bersertipikat padahal lokasi lahan transmigrasi sudah memiliki Hak Pengelolaan (HPL). Dalam Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 tentang PTSL, lahan transmigrasi yang bisa dikerjakan oleh ATR/BPN hanya untuk lahan-lahan yang sudah ber HPL dan oleh Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi telah dikualifikasikan bukan lagi sebagai daerah transmigrasi. Pandangan ini menjadi penghambat bagi wilayah-wilayah transmigrasi yang belum memiliki sertipikat dan tidak bisa dilakukan percepatan.

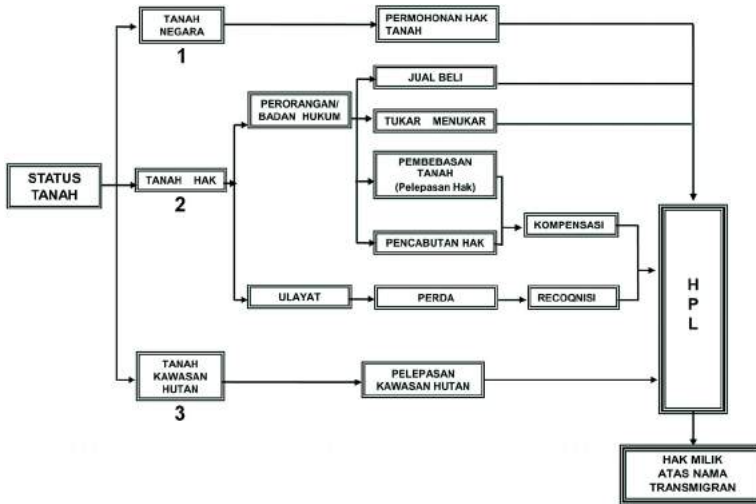
Kajian dan temuan penulis di beberapa wilayah seperti Sumatera Selatan, Jambi, Sumatera Barat, dan Riau menunjukkan bahwa problem tanah transmigrasi relatif rumit karena masih banyak sisa-sisa persoalan masa lalu yang belum diselesaikan. Sedikitnya ada sebelas persoalan yang berhasil penulis identifikasi dan *crosscheck* di lapangan: *Pertama*, masih terdapat lahan-lahan transmigrasi yang statusnya belum dikeluarkan dari kawasan hutan; *kedua*, terdapat tanah transmigrasi dengan status HPL milik pemda yang memiliki tanah sisa (restan) dan dimanfaatkan masyarakat; *ketiga*, masih terdapat lahan transmigrasi yang belum diterbitkan HPL-nya; *keempat*, terdapat HPL yang terbit berbeda dengan tanah yang digunakan oleh masyarakat; *kelima*, terdapat objek yang dikuasai masyarakat tidak sesuai dengan peta yang dikeluarkan atau ketidaksesuaian antara objek dan subjek; *keenam*, terdapat perbedaan subjek yang diusulkan oleh Dinas Transmigrasi (daerah) dengan yang menguasai tanah (sudah terjadi peralihan); *ketujuh*, pemahaman pemerintah setempat yang berbeda-beda terhadap regulasi terkait tanah transmigrasi, misalnya untuk menerbitkan sertipikat harus ada rekomendasi dari bupati atau Pemda setempat padahal tidak ada bukti pelimpahan/penunjukan

kewenangan; *kedelapan*, status tanah berkonflik yang tipologi konfliknya berbeda-beda, *kesembilan*, Departemen Transmigrasi (pusat dan daerah) tidak memiliki dokumen pendukung yang memadai (peta dan daftar peserta), *kesepuluh*, makelar, masyarakat, dan para pemain tanah ikut terlibat dalam lahan-lahan transmigrasi, dan *kesebelas*, persoalan transaksi antara warga setempat dengan pembeli di bawah tangan yang tanpa bukti apapun. Banyaknya problem itu menjadi salah satu kendala lambannya capaian di bidang transmigrasi.

Beberapa persoalan di atas tidak mudah diselesaikan karena perbedaan penafsiran dan aturan hukum yang tidak *clear* terhadap status tanah tersebut, di sisi lain belum ada terobosan hukum untuk menyelesaikan tanah-tanah dimaksud. Catatan kendala di atas menjadi salah satu penjas mengapa legalisasi aset pada lahan-lahan masyarakat dan pemukiman transmigrasi mengalami pelambatan. Tentu saja masih terdapat beberapa persoalan tumpang tindih, dan konflik penguasaan pada masing-masing objek dan subjeknya, serta belum *clear and clean* pada beberapa kasus kepemilikannya.

Pada tahun 2019 muncul terobosan hukum untuk mempercepat penyelesaian tanah transmigrasi. Dalam penjelasannya, Direktur Land-reform Arif Pasha mengatakan, untuk tanah-tanah transmigrasi di bawah lima tahun maka penyelesaiannya wajib terlebih dahulu dilakukan sertifikasi HPL induknya terlebih dahulu, baru kemudian disertifikasi perbidang untuk masyarakat yang menguasai sesuai bukti yang ada. Sementara untuk lahan transmigrasi yang lebih dari lima tahun maka bisa dilakukan pensertipikatan langsung melalui usulan Dinas Transmigrasi setempat dan rekomendasi bupati (Pasha, 2019). Faktanya, untuk tanah-tanah transmigrasi yang lebih dari lima tahun mengalami banyak persoalan karena berbagai persoalan sebagaimana penulis jelaskan di atas. Dinas transmigrasi mengalami kesulitan mengidentifikasi objek dan subjek sesuai dengan data yang dimiliki, sehingga mengalami pelambatan. Inti problem utamanya adalah persoalan basis data yang dimiliki oleh Dinas Transmigrasi tidak memadai, baik objek, subjek, peta, dan persil-persilnya sehingga mengalami kesulitan untuk menyelesaikannya. Di sisi lain, banyak masyarakat yang melakukan transaksi jual beli atau

terkait hak atas tanahnya. Periode Jokowi-JK menargetkan penyelesaian sisa-sisa persoalan tersebut sampai tahun 2019 ini. Berikut proses penyelesaiannya atau pendaftaran haknya sebagaimana alur berikut.



Gambar 6. Alur Proses Legalisasi Tanah Transmigrasi Berdasarkan Status Tanahnya.

## 2. Redistribusi Aset

Redistribusi tanah merupakan program yang bisa disebut sebagai Reforma Agraria, karena re-dis memiliki semangat untuk menata ketimpangan penguasaan tanah. Di dalam redistribusi terkandung semangat bagaimana negara hadir untuk berpihak kepada yang lemah dan menata penguasaan kepemilikan tanah, khususnya tanah pertanian. Re-dis merupakan program yang tidak pernah absen di Kementerian ATR/BPN, program ini selalu ada walau skala luasannya tidak selalu besar, karena bergantung pada objek yang akan diredis. Di Indonesia, ada banyak objek re-dis, namun tidak benar-benar *clear and clean*, sehingga sulit untuk ditetapkan sebagai objek RA, khususnya wilayah-wilayah konflik di perkebunan, kehutanan, dan tambang.

Secara umum, objek re-dis (TORA) dalam Perpres 86/2018 ada 11 objek, namun penulis mencoba mengelompokkan ke dalam tiga objek: *pertama*, tanah negara murni, *kedua*, tanah bekas hak dan atau izin (HGU dan HGB yang tidak diperpanjang, tanah bekas tambang di luar kawasan hutan), *ketiga*, tanah *absentee*-tanah kelebihan maksimum yang telah

dilepaskan sesuai PP 224/1961. Tanah negara murni kebanyakan dari pelepasan kawasan hutan, sementara objek kedua terbanyak adalah tanah bekas hak, khususnya HGU. Pada kasus HGU, kebanyakan adalah tanah-tanah yang ditelantarkan kemudian menjadi konflik, dan HGU yang tidak diperpanjang lagi. Pada tanah terlantar, negara tidak serta merta bisa redistribusi, ada proses yang harus diselesaikan terlebih dahulu, begitu juga dengan HGB. Sementara tanah *absentee* dan kelebihan maksimum sejauh ini sangat kecil berhasil diurus oleh ATR/BPN untuk dijadikan objek RA, karena mekanisme itu tidak lagi ditempuh untuk mendapatkan tanahnya. Kantor pertanahan maksimal mencegah agar lahan pertanian tidak *absentee*, sementara untuk kelebihan maksimum jarang diurus oleh ATR/BPN.

Di bawah ini akan dirinci program redistribusi aset yang menjadi target pemerintah Jokowi-JK yang total luasannya 4.5 juta Ha. Terdapat dua skema redis yang saat ini sedang diproses dan dikerjakan oleh pemerintah. Dari dua skema tersebut objek yang muncul adalah tanah bekas hak atau secara keseluruhan disebut lahan kawasan non hutan dan objek dari tanah negara pelepasan kawasan hutan. Sementara dalam tanah pelepasan kawasan hutan juga terdapat skema PTKH, yang juga akan penulis jelaskan tersendiri. Dua skema ini sedang berproses dan target terbesar ada di tanah pelepasan kawasan hutan, yakni 4.1 juta hektar dan sisanya 0,4 juta hektar redis yang berbasis pada tanah kawasan non hutan. Objek redis yang masuk dalam skema kawasan non hutan hanya ditarget dalam dua objek, ex-HGU dan tanah terlantar, sementara objek lainnya tidak berani disentuh oleh Kementerian ATR/BPN, seperti tanah *absentee* dan kelebihan maksimum, padahal kedua objek ini jika digarap luasannya cukup signifikan. Seharusnya ex-HGB bisa dijadikan objek, akan tetapi memang objek tersebut dianggap tidak signifikan.

### ***a. Redistribusi ex-HGU dan Tanah Terlantar***

Skema pertama dari program redistribusi adalah program yang sangat dinantikan oleh masyarakat yang membutuhkan tanah, karena seharusnya secara teori, pihak yang akan menerima redis adalah mereka-mereka yang tinggal di sekitar hutan atau HGU namun tidak memiliki

tanah dan mereka yang tidak *landless* atau petani penggarap, atau memiliki tanah namun sangat kecil, serta buruh tani sebagaimana disebutkan dalam PP 224/1961. Pada objek ex-HGU yang tidak lagi diperpanjang relatif mudah karena seharusnya ATR/BPN memiliki pengalaman panjang dalam hal redistribusi aset pada tanah bekas HGU. Ketika objeknya sudah *clear and clean*, ATR/BPN tinggal menetapkan tanahnya sebagai objek TOL dan menentukan pula subjeknya, baru kemudian dilanjutkan pada proses-proses meredistribusi kepada subjek yang sudah ditentukan. Subjek penerima RA sebagaimana dijelaskan dalam Perpres 86/2018, Pasal 12 butir 3, terdapat 20 pihak yang bisa menerima redistribusi tanah.

Objek lain yang efektif saat ini bisa dijalankan adalah skema plasma bagi perusahaan untuk masyarakat sekitar. Tahun 2012, Hendarman Supandji mengeluarkan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan No. 2 Tahun 2012 yang isinya sebagaimana Pasal 5 menyatakan, “untuk pengajuan HGU baru dan perpanjangan, calon pemegang hak harus membangun kebun plasma untuk masyarakat sekitar minimal 20% dari perolehan hak”. Edaran ini kemudian diperkuat oleh Menteri Sofyan Jalil melalui Permen ATR/BPN No. 7 Tahun 2017 sebagaimana termuat dalam Pasal 40 dengan maksud yang sama. Artinya, hal ini sejalan juga peraturan KLHK P.51/2016 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi, dimana setiap melepaskan kawasan hutan utamanya digunakan untuk perkebunan disyaratkan alokasi 20% untuk masyarakat. Beberapa peraturan ini terkonfirmasi dalam penerapannya di lapangan, relatif efektif, karena pengajuannya bersamaan, sehingga ketika diajukan HGU tanpa menyertakan 20% untuk pembangunan perkebunan masyarakat maka tidak akan diloloskan perizinannya (Komunikasi dengan Sapta, 2019).

Sepanjang 2015-2018, redistribusi tanah ex-HGU dan Tanah Terlantar telah memenuhi target dari yang ditetapkan. Dari jumlah luasan yang ditetapkan 0,4 juta hektar, capaian ATR/BPN telah melebihi dari target yang ditetapkan dalam RPJMN, bahkan sampai tahun 2018 capaiannya sudah melebihi dari target. Capaian itu didapat dari seluruh provinsi di Indonesia kecuali Jakarta dan Bali (tidak terdapat objek RA), dan Kalimantan Utara yang masih bergabung dengan Kalimantan Timur. Secara

keseluruhan capaian distribusi aset dalam empat tahun terakhir sudah melewati target yang ditetapkan dalam RPJM 2015-2019. Tabel di bawah menunjukkan secara rinci target dan capaiannya, dihitung dari tahun 2015-2018 dan target yang ditetapkan dalam RPJMN.

Tabel 2. Capaian Redistribusi Aset, 2015-2018

Kegiatan Reformasi Agraria	Capaian Tahun							
	2015				2016			
	Target		Realisasi		Target		Realisasi	
	Bidang	Bidang	Ha	%	Bidang	Bidang	Ha	%
Redistribusi Tanah	107.150	95.741	69.100	89,35	170.562	143.234	113.650	83,98
	2017				2018			
Redistribusi Tanah	23.925	23.214	13.733	97,03	350.650	282.337	215.089,60	80,52
	Target RPJMN				Capaian RPJMN			
<b>Total</b>	Jumlah				Bidang		Ha	
	400.000 (Ha)				544.526		411.573	
							102,9	

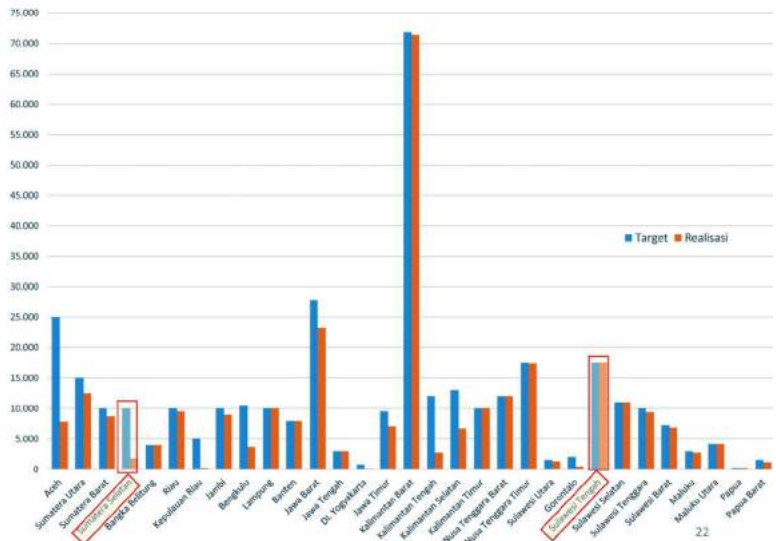
Sumber: Diolah dari data Dirjen Penataan Agraria, 2019.

Tabel di atas menjelaskan bahwa capaian itu meskipun melebihi target namun bukan angka yang fantastis, karena jika dihitung rata-rata pertahun per provinsi, hanya sekitar 3.319,1 hektar pertahun atau 4.391 bidang per provinsi (lihat gambar 4). Angka yang sangat kecil jika dibanding dengan luasan Indonesia serta penguasaan perkebunan oleh korporasi. Menurut penjelasan Dirjen Penataan Agraria, rendahnya capaian itu jika dibanding dengan jumlah luasan Indonesia dan potensi objek TORA disebabkan karena problem SDM, kordinasi antar-*stakeholder*, ketersediaan TORA yang *clear and clean*, dan keterbatasan sarana serta data yang tersedia (Dirjen Penataan Agraria 2019). Problem klasik itu hemat penulis bukan persoalan utamanya, karena dari tahun ketahun yang dihadapi adalah persoalan yang sama, namun lebih pada skala prioritas. Dalam dua tahun terakhir, seluruh SDM ATR/BPN diprioritaskan pada legalisasi aset, dan sepanjang ATR/BPN berdiri, belum pernah terjadi menempatkan redis sebagai skala prioritas, sekalipun saat ini menjadi program startegis nasional. Artinya, keberhasilan redis dan penyediaan TORA tergantung bagaimana SDM dan *roadmap* dibangun, dan bagaimana penyelesaian itu direncanakan. Jika legalisasi aset mampu menggerakkan semua SDM ATR/BPN, tetapi mengapa redis yang

sebenarnya jumlah lahannya tidak terlalu besar sulit menetapkan target yang tinggi? Pertanyaan besar itu sulit dijawab oleh Dirjen Penataan Agraria, karena strategi yang ditetapkan dari tahun ke tahun tidak banyak berubah, tetap menempatkan redis sebagai persoalan rutinitas biasa.

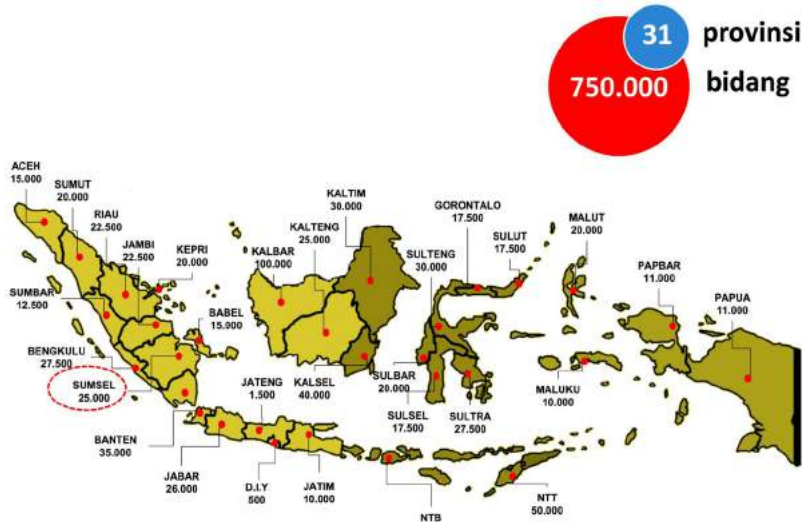
Idealnya, tatkala redis menjadi agenda strategis nasional dan masuk program prioritas, mestinya langkah ekstra perlu ditetapkan, dukungan infrastruktur dan SDM mesti disiapkan, begitu juga agenda pelibatan kepada masyarakat seharusnya diaktifkan. Dalam hemat penulis, hanya butuh tiga tahun untuk menyelesaikan persoalan redis, pertama menyiapkan *roadmap* dan infrastruktur, kedua menyelesaikan semua objek TORA yang tersedia khususnya penyiapan terkait data subjek-objek yang harus disiapkan oleh berbagai stakeholder termasuk pemda dengan semua infrastrukturnya, dan ketiga menggarap secara masif dengan pelibatan SDM yang memadai untuk bekerja di lapangan. Semua tahapan itu harus dipimpin langsung oleh Menteri ATR/BPN dengan memastikan semua tahapan sejak perencanaan dimulai. Tanpa digerakkan dan kontrol langsung oleh menteri, hubungan koordinasi dan kerjasama dengan lintas sektor akan mengalami kendala, karena menteri tidak turun langsung sebagaimana ia melakukan pada program PTSL.

No.	Provinsi	Target Bidang	Realisasi	
			Jumlah	%
1	Aceh	25.000	7.810	31,32
2	Sumatera Utara	15.000	12.446	82,97
3	Sumatera Barat	10.000	8.723	87,23
4	Sumatera Selatan	10.000	1.744	17,44
5	Bangka Belitung	4.000	4.000	100,00
6	Riau	10.000	9.505	95,05
7	Kepulauan Riau	5.000	206	4,12
8	Jambi	10.000	8.972	89,72
9	Bengkulu	10.500	3.679	35,01
10	Lampung	10.000	10.000	100,00
11	Banten	8.000	8.000	100,00
13	Jawa Barat	27.748	23.186	83,56
14	Jawa Tengah	3.000	3.000	100,00
15	DI. Yogyakarta	750	93	12,40
16	Jawa Timur	9.500	7.044	74,15
17	Kalimantan Barat	71.800	71.371	99,40
18	Kalimantan Tengah	12.000	2.716	22,63
19	Kalimantan Selatan	13.000	6.683	51,41
20	Kalimantan Timur	10.000	9.996	99,96
23	Nusa Tenggara Barat	12.000	12.000	100,00
24	Nusa Tenggara Timur	17.500	17.380	99,31
25	Sulawesi Utara	1.500	1.277	85,13
26	Gorontalo	2.000	443	22,15
27	Sulawesi Tengah	17.500	17.499	99,99
28	Sulawesi Selatan	11.000	10.993	99,94
29	Sulawesi Tenggara	10.000	9.385	93,85
30	Sulawesi Barat	7.200	6.814	94,64
31	Maluku	3.000	2.728	90,93
32	Maluku Utara	4.150	4.150	100,00
33	Papua	250	250	100,00
34	Papua Barat	1.500	1.123	74,87
<b>JUMLAH</b>		<b>352.906</b>	<b>283.236</b>	<b>80,26%</b>



Gambar 7. Capaian Redistribusi Aset 2018 per Provinsi. Sumber: Diolah dari data Dirjen Penataan Agraria, 2019.

NO	PROVINSI	TARGET 2019 (bidang)
1	DIJ Jakarta	0
2	Jawa Barat	26.000
3	Jawa Tengah	1.500
4	DI Yogyakarta	900
5	Jawa Timur	30.000
6	Aceh	15.000
7	Sumatera Utara	20.000
8	Sumatra Barat	12.500
9	Riau	22.500
10	Jambi	22.500
11	Sumatera Selatan	25.000
12	Lampung	20.000
13	Kalimantan Barat	100.000
14	Kalimantan Tengah	25.000
15	Kalimantan Selatan	40.000
16	Kalimantan Timur	30.000
17	Sulawesi Utara	17.500
18	Sulawesi Tengah	30.000
19	Sulawesi Selatan	17.500
20	Sulawesi Tenggara	27.500
21	Maluku	10.000
22	Bali	0
23	Nusa Tenggara Barat	50.000
24	Nusa Tenggara Timur	50.000
25	Papua	11.000
26	Bengkulu	27.500
27	Maluku Utara	20.000
28	Banten	35.000
29	Bangka Belitung	15.000
30	Gorontalo	17.500
31	Kepulauan Riau	20.000
32	Papua Barat	11.000
33	Sulawesi Barat	20.000
<b>TOTAL</b>		<b>750.000</b>

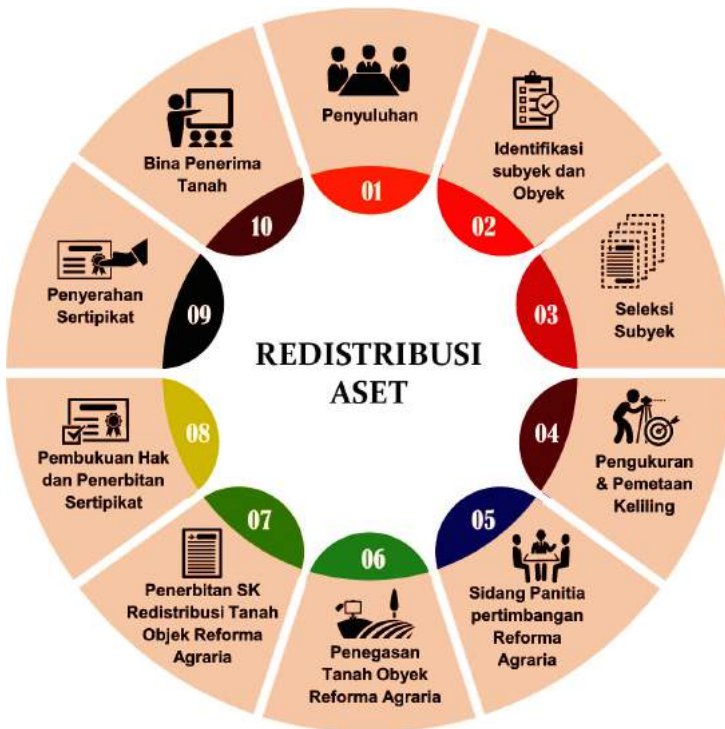


Gambar 8. Target Redistribusi Aset 2019 per Provinsi.  
Sumber: Diolah dari data Dirjen Penataan Agraria, 2019.

Pada tahun 2019, ATR/BPN menetapkan target yang relatif besar, sejumlah 750.000 bidang untuk 31 provinsi dengan sumber TORA-nya dari berbagai objek (lihat Gambar 5). Target ini ditetapkan tidak lagi mengandalkan sumber dari tanah ex-HGU, namun pelepasan kawasan hutan yang dalam catatan KLHK sudah “dilepaskan” sekitar 1 juta hektar di tahun 2018 dan juga inver PTKH. Namun persoalannya, tanah yang dilepaskan tersebut hingga saat ini belum dilakukan verifikasi dan belum semua *clear* di tingkat daerah, artinya pemda dan ATR/BPN tidak serta merta bisa melakukan redistribusi. Kendala ini menjadi tantangan dan Menteri ATR/BPN bersama Menteri KLHK semestinya turun langsung untuk segera menyelesaikan problem tersebut. Jika polanya masih sama sebagaimana seperti tahun 2018, target tersebut sulit untuk diselesaikan, kecuali redis yang bersumber dari tanah hasil inver PPTKH yang sudah dilakukan pada tahun 2018 oleh KLHK dan sebagian kecil dibantu oleh ATR/BPN.

Secara mudah dan sederhana, berikut gambaran alur kegiatan redistribusi aset dari tanah ex-HGU dan terlantar. Setelah dipastikan objeknya maka langkah-langkah yang harus dilakukan oleh ATR/BPN adalah

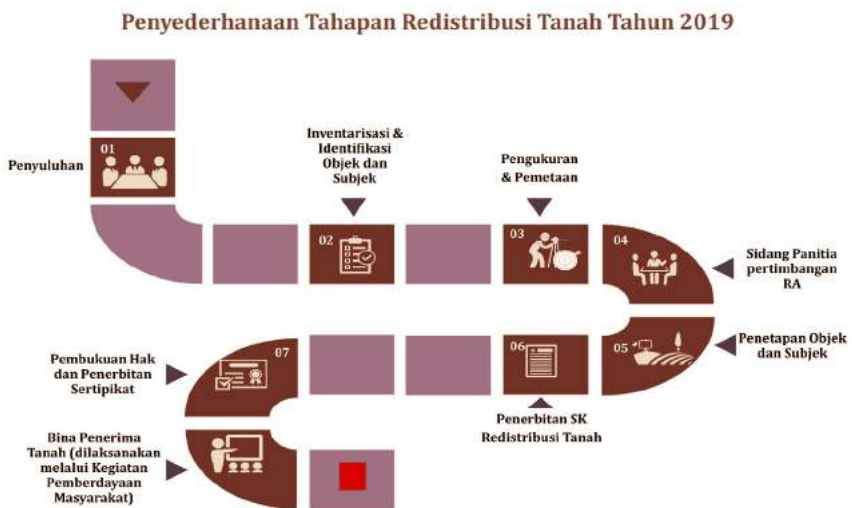
mengerjakan 10 langkah untuk menuju redistribusi kepada masyarakat. Tentu saja langkah ini bisa dilakukan setelah objek TORA-nya tersedia dan status tanahnya *clear and clean*, terutama yang disasar adalah tanah-tanah HGU yang tidak diperpanjang oleh pemiliknya, sehingga statusnya kembali menjadi tanah negara. Namun pada Maret 2019, Dirjen Penataan Agraria mengeluarkan panduan baru dalam alur redistribusi, memangkas 3 langkah menjadi 7 langkah untuk menuju terbitnya sertipikat dan pembinaan bagi penerima program. Dua gambar alur di bawah untuk menunjukkan perbedaannya sekaligus perbandingan dimana letak efisiensinya.



Gambar 9. Alur distribusi aset bersumber dari tanah negara bekas hak.  
Sumber: Dirjen Penataan Agraria Kementerian ATR/BPN 2018.

Secara substansi yang membedakan hanya pada penegasan TOL dan penelitian lapangan, sementara seleksi calon penerima dirubah menjadi penetapan objek dan subjek. Dari sisi substansi hal itu masih bisa diterima karena di dalam penetapan subjek akan terkandung seleksi yang diusulkan oleh masyarakat. Sementara perbedaan lainnya bukan pada

wilayah substansi, misalnya penyerahan sertipikat bisa dimasukkan pada bagian paling akhir bersama dengan pembinaan penerima program sekaligus masuk dalam program pemberdayaan masyarakat. Penegasan TOL tidak dilakukan karena objeknya sudah jelas dan masuk dalam SK KLHK sebagai objek Tol, lain halnya jika lahan tersebut adalah tanah bekas hak (HGU dan HGB), tidak bisa tanpa penegasan lebih dahulu. Begitu juga seleksi penerima, pada objek PPTKH, daftar dan nama penerima sudah cukup *clear* karena dia yang memiliki lahan pemukiman, sehingga tidak perlu lagi diusulkan penerima haknya. Namun pada objek lain yang bukan pelepasan kawasan hutan akan sangat sulit, sebab jika tidak diseleksi berpotensi menyalahi perpres 86 tentang kriteria 20 penerima redistribusi tanah. Pada bagian yang tidak substantif pemangkasan dilakukan tentu akan membuat alur redis semakin lebih simpel dan cepat, namun tidak mengurangi substansi redistribusi aset.



Gambar 10. Alur distribusi aset dalam kebijakan baru 2019.  
 Sumber: Dirjen Penataan Agraria Kementerian ATR/BPN 2019.

**b. Redistribusi Tanah Pelepasan Kawasan Hutan**

Objek TORA yang bersumber dari tanah pelepasan kawasan hutan terdapat banyak kendala dan masih sulit dikerjakan, karena faktor objek dan subjeknya yang belum jelas. Pada ranah ini, KLHK sudah tiga kali mengeluarkan peta indikatif kawasan hutan, pertama dengan SK No. 180/

MENLHK/Setjen/KUM.1/4/2017 seluas ± 4.853.549 Ha pada bulan April 2017, kemudian dilakukan revisi II pada bulan Mei 2018 dengan SK No. 3154/MENLHK-PKTL/KUM/PLA.2/5/2018 seluas ± 4.949.737 Ha, dan Revisi III pada bulan Desember 2018 dengan SK No. 8716/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/12/2018 seluas ± 4.994.334. Perubahan itu karena KLHK menargetkan untuk melakukan revisi dalam setiap 6 bulan sekali, walaupun pada praktiknya tidak persis 6 bulan. Dengan keluarnya SK No. 8716 maka SK 180 dan SK 3154 dianggap tidak berlaku. Dalam SK 8716 sedikit terjadi perubahan luasan area dari SK sebelumnya, namun tidak signifikan, apalagi hanya indikatif, artinya bisa jadi tidak sesuai dengan kondisi realnya di lapangan. Saat dikeluarkan Peta Indikatif (PI) pertama kali (SK 180), Direktorat Penataan Agraria sempat melakukan analisis dan kajian untuk menguji PI yang dikeluarkan, sejauh mana akurasi dan peluang untuk dilakukan redis kepada masyarakat. Hasilnya cukup mengejutkan, karena banyak lokasi dalam Peta Indikatif yang sulit untuk dikerjakan, misalnya lokasi lahan tidak produktif, berada di perbukitan dan jauh dari pemukiman masyarakat, serta beberapa koordinatnya tidak tepat, karena lokasinya ada di lembah dan sungai.

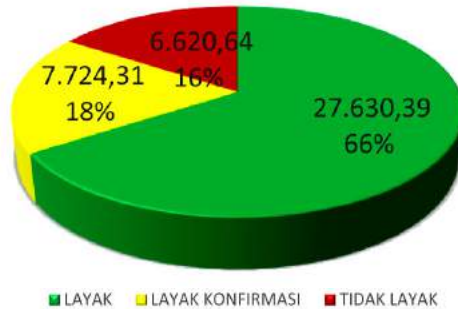
Berikut hasil kajian Direktorat Landreform atas SK No. 180/2017 yang mengklasifikasikan berdasarkan tiga kriteria sederhana yakni: layak, layak konfirmasi, dan tidak layak berdasarkan kondisi tanah dan peruntukannya. Analisis Direktorat Landreform berdasarkan Peta Indikatif yang dikeluarkan oleh KLHK pada tahun 2017 bersumber pada SK 180/2017. Total keseluruhan yang dikeluarkan dalam PI dengan SK 180/2017 adalah 605.579,31 hektar yang tersebar dalam 28 provinsi.



Gambar 11. Pemukiman, Fasilitas Sosial, dan Fasilitas Umum yang dilepaskan dari kawasan hutan berdasarkan PI dalam SK 180/2017. Sumber: Direktorat Landreform 2018.



Gambar 12. Alokasi 20% untuk Kebun Masyarakat yang dilepaskan dari kawasan hutan berdasarkan PI dalam SK 180/2017.  
Sumber: Direktorat Landreform 2018.



Gambar 13. Pemukiman Transmigrasi dan Fasilitas Sosial dan Umum yang dilepaskan dari kawasan hutan berdasarkan PI dalam SK 180/2017.  
Sumber: Direktorat Landreform 2018.

Dalam gambar di atas yang dimaksud layak adalah kondisi tanah yang “dilepaskan” dan siap untuk didistribusikan kepada masyarakat, artinya lahan tersebut bisa diproses lebih lanjut. Sementara layak konfirmasi adalah lahan yang harus dikonfirmasi terlebih dahulu ke lapangan sebelum diambil kebijakan, dan terakhir tidak layak, artinya lahan tersebut memang tidak layak untuk didistribusikan kepada masyarakat, karena posisi dan bentuk tanahnya. Hasil kajian di atas menjadi dasar bagi Direktorat Landreform untuk menggambarkan kondisi dan situasi tanah yang dilepaskan dari kawasan hutan (Komunikasi dengan Fisco 2018).

Kriteria untuk menentukan layak, tidak layak, dan layak konfirmasi terbagi dalam 3 kategori, 1. Pemukiman, Fasum-Fasos; 2. Alokasi 20%

untuk kebun masyarakat dari Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan; 3. Pemukiman transmigrasi beserta fasilitas sosial dan fasilitas umum yang sudah memperoleh persetujuan prinsip. Dalam analisis Direktorat Landreform, hasilnya langsung diarahkan ke program yang mesti dilakukan terhadap tanah-tanah tersebut, namun sejauh ini belum berjalan, kecuali beberapa yang sudah ditindaklanjuti.

Menurut data resmi yang dikeluarkan KLHK lewat Dirjen Planologi, sampai akhir tahun 2018, KLHK sudah melepaskan kawasan hutan sejumlah 1.001.454 hektar namun tentu saja belum ada yang didistribusikan kepada masyarakat.<sup>4</sup> Persoalannya, dari luasan tersebut sebagaimana kajian Direktorat Penataan Agraria, untuk tanah-tanah yang dilepas masih perlu dilakukan verifikasi ke lapangan bersama dengan Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH), termasuk penetapan perubahan tata batas. Verifikasi ini harus dilakukan karena menurut BPKH, salah satu tugas BPKH di daerah adalah melakukan verifikasi terhadap kawasan hutan yang akan dilepaskan, dan proses verifikasi ini akan lebih baik jika dilakukan secara bersama antara ATR/BPN pusat dan provinsi dengan BPKH di mana lokasi lahan dikeluarkan, walaupun tidak ada regulasi yang mengatur hal tersebut. Akan tetapi, setidaknya, jika dilakukan bersama, ATR/BPN yang hilirnya nanti akan melakukan redistribusi memahami secara persis objek dan calon subjeknya.

---

<sup>4</sup> Definisi pelepasan kawasan hutan HPK (Hutan Produksi yang dapat di-Konversi) menurut Permen LHK P.51/Menlhk/Setjen/KUM.1/6/2016 adalah: perubahan peruntukan kawasan HPK menjadi bukan kawasan hutan. Dalam konteks ini apa yang dilakukan oleh KLHK baru mencadangkan untuk Alokasi Penggunaan Lain (APL) berdasarkan rekomendasi dari penelitian/kajian Tim Terpadu (Timdu). Setelah ada usulan dari Pemda baru dilakukan Tata Batas Kawasan Hutan oleh Balai Pemantapan Kawasan Hutan. Proses redistribusi bergantung pada usulan masing-masing daerah terhadap perencanaan penggunaannya dan peruntukannya. Sebagai contoh misalnya, Sumatera Selatan telah dicadangkan tanah kawasan hutan seluas 45 ribu hektar, namun hingga kini statusnya belum dikeluarkan tata batas. KLHK akan mengeluarkan tata batas ketika Pemda setempat mengusulkan desain dan perencanaan untuk pemanfaatan lahan. Sepanjang Pemda setempat belum mengusulkan, KLHK tidak akan melakukan perubahan tata batas, atau mengeluarkan dari kawasan hutan. Artinya, grand disain RA untuk tanah pelepasan kawasan hutan menjadi penting bagi Pemda dan ATR/BPN, dan hal ini yang seharusnya dikerjakan oleh GTRA di masing-masing kabupaten/kota.

Pada wilayah verifikasi lahan, persoalan terjadi karena tidak mudah untuk melakukan verifikasi bersama dalam kawasan hutan. Faktanya, jarang bisa terjadi secara cepat proses verifikasi itu dilakukan, karena tidak ada lembaga yang berinisiatif untuk mempercepat verifikasi di lapangan dan menyelesaikan verifikasinya. Seharusnya, jika memang harus diverifikasi secara bersama, maka semestinya ada kepanitiaan di tiap wilayah (provinsi) yang bertugas untuk melakukan verifikasi lahan-lahan yang dilepaskan dari kawasan hutan. Hal ini penting untuk menentukan objek dan subjek calon penerima TORA.

Problem utama dalam program redis tanah pelepasan kawasan hutan selain objek yang belum *clear* adalah komunikasi dan kordinasi antar-sektor. Belum ada mekanisme koordinasi yang dibangun untuk melakukan penyelesaian tanah yang dilepaskan dari kawasan hutan, sementara Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) yang diketuai langsung oleh gubernur di tingkat provinsi dan bupati di kabupaten (belum terbentuk) belum bekerja secara efektif untuk mengelola persoalan TORA dan redistribusinya di masing-masing wilayah. Oleh karena itu, jika tidak dirubah pola dan sistem serta mekanisme kerjanya, target redis dari tanah kawasan hutan sulit untuk diselesaikan. Kemungkinan terbesar yang bisa dilakukan untuk redistribusi lahan adalah hasil inventarisasi dan verifikasi lahan masyarakat dalam kawasan hutan yang diselesaikan dengan mekanisme PPTKH (Perpres 88/2017). Selain itu yang mungkin juga dikerjakan adalah alokasi 20% dari izin HGU yang status tanahnya sudah dilepaskan. Untuk alokasi lahan 20% pada perolehan izin baru tidak mengalami persoalan, namun yang menjadi catatan KLHK adalah perolehan izin-izin sebelumnya yang keberadaan tanahnya belum terdeteksi.

Di lapangan, objek tersebut (20%) mengalami banyak persoalan, karena mayoritas perusahaan tidak memberikan lahan 20% tersebut secara tegas kepada negara berikut peta untuk menunjukkan posisi lahannya, sehingga butuh usaha untuk menagih objek tersebut. Sementara KLHK sendiri sudah merasa melepaskan dan bukan lagi wilayah hutan, sehingga tidak menjadi urusannya, sementara ATR/BPN juga mengalami kebingungan karena tidak merasa menerima lahan dimaksud

sebagai objek RA. Dalam situasi demikian, jauh lebih sulit jika ATR/BPN daerah yang harus menagih objek dimaksud, kecuali gubernur sebagai ketua GTRA yang langsung turun tangan untuk menagih alokasi 20% kepada perusahaan yang mendapat lahan dari pelepasan kawasan hutan. Dengan catatan, datanya jelas baik perusahaan yang memperoleh tanah maupun objeknya.

### c. *Inver PTKH*

Salah satu terobosan yang ditawarkan pemerintah untuk menyelesaikan tanah masyarakat dalam kawasan hutan yakni dengan menerbitkan Perpres No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH). Secara politik sebenarnya KLHK tidak terlalu diuntungkan dengan Perpres di atas, sebab Perpres 88/2017 berpotensi menggerus luasan wilayah hutan, padahal bagi KLHK, dengan melepaskan sebagian kawasan hutan untuk proyek RA sudah sangat mengurangi luasan hutan Indonesia, sementara Perpres 88/2017 kembali berpotensi mengeluarkan kawasan hutan negara menjadi kawasan non hutan. Oleh karena itu, KLHK lebih tertarik dengan proyek Perhutanan Sosial, karena secara *de jure*, tidak mengurangi jumlah luasan kawasan hutan, dan ini memiliki nilai jual secara internasional. Sebagai negara yang mengklaim memiliki hutan tropis cukup luas, KLHK berkepentingan menjaga kepercayaan dunia internasional sebagai negara yang mampu menjaga hutannya sekaligus mampu menurunkan konflik tenurial. Oleh karena itu KLHK lebih nyaman jika mengusung agenda RA-PS untuk menyelesaikan persoalan tenurial kawasan hutan.

Isu-isu global dan perdagangan karbon dunia, terutama Brazil dan Indonesia yang masih memiliki hutan tropis cukup luas sangat diharapkan oleh dunia Internasional untuk mempertahankannya. Kemampuan mempertahankan luasan hutan sebanding dengan produksi O<sub>2</sub>. Negara-negara yang maju industrinya sekaligus maju pula dalam hal merusak lingkungan lewat industri besarnya yang memproduksi *carbon dioksida* (CO<sub>2</sub>). Konsekuensinya, mereka bersedia membayar kompensasi kepada negara yang masih memiliki hutan cukup besar seperti Brazil, Indonesia, dan Amerika Selatan yang mampu menyerap *carbon dioksida* hasil

produksi mereka. Sebab hanya hutanlah yang mampu menyerap secara efektif CO<sub>2</sub> di udara (Muhammad 2012, Fauzi dan Siregar 2019).

Kementerian KLHK paham betul dengan isu dan keuntungan atas perdagangan karbon tersebut, sehingga perlu mempertahankan luasan hutan Indonesia. Karena berdasarkan Protokol Kyoto, setelah tahun 2012 Indonesia diperkenankan terlibat secara aktif dalam perdagangan karbon dunia, dan Indonesia terlibat aktif dalam kesepakatan “Paris Agreement” (Ditjenppi 2018). Oleh karena itu lahirnya Perpres 88/2017 menjadi “ancaman” yang cukup serius, karena di beberapa daerah seperti Sumatera dan Kalimantan, degradasi hutan dan perubahan tutupan hutan terus terjadi dan Perpres ini bisa menjadi salah satu peraturan yang mempercepat pelegalan upaya warga untuk merubah lahan dari hutan menjadi kawasan non hutan.

Dari sisi politik hukum ketatanegaraan, Perpres ini merupakan mandat dari Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, dan mengatur keseluruhan sektor termasuk KLHK. Oleh karenanya, KLHK harus tunduk dan tidak bisa menghindar jika sebuah wilayah harus dikeluarkan dari kawasan hutan. Mungkin tidak akan menjadi persoalan jika konversi lahan hutan ke non hutan hanya sebatas lahan tinggal dan penghidupan, akan tetapi praktik yang dilakukan di banyak wilayah, perambahan hutan dilakukan secara masif dan para pelaku lebih banyak berlindung di balik masyarakat, padahal pelaku sebenarnya terkadang adalah pengusaha-pengusaha besar yang sedang mengincar lahan skala luas untuk pembangunan perkebunan sawit (WWF-Indonesia 2013). Akan tetapi, untukantisipasi banyaknya pihak yang mengajukan, KHLK membatasi setiap kabupaten/kota hanya punya satu kali kesempatan untuk mengajukan tanahnya kepada Tim Inver (Pasal 21 butir 4 Perpres 88/2017).

Terkait dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 kemudian lahir Keputusan Bersama No. 79 Tahun 2014, PB.3/Menhut-II/2014, 17/PRT/M/2014, 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang berada di dalam Kawasan Hutan (sering disebut Perber 4 Menteri) pada 17 Oktober 2014. Keputusan ini nyaris tidak diumumkan karena ego masing-masing kementerian yang tidak “berkehendak” melakukan kordinasi secara memadai, di sisi lain muncul banyak kritikan terhadap keberadaan Perber 4 meteri yang dinilai tidak efektif karena

tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat semua sektor. Atas situasi tersebut Perber didorong menjadi peraturan yang mengikat semua sektor, maka lahirlah Perpres No. 88 Tahun 2017. Sejak dikeluarkan September 2017, awal 2018 sudah mulai dilakukan kordinasi antar lembaga untuk melakukan sosialisasi dan kerja-kerja teknis untuk melakukan inventarisasi tanah-tanah masyarakat dalam kawasan hutan. Praktiknya inventarisasi memang dilakukan sejak sekitar bulan Juli 2018, akan tetapi proses koordinasi dan menentukan Peta Indikatif yang menjadi sumber Objek RA mulai dikerjakan secara serius oleh KLHK sejak awal tahun 2018. Salah satunya adalah menentukan Peta Indikatif bagi 26 Provinsi dan 159 kabupaten/kota yang menjadi target Inventarisasi dan Verifikasi dengan total luasan sekitar 1.69 juta hektar. Total provinsi dan kabupaten sebagaimana tergambar dalam tabel di bawah.

Tabel 3. Target Prioritas Penyelesaian PPTKH Kementerian LHK Tahun 2018

No	Prov	Kabupaten/Kota	Luas (Ha)
1	Aceh	Aceh Timur, Aceh Tamiang, Langsa	22.643
2	Sumatera Utara	Karo, Labuhanbatu Selatan, Labuhanbatu Utara, Langkat, Mandailingnatal, Nias, Nias Barat, Nias Selatan, Nias Utara, Padanglawas, Padanglawas Utara, Samosir, Simalungun	122.248
3	Jambi	Muaro Bungo, Kerinci, Merangin, Muarojambi, Sarolangun, Tanjungjabung Barat, Tanjungjabung Timur, Batanghari, Tebo	12.904
4	Riau	Indragiri Hilir, Indragiri Hulu, Kep. Meranti, Kota Dumai, Kuantansengi	139.719
5	Sumatera Barat	Dharmasraya, Kota Sawahlunto, Limapuluhkota, Pasaman, Pasaman Bar at, Sijunjung, Solok Selatan, Tanahdatar	27.701
6	Kep. Riau	Karimun, Bintan, Kota Batam, Kota Tanjung Pinang	71.870
7	Bengkulu	Bengkulu Utara, Kaur	7.277
8	Kep. Bangka Belitung	Bangka, Bangka Barat, Bangka Selatan, Bangka Tengah, Belitung, Belitung Timur	11.856
9	Sumatera Selatan	Musi Rawas, OKI, OKU Timur, Musibanyuasin, M uaraenim, Musirawas Utara, OKU Selatan, OKU, Pagar Alam, Banyuasin	122.607
10	Kalbar	Bengkayang, Kapuas Hulu, Ketapang, Kuburaya, Landak, Sanggau, Sekadau	109.442
11	Kalsel	Banjar, Barito Kuala, Hulu Sungai Selatan, Hulu Sungai Tengah, Hulu Sungai Utara, Kota Banjarbaru, Kotabaru, Tabalong	119.368
12	Kalteng	Barito Selatan, Barito Utara, Gunungmas, Kapuas, Kotawaringin Timur, Lamandau	324.687
13	Kaltim	Kota Bontang, Kutai Barat, Kutai timur, Penajampaser Utara	25.337
14	Kaltara	Mahinau, Nunukan	13.866
15	Sulawesi Barat	Majene, Mamasa, Mamuju, Mamuju Tengah, Mamuju Utara, Polewalimandar	24.516
16	Sulawesi Selatan	Barru, Enrekang, Luwu, Luwu Utara, Maros, Wajo	31.800
17	Sulawesi Tengah	Banggai, Banggai Kepulauan, Banggai Laut, Buol, Morowali, Morowali Utara, Tojouna-una	58.036
18	Sulawesi Tenggara	Kendari, Kolaka, Kolaka Timur, Kolaka Utara, Konawe, Konawe Kepulauan, Konawe Selatan	76.846
19	Sulawesi Utara	Bolaangmongondow, Bolaangmongondow Selatan, Bolaangmongondow Timur, Kep. Talaud, Minahasa, Minahasa Selatan, Minahasa Utara, Minahasa Tenggara	2.663
20	Gorontalo	Boalemo, Bonebolango, Gorontalo Utara	9.729
21	NTB	Bima, Dompu, Sumbawa, Lombok Barat	8.492
22	NTT	Kupang, Manggarai, Manggarai Timur, Nga da, Sumba Timur, Alor, Kotamadya Kupang, Manggarai Barat, Belu, Lembata, Malaka, Sikka, Sumba Barat Daya, Timor Tengah Utara	13.871
23	Maluku	Buru, Kep. Aru, Kota Tual, Maluku Tengah	35.269
24	Maluku Utara	Halmahera Barat, Halmahera Tengah, Halm ahera Timur, Kota Ternate, Tidore Kepulauan	105.047
25	Papua	Waropen, Deiyai, Jayapura, Kota Jayapura, Mamberamo Tengah, Mamberamoraya, Mappi, Biak Numfor, Nabir e, Tolikara	107.616
26	Papua Barat	Maybrat, Raja Ampat, Sorong, Sorong Selatan, Teluk Bintuni, Teluk Wondama, Kota Sorong, Manokwari	84.914
<b>Total</b>			<b>1.690.327</b>

Sumber: Tim PPTKH 2017

Bagaimana caranya KLHK menentukan PI untuk memetakan lahan warga dalam kawasan hutan? Dirjen Planologi menggunakan citra yang ditafsirkan untuk menentukan lahan-lahan masyarakat. Tentu saja tetap memperhatikan masukan-masukan dari masing-masing BPKH di daerah. Termasuk juga hasil dari penafsiran Tim Dirjen Planologi bisa dilakukan revisi, sebagaimana hal itu dilakukan oleh BPKH Sumsel. Revisi harus dilakukan dengan mempertimbangkan kecukupan luas kawasan hutan setempat, intinya tidak boleh kurang dari 30% dari total kawasan hutan.<sup>5</sup> Dalam Perpres 88/2017, Pasal 8-13 mengatur wilayah yang bisa dijadikan objek PPTKH yang kawasan hutannya masih di atas 30%, jika kurang dari itu maka tidak akan diizinkan. Kebetulan, hampir semua provinsi di Jawa, Bali, dan Lampung dianggap wilayah yang hutannya kurang dari 30%, oleh karena itu di provinsi tersebut tidak dilaksanakan PPTKH.

Berdasarkan pengalaman Sumatera Selatan, Peta Indikatif pertama yang dikeluarkan oleh Dirjen Planologi kemudian diusulkan untuk direvisi oleh BPKH II Sumsel, sehingga mengalami perubahan luasan PI di seluruh Sumsel, hal itu karena PI Sumsel telah mengeluarkan kawasan hutan Sumsel menjadi kurang dari 30%. Berdasarkan data tersebut, BPKH bersama Dinas Kehutanan Provinsi bekerja sebagaimana dilakukan oleh masing-masing wilayah. Artinya mereka bekerja berdasarkan PI yang dikeluarkan KLHK/Dirjen Planologi pusat untuk menjalankan program PPTKH di lapangan.

Sejauh ini sampai akhir tahun 2018, proses-proses PPTKH sudah sampai pada taraf inventarisasi di berbagai daerah. Hanya saja masalahnya adalah sumberdaya yang dimiliki oleh KLHK tidak memadai dan ATR/BPN tidak mampu mensupport secara penuh karena SDM yang dimiliki fokus pada program legalisasi aset. Sebagai contoh misalnya, Sumatera Selatan pada tahun 2018 melakukan inver pada 7 kabupaten<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Dalam UU No. 41 tahun 1999 Pasal 18 mensyaratkan luas kawasan hutan yang harus dipertahankan minimal 30% dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran proporsional, dengan maksud untuk optimalisasi manfaat lingkungan, manfaat sosial, dan manfaat ekonomi masyarakat setempat.

<sup>6</sup> Dari 7 kabupaten yang ditargetkan untuk diinver pada tahun 2018, kemudian 1 kabupaten tidak mengusulkan, sehingga hanya 6 kabupaten yang diinventarisasi dan verifikasi di lapangan.

dan membutuhkan SDM dari ATR/BPN sekitar 70 orang, namun hanya bisa dipenuhi sejumlah 20an orang secara bergantian. Faktanya, di lapangan yang bisa membantu hanya beberapa orang karena ATR/BPN juga kekurangan SDM. Hal ini menyebabkan kelambatan di beberapa kabupaten sehingga sampai akhir 2018 belum berhasil diselesaikan secara keseluruhan. Problem ini semestinya disadari secara bersama, karena perintah Perpres 88/2017 telah dibentuk tim yang melibatkan tenaga utama dari KLHK (BPKH), Dinas Kehutanan provinsi, Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) kabupaten, dan ATR/BPN, namun pada praktiknya kesulitan mengatasi persoalan tersebut. Walaupun pada akhirnya Sumsel mampu menyelesaikan 6 kabupaten dari 7 kabupaten yang ditetapkan, secara kualitas di lapangan mengalami banyak persoalan, terutama SDM, waktu, dan cara kerja untuk memenuhi target (Komunikasi dengan Taufik-BPKH, Imam, Arif, dan Hartono-Ketua Regu Tim Inver, April 2019). Jika 2019 tidak mengalami perubahan model kordinasi dan tata kerjanya, hal yang sama akan kembali menjadi persoalan. Untungnya, tahun 2019 Sumsel hanya akan menginver 3 kabupaten (Kabupaten OKU, Banyuasin, dan Pagar Alam).

Menurut KLHK, terkait sumber TORA yang akan dilakukan inver pada lahan-lahan masyarakat bersumber pada SK No. 180/2017 jo SK No. 3154/2018 jo SK No 8716/2018 (untuk inver tahun 2018 dan 2019). Objek yang akan diinver adalah lahan masyarakat yang masuk dalam kriteria 5 dan 6 yakni pemukiman, fasum fasos, lahan garapan sawah, dan tambak yang masuk dalam Peta Indikatif (Tabel 3). Kriteria ini pada praktiknya kemudian dipersempit hanya pada lahan-lahan garapan masyarakat yang berada di sekitar pemukiman. Jika lahan garapannya sudah jauh dari pemukiman dan warga tidak bisa membuktikan penguasaannya lebih dari 20 tahun, maka rekomendasi yang dikeluarkan cenderung dalam skema PS (Komunikasi dengan Taufik dan Imam Komarodin 2019). Dalam praktik kebijakan di lapangan yang diambil oleh PPTKH, jika tidak masuk dalam PI maka tidak akan dilakukan inver kecuali lahan pemukiman yang mendapat perlakuan khusus. Bagi lahan-lahan masyarakat yang berbetuk pemukiman sekalipun tidak masuk PI tetap akan dilakukan inver dengan rekomendasi perubahan tata batas kawasan hutan (Dinas Kehutanan

Sumsel 2018).<sup>7</sup> Sementara kriteria lain atau di luar kriteria 5 dan 6 akan masuk dalam skema Perhutanan Sosial (KLHK 2018). Tabel berikut menjelaskan kriteria objek dan kebijakan yang akan diambil untuk menyelesaikannya.

Tabel 4. Tujuh Kriteria TORA Kawasan Hutan

No	Kriteria Tanah Objek Reforma Agraria dari Pelepasan Kawasan Hutan	SK. 180 (Ha)	Penyelesaian Kebijakan
1	Alokasi TORA dari 20% Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan	437.937	Diselesaikan dengan Redistribusi
2	Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK) tidak produktif	2.169.960	Diselesaikan dengan Redistribusi
3	Program pemerintah untuk pencadangan pencetakan sawah baru	65.363	LP2B
4	Permukiman Transmigrasi beserta fasos-fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	514.909	Diselesaikan dengan legalisasi aset dan Inver
5	Permukiman, fasos dan fasum	439.116	Diselesaikan dengan Inver
6	Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	379.227	Diselesaikan dengan Inver
7	Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	847.038	Diselesaikan dengan Inver
<b>Jumlah</b>		<b>4.853.550</b>	

Sumber: Diolah dari data KLHK 2018.

Dari 7 kriteria yang ditetapkan di atas, perkembangan progresnya masih jauh dari harapan, baru kriteria 4 yang sudah berjalan dan capaiannya sekitar 7.86%. Kriteria lainnya masih dalam tahapan proses, belum ada capaiannya. Kriteria 5-7 sedang pada tahapan inver di masyarakat, dan hasilnya sebagian sudah sampai pada tahap rekomendasi (OKUS dan OKUT) dan sedang diajukan ke Tim Percepatan PTKH pusat yang dipimpin oleh Menko Perekonomian. Secara prosedur setelah dari Menko Perekonomian baru diajukan ke Menteri LHK untuk ditetapkan statusnya (komunikasi dengan Zubayr, Kepala BPKH Sumsel). Setelah ada kejelasan

<sup>7</sup> Di Sumatera Selatan, dari 6 kabupaten yang sudah melakukan inver terdapat dua kabupaten yakni Ogan Komering Ulu Selatan (OKUS) dan Ogan Komering Ulu Timur (OKUT) yang sudah sampai pada tahapan rekomendasi gubernur (OKUS) untuk dilanjutkan ke Menko Perekonomian. Berdasarkan laporan Tim Inver Sumsel, dua kabupaten tersebut, mayoritas rekomendasi lahan-lahan masyarakat di luar pemukiman adalah Perhutanan Sosial.

status, maka tindak lanjut berikutnya adalah perubahan tata batas kawasan hutan. Setelah perubahan tata batas, selanjutnya tim kadaster ATR/BPN akan turun untuk melakukan pendaftaran dan pemberian sertifikat kepada masyarakat. Pada titik inilah kerja Tim Inver dan redistribusi tanah dianggap selesai setelah melewati beberapa tahapan. Jadi, sejatinya PPTKH tidak meredistribusi tanah kepada masyarakat, melainkan “menegaskan” tanah-tanah yang sudah dikuasai masyarakat, namun selama ini statusnya dalam kawasan hutan.

Sementara kriteria 1 sejauh ini laporan yang masuk belum cukup *clear*, dimana saja perusahaan yang sudah menyerahkan tanahnya 20% untuk objek redis. Padahal total jumlahnya seluruh Indonesia relatif besar, 437.937 hektar. Laporan resmi Dirjen Penataan Agraria 2019 dalam Rapat Kerja Nasional 2019 tidak menyebutkan capaian maupun progres tanah tersebut, sehingga masih dianggap sampai pada tahap perencanaan dan pendataan objeknya di lapangan.

Dari sisi persoalan dan prospek penyelesaian beberapa kriteria di atas, KLHK membuat semacam panduan bagaimana menuntaskan beberapa problem terkait data di lapangan. Fakta di lapangan menunjukkan beberapa wilayah pemukiman penduduk di dalam hutan telah berstatus hak milik atau sudah diberikan sertifikat. Terhadap realitas ini solusi yang ditawarkan langsung perubahan tata batas, sementara untuk wilayah yang lahan hutannya kurang dari 30%, maka akan dilakukan berbeda, misalnya dengan *Resettlement*, termasuk masyarakat yang tinggal di dalam hutan konservasi. Dirjen Planologi KLHK menawarkan skema untuk menyelesaikan dengan beberapa model dan kasus yang ditemui di lapangan (Tabel 5).

Tabel 5 cukup *clear* dalam menjelaskan penyelesaian lahan-lahan masyarakat yang berada dalam kawasan hutan. Berkaca dari praktik inver tahun 2018 di Sumatera Selatan, beberapa kasus ditemukan di lapangan mampu menggambarkan suasana dan realitas yang terjadi. Misalnya pemukiman masyarakat dan Fasum-Fasos yang berada dalam hutan produksi dan hutan lindung, maka rekomendasi kebijakan yang diusulkan adalah perubahan tata batas, sementara pemukiman dan Fasum-Fasos yang berada dalam hutan konservasi, maka kebijakan yang ditawar-

Tabel 5. Pola Penyelesaian PTKH

	Kawasan Hutan	Jenis Penguasaan Tanah	Verifikasi lapangan	Pola Penyelesaian
Bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberi hak <b>sebelum ditunjuk sebagai Kawasan Hutan</b>	Hutan Konservasi			Perubahan Batas*
	Hutan Lindung	Pemukiman, Fasum Fasos	Kriteria HL	Resettlement
Provinsi dengan Kawasan Hutan ≤ 30%	Hutan Produksi	Lahan Garapan	Kriteria Non HL	TMKH ***
		Pemukiman, Fasum Fasos	Kriteria Permukiman	Perhutanan Sosial TMKH
Bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan <b>setelah ditunjuk sebagai Kawasan Hutan</b>	Hutan Konservasi	Lahan Garapan		Resettlement
		Pemukiman, Fasum Fasos	Kriteria HL	Perhutanan Sosial Resettlement
Provinsi dengan Kawasan Hutan > 30%	Hutan Lindung	Pemukiman, Fasum Fasos	Kriteria HL	Resettlement
		Lahan Garapan	Kriteria Non HL	Perubahan Batas*
Hutan Produksi	Hutan Garapan		> 20 tahun	Perubahan Batas***
			< 20 tahun	Perhutanan Sosial
Hutan Konservasi	Hutan Garapan	Pemukiman, Fasum Fasos	Kriteria Permukiman	Perubahan Batas*
		Lahan Garapan	> 20 tahun	Perubahan Batas**
			< 20 tahun	Perhutanan Sosial

Sumber: Direktur Jenderal Planologi KLHK 2018.

Keterangan

\* Perubahan Batas: Pengeluaran Bidang Tanah dalam Kawasan Hutan

\*\* Perubahan batas harus berada dalam sumber tanah obyek reforma agraria dari kawasan hutan

\*\*\* Harus melalui proses perubahan fungsi hutan terlebih dahulu

kan dalam rekomendasi adalah *resettlement*. Persoalannya bisa menjadi panjang, jika pemukiman masyarakat masuk dalam hutan konservasi dan kebijakannya adalah *resettlement*, siapakah yang harus membiayai pindahnya warga, tanahnya dari mana, dan bagaimana mekanismenya. Dalam Peprpes 88/2017 dan Permenko 3/2018 belum diatur mengenai hal tersebut, hanya diserahkan kepada pemda setempat. Nyaris mustahil membebankan semua itu pada masyarakat yang akan dipindah, karena keberadaan mereka dalam hutan konservasi saja sudah menunjukkan mereka tidak memiliki akses dan kemampuan untuk tinggal di luar hutan konservasi. Sementara dari sisi anggaran, BPKH dan Dinas Kehutanan Sumsel tidak menyediakan. Satu satunya yang paling mungkin adalah diserahkan kepada Pemda setempat untuk menyelesaikannya.

Di OKUS, hampir semua lahan pertanian kering dan lahan garapan masyarakat direkomendasikan untuk diselesaikan dengan skema Perhutanan Sosial. Dari sisi pengakuan masyarakat, banyak usulan yang melampirkan bukti penguasaan lebih dari 20 tahun, akan tetapi tim Inver tidak mampu diyakinkan dengan bukti-bukti yang ditemukan di lapangan, sehingga tawaran penyelesaiannya tetap PS. Persoalan ini sebenarnya cukup subjektif, sebagaimana pengakuan tim inver, “kita kesulitan membuktikan bahwa lahan tersebut telah dikuasai masyarakat lebih dari 20 tahun, karena tidak cukup bukti, misalnya tidak terdapat tanaman tua, atau bukti-bukti lain yang bisa ditemukan di lapangan sebagai penguat (Komunikasi dengan Imam Komarodin 2019). Sekalipun dalam proses rekomendasinya (rapat-rapat) tetap menghadirkan kepala desa dan tokoh masyarakat sebagai wakil dari masyarakat yang mengajukan. Akan tetapi masyarakat pengusul tidak mungkin dihadirkan untuk “membela diri” terhadap apa yang diajukan.

Secara aturan, sebagaimana gambar di bawah proses inver PTKH tampak sederhana, namun pada praktinya jauh lebih panjang dan rumit. Setelah masyarakat mengusulkan lewat kepala desa kepada bupati, bupati akan meneruskan kepada Ketua Tim Inver PTKH provinsi. Data yang masuk kemudian divalidasi, dan akan dikembalikan jika tidak lengkap, namun praktiknya beberapa kabupaten tidak melakukan itu karena keterbatasan waktu. Kemudian Tim Inver turun ke lapangan untuk melakukan verifikasi dan cek lapangan atas apa yang masyarakat usulkan, termasuk

melengkapi berkas-berkas yang belum lengkap. Pada proses ini kesaksian para pelaku di lapangan, lebih banyak berkas-berkas diselesaikan di lokasi dibandingkan diselesaikan di kantor. Hal itu dimaklumi karena Tim Inver menyadari selain terbatasnya waktu, banyak warga sebenarnya tidak memahami secara persis proses-proses yang harus dikerjakan oleh masyarakat.

Setelah Tim Inver selesai melakukan pekerjaannya di lapangan, baru kemudian Ketua Tim mengadakan rapat untuk membahas hasil inver lapangan, termasuk merekomendasikan hasilnya, apakah perubahan tata batas, PS, atau *resettlement*, dan atau skema lain. Baru setelah semua anggota Tim Inver sepakat baru kemudian diajukan ke gubernur untuk mendapatkan persetujuan dan tanda tangan. Dari gubernur kemudian diajukan Tim Percepatan PPTKH (Menko Perekonomian) sebagai ketua PPTKH Nasional. Persetujuan dan rekomendasi Tim Percepatan kemudian diajukan ke Menteri LHK untuk mendapatkan persetujuan akhir. Di tangan Menteri LHK kemudian kebijakan diputuskan secara final, apakah ditolak atau disetujui. Jika disetujui maka pilihan kebijakannya ada beberapa, termasuk menerbitkan SK perubahan tata batas, SK PS, SK *resettlement*, atau kebijakan lainnya. Baru setelah itu PPTKH dianggap selesai, tinggal pengurusan sertipikasi hak milik yang akan dikerjakan oleh ATR/BPN atau izin pemanfaatan dengan skema Perhutanan Sosial yang akan dikerjakan oleh KLHK, atau skema lainnya sesuai peraturan.

Jika diamati prosesnya dari awal hingga akhir, PPTKH relatif rumit dan panjang, karena harus melewati beberapa proses. Sebenarnya bisa dilakukan secara sederhana untuk mempersingkat prosesnya, misalnya pengajuan secara kolektif tidak perlu harus sampai bupati, cukup kepala desa dan camat setempat dan verifikasi data langsung di lapangan oleh Tim Inver, karena praktiknya sebenarnya banyak yang demikian, sehingga ketika ditemukan data-data yang tidak lengkap langsung dilengkapi di lapangan saat Tim Inver turun ke lokasi. Begitu juga ketika sudah selesai di tingkat provinsi, harus mendapat persetujuan gubernur untuk dilanjutkan ke Tim Percepatan PPTKH. Dari Tim PPTKH juga masih dianggap belum selesai karena masih harus melewati Menteri LHK. Melihat alurnya, menteri LHK bisa menolak keputusan rapat Tim Percepatan PPTKH. Semestinya semua berakhir di Tim Percepatan, dan KLHK langsung menerbitkan SK keputusan akhir, karena di dalam Tim Percepatan yang diketuai oleh Menko Perekonomian berang-

Persoalannya, beberapa pihak di ATR/BPN mengalami *miss* persepsi, menganggap SK Peta Indikatif adalah pelepasan kawasan, padahal prosesnya masih panjang, sehingga muncul anggapan KLHK masih belum melepaskan kawasan hutan. *Miss* persepsi ini penting dipahami karena faktanya menjadi argumen yang menonjol dalam perbincangan di kalangan ATR/BPN. Kesimpulan penulis di atas dibangun dari diskusi intensif dengan dua lembaga tersebut baik di pusat maupun di daerah.

Lebih lanjut, terjadinya perbedaan persepsi karena satu pihak mengira sudah dilepaskan dari kawasan hutan, sementara BPKH sebagai “penguasa” hutan di daerah merasa tidak demikian, baru sebatas indikatif, artinya perlu dicek secara bersama-sama sesuai kajian Timdu, mana saja lahan-lahan yang direkomendasikan dan dicadangkan untuk dilepaskan sebagai objek TORA. Hal ini sebenarnya cukup *clear* bagaimana mekanisme kerja dalam penyelesaian pelepasan kawasan hutan. Misalnya, untuk inver PPTKH ada panitia Tim Inver yang melibatkan berbagai *stakeholder*, untuk pelepasan kawasan hutan sebagai objek TORA diatur Permen LHK 17/2018 yang melibatkan Tim Terpadu. Tim ini yang akan merekomendasikan pelepasan kawasan hutan sebagaimana kriteria 2, begitu juga untuk lahan transmigrasi ada mekanisme yang cukup jelas. Lain halnya, TORA yang bersumber dari alokasi 20% pelepasan kawasan hutan relatif belum cukup jelas, siapa yang harus bertanggung jawab untuk memverifikasi objeknya di lapangan.

Secara objektif, perlu dilihat secara detail argumen yang diajukan BPKH karena memang bunyi dalam SK baik No. 180 jo No. 3154, dan No. 8716 bukan pelepasan kawasan hutan, melainkan Peta Indikatif tanah kawasan hutan untuk objek TORA, sehingga adalah wajar BPKH tidak mau begitu saja melepaskannya tanpa kajian Timdu, sebab BPKH bisa dipersalahkan jika begitu saja membiarkan pemda dan ATR/BPN “menggambil” tanah-tanah tersebut sebagai objek TORA. Kekeliruan ATR/BPN adalah tidak *clear* dalam membangun komunikasi bersama dengan KLHK terkait objek TORA yang diklaim sudah dikeluarkan dari kawasan hutan, termasuk tanah 20% yang dilepaskan dari kawasan hutan yang dimohonkan untuk HGU dan penggunaan lainnya.

Hasil studi yang dilakukan direktorat ATR/BPN sudah benar, namun

tetap butuh kesepakatan dengan KLHK, khususnya BPKH yang ada di provinsi yang “menguasai” hutan sebagaimana tupoksi yang diberikan.<sup>9</sup> Perdebatan ini menjadi panjang dan tidak berujung, karena masing-masing berbeda dalam memahami konsep Peta Indikatif, bahkan muncul tuduhan dari ATR/BPN, Menteri LHK “melepas kepalanya, tetapi kehutanan di daerah (BPKH) memegang buntutnya”, sehingga ATR/BPN merasa dipermainkan (Komunikasi dengan Fisco dan Barkah Yoelianto, 2018). Padahal bukan demikian sebenarnya, jika dibaca Permen LHK No. 17/2018 bahwa proses pelepasan kawasan hutan merupakan proses yang panjang, melewati beberapa tahap: penelitian terpadu, pencadangan, tata batas dan penetapan batas, permohonan pelepasan, dan penerbitan keputusan pelepasan oleh Menteri KLHK (Permen LHK 17/2018 Pasal 12-16).

Dari penjelasan berbagai pihak, muara persoalannya pada ketidaksepemahaman yang dibangun berdasarkan konsep TORA pelepasan kawasan hutan. Kita harus melihat logika yang dibangun oleh KLHK tentang Peta Indikatif yang terdiri atas 3 bagian, pertama pemukiman dan fasum-fasos, kedua tentang alokasi 20% untuk HGU yang harus menyediakan perkebunan masyarakat (plasma) pada periode sebelum terbitnya Permen ATR/BPN 7/2017, dan pemukiman transmigrasi beserta fasilitas umum yang memperoleh persetujuan prinsip. Tiga skema yang masuk dalam Peta Indikatif ini terjadi persoalan di dalam memahami objek datanya. Menurut KLHK, di dalam Peta Indikatif terdapat objek TORA, namun dalam pandangan kami sebagai peneliti, ada hal yang harus diperjelas. Poin ini tidak terlalu *clear*, karena asumsi pemahaman KLHK bahwa alokasi 20 persen sudah pelepasan, sehingga tinggal ditindaklanjuti oleh ATR/BPN. Namun persoalannya, dalam peta indikatif tidak menyebutkan termasuk petanya, di mana lahan dengan angka 20%

---

<sup>9</sup> Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) mempunyai tugas melaksanakan pengukuhan kawasan hutan, penyiapan bahan perencanaan kehutanan wilayah, penyiapan data perubahan fungsi serta perubahan status/peruntukan kawasan hutan, penyajian data dan informasi pemanfaatan kawasan hutan, penilaian penggunaan kawasan hutan, dan penyajian data informasi sumber daya alam. BPKH bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan.

itu termasuk kepada siapa calon penerimanya.<sup>10</sup> Problem ini tidak ditemukan titik terang sehingga ATR/BPN berasumsi bahwa “Peta Indikatif sama dengan pelepasan kawasan”. Tabel berikut memperjelas logika dan konstruksi yang dibangun oleh KLHK tentang TORA versinya dan bangunan argumennya.

Tabel 8. Realisasi TORA sampai dengan Bulan Mei 2018 (Versi KLHK)

No	Kriteria	Luas SK 3154 (Ha) Revisi II	Luas Area Realisasi (Ha) S.D. 2016	Luas Area Realisasi (Ha) S.D. Juli 2017	Luas Area Realisasi (Ha) S.D. Feb. 2018	Luas Area Realisasi (Ha) S.D. Mei 2018
1	Alokasi TORA dari 20% Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan	417.485(*)	341.731	375.123	387.994	422.667
2	Hutan Produksi yang dapat DiKonversi (HPK) berhutan tidak produktif	1.834.539				
3	Program pemerintah untuk pencadangan pencetakan sawah baru	366.504				
4	Pemukiman Transmigrasi berserta fasos-fasum yang sudah mendapatkan persetujuan prinsip	502.382	41.367	50.708	100.048 **	290.579**
5	Permukiman, fasos dan fasum	642.835				
6	Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	1.118.965				
7	Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama	67.028	324.292	324.292	290.579**	290.579**
	<b>Jumlah</b>	<b>4.949.737</b>	<b>707.390</b>	<b>750.123</b>	<b>778.620</b>	<b>977.824,31</b>

\* Merupakan 20% dari luas yang tergambar pada peta.

\*\* Pada kriteria 5,6 dan 7 terdapat revisi realisasi berdasarkan hasil audit BPK RI di Riau dan hasil tata batas di Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara yang belum selesai.

Sumber: KLHK 2018.

Tabel di atas adalah penjelasan KLHK terkait posisi, target, dan capaian TORA yang dilepaskan dari kawasan hutan dengan basis SK No. 3154/Men.LHK-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 seluas ± 4.949.737 ha. Yang

<sup>10</sup> KLHK mengklaim, realisasi angka 20% tersebut tersebar di Provinsi Gorontalo, Kalbar, Kalsel, Kalteng, Papua, Papua Barat, Riau, Sulteng, Kepri, Maluku, Maluku Utara, Sumsel, Sumbar, Sultra. Luas Areal Pelepasan 2.113.335,46 Ha; dan 20% dari areal pelepasan berarti 422.667 HA. Data KLHK terakhir juga menyebutkan nama-nama perusahaan, total terdapat 198 perusahaan yang harus menyediakan alokasi 20%. Jika data tersebut benar, ATR/BPN tinggal menindaklanjuti data-data yang diberikan oleh KLHK.

sering menjadi perdebatan adalah kolom tentang realisasi, karena dalam SK No. 3154 disebutnya Peta Indikatif, namun diikuti penjelasan realisasi, artinya hal ini disepakati sudah dikeluarkan tata batas dan sudah menjadi tanah negara non hutan. Namun kondisi sebenarnya, realisasi itu adalah tanah yang dilepaskan bersamaan dengan dikeluarkannya izin lokasi sampai terbitnya HGU, dimana seharusnya menurut versi KLHK tanah tersebut ketika dikeluarkan harus diberikan kepada masyarakat (alokasi 20%) untuk pembangunan perkebunan masyarakat (Permen LHK No. P. 51/2016 dan Inpres No. 8/2018). Dalam P. 51/2016 Pasal 4 ayat 2 dan Pasal 5 ayat 1 menyatakan, “Kawasan HPK (Hutan Produksi yang dapat Dikonversi) yang akan dilepaskan untuk kepentingan pembangunan perkebunan, diatur pelepasannya dengan komposisi 80% untuk perusahaan perkebunan dan 20% untuk kebun masyarakat (plasma) dari total luas Kawasan HPK yang dilepaskan dan dapat diusahakan oleh perusahaan perkebunan”.

Sementara dalam Inpres No. 8/2018 kembali ditegaskan bahwa Pasal Ketiga Ayat 2 poin (c) mengatakan “Pelaksanaan kewajiban perusahaan perkebunan yang memiliki Izin Usaha Perkebunan Kelapa Sawit atau Izin usaha perkebunan untuk budidaya kelapa sawit untuk memfasilitasi pembangunan perkebunan kebun masyarakat paling kurang 20% dari total luas areal lahan yang diusahakan oleh perusahaan perkebunan”. Aturan tersebut juga diperkuat dengan Permen ATR/BPN No. 7/2017, dalam Pasal 40, 41, 43, dan 64 penegasan pembangunan kebun masyarakat menjadi prasyarat mutlak bagi pihak-pihak yang akan mengajukan HGU ke ATR/BPN. Tanpa menyertakan plasma 20% tidak akan mungkin diproses perizinannya. Bagaimana dengan HGU yang terbit sebelum permen tersebut lahir? Tidak diatur secara jelas dalam permen, namun pada praktiknya, saat perpanjangan atau pembaharuan hak akan diberlakukan sama, yakni kewajiban menyediakan lahan 20% untuk masyarakat (komunikasi dengan Sapta, April 2019).

Permen dan Inpres tersebutlah yang menjadi perdebatan tentang lahirnya alokasi 20% yang dimunculkan dalam TORA versi KLHK, dan ia menyebutnya hal itu sudah direalisasikan, namun ATR/BPN mengalami kebingungan karena tidak pernah mengerjakan objek yang dimaksud

selama ini. Dalam penjelasannya, Fisco dan Barkah mengatakan, lahan itu tidak pernah diserahkan kepada ATR/BPN, jadi tidak diketahui dimana lahan itu berada dan siapa yang menerima (Komunikasi dengan Fisco dan Yoelianto, 2018). Menurut Zubayr, KLHK memang tidak lagi mengurus tanah itu, karena hal itu melekat ketika melepaskan tanah untuk kepentingan pembangunan perkebunan secara otomatis diikuti penyediaan alokasi 20% untuk masyarakat, namun KLHK juga tidak pernah diberi tembusan apakah hal itu dilaksanakan atau tidak (Komunikasi dengan Manifas Zubayr, Kepala BPKH Wilayah II Sumsel). Secara arif dan bijaksana, Zubayr mengatakan, kita tidak bisa mencari siapa yang salah karena memang tidak diatur secara tegas siapa yang harus bertanggung jawab ketika alokasi 20% itu dikeluarkan dan siapa yang harus mengelola, apakah ATR/BPN atau Pemda setempat, dan hal itu tidak disebutkan secara tegas dalam peraturan. Secara terpisah, Taufik dari BPKH mengatakan, semestinya memang dinas perkebunan yang mengelola tanah tersebut serta peruntukannya (komuniaksi dengan Taufik, April 2019).

Dimana letak *missing link*-nya? Konfirmasi penulis kepada pihak-pihak terkait menggambarkan realitas yang terjadi di lapangan. Selama ini tidak pernah ada koordinasi untuk menjalankan dan memanfaatkan alokasi 20% tersebut dan ATR/BPN hanya berpegang pada Permentan 13/2007 jo Permentan No. 98/Permentan/OT.140/9/2013 jo No. 29/Permentan/KB.410/5/2016 dan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2/SE/XII/2012 yang menyebutkan pembangunan perkebunan (HGU) harus menyediakan alokasi 20% untuk pembangunan perkebunan masyarakat. Edaran itu sifatnya masih dalam konteks penekanan pada CSR-Plasma, bukan menyediakan tanah untuk pembangunan perkebunan masyarakat sebagaimana pesan Permen LHK No. P. 51/2016 dan Inpres No. 8/2018. Rujukan yang digunakan adalah Permentan 98/2013, sehingga jika di sekitar HGU tidak terdapat lahan masyarakat maka perusahaan harus membangun perkebunan masyarakat di tempat lain atau dalam bentuk-bentuk CSR sebagai tanggung jawab sosialnya kepada masyarakat sekitar. Dan faktanya, aturan Permentan ini menjadi alibi bagi perusahaan untuk menghindar dari tanggung jawab

tersebut dengan alasan tidak ada lahan masyarakat di sekitar perolehan izin perusahaan (Priscilia 2013).

Persoalannya, di dalam Pasal 15 Permentan tersebut berbeda dengan Permentan sebelumnya No. 13/2007 dimana pembangunan perkebunan masyarakat minimal 20% berada dalam kawasan perolehan Izin Usaha, sementara Permentan 98/2013 justru mengacaukan kembali aturan lama yakni perusahaan hanya wajib membangun perkebunan masyarakat yang tanahnya di luar izin usaha yang diperoleh. Pasal 15 Permentan 98/2013 menyebutkan: (butir 1) "Perusahaan Perkebunan yang mengajukan IUP-B atau IUP dengan luas 250 hektar atau lebih, berkewajiban memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar dengan luasan paling kurang 20% dari luas areal IUP-B atau IUP (ayat 2) kebun masyarakat yang difasilitasi pembangunannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di luar areal IUP-B atau IUP. Jadi, beberapa aturan ini menjadi belantara yang tidak jelas dan saling tumpang tindih.

Pasal tersebutlah yang menjadi dasar mengapa TORA yang dikeluarkan oleh KLHK menjadi perdebatan dan siapa yang harus bertanggung jawab untuk mengambil alokasi tanah 20% hasil dari pelepasan kawasan hutan, dan bagaimana cara untuk mengambilnya? Ketika tanah tersebut diambil pada saat pelepasan kawasan atau pengajuan perolehan hak tentu jauh lebih mudah, namun ketika sudah terbit HGU dan lahan sudah diolah sedemikian rupa, relatif sulit digeser. Situasi ini tidak mudah dan yang harus turun langsung adalah presiden dan gubernur sebagai penguasa di daerah. Presiden dan gubernur bisa memerintahkan dengan tegas untuk mengambil lahan-lahan dimaksud karena dasar hukumnya tersedia.

Fakta berikutnya, selama ini hutan yang dilepaskan dan haknya diberikan kepada pemegang HGU mayoritas tanahnya tidak diberikan kepada masyarakat seluas 20%, kecuali beberapa perusahaan yang patuh menjalankan plasma. Umumnya perusahaan lebih banyak bermain pada ranah CSR, bukan pemberian tanah dan pembangunan perkebunan. Dan selama ini ATR/BPN tidak pernah mengurus tanah yang dimaksud, sementara klaim KLHK, tanah tersebut menjadi salah satu objek TORA yang seharusnya diberikan kepada masyarakat. Ketika KLHK dimintai

objek TORA dari pelepasan kawasan hutan, tanah ini kembali diangkat dan dihitung berdasarkan hutan yang pernah dilepaskan untuk pembangunan perkebunan skala luas. Jika dihitung secara total seluruh Indonesia berdasarkan hitungan KLHK total luas areal pelepasan ± 2.113.335,46 hektar dan 20% dari areal pelepasan sekitar 422.667 hektar (KLHK, Juni 2018).

Argumen KLHK sebenarnya tidak salah karena sudah berdasarkan peraturan perundang-undangan, namun dimana tanah itu dan bagaimana mekanismenya untuk menarik tanah tersebut? Sesuatu yang tidak mudah, karena sudah dikuasai oleh perusahaan cukup lama dan tiba-tiba harus diambil untuk menjadi bagian dari objek TORA. Tentu saja tidak mudah dan ATR/BPN mengalami kesulitan jika hal itu harus dikerjakan oleh mereka. Sekalipun Menteri Sofyan Jalil di hadapan Menteri KLHK pernah berkomitmen untuk menarik tanah itu, namun faktanya tidak mudah untuk dilakukan (Komunikasi dengan Barkah Yoelianto 2018). Jika menggunakan mekanisme Permen ATR/BPN No. 7/2017, maka menunggu perpanjangan HGU atau pembaharuan HGU, sebab pada proses tersebut, bagi HGU yang belum memberikan alokasi 20% secara otomatis akan terkena saat proses perpanjangan atau pembaharuan hak dilakukan.

Selanjutnya terkait lahan yang diselesaikan dengan skema PPTKH (kriteria 4-6) yang juga rumit dipahami oleh masing-masing sektor, karena berbeda pemahaman masing-masing pihak. Dalam Perpres No. 88 Tahun 2017 dan Permenko No. 3 tahun 2018, memiliki tujuan untuk menyelesaikan tanah-tanah masyarakat dalam kawasan hutan, dengan target pemukiman, Fasum-Fasos, dan lahan garapan sekitar pemukiman. Namun dalam prakteknya, yang digunakan oleh BPKH untuk melakukan inver adalah Peta Indikatif yang dikeluarkan oleh KLHK dalam konteks objek TORA. Idealnya, konsep PPTKH adalah apa yang diperintahkan Pepres 88/2017, yang sarannya adalah lahan pemukiman, Fasum Fasos, dan lahan garapan masyarakat. Skemanya langsung melakukan inventarisir lahan-lahan tersebut berdasarkan usulan masyarakat, namun jika dalam perjalanannya berubah dan tumpang tindih dengan objek RA pelepasan kawasan hutan (kriteria 1 dan 2), maka inver tetap bisa

dilanjutkan, karena keduanya sama sebagai obyek TORA sesuai SK No.180 jo 3154 jo 8716.

Awal tahun 2018, menteri LHK mengeluarkan lokasi prioritas yang akan dijadikan target PPTKH, lalu keluar 159 nama kabupaten/kota dari 26 provinsi dengan target 1.690.327 hektar. Di KLHK pusat kemudian lahir Peta Indikatif yang dikeluarkan oleh Dirjen Planologi berdasarkan penafsiran citra dan usulan masing-masing BPKH di daerah bersama Dinas Kehutanan Provinsi (komunikasi dengan Zubayr). Dalam menentukan jumlah kabupaten yang banyak dan target yang cukup besar membuat KLHK sebagai *leader* dalam inver mengalami kesulitan, oleh karena itu untuk memudahkan akhirnya digunakanlah Peta Indikatif yang sebenarnya bukan disusun untuk kebutuhan melakukan inver di daerah. Di sinilah letak perubahan dan akhirnya menjadi rancu dalam beberapa bagian, sebab inver kemudian di beberapa tempat tumpang tindih dengan tanah yang akan dilepaskan untuk objek TORA. Sekalipun semua *stakeholder* bersepakat bahwa yang akan diinver juga bagian dari Objek TORA, namun sistem kerja yang berjalan sendiri-sendiri menyebabkan kerancuan dalam menentukan objek dan subjek. Seandainya dari awal inver hanya fokus pada lahan pemukiman, Fasum-Fasos, dan lahan garapan, maka lebih mudah dalam pembagian kerjanya. Kenyataannya, inver juga masuk dalam lahan alokasi 20% yang sudah dianggap dilepaskan dari kawasan hutan, dimana lahan tersebut sebagian adalah lahan pemukiman, Fasum-Fasos, dan lahan garapan masyarakat.

Semestinya untuk alokasi 20% yang sudah pasti objek dan subjeknya tidak lagi perlu dilakukan inver, karena statusnya sudah masuk dalam skema realisasi dan sudah dilepaskan, atau jika hendak memudahkan maka alokasi 20% tidak perlu masuk dalam Peta Indikatif, melainkan dalam peta tersendiri sebagai objek TORA yang sudah dikeluarkan dari kawasan hutan. Hal ini tumpang tindih dan terjadi di beberapa tempat, seperti di Kalimantan Barat (komunikasi dengan Fisco). Berdasarkan pengalaman di Sumatera Selatan, konfirmasi penulis kepada Kepala BPKH, dari 6 kabupaten yang diinver, tidak ada lokasi yang masuk dalam alokasi 20%, sehingga kemungkinan kasuistis, namun seharusnya hal itu tidak terjadi karena alokasi 20% statusnya sudah dilepaskan, bukan lagi

kawasan hutan. Inver yang kita lakukan di enam kabupaten semuanya masih dalam status kawasan hutan (komunikasi dengan Zubayr, 2018).

Pada praktiknya di banyak daerah, fokus Tim Inver pada Peta Indikatif sebagaimana termuat dalam SK Revisi II No. 3154/2018 dan revisi III No. 8716/2018 yang fokus pada lahan pemukiman, fasum fasos, dan lahan garapan masyarakat. Realitas ini merubah beberapa kebijakan dan menempatkan ATR/BPN pada posisi sulit untuk mengerjakan lahan-lahan yang sudah direncanakan sebagai objek TORA. Idealnya, inver akan dilakukan oleh tim setelah masyarakat mengusulkan dengan beberapa persyaratan, baru Tim Inver turun untuk melakukan identifikasi. Namun faktanya tidak selalu demikian, karena realitas di lapangan, masyarakat tidak banyak yang mengajukan. Hal ini bisa dipahami karena waktu sosialisasi cukup terbatas dan pemahaman masyarakat belum cukup memadai untuk mengusulkan kepada Tim Inver. Menurut BPKH, tidak cukup tersedia waktu untuk melakukan kegiatan tersebut disamping juga ketersediaan SDM tidak memadai, belum lagi banyak kepala desa yang tidak antusias menyambut program PPTKH, sehingga kalau dibiarkan, program tersebut tidak berjalan (komunikasi dengan Zubayr). Seharusnya, di luar skema PPTKH, apa yang ada di Peta Indikatif (alokasi 20%) langsung diambil alih oleh ATR/BPN untuk didistribusikan.

Fakta di lapangan, saat itu (November 2018), BPKH dikejar waktu untuk menyelesaikan Inver dengan cara jemput bola kepada masyarakat untuk mengejar target capaian 2018. Maka, jalan pintas diambil dengan menggunakan dasar Peta Indikatif No. 3154/2018 sebagai titik pijaknya, karena sistem tidak bekerja secara efektif, sosialisasi tidak maksimal, dan banyak kepala desa cenderung pasif sementara masyarakat tidak mengetahui mekanisme pengajuannya. Intinya keterlambatan dari masyarakat untuk mengusulkan salah satunya diakibatkan ketiadaannya pendamping yang memadai untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait tata cara pengusulannya.

Apakah yang dilakukan BPKH dan Tim Inver keliru? Tidak juga, karena di dalam Peta Indikatif (rujukan utama BPKH dalam Inver) memang juga terdapat lahan pemukiman, Fasum-Fasos, dan lahan garapan masyarakat, akan tetapi secara ideal bukan demikian yang

dikehendaki Perpres No. 88/2017, melainkan usulan masyarakat kemudian diidentifikasi dan diverifikasi di lapangan oleh Tim Inver. Yang harus dipahami secara bersama adalah PPTKH hanya bagian dari TORA yang akan dikeluarkan dari kawasan hutan. Inver hanya bagian kecil dari agenda tersebut, namun problem di lapangan terjadi *overlapping* akibat kesepemahaman yang belum ditemukan formulanya. Seandainya nanti GTRA bekerja secara efektif dan terjadi penggabungan dalam satu lembaga dimana Tim Inver masuk dalam GTRA, maka akan jauh lebih mudah mengkoordinasikan, karena ujung dari PPTKH juga redistribusi, kecuali lahan-lahan yang ditentukan dengan skema lain: PS, *Resettlement*, dan Tukar Menukar Kawasan Hutan. Jika di lapangan praktiknya terjadi *overlapping*, maka tinggal melanjutkan mana yang lebih dulu melakukan verifikasi di lapangan, tidak perlu saling berebut objek TORA, karena ujungnya sama, yakni mengeluarkan lahan masyarakat dari kawasan hutan dengan skema yang telah disiapkan.

Penyelesaian tanah dengan model inver (PPTKH) ditargetkan sampai tahun 2019 selesai dengan luasan 1.690.327 hektar, namun tampaknya cukup sulit, karena di lapangan problemnya cukup besar. Beberapa wilayah lebih fokus pada Peta Indikatif, namun di luar Peta Indikatif juga menjadi perhatian, artinya lahan-lahan di luar PI tetap diinver khususnya pemukiman, Fasum dan Fasos. Seharusnya, prinsip yang digunakan adalah, dimana ada pemukiman dan lahan masyarakat yang menjadi basis ekonomi masyarakat baik masuk Peta Indikatif atau tidak, tetap dilakukan inver. Sebab, Perpres No. 88/2017 dan Permenko No. 3/2018, telah mawadahi 4 solusi yang ditawarkan oleh tim ketika menerima usulan masyarakat: Perubahan Batas Kawasan Hutan (Hak Milik), Tukar Menukar Kawasan Hutan, *Resettlement*, Pemberian Izin Perhutanan Sosial dengan skema—Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, dan Kemitraan Kehutanan—(Tim PPTKH 2017).

Sistem dan praktik kerja PPTKH di lapangan hari ini, tidak seideal yang dibayangkan oleh Perpres 88/2017 dan Permenko 3/2018, akibat sempitnya waktu untuk melakukan inver, menyebabkan fokus Tim Inver di daerah lebih pada lahan-lahan yang berpotensi untuk dikeluarkan dari kawasan hutan dan masuk Peta Indikatif KLHK. Padahal jika lahan

penghidupan masyarakat tidak masuk dalam Peta Indikatif, maka kebijakan yang diambil tidak akan dikeluarkan dari kawasan hutan. Sementara, kebijakan yang akan diambil tidak akan mengakomodir penyelesaian model lain yang dimungkinkan, karena Tim Inver di bawah harus memenuhi target penyelesaian yang sudah ditetapkan. Walaupun tidak bisa dipungkiri, di beberapa daerah yang masyarakatnya mengusulkan kepada Tim Inver tetap dilakukan verifikasi, dan rekomendasinya mayoritas Perhutanan Sosial, seperti yang terjadi di Ogan Komering Ulu Selatan. Lain halnya jika warga tidak mengajukan, namun lahan pemukimannya dan Fasum-Fasos masuk dalam Peta Indikatif, maka saat Tim Inver turun ke lapangan akan diupayakan untuk diikuti dan dikeluarkan dari kawasan hutan.

Pada konteks inilah masyarakat dirugikan akibat *setting* waktu yang tidak tepat, entah disengaja atau tidak, skema PS dan lainnya nyaris tidak mungkin dilakukan secara detail, karena Tim Inver bekerja berdasarkan target waktu yang ditetapkan. Tentu saja ada beberapa daerah yang sangat memperhatikan hal tersebut, namun kebanyakan lebih fokus pada skema perubahan tata batas. Di luar itu, bagi masyarakat yang tidak mengusulkan dan Tim Inver tidak masuk, maka tanah mereka tidak akan dikeluarkan dari kawasan hutan. Sebuah kerugian besar bagi masyarakat karena kehilangan kesempatan untuk membuka akses lahannya secara luas.

Jadi, inti dari problem utama Tim Inver adalah persoalan waktu yang terlalu mepet dengan target yang terlalu besar, pemahaman persoalan yang tidak komprehensif, dan SDM yang terbatas serta tidak memadai. Setidaknya hal ini tergambar di Sumatera Selatan yang mencoba “potong kompas” karena fokus pada tanah-tanah yang punya potensi untuk perubahan tata batas dan menjadi target Redistribusi pada tahun 2019. Realitas ini menjadi persoalan serius sebagaimana pesan Perpres 88/2017 sedikit diabaikan dan tentu saja masyarakat dirugikan akibat sistem yang digunakan adalah hanya satu kali kesempatan inver dan tidak dimungkinkan untuk dilakukan inver dua kali. Artinya Tim Inver tidak akan menerima usulan dari warga masyarakat sekalipun desanya masuk dalam kawasan hutan, karena kebijakan yang diambil tidak bisa dilakukan dua kali inver dalam satu kabupaten (Komunikasi dengan Zubayr).

## E. Menyambungkan Gagasan Makro ke Mikro

Uraian pada bab 1-3 yang penulis sampaikan merupakan penjelasan yang sifatnya makro, mengurai RA secara konseptual, kebijakan RA dari periode ke periode, dan menjelaskan RA di bawah rezim Joko Widodo. Fokusnya memang RA periode Jokowi, sekalipun menghadirkan konsepsi RA dan perjalanan kebijakan dari satu presiden ke presiden berikutnya, namun *core issue*-nya ada pada bab 3 yang menjelaskan problem kebijakan RA, baik TORA, manajemen kelembagaan, hubungan *stakeholder*, maupun subjek penerima. Penjelasan persoalan itu ada di level makro yang secara komprehensif penulis hadirkan dengan mengidentifikasi poin-poin pentingnya. Poin-poin itulah yang penulis analisis untuk ditunjukkan bahwa letak permasalahan dan lambatnya kebijakan RA pada level mikro (provinsi dan kabupaten). Hubungan kelembagaan yang belum berhasil melakukan koordinasi secara intens menyebabkan lambatnya penyelesaian RA, sisi lain tingkat kemauan elite dalam mengemban mandat konstitusi yakni menjalankan perintah perundang-undangan juga berbeda-beda di daerah. Sementara dari sisi praktik kebijakan, baik dari level bawah sampai pusat masih berjalan sendiri-sendiri, atau sama-sama kerja, belum bekerja bersama-sama. Hal ini menambah jalannya RA di semua level mengalami pelambatan. Tampaknya semua sektor bekerja namun masing-masing berjalan sesuai dengan agenda kementerian, bukan satu agenda bangsa yakni menuntaskan Reforma Agraria.

Terkait hal tersebut, uraian bab 1-3 menunjukkan persoalan makro tersebut, dan pada bab 4-5 penulis mencoba membuat eksperimen pada level mikro, dari mulai kebijakan pada level provinsi sampai pada level desa dengan melihat beberapa praktik kebijakan dengan sampel skala kecil. Karena sifatnya sampel untuk menunjukkan praktik kebijakannya pada level mikro, penulis mencoba mengambil RA yang sumber objek tanahnya dari pelepasan kawasan hutan. Di bab 3 penulis menjelaskan TORA dari pelepasan kawasan hutan yang secara nasional tanah yang sudah “dilepaskan” (indikatif) sekitar 1 juta hektar. Tindak lanjut dari pelepasan itu adalah melakukan pelepasan kawasan hutan pada level daerah. Dalam bab 4-5 penulis melihat bagaimana lahan yang dilepaskan di level daerah (Sumatera Selatan “melepaskan lahan hutan” ±45 ribu

hektar), kemudian dibahas di bab 5 bagaimana mekanisme kerjanya, bagaimana pengelolannya, dan bagaimana respons daerah terhadap objek pelepasan tersebut. Pembahasan itu untuk menjelaskan logika pada bab 3 yang menunjukkan beberapa persoalan, dan faktanya di level daerah juga mengalami persoalan yang sama. Sementara pada pembahasan PPTKH juga penulis bahas secara detail untuk menunjukkan kinerjanya atas pertanyaan-pertanyaan di bab 3, dan bab lima menjelaskan posisi dan kerja-kerja PPTKH di Sumatera Selatan. Tentu saja penulis juga menjelaskan persoalan TORA di Sumatera Selatan secara keseluruhan beserta kendala dan upaya penyelesaiannya.

Itulah upaya penulis mencoba menjelaskan secara detail problem RA nasional yang kajiannya secara makro dan diturunkan pada level daerah atau pada tingkat mikro pada bab 4-5. Namun pada bab 4 penulis terlebih dahulu menjelaskan secara makro persoalan-persoalan wilayah kehutanan pada level daerah, mulai dari degradasi hutan dan penguasaan wilayah hutan oleh korporasi, konflik tenurial, kebutuhan lahan dari masyarakat, dan persoalan-persoalan terkait manajemen pengelolaan hutan. Dengan kajian model demikian penulis berharap bisa dipahami oleh pembaca yang mengalami kebingungan karena melihat lompatan kajian dari nasional ke lokal.

## **F. Kesimpulan**

Reforma Agraria pada era Jokowi-JK tidak mencoba mendefinisikan ulang tentang makna dan filosofinya, karena perdebatan RA bukan pada level itu melainkan pada tataran praktik dan kebijakan sekaligus modelnya. Apa yang Jokowi lakukan tidak jauh berbeda dengan periode sebelumnya, yakni legalisasi aset, redistribusi, dan yang baru adalah *social forestry*. Jokowi mencoba membangun kebijakan RA dengan skema tersebut, yakni menjalankan ketiganya dengan memanfaatkan lahan baik kawasan hutan maupun non hutan. Ketiga skema itu mencoba didisain untuk dipraktikkan sekaligus. Hasilnya relatif berjalan, terutama legalisasi aset, distribusi kawasan hutan dan non hutan, dan Perhutanan Sosial. Pilihan dan praktik kebijakan yang diambil Jokowi-JK dengan memadukan antara redis (hak milik) dan akses pemanfaatan lahan hutan (izin

pemanfaatan) seluas mungkin kepada masyarakat merupakan ikhtiar politik yang sedang dijalankannya.

Dari tiga skema di atas, yang paling rumit dan banyak mengalami kendala adalah RA pada obyek pelepasan kawasan hutan. Pelepasan kawasan hutan merupakan RA yang paling problematis, baik obyek, subyek, cara kerja, dan pengelola (SDM). Problem terbesar ada pada tafsir dan pemaknaan atas TORA pada dua lembaga yang menjalankan, yakni Kem. ATR/BPN dan KLHK. Pada ranah ini, persoalan utama adalah problem koordinasi dan cara kerja, karena belum ada mekanisme yang cukup efektif untuk menjalankannya. Alhasil, terjadi pelambatan pada tahapan pelaksanaannya. Problem berikut adalah pada ranah kelembagaan. GTRA yang dibentuk melalui Perpres 86/2018 hingga kini belum efektif berjalan untuk mengurus RA di daerah, sehingga persoalan RA di daerah belum tertangani secara holistik, masih dikerjakan secara sektoral. Hal ini semakin memperlambat mekanisme kerja karena RA di daerah seolah tidak memiliki pemimpin. Padahal, GTRA memiliki posisi sangat strategis karena di tangan GTRA seharusnya persoalan obyek, subyek, dan penyelesaian konflik ditangani. Hingga hari ini, GTRA di daerah belum efektif berjalan, apalagi pembentukannya masih pada level provinsi, belum sampai di tingkat kabupaten/kota. Tahun 2019 sudah diupayakan di beberapa kabupaten untuk segera dibentuk GTRA, akan tetapi persoalan anggaran menjadi kendala, karena pemerintah pusat hanya menyediakan satu kabupaten di tiap provinsi untuk pembentukan GTRA. Perlu terobosan baru dan progresif dari ketua GTRA provinsi agar mendorong bupati/walikota berinisiatif membentuk GTRA di wilayahnya, agar segera bisa menyelesaikan beberapa problem RA di tingkat tapak.

## **Bab IV**

### **PROBLEM DAN PENGELOLAAN: MENUJU REFORMA AGRARIA KAWASAN HUTAN-NON HUTAN DI SUMATERA SELATAN**

Pembahasan pada bab sebelumnya (bab I-III) secara mendasar penulis membicarakan konsep reforma agraria (RA), perjalanan kebijakan dari sejak RA periode Sukarno hingga periode Joko Widodo, dan penjelasan RA Indonesia secara umum kemudian ditutup dengan RA Indonesia di bawah Rezim Jokowi. Bab dua dan tiga penulis letakkan sebagai dasar untuk memahami bagaimana argumen RA dijalankan dari tiap-tiap rezim yang berkuasa dan mempraktikkan kebijakannya. Pada bagian ini, setelah sebelumnya bicara pada tataran konsep secara makro, penulis ingin melihat lebih jauh implementasi kebijakan pada tataran makro-mikro di level daerah (Sumatera Selatan), dalam konteks RA dengan objek TORA kawasan hutan. Argumennya, RA hadir karena selain kebijakan negara juga didasari pada realitas sosial politik dan kehendak sejarah dan masyarakat yang membutuhkan. Besarnya konflik tenurial dan perubahan lanskap kawasan hutan menjadi pendorong kebijakan RA kawasan hutan, hal itu untuk menjawab problem dasar yang terjadi di masyarakat. Persoalan-persoalan yang muncul di lapangan sebagai bagian dari problem bangsa dan warga negara, untuk itu negara harus hadir dengan menunjukkan celah dan ruang yang bisa digunakan untuk menyelesaikannya, meskipun secara parsial. Artinya kebijakan RA dalam kawasan hutan bukan untuk menyelesaikan semua problem di kawasan hutan melainkan mengurangi konflik dan memini-

10. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan legalisasi aset dan redistribusi tanah.

Rapat koordinasi antar instansi dalam Tim GTRA menjadi jalan untuk membuka transparansi data, program, capaian, dan mengurai permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan Reforma Agraria. Kesempatan ini juga menjadi momen untuk meluruskan kepentingan ego sektoral yang selama ini menyulitkan tercapainya target Reforma Agraria, sehingga dapat dirumuskan kebijakan bersama dimana tidak bersinggungan dengan peraturan perundang-undangan. Penyusunan strategi percepatan dan penyelesaian masalah secara bersama-sama juga dapat dirumuskan dalam rapat koordinasi. Dalam rapat koordinasi GTRA di Sumatera Selatan dihadiri beberapa instansi yakni: ATR/BPN, Pemerintah Daerah, Dinas Transmigrasi, BPKH, dan Dinas Kehutanan Provinsi. Kepala BPKH yang berwenang dalam merumuskan dan menentukan target sumber TORA (PPTKH) menyampaikan berbagai data capaian kinerja serta kendala dalam menentukan target sumber TORA. Berdasarkan hasil pemaparan tersebut terdapat ketidaksamaan data dan pelaporan, sehingga perlu melakukan sinkronisasi data terlebih dahulu untuk membangun persepsi yang sama. Harapannya, ke depan setiap instansi dapat merumuskan kebijakan untuk menindaklanjuti program dan target Reforma Agraria yang sudah ditetapkan (Rapat Koordinasi GTRA 2019).

Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria menjelaskan bahwa sumber tanah yang dapat dialokasikan untuk program Reforma Agraria meliputi: 1. Tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya; 2. Tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang HGU untuk menyerahkan paling sedikit 20% baik pemberian maupun perpanjangan atau pembaharuan hak; 3. Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan; 4. Tanah Negara bekas tanah terlantar; 5. Tanah hasil penyelesaian sengketa dan konflik agraria; 6. Tanah bekas tambang yang berada di luar kawasan hutan; 7. Tanah timbul; 8. Tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat: tanah yang dihibahkan oleh perusahaan, tanah hasil konsolidasi yang subjeknya memenuhi kriteria Reforma Agraria, tanah sisa atau tanah sumbangan yang telah disepakati untuk

diberikan kepada pemerintah sebagai TORA; 9. Tanah bekas hak *erpacht*, partikelir, dan tanah bekas *eigendom* yang luasnya lebih dari sepuluh *bauw* yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan; 10. Tanah kelebihan maksimum, *absentee*, dan tanah swapraja/bekas swapraja yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek TORA.

Jika dibandingkan dengan Pasal 1 PP No. 224/1961, tanah objek RA hanya ada empat (tanah kelebihan maksimum sesuai UU No. 56 Prp Tahun 1960, tanah *absentee*, swapraja dan bekas swapraja, dan tanah negara). Perpres No. 86/2018 kemudian memperluas menjadi 10-15 objek yang bisa dibagikan kepada masyarakat. Namun demikian, tidak terlalu signifikan perbedaannya jika diteliti lebih jauh, karena secara garis besar, tanah objek RA hanya meliputi tanah *absentee*, swapraja, kelebihan maksimum, dan tanah negara. Intinya berkisar pada empat objek tersebut yang kemudian Perpres No. 86/2018 mencoba mengembangkan varian-variananya.

## **B. Sumber TORA non Kehutanan**

Proses penyelesaian sumber Tanah Obyek Reforma Agraria yang berasal dari kawasan non-kehutanan jauh lebih sederhana jika dibandingkan dengan sumber TORA yang berasal dari kawasan kehutanan. Meskipun demikian, dalam melakukan inventarisasi terhadap sumber-sumber tanah untuk TORA dari kawasan non-kehutanan juga ditemukan berbagai kendala dan permasalahan. Uraian berikut ini akan membahas terkait beberapa sumber TORA non Kawasan hutan berdasarkan hasil kajian yang dilakukan di Sumatera Selatan, termasuk problem dan tantangannya.

### **1. HGU/HGB Habis yang tidak Diperpanjang**

Penguasaan tanah HGU (Yusuf & Ekowati 2010)<sup>2</sup> secara massif dan

---

<sup>2</sup> Kebijakan pembukaan izin HGU secara besar-besaran terjadi sejalan dengan perubahan kebijakan sentralisasi menjadi desentralisasi. Kondisi ini mengubah kebijakan setiap daerah untuk menggali sumber-sumber kekayaan untuk pengem-

ekspansif<sup>3</sup> oleh perkebunan skala besar merupakan salah satu faktor utama penyebab timbulnya ketimpangan kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta ketimpangan terhadap akses sumber daya alam yang seharusnya dialokasikan untuk kesejahteraan masyarakat luas (Wiradi 2009; Bachriadi 2011; Suhariningsih 2011, Linda 2019). Kondisi ini mengakibatkan terbatasnya penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh petani sehingga memunculkan jutaan petani gurem di Indonesia yang berdampak terhadap rendahnya penghasilan petani dan berujung pada kemiskinan (Ismail 2012). Selain itu kehadiran perusahaan skala besar yang seringkali melakukan akuisisi penguasaan lahan yang sebelumnya telah dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat menjadi faktor utama pecahnya konflik agraria di berbagai lokasi di Indonesia (Lestari 2014, 43-52, Astawa 2015).

Mendasarkan pada faktor sebagaimana tersebut di atas maka penertiban terhadap lahan yang telah diberikan HGU dimana masa HGU-nya habis atau bekas HGU dan perpanjangan menjadi salah satu target dalam program inventarisasi sumber TORA. Akan tetapi dalam praktiknya di lapangan beberapa wilayah menemukan kendala yang sifatnya mendasar yakni penguasaan HGU lama oleh perusahaan sangat sulit untuk diambilalih oleh negara.

Salah satu tantangan menemukan tanah eks. HGU dan atau tanah HGU yang akan habis ini adalah adanya regulasi pengaturan HGU yang

---

bangun wilayah melalui optimalisasi sektor pertambangan, kehutanan, dan perkebunan. Kebijakan pemberian izin HGU merupakan strategi untuk memudahkan para investor dalam menanamkan modal untuk mengolah dan mengelola sumber daya alam khususnya lahan. Keleluasaan pemberian izin HGU pada era tersebut merupakan strategi untuk menyerap Penanaman Modal Asing (PMA) ataupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN).

<sup>3</sup> Ekspansi perkebunan khususnya pada perkebunan skala besar untuk komoditi penanaman kelapa sawit menuai banyak kontroversi. Di satu sisi ekspansi ini menjadi penggerak roda perekonomian disamping sumber minyak dan gas bumi, namun di sisi lain ekspansi yang terjadi tidak hanya berdampak terhadap ketimpangan ekonomi dan timbulnya permasalahan-permasalahan sosial, ekspansi ini juga berdampak terhadap perubahan *land cover* dan perubahan *land use*, terjadinya degradasi lingkungan dan timbulnya deforestasi (Dharmawan, Mardianingsih, & Yulian 2016).

tidak menguntungkan masyarakat secara luas. Sebagaimana diatur dalam PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah di dalam pasal 8 menyebutkan bahwa pemberian HGU pertama kali dapat diberikan dengan jangka waktu paling lama selama 35 tahun dan dapat diperpanjang selama 25 tahun. Sementara pada ayat 2 menyebutkan bahwa ketika jangka waktu HGU dan perpanjangannya sudah habis maka pemegang HGU dapat melakukan pembaharuan HGU di atas tanah yang sama. Dalam ketentuan tersebut yakni Pasal 9 lebih lanjut menjelaskan bahwa pemegang HGU dapat mengajukan perpanjangan dan pembaharuan HGU-nya selama memenuhi syarat kepada Kantor Wilayah BPN atau kepada Kementerian ATR/BPN tergantung luasan HGU yang diperpanjang. Dalam pasal yang sama yakni pasal 9 ayat 1 hanya menyebutkan syarat dapat diperpanjangnya HGU adalah tanah yang diusahakan oleh pemegang HGU dikelola dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian haknya. Selanjutnya syarat kedua terhadap perpanjangan dan pembaharuan HGU adalah syarat sebagaimana pada ayat 1 tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak dan pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak. Pada ketentuan selanjutnya terkait jangka waktu pengajuan hak hanya disebutkan pengajuan perpanjangan hak ataupun pembaharuan hak dapat diperpanjang sekurang-kurangnya dua tahun sebelum masa berlakunya habis. Pengaturan yang sama terhadap masa perpanjangan HGU ini juga diatur dalam pasal 25 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 tahun 1999 yang menyatakan bahwa 'permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut'.

Tidak adanya aturan tegas yang mengatur kapan waktunya HGU dapat diperpanjang menjadi persoalan dalam tataran praktik di lapangan. Bagaimana pengaturan detilnya, apakah setelah pemegang hak mengusahakan tanahnya minimal selama 20 tahun sejak hak diterbitkan atau setelah pemegang hak terbukti telah mengusahakan tanahnya secara keseluruhan, dengan pengolahan yang maksimal dan sesuai dengan

arahan penggunaan HGU. Absennya pengaturan ini secara detail mengakibatkan pihak pemegang hak dapat mengajukan perpanjangan HGU tanpa batasan waktu. Sementara di dalam Pasal 11 PP 40/1996 terkait masa pemberian HGU menyebutkan bahwa “untuk kepentingan penanaman modal maka permintaan perpanjangan dan pembaharuan HGU dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan”. Dalam pasal yang sama menjelaskan bahwa uang pemasukan kepada negara tersebut dibayarkan sekaligus pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Usaha.

Dalam peraturan tersebut hanya menyebutkan bahwa ‘Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha atau pembaharuan-annya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Usaha. Celah hukum yang terdapat pada pasal 11 menyebutkan bahwa dengan alasan kepentingan penanaman modal, pengajuan perpanjangan maupun pembaharuan dapat dilakukan secara sekaligus pada saat pengajuan permohonan Hak Guna Usaha pertama kali. Hal ini mengakibatkan hampir semua pemegang HGU/HGB di Sumatera Selatan mengajukan perpanjangan dan pembaharuan secara sekaligus terhadap HGU nya. Celah hukum ini dimanfaatkan oleh pengusaha demi kepentingan kelompoknya, tanpa memperdulikan apakah prasyarat substantifnya terpenuhi, bukan hanya administratifnya.

Berdasarkan data yang diperoleh pada Kantor Wilayah BPN Provinsi Selatan terkait izin dan masa berlakunya HGU dapat disimpulkan bahwa sebagian besar HGU yang ada di kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan, para pemegang HGU telah melakukan perpanjangan dan pembaharuan HGU. Laporan Gusus Tugas Reforma Agraria Tahun 2018 menunjukkan bahwa di Sumatera Selatan hanya sedikit HGU yang masa berlakunya sudah habis, hanya terdapat di Kabupaten Banyuasin dan Kabupaten Ogan Ilir, dengan luas total Hak Guna Usaha Habis seluas kurang lebih 683,83 Ha. Adapun rincian terkait Perusahaan dan luasan HGU yang sudah habis masa berlakunya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 9. Data Sumber TORA dari HGU Habis di Provinsi Sumatera Selatan

No	Pemegang HGU	Lokasi	Berakhir Hak	Luas
1	PT. Pulau Subur	Desa Gelebak Dalam, Kecamatan Rambutan, Kab. Banyuasin	31 Desember 2012	130,10 Ha
2	PT. Prima Bumi Sejahtera	Desa Pematang Palas, Kecamatan Banyuasin I, Kab. Banyuasin	15 Maret 2015.	407,86 Ha
3	PT. Pulau Harpindo Mas	Desa Pulau, Kecamatan Banyuasin III, Kab. Banyuasin	31 Desember 2015.	65, 5 Ha
4	PT. Panca Roda Utama Abadi	Desa Lorok, Kecamatan Indralaya, Kabupaten Ogan Ilir	15 Maret 2016.	23,22 Ha
5	PT. Panca Roda Utama Abadi	Desa Lorok, Kecamatan Indralaya, Kabupaten Ogan Ilir	15 Maret 2016	57,15 Ha

Sumber: Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2018

Lemahnya sistem hukum yang memberi celah kepada pengusaha untuk melakukan kepemilikan HGU seumur hidup dimanfaatkan oleh pengusaha dalam setiap mengajukan HGU maupun perpanjangan. HGU yang lahir sebelum lahirnya Permen ATR/BPN No. 7/2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha, telah melakukan cara-cara yang mengingkari penyediaan dan pembangunan 20% lahan bagi masyarakat sekitar, baik pengajuan HGU baru maupun perpanjangan. Dan tentu saja kebanyakan mereka berkelit dan menghindari dari aturan menyediakan lahan sejumlah 20% untuk masyarakat sekitar sebagaimana juga diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan<sup>4</sup>. Sejak terbit Permen ATR 7/2017, ATR/BPN telah menerapkan secara ketat tentang penyediaan lahan 20% bagi masyarakat sekitar, dan beberapa HGU baru dan perpanjangan di Sumatera Selatan telah memenuhi persyaratan tersebut, sehingga relatif membantu masyarakat yang membutuhkan TORA kawasan non hutan.

Lazim terjadi di lapangan, pemerintah seringkali kesulitan untuk melakukan kontrol dan penertiban. Benarkah penerima HGU telah

<sup>4</sup> Permentan No. 26/Permentan/OT.140/2/2007 jo Permentan No. 98/2013 jo Permentan No. 29/PERMENTAN/PP.210/7/2018 jo Permentan No. 05/2019 mengatur salah satu izin pembangunan perkebunan harus memperoleh terlebih dahulu HGU dan dalam tempo 3-6 tahun harus diusahakan untuk semua lahan yang diperoleh, dengan cara bertahap 3-6 tahun.

memanfaatkan keseluruhan lahan sesuai dengan apa yang tertuang dalam SK pemberian HGU. Faktanya banyak ditemui penerima HGU menelantarkan lahan-lahan yang diberikan dan menimbulkan konflik di lapangan dengan masyarakat sekitar. Realitas itulah yang kemudian melahirkan Permen ATR/BPN No. 7/2017 yang memaksa perusahaan untuk memberikan lahan 20% kepada masyarakat secara bersamaan.<sup>5</sup> Calon penerima HGU wajib menyediakan lahan 20% (Pasal 40, 41, 43) dan membangunkannya dengan skema kemitraan (plasma), jika tidak dipenuhi maka HGU tidak akan diterbitkan. Aturan ini walau tidak muncul dalam PP 40/1996, namun relatif mengikat dan menjadi kebijakan dan *political will* Kementerian ATR/BPN, sehingga perusahaan di daerah yang mengajukan perpanjangan HGU dan pengajuan hak baru “dipaksa” tunduk untuk menjalankannya.

Lebih lanjut, Permen ATR/BPN No. 7/2017 mengatur lebih detail terkait masa perpanjangan dan pembaharuan HGU. Pasal 32 menyebutkan bahwa “Permohonan perpanjangan Hak Guna Usaha dapat diajukan oleh pemegang hak paling cepat dalam tenggang waktu 5 tahun sebelum berakhirnya hak” berakhir. Frasa “paling cepat” dalam Pasal 32 untuk mengamankan dan menertibkan tanah-tanah yang telah diberikan HGU kepada perusahaan. Sehingga dalam mengajukan perpanjangan Hak paling cepat dapat dilakukan 5 tahun sebelum haknya habis. Permen ini “melawan Pasal 11 PP No. 40/1996 yang memberikan kesempatan kepada pemegang HGU dengan alasan tertentu.

Permen ATR/BPN No. 7/2017 berusaha memberikan perlindungan dan pencegahan terhadap indikasi adanya tanah terlantar (Lucas dan Waren 2003). Hal ini dikarenakan selama perusahaan hendak mengajukan perpanjangan mereka akan mengusahakan HGU secara maksimal dan tidak menelantarkannya. Dengan peraturan ini harapannya peme-

---

<sup>5</sup> Permen ATR/BPN No. 7/2017 kemudian diselaraskan dengan Permentan No. 5/2019 yang menjadikan syarat keluarnya izin perkebunan harus terlebih dahulu pengusul memiliki HGU. Kemudian untuk menghindari penelantaran tanah yang diperoleh, ditegaskan dalam permen tersebut bahwa tanah yang diperoleh harus dikelola secara bertahap maksimal 6 tahun dan memfasilitasi pembangunan perkebunan masyarakat minimal 20% (Pasal 9).

gang HGU akan lebih mematuhi dan mengoptimalkan lahan HGU karena ketika diajukan proses perpanjangan tentunya akan dilakukan kajian penelitian oleh Panitia B (Pasal 1 Ayat 11) dan apabila terbukti tanah yang dimohon perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha terdapat penggunaan, pemanfaatan, dan penguasaan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya, maka terhadap tanah dimaksud harus dikeluarkan (*enclave*) dari bidang tanah yang dimohon (Pasal 33).

Melalui skema yang diatur dalam Permen ATR/BPN No. 7/2017 ini harapannya penguasaan tanah-tanah HGU dapat dikontrol oleh pemerintah. Penertiban terhadap penggunaan dan pemanfaatan lahan juga akan lebih terkontrol dan terpantau dengan baik. Pihak perusahaan juga akan melakukan upaya penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan SK pemberian HGU baik perpanjangan ataupun pembaharuan hak. Peraturan ini juga lebih mudah bagi ATR/BPN untuk pemantauan dan pembatasan masa HGU apabila terbukti perusahaan melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan peraturan dan SK yang telah ditetapkan. Di sisi lain, upaya penertiban tanah terlantar juga lebih mudah dilakukan, karena Pasal 31 dan 35 menyebutkan bahwa perpanjangan ataupun pembaharuan HGU dapat dilakukan oleh perusahaan sepanjang tanahnya tidak termasuk dalam database tanah terindikasi terlantar. Peraturan ini juga mengatur secara tegas kepada pemegang HGU, apabila tanah HGU yang dimiliki sedang dalam perkara di lembaga peradilan, dan terdapat sita atau blokir/status *quo* maka terhadap tanah tersebut tidak akan diberikan perpanjangan ataupun pembaharuan hak.

## **2. Penyediaan Lahan 20% untuk Masyarakat dari Pemberian, Perpanjangan, dan Pembaharuan HGU**

Konflik perkebunan merupakan konflik tertinggi dengan cakupan lahan yang sangat luas yakni mencapai 194.453,27 hektar dan terjadi di berbagai lokasi di Indonesia. Konflik terkait perkebunan di Indonesia memiliki trend yang terus meningkat terbukti pada tahun 2017 dari hasil kajian yang dilakukan KPA menunjukkan jumlah konflik perkebunan mencapai 208 kasus yang mencapai angka 32% dari total konflik (KPA 2017). Pada tahun 2018 kembali perkebunan menempati posisi tertinggi

sebagai sektor penyumbang konflik agraria (144/35%) letusan konflik dengan luasan area 591.640,32 Ha (KPA 2018). Trend yang terjadi terkait konflik perkebunan terus mengalami peningkatan, baik jumlah konflik maupun luasan lahan yang menjadi basis konflik. Potret yang terjadi antara pengusaha dengan masyarakat yang tinggal pada kawasan sekitar perkebunan sangatlah timpang (Purwandari 2011; Roostartina 2013). Selain itu apabila dilihat dari sisi penggunaan dan pemanfaatan tanah, pada lokasi perkebunan skala besar dilakukan pembangunan, budidaya dan pengolahan lahan dengan teknologi maju dengan memanfaatkan alat berat sehingga lahan tersebut dapat digarap secara optimal. Selain itu kecukupan modal yang dimiliki perusahaan mampu mengolah tanah yang kurang subur menjadi tanah subur dan berkecukupan air sehingga dapat ditanami komoditas tanaman perkebunan yang produktif. Sementara potret yang terjadi di tahun 1980-an hingga 1990-an beberapa lahan yang terletak pada pinggiran kawasan perkebunan milik masyarakat dibiarkan tidak produktif dikarenakan keterbatasan pengetahuan, teknologi, dan modal, sehingga masyarakat hanya mampu menyaksikan para pengusaha menikmati hasil panen serta kekayaan yang berlimpah.

Kondisi yang terjadi di sekitar kawasan HGU, perusahaan mampu menghasilkan panen yang berlimpah dengan penguasaan lahan sangat luas, di sisi lain masyarakat setempat yang sudah tinggal lama berada dalam kemiskinan menjadi pemandangan yang kontras di lokasi-lokasi perkebunan (Lestari 2014). Ketimpangan yang sangat kental ini seringkali menimbulkan kecemburuan antara masyarakat dengan pihak perusahaan yang pada akhirnya berujung pada konflik tenurial dan kekerasan sebagai akibat perambahan hasil perkebunan. Menyelesaikan permasalahan tersebut dengan cara kekerasan tentunya bukanlah keputusan yang bijak dan tidak menyelesaikan persoalan mendasar yang terjadi antara petani dengan pihak perkebunan.

Ketimpangan dan kemiskinan di sekitar kawasan perkebunan dan pertambangan juga terjadi di Sumatera Selatan khususnya di Muba Banyuasin (MUBA). Kajian yang dilakukan Roostartina (2013) di MUBA menunjukkan bahwa kabupaten ini memiliki kekayaan Sumber Daya Alam minyak dan gas terbesar di Sumatera Selatan. Selain itu MUBA

menurut data BPS menunjukkan sebagai Kabupaten terkaya ke-6 di seluruh Indonesia. Namun apabila disandingkan dengan data-data lainnya kekayaan yang dimiliki Kabupaten MUBA sangatlah kontras. Kajian Rostartina (2013) mengkonfirmasi bahwa sebagai kabupaten kaya, MUBA memiliki tingkat kemiskinan masyarakat yang sangat tinggi. Muncul banyak pertanyaan kemanakah kekayaan sumber daya alam tersebut diperuntukkan dan mengapa kondisi ini dapat terjadi? Sangat mungkin penyebabnya adalah kebijakan yang timpang akibat pemanfaatan dan penguasaan sumber daya alam secara luas dimonopoli oleh segelintir pemodal. Para pengusaha mengeksploitasi sumber daya alam tanpa memperhatikan masyarakat sekitar dan tanpa melibatkan/partisipasi masyarakat. Pembangunan basis-basis ekonomi tanpa melibatkan masyarakat dalam banyak hal pada gilirannya akan menciptakan kantong-kantong kemiskinan yang akut.

Potret ketimpangan dan konflik yang sudah berlangsung lama dan terus terjadi membuat pemerintah harus mengupayakan berbagai skema untuk penyelesaiannya. Salah satunya dalam bentuk regulasi untuk mengurangi kesenjangan, kemiskinan, dan konflik yang terjadi pada area di sekitar kawasan HGU. Pemerintah telah menetapkan beberapa peraturan yang mengatur adanya perkebunan masyarakat, perusahaan inti rakyat, perkebunan plasma yang bertujuan agar *asset* tanah tidak hanya dinikmati oleh sekelompok golongan tertentu khususnya perusahaan dan pemodal besar, akan tetapi masyarakat luas juga harus menerima dan memanfaatkan *asset* tersebut. Salah satunya menyamakan visi pembangunan skema plasma dengan Permen ATR/BPN No. 7 2017 dan Permentan terbaru sebagai ganti 26/Permentan OT.140/2007 tentang Pedoman Perizinan yang selanjutnya diatur secara detil dalam Permentan No. 29/PERMENTAN/PP.210/7/2018 jo Permentan No. 05/2019. Pasal 9 Permentan No. 5/2019 menyatakan pemegang HGU harus membangun kebun masyarakat sekitar, paling sedikit 20% dari luas Izin Usaha Perkebunan yang diperoleh. Direktur Jenderal Perkebunan Kementerian pertanian menambahkan bahwasannya untuk pembangunan 20% lahan tersebut dapat dilakukan melalui pola bagi hasil, pola kredit, ataupun pola pendanaan lain yang telah disepakati dan sesuai

dengan peraturan perundang-undangan. Secara tegas dinyatakan, terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan apabila tidak melakukan kewajiban ini maka sanksi berupa denda ataupun pencabutan izin dapat dilakukan ([www.infosawit.com](http://www.infosawit.com)).

Peraturan ini tentunya dapat memberikan peluang kepada masyarakat sekitar perkebunan untuk melakukan budidaya komoditas tanaman tertentu dimana hasil panen masyarakat dapat dijual kepada perusahaan. Skema ini menjadi peluang masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan perkebunan untuk mengolah lahan mereka sendiri atau dari perusahaan sehingga hasilnya dapat meningkatkan pendapatan masyarakat. Selain mengatur terkait penyediaan bahan baku yang harus melibatkan hasil perkebunan masyarakat, peraturan tersebut juga mewajibkan perusahaan untuk memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar.

Melalui skema ini maka dengan masuknya sebuah perusahaan pada suatu lokasi tertentu harus memberikan manfaat dan keuntungan bagi masyarakat yakni dengan dibangunkannya kebun masyarakat oleh perusahaan dengan berbagai skema yang disepakati. Dalam pelaksanaannya beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam membangun kebun masyarakat diantaranya adalah adanya ketersediaan lahan; pertimbangan jumlah keluarga pada masyarakat sekitar yang layak sebagai peserta, dan adanya kesepakatan antara masyarakat dengan perusahaan dengan diketahui oleh kepala dinas provinsi yang membidangi perkebunan. Adapun persyaratan masyarakat yang layak menjadi peserta yakni: Pertama adalah masyarakat yang lahannya digunakan untuk pengembangan perkebunan dan berpenghasilan rendah sesuai peraturan perundang-undangan. Kondisi ini bertujuan agar menekan timbulnya ketimpangan antara pemegang HGU dengan masyarakat sekitar yang berpenghasilan rendah; Kedua, mereka harus bertempat tinggal di sekitar lokasi IUP-B atau IUP yang dapat dibuktikan dengan KTP ataupun C1/Kartu Keluarga; dan ketiga, masyarakat yang memiliki kesanggupan untuk melakukan pengelolaan kebun. Persyaratan kedua dan ketiga tersebut dimaksudkan agar lahan yang sudah dibangun oleh perusahaan dapat dikerjakan langsung oleh masyarakat asli yang tinggal di sekitar lahan garapan serta mencegah adanya tanah *absentee* dan mencegah penelantaran tanah

apabila masyarakat tidak memiliki profesi sebagai petani/penggarap lahan. Persyaratan yang ketat ini juga mencegah masuknya orang asing atau orang yang sudah bermodal/berkecukupan untuk ikut serta mengambil manfaat atas dibangunkannya perkebunan oleh perusahaan melalui pembelian dan penguasaan tanah di sekitar kawasan perkebunan.

Sejak tahun 2012, upaya Kementerian ATR/BPN sebagai pihak yang berwenang dalam mengelola pertanahan/agraria mencoba merespons berbagai gejala yang terjadi pada kawasan perkebunan khususnya terkait HGU. Pada periode kepemimpinan Hendarman Supandji, ia mengeluarkan Surat Edaran No. 2/SE/XII/2012 Tahun 2012 tentang Persyaratan Membangun Kebun untuk Masyarakat Sekitar (Kebun Plasma) dan Melaksanakan Tanggung Jawab Sosial Lingkungan (*Corporate Social Responsibility/CSR*). Dalam surat edaran tersebut Kepala BPN memerintahkan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan untuk menerapkan kewajiban kepada perusahaan yang mengajukan HGU, melakukan perpanjangan HGU ataupun yang melakukan pembaharuan HGU untuk melaksanakan tanggung jawab CSR (Salim, Sukayadi, Yusuf 2013). Sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No. 25/2007 bahwa dalam rangka melaksanakan penanaman modal maka setiap perusahaan diwajibkan untuk melaksanakan *corporate social responsibility*. Bentuk CSR yang dilakukan perusahaan pemegang HGU adalah setiap permohonan, perpanjangan, ataupun pembaharuan HGU maka perusahaan diwajibkan untuk membangunkan kebun plasma masyarakat sekitar paling rendah 20% dari total luas perolehan lahan.

Semenjak dikeluarkannya Surat Edaran tersebut pada tahun 2012 maka setiap pengajuan HGU, perpanjangan HGU, dan pembaharuan HGU wajib melampirkan:

- a. Perjanjian kerjasama kemitraan kebun plasma dengan masyarakat petani calon penerima kebun plasma di sekitar lokasi perkebunan;
- b. Lampiran peta bidang tanah dimana di dalamnya terdapat luasan HGU yang diajukan serta lokasi pembangunan kebun plasma
- c. Daftar masyarakat petani calon penerima kebun plasma di sekitar lokasi perkebunan;

- d. Pernyataan dari pimpinan direksi di depan akta notaris yang menyatakan kesanggupan dari perusahaan untuk membangun kebun plasma bagi perkebunan yang di sekitarnya tidak terdapat masyarakat.

Akan tetapi, Surat Edaran tersebut di lapangan tidak efektif, karena perusahaan merasa tidak diikat oleh Surat Edaran dimaksud. Terbitnya Permen ATR/BPN No. 7/2017 kemudian merubah situasi dan penyediaan lahan 20% menjadi syarat terbitnya hak. Melalui Peraturan tersebut seluruh pengajuan, perpanjangan, maupun pembaharuan Hak Guna Usaha dalam praktiknya menjadi lebih ketat. Kementerian ATR/BPN tidak akan memproses dan akan mengembalikan berkas permohonan, perpanjangan, maupun pembaharuan HGU apabila dalam persyaratan tersebut pihak perusahaan tidak menyiapkan satu paket dengan plasma minimal 20% dari seluruh total luas lahan yang diberikan HGU.

Kebijakan pembangunan 20% kebun plasma di Provinsi Sumatera Selatan sudah berlangsung sejak tahun 2012, dan efektif penerapannya setelah terbit Permen ATR/BPN No. 7/2017. Kepala Seksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat menyatakan, pihak ATR/BPN tidak akan melakukan pemrosesan terhadap pengajuan, perpanjangan, ataupun pembaharuan HGU bagi pemohon apabila tidak melengkapi persyaratan pembangunan perkebunan seluas minimal 20% dari lahan yang diajukan. Begitu juga Kementerian ATR/BPN (pusat) memiliki kewenangan menolak penerbitan/pemberian izin HGU, perpanjangan HGU, atau pembaharuan HGU apabila perusahaan tidak melampirkan dokumen-dokumen terkait pembangunan plasma tersebut. Regulasi yang diterapkan secara ketat ini memiliki dampak positif, di mana seluruh perusahaan yang hendak mengajukan HGU baru, perpanjangan HGU, ataupun pembaharuan HGU jika ingin di proses harus mampu menunjukkan lokasi lahan 20% yang menjadi persyaratan kunci (komunikasi dengan Kepala Seksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat).

Pemerintah daerah dalam hal ini kabupaten/kota memiliki tanggungjawab untuk menentukan siapa saja petani di sekitar lahan HGU yang berhak untuk dibangun perkebunannya oleh perusahaan. Pemerintah desa sekitar objek HGU sangat menentukan subjek-subjek

yang akan menerima dan mengelola lahan dimaksud, termasuk luasan dan letak lokasi. Pemerintah desa selanjutnya meneruskan ke kecamatan dan diajukan kepada pemerintah kabupaten/kota. Nama yang berhak mengusahakan lahan garapan pembangunan plasma disebut dengan CPP (Calon Penerima Plasma), sementara bentuk dari kesepakatan tersebut dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Dalam konteks ini pihak yang bertanggungjawab dan terlibat secara langsung terhadap Calon Penerima Plasma adalah pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota, karena mereka yang memiliki kewenangan untuk mengatur wilayah serta mereka yang mengetahui secara persis bagaimana kondisi masyarakatnya. Sementara kewenangan ATR/BPN memproses penerbitan hak, melakukan verifikasi dan *ground cek* di lapangan terhadap lahan yang dimohonkan perusahaan untuk diajukan HGU sekaligus melakukan pengecekan terhadap lahan yang dibangun oleh perusahaan untuk perkebunan rakyat.

Skema bentuk pengajuan sertipikasi lahan garapan yang dibangun untuk masyarakat di Sumatera Selatan hingga saat ini sebagian besar berupa koperasi, dan lahan kepemilikan bersama yang di dalamnya terdapat penjelasan/keterangan tentang siapa saja masyarakat yang memiliki kewenangan untuk mengolah dan menggarap lahan yang telah dibangun oleh perusahaan. Namun dari beberapa pengajuan yang diterima Kanwil BPN Provinsi Sumatera Selatan terdapat pula pengajuan untuk lahan garapan yang dibangun oleh perusahaan berupa Hak Milik karena diajukan atas nama pribadi. Pengajuan sertipikasi lahan berupa kepemilikan pribadi yakni hak milik tentunya memiliki tingkat kerentanan dan kerawanan terhadap proses jual beli/alih fungsi lahan garapan. Sehingga pihak BPN lebih mengarahkan kepada pemohon agar mengajukan sertipikasi lahan dalam bentuk kepemilikan berupa koperasi/kepemilikan Bersama.<sup>6</sup> Skema pengusulan lahan garapan melalui

---

<sup>6</sup> Hak Kepemilikan Bersama atas Tanah adalah hak milik yang diberikan kepada kelompok masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu atas beberapa bidang tanah yang dimiliki secara bersama dan diterbitkan satu sertipikat yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak bersama, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak milik bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain (Perpres Nomor 86 Tahun 2018).

koperasi yang diusahakan secara bersama-sama oleh masyarakat tentu lebih aman karena dapat menekan adanya perubahan penguasaan ataupun penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Sebenarnya, kewajiban membangunkan dan memberikan lahan untuk masyarakat sebesar 20% dalam setiap perolahan HGU, perpanjangan, dan pembaharuan diawali dari hulunya. Pada saat proses pelepasan kawasan hutan untuk APL (alokasi penggunaan lain) telah diatur skema penyediaan lahan bagi masyarakat sejumlah 20% dari total lahan yang dikeluarkan, sebagaimana diatur dalam Permen LHK No. P. 51/2016 dan Inpres No. 8/2018). Akan tetapi, KLHK hanya mengatur hulu pada saat proses pelepasan, hilirnya akan diselesaikan dalam proses ketika tanah tersebut dialokasikan untuk HGU atau penggunaan lainnya. Kemudian ATR/BPN memperluas menjadi minimal menyediakan 20% lahan bagi masyarakat. Bagi perusahaan yang pada proses awal belum mengalokasikan lahan dimaksud maka akan terkena ketika mengajukan perpanjangan atau pembaharuan hak. Pada ranah ini, terjadi banyak perdebatan antara KLHK dan ATR/BPN karena aturan KLHK tidak *clear*, siapa yang wajib mengurus dan mengelola lahan 20% dimaksud, sehingga ketika lahan ini dipertanyakan oleh KLHK, ATR/BPN merasa tidak diberi mandat hal tersebut, apalagi lokasi dan petanya tidak disertakan secara valid, sehingga kesulitan untuk menjadikan objek tersebut sebagai TORA pelepasan kawasan hutan.

Kondisi yang terjadi di Sumatera Selatan, terhadap alokasi tanah 20% bekas tanah kawasan hutan yang diarahkan untuk target Reforma Agraria ini masih belum dapat dilacak datanya. Pihak BPKH menyatakan bahwa tugas BPKH beserta Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup hanya sebatas pada proses pelepasan kawasan hutan dan pengaturan tata batas, sementara untuk proses alokasi tanah yang sudah dilepaskan oleh KLHK hendaknya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan kabupaten/kota untuk mengalokasikannya. Berdasarkan laporan yang dihimpun dari Tim GTRA juga menyebutkan bahwa alokasi untuk sumber TORA dari 20% pelepasan kawasan hutan ini juga belum terinventarisir dan belum ada dalam database tanah untuk RA.

Berdasarkan hasil kajian dan analisis data maka dapat disimpulkan

bahwa untuk Sumatera Selatan alokasi tanah 20% yang dibangun untuk perkebunan masyarakat pada proses pengajuan, perpanjangan, dan pembaharuan HGU relatif dapat dilaksanakan, khususnya sejak diterbitkannya Permen ATR/BPN No. 7/2017. Sementara alokasi tanah 20% yang diklaim dari pelepasan kawasan hutan belum dapat diinventarisasi, karena masih membutuhkan dukungan data lebih lengkap. Probleminya terletak pada kelengkapan data untuk melakukan inventarisasi dan verifikasi lahan-lahan yang dilepaskan dari kawasan hutan. Berbeda dengan Alokasi 20% dari pengajuan, perpanjangan, dan pembaharuan HGU pada praktiknya lebih mudah dilaksanakan karena hanya melibatkan satu sektor, yakni ATR/BPN, sehingga tinggal dilakukan dieksekusi. Selebihnya, pemda dan masyarakat setempat yang berperan mengatur subjek-subjek dan alokasi penggunaannya.

### **3. Tanah Negara Bekas Hak dan Tanah Terlantar untuk Reforma Agraria**

Undang-undang Pokok Agraria telah mengatur secara tegas bahwasannya pemegang hak dilarang untuk menelantarkan tanahnya. Ketika tanah ditelantarkan oleh pemegang hak maka sebagaimana diatur dalam peraturan berimplikasi terhadap hapusnya hak atas tanah dan akan dikuasai oleh negara. Obyek Tanah terlantar merupakan tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya (Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010). Tanah terlantar merupakan salah satu sumber TORA yang dapat diprioritaskan untuk dapat ditertibkan dan didayagunakan untuk skema Reforma Agraria.

Proses yang dilakukan dalam menertibkan tanah terlantar dimulai dengan penyiapan peta terindikasi tanah terlantar yang disiapkan oleh Kantor Wilayah BPN. Selanjutnya terhadap tanah yang sudah terindikasi terlantar tersebut dilakukan identifikasi dan penelitian oleh Panitia C yang terdiri atas Kepala Kantor Wilayah, Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, Sekretaris Daerah Kabu-

paten/Kota, Dinas/Instansi Provinsi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya, Dinas/Instansi Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya dan Kepala Kantor Pertanahan. Beberapa hal yang diidentifikasi dan diteliti oleh Panitia C terkait: pertama data nama dan alamat pemegang Hak; Kedua: dimana letak tanah yang diterlantarkan, luas, status hak atau dasar penguasaan atas tanah dan keadaan fisik tanah yang dikuasai Pemegang Hak; Ketiga: mengidentifikasi dan meneliti keadaan/kondisi yang mengakibatkan tanah terlantar. Setelah tahap identifikasi dan penelitian dilakukan maka selanjutnya Tim Panitia C melaporkan hasil kajian tersebut kepada Kepala Kanwil ATR/BPN untuk memberikan peringatan kepada pemegang hak selama 3 kali peringatan. Dan jika selama 3 kali peringatan pihak pemegang hak tidak mengindahkan dan melakukan upaya penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai arahan penggunaan dalam SK, maka selanjutnya terhadap tanah tersebut ditetapkan menjadi tanah terlantar.

Beberapa hal yang mengakibatkan tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar sebagaimana diatur dalam Keputusan kepala BPN No. 4 Tahun 2010 Pasal 17 ayat (2) yakni pemegang hak tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya; masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah; masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah; tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan; penggunaan tanah tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah; belum mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan tanah.

Permasalahan yang terjadi terhadap penetapan tanah terlantar adalah pihak pemegang hak seringkali mengajukan gugatan kepada Kantor Wilayah BPN terhadap tanah tersebut. Kondisi yang terjadi terhadap hasil gugatan dan persidangan terkait tanah terlantar menyatakan pihak ATR/BPN seringkali kalah di dalam pengadilan dikarenakan cacat administrasi. Belajar dari kejadian ini maka tahapan, proses, dan administrasi penetapan tanah terlantar harus dilakukan sesuai dengan prosedur dan peraturan perundang-undangan. Dokumen proses inventarisasi, identifikasi, proses penertiban tanah terlantar juga harus lengkap dan

tersimpan dengan rapi agar ATR/BPN tidak mengalami kekalahan dalam sidang peradilan.

Terhadap tanah yang sudah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar maka berimplikasi terhadap hapusnya hak atas tanah. Kondisi ini menegaskan bahwa sudah terjadi pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak terhadap tanah, sehingga terhadap tanah yang sudah ditetapkan sebagai tanah negara maka tanah tersebut langsung menjadi Tanah Negara. Dalam PP No. 11/2010 Pasal 10 menyebutkan bahwa terhadap seluruh luasan tanah apabila ditetapkan terlantar maka pemegang hak sudah tidak memiliki hubungan hukum dengan tanah tersebut, namun apabila hanya sebagian dari tanah yang ditetapkan terlantar maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan selanjutnya kepada bekas pemegang hak diberikan kembali atas bagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya.

Sementara apabila tanah yang terlantar hanya mencakup 25% maka kepada pemegang hak hanya mengajukan permohonan revisi luas atas bidang tanah yang benar-benar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya. Terhadap tanah yang sudah ditetapkan menjadi Tanah Terlantar dan menjadi tanah negara, selanjutnya menjadi Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN). Pendayagunaan TCUN dapat didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.

Potensi Tanah Obyek Reforma Agraria dari tanah terindikasi terlantar di Provinsi Sumatera Selatan tersebar pada 3 kabupaten, yaitu Kabupaten Lahat, Musi Banyuasin, dan Musi Rawas. Tanah terindikasi terlantar tersebut tersebar di 10 (sepuluh) lokasi dengan luas total 1.014,805 Ha (Kanwil BPN Sumsel, Agustus 2018). Adapun data terkait tanah terlantar di Sumatera Selatan disajikan pada tabel berikut:

Tabel 10. Data Tanah Terlantar di Sumatera Selatan

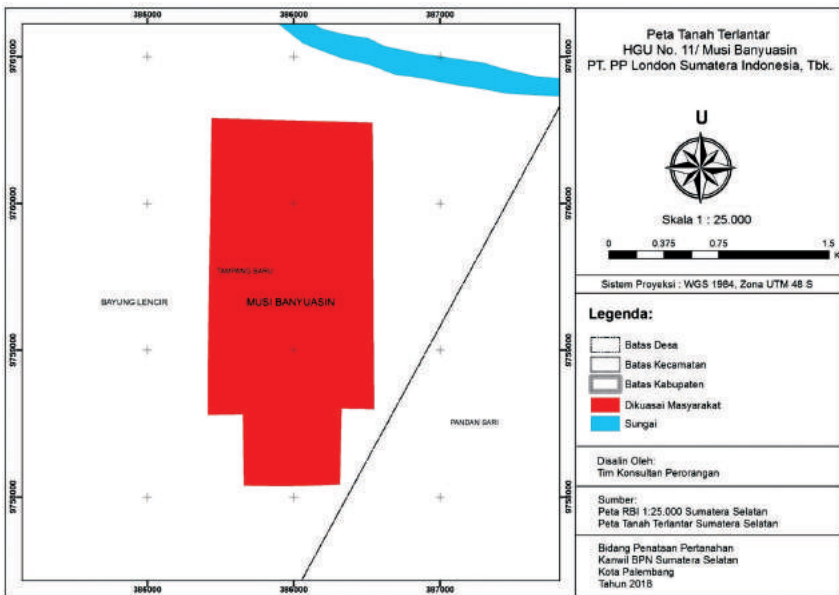
No	Kab/Kota	Kecamatan	Desa/Kelurahan	Pemilik	Keterangan	Luas Terlantar (Ha)
1	Musi Banyuasin	1. Babat Toman 2. Sanga Desa 3. Plakat Tinggi	Bruge dan Muara Punjung Ngulak III, Pengage, Jud II, Nganti, Air Balui - Suka Damai	PT. Wanapotensi Guna Indonesia	HGU No.21/Musi Banyuasin Luas: 7.352	128,505
2	Musi Banyuasin	Bayung Lincir	- Mangsang - Muara Merang	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk.	HGU No.11/ Musi Banyuasin Luas: 7.597,1	250,00
3	Musi Banyuasin	Bayung Lincir	- Suka Damai - Peninggalan	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk	HGU No.10/ Musi Banyuasin Luas: 3.162	42,19
4	Musi Rawas	Rawas Ilir	- Bumi Makmur	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk.	HGU No.10/ Musi Rawas Luas: 1.009	19,89
5	Musi Rawas	Rawas Ilir	- Tanjung Raja - Belani - Pauh	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk.	HGU No.9/ Musi Rawas Luas: 7.182	281,81
6	Musi Rawas	Rawas Ilir	- Air Bening	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk.	HGU No.11/ Musi Rawas Luas: 1.543,7	20,74
7	Musi Rawas	Rawas Ilir	- Beringin - Makmur II - Tanjung Raja	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk.	HGU No.8/ Musi Rawas Luas: 3.693	192,63
8	Musi Rawas	Rawas Ilir	- Air Bening - Tanjung Raja	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk.	HGU No.13/ Musi Rawas Luas: 199,2	3,04
9	Musi Rawas	Muara Lakitan Megang Sakti	Muara Megang Lubuk Pandan	PT. Dwi Reksa Usaha Perkasa	HGU No.12/ Musi Rawas Luas: 2.570	67,40
10	Lahat	Kikim Timur	- Cemapaka Sakti - Suko Harjo - Cekar - Bunga mas - Suka makmur - Purworejo - Kencana Sari	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk.	HGU No.13/ Lahat Luas: 2.099,10	8,6

Sumber: laporan GTRA Tahun 2018 Provinsi Sumatera Selatan

Hingga tahun 2018 Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Selatan dan Tim telah melakukan identifikasi dan verifikasi terhadap 3 lokasi tanah terlantar, yaitu HGU No. 8 yang sebelumnya pemegang hak adalah PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk., HGU No. 9 dengan nama pemegang HGU adalah PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk, dan HGU No 11 dengan nama pemegang HGU PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk. Hasil dari identifikasi tersebut menyatakan bahwa terdapat 2 lokasi Tanah Terlantar (HGU No. 9 dan 11) yang dapat direkomendasikan sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria pada Tahun 2019. Sementara untuk HGU No. 8 belum masuk rekomendasi Tanah Obyek Reforma Agraria di tahun 2019 dikarenakan masih terdapat sengketa antara pihak aparat desa dengan perusahaan.

Berdasarkan hasil verifikasi dan identifikasi di lapangan terhadap

HGU Nomor 11 yang terletak di Musi Banyuasin maka tanah terlantar yang telah ditetapkan melalui Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor No. 8/PTT-HGU/KEM-ATR/BPN/2016 tentang Penetapan Tanah Terlantar yang berasal dari sebagian HGU No. 11/Musi Banyuasin atas nama PT. London Sumatera Indonesia, Tbk. terletak di Desa Mangsang dan Muara Merang, Kecamatan Bayung Lencir, Kabupaten Musi Banyuasin, Provinsi Sumatera Selatan dinyatakan bahwa perusahaan masih menelantarkan sebagian tanahnya, yaitu seluas 250 Ha dari luas areal 7.597,1 Ha. Kondisi eksisting yang ada terhadap tanah tersebut berupa pemukiman masyarakat, semak belukar dan kebun sawit skala kecil/rumah tangga. Terhadap tanah terlantar tersebut maka pihak Kanwil BPN dan Tim dapat melakukan tindak lanjut dengan proses pendayagunaan tanah terlantar salah satunya melalui skema Reforma Agraria.

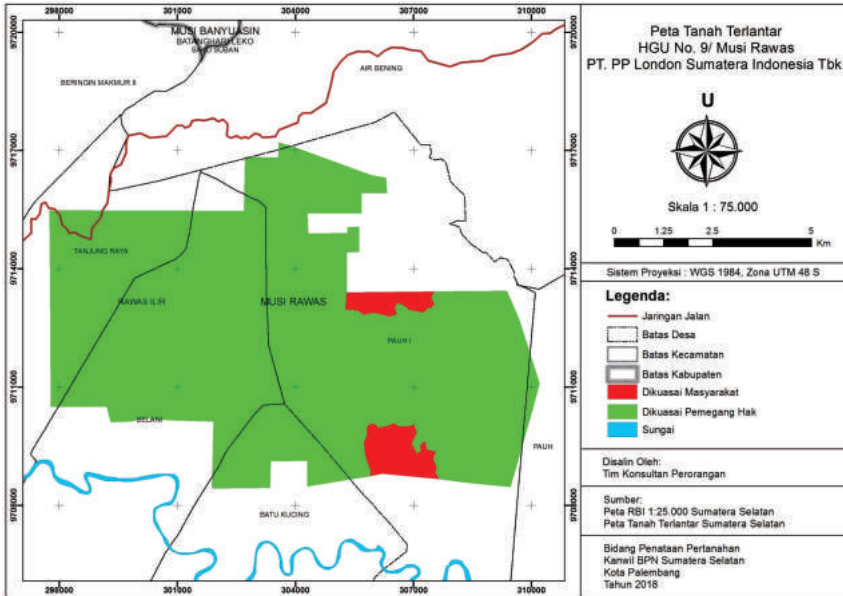


Gambar 25. Peta Tanah Terlantar untuk TORA di Musi Banyuasin, Sumatera Selatan (Sumber: Laporan GTRA Tahun 2018).

Sementara terhadap tanah terlantar yang telah ditetapkan Kementerian ATR/BPN melalui Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 04/PTT-HGU/KEM-

ATR/BPN/2016 tentang Penetapan Tanah Terlantar yang berasal dari sebagian HGU No. 9/Musi Rawas atas nama PT. PP London Sumatera Indonesia, Tbk terletak di Desa Tanjung Raja, Belani, dan Pauh, Kecamatan Rawas Ilir, Kabupaten Musi Rawas, Provinsi Sumatera Selatan, sesuai dengan hasil identifikasi dan Penelitian Tanah Hak Guna Usaha yang dituangkan dalam Berita Acara Identifikasi dan Penelitian Tanah Hak Guna Usaha Tanggal 22 April 2015 menyatakan bahwa PT. PP London Sumatera Indonesia, Tbk masih menelantarkan sebagian tanahnya, yaitu seluas 281,81 Ha dari luas areal 7.182 hektar. Kondisi eksisting yang terjadi yakni sebagian tanah yang tidak diusahakan oleh perusahaan telah dikuasai oleh masyarakat sebagai kebun masyarakat. Terhadap tanah yang sudah dikuasai oleh masyarakat tersebut pihak perusahaan melepaskan tanah yang ada, untuk selanjutnya sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 40/1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai atas tanah apabila pemegang hak melepaskan haknya secara sebagian atau seluruhnya untuk pihak lain maka hubungan hukumnya akan hilang.

Selain itu hasil verifikasi lapangan yang dilakukan oleh Kanwil BPN menunjukkan bahwa di Desa Pauh, ditemukan penggunaan lahan di lokasi tanah terlantar bekas HGU No. 9/Musi Rawas PT. PP London Sumatera Indonesia, Tbk. yakni perkebunan sawit non-produktif, perkebunan karet produktif, dan semak belukar. Hasil verifikasi lapangan yang dilakukan Tim GTRA menunjukkan bahwasannya tanah bekas HGU yang diterlantarkan oleh PT London Sumatera Indonesia Tbk disajikan sebagaimana gambar 27. Terhadap tanah terlantar ini maka dapat dilakukan pendayagunaan tanah terlantar melalui Rforma Agraria, namun sebelumnya harus dilakukan identifikasi dan verifikasi terkait masyarakat dan luasan tanah yang akan didistribusikan dalam program Reforma Agraria. Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar bekas eks HGU di Sumatera Selatan untuk alokasi Reforma Agraria memiliki progress yang cukup baik apabila dibandingkan wilayah lain. Pada tahun 2017 tanah seluas 5.400 hektar dilakukan penetapan sebagai tanah terlantar yang dialokasikan untuk cadangan tanah negara, redistribusi tanah kepada masyarakat melalui reforma agraria dan keperluan program strategis negara.

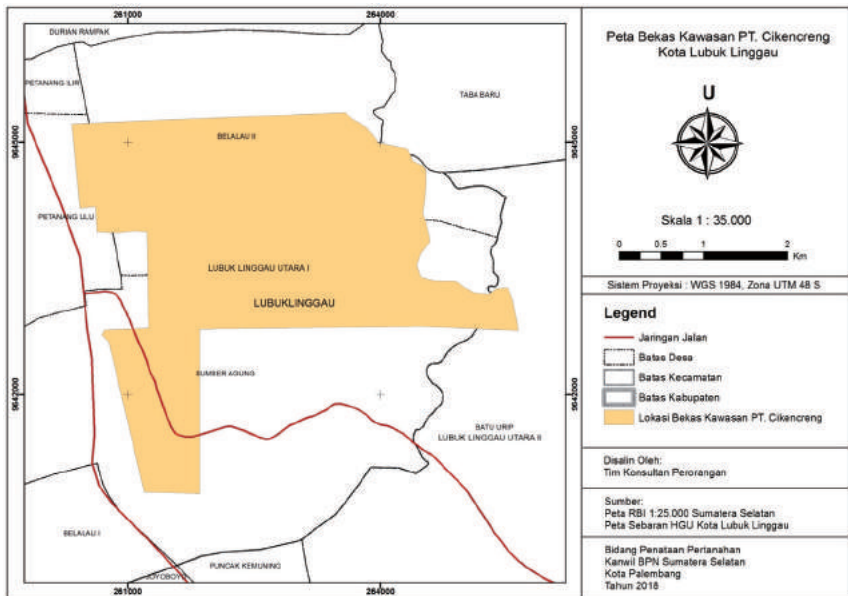


Gambar 26. Peta Tanah Terlantar HGU No. 9/Musi Rawas  
(Sumber: Laporan GTRA Tahun 2018)

Selain tanah bekas HGU sumber TORA di Sumatera Selatan ada pula yang bersumber dari tanah negara lainnya yakni hasil dari penyelesaian konflik antara pemerintah daerah dengan perusahaan swasta. Sebagaimana dijelaskan dalam Perpres No. 86/2018 Pasal 7 ayat f, salah satu objek TORA adalah tanah hasil penyelesaian sengketa dan konflik. Lokasi tanah bekas perusahaan tersebut berada di Kota Lubuk Linggau, Kecamatan Lubuk Linggau Utara I (Desa Belalau II, Sumber Agung, dan Petanang Ulu), dan Kecamatan Lubuk Linggau Utara II (Desa Batu Urip) yaitu tanah *Eks Erpact Verponding* No 113 dari PT. Cikenceng dengan luas area 1.245 Ha. Berdasarkan hasil verifikasi dan identifikasi lapangan (koordinasi dengan Kantor Pertanahan dan Kepala Desa di lokasi bekas perusahaan) didapatkan bahwa tanah negara tersebut (bekas lokasi perusahaan) bisa ditindaklanjuti sebagai objek Tanah Obyek Reforma Agraria untuk pelaksanaan tahun 2019. Data tersebut bisa dilihat pada tabel 11, sementara untuk peta bekas kawasan PT Cikenceng disajikan pada gambar 28.

Tabel 11. Lokasi Eks *Erfact Verponding* No. 113 PT Cikencreng, Kota Lubuk Linggau

NO	PROVINSI	KABKOT	KECAMATAN	DESA	Keterangan	LUAS (HA)
1	Sumatera Selatan	Lubuk Linggau	Lubuk Linggau Utara I	- Belalau II - Sumber Agung - Petanang Ulu	Eks Erfact Verponding No 113	1.245
2	Sumatera Selatan	Ogan Ilir	Lubuk Linggau utara II	Batu Urip		



Gambar 27. Peta Bekas Kawasan PT Cikencreng di Kota Lubuk Linggau sebagai Sumber TORA (Sumber: Laporan GTRA Tahun 2018).

### C. Sumber TORA dari Kawasan Hutan

Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dari kawasan hutan merupakan sumber tanah baru yang dicanangkan dan ditetapkan oleh pemerintah di tahun 2015 hingga 2019. Skema dan strategi ini dilakukan untuk menjawab kegundahan dan kegelisahan yang selama ini dirasakan oleh masyarakat dan pemerintah. TORA kawasan hutan digalakkan demi menjawab permasalahan konflik tenurial yang banyak terjadi pada kawasan kehutanan serta menjawab permasalahan ketimpangan dan kemiskinan masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan ataupun masyarakat yang

tinggal di sekitar kawasan hutan.

Di dalam skema Reforma Agraria disebutkan bahwa sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan merupakan objek terluas apabila dibandingkan dengan sumber lainnya. Sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan dari periode tahun 2015 hingga 2019 ditargetkan seluas 4, 1 juta hektar. Namun hingga pertengahan tahun 2019 pencapaian pelepasan kawasan hutan untuk Tanah Obyek Reforma Agraria masih 0%. Proses untuk mencapai tanah *clear* dan *clean* pada tanah kawasan hutan membutuhkan waktu yang cukup panjang, berbeda dengan sumber TORA dari non kehutanan.

Untuk melaksanakan pelepasan kawasan hutan dibutuhkan beberapa tahapan yang melibatkan banyak stakeholder yakni pihak Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup di dalamnya terdapat pihak BPKH (Balai Pemantapan Kawasan Hutan), Dinas Tata Ruang, pemerintah daerah serta masyarakat yang tinggal pada kawasan hutan sebagai pihak langsung yang terlibat. Selain melibatkan banyak pihak, mendasarkan kajian yang dilakukan Nurlinda (2018) menyebutkan bahwa sulitnya proses pelepasan tanah dari sumber tanah eks. kawasan hutan dikarenakan ketidakpastian tenurial atau kepemilikan tanah berkaitan dengan pengaturan pelepasan kawasan hutan. Nurlinda juga menyebutkan bahwa di dalam proses pelepasan tanah kawasan hutan juga terdapat sejumlah prosedur dan persyaratan pelepasan kawasan hutan yang cukup rumit dan panjang. Proses, regulasi dan perjalanan alokasi sumber TORA dari pelepasan tanah kawasan hutan akan dikaji lebih lanjut dalam kajian berikut ini.

## 1. Lahirnya Perpres No. 88 Tahun 2017 dan Perpres 86 Tahun 2018

Setelah menunggu sekian lama terhadap nasib masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan terkait status penguasaan dan pemilikan tanah, maka lahirnya Perpres 88/2017 dan Perpres 86/2018 memberikan harapan baru bagi masyarakat/pihak<sup>7</sup> yang tinggal dalam kawasan hutan.

---

<sup>7</sup> Yang dimaksud dengan pihak sebagaimana diatur di dalam Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 terdiri atas: perorangan, instansi, badan sosial/keagamaan, dan masyarakat hukum adat.

Ada harapan terhadap apa yang telah mereka upayakan selama bertahun-tahun dan kejelasan status hak atas tanah merupakan kabar yang menggembirakan bagi masyarakat. Lahirnya peraturan ini setidaknya memberikan harapan baru untuk masyarakat dan membawa implikasi terhadap berbagai aspek di lapangan.

Pertama, alokasi sumber TORA dari kawasan hutan mampu memberikan kejelasan status hak atas tanah bagi masyarakat yang sudah menempati tanah mereka sebagai lahan pemukiman. Tak dapat dipungkiri bahwa masyarakat kita sebagian besar tinggal di dalam kawasan hutan dan kehidupannya bergantung terhadap sumber daya alam yang ada di dalam hutan. Penguasaan lahan kawasan hutan yang dilakukan masyarakat ini sudah berlangsung sebelum Indonesia merdeka dan jumlah masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan berdasarkan kajian yang dilakukan tahun 2004 mencapai angka 48, 8 juta jiwa (Cifor 2004).

Kedua, Kejelasan status hak atas tanah terhadap lahan yang digunakan untuk pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Masyarakat yang tinggal di dalam kawasan hutan pada kenyataannya tidak semua berada dalam kondisi keterbatasan. Artinya, kehidupan mereka sebagian sudah terfasilitasi dengan adanya fasilitas umum maupun fasilitas sosial. Melalui mekanisme penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan ini diharapkan pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial tersebut mendapatkan kejelasan terhadap aspek legalnya.

Ketiga, adanya harapan masyarakat terhadap kejelasan status hak atas tanah berupa lahan garapan sebagaimana diatur dalam Perpres 88/2017. Perpres menyatakan, jika tanah tersebut telah dimanfaatkan lebih dari 20 tahun maka statusnya dapat diberikan hak milik kepada masyarakat penggarapnya. Sementara terhadap lahan garapan yang telah dilakukan budidaya oleh masyarakat namun kurang dari 20 tahun dapat diajukan dalam skema perhutanan sosial.

Keempat: dengan perpres tersebut maka permasalahan ataupun konflik terhadap penguasaan tanah dalam kawasan hutan dapat ditekan. Bahwasannya konflik tenurial yang terjadi pada kawasan hutan sudah terjadi sejak lama dan menduduki urutan kelima dari urutan konflik yang terjadi di Indonesia. Tipologi konflik yang terjadi pada kawasan

kehutanan juga beragam dengan melibatkan berbagai pihak diantaranya masyarakat vs pemerintah dalam hal ini Kementerian LHK, masyarakat vs pemodal/pengusaha, masyarakat vs perhutani, dan masyarakat vs masyarakat. Tingginya angka konflik ini tidak terlepas dari faktor tidak adanya kejelasan terhadap status tanah dalam kawasan hutan dan tidak adanya kejelasan status penguasaan tanah dalam kawasan hutan serta batas kawasan hutan.

Kelima: dengan adanya perpres tersebut maka membuka peluang dan harapan masyarakat untuk mendapatkan akses terhadap modal serta pendampingan dari pemerintah/NGO/perusahaan dalam bentuk CSR. Skema penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang selanjutnya diajukan sebagai inventarisasi sumber TORA, dengan harapan tidak hanya berhenti pada pelepasan tanah kawasan hutan oleh KLHK semata namun ditindaklanjuti dalam skema Reforma Agraria dan sertifikasi tanah. Ketika masyarakat mendapatkan skema Reforma Agraria yakni *asset* dan akses reform maka kegiatan pendampingan dan bantuan permodalan bagi pengembangan usaha dapat diberikan. Dalam konteks ini maka keadilan terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi masyarakat dapat terwujud.

Keenam; Reforma Agraria yang berasal dari kawasan hutan ini dapat menjadi harapan bagi penciptaan lahan yang dapat ditujukan untuk mewujudkan swasembada dan terwujud ketahanan pangan<sup>8</sup>. Program pencapaian ketahanan pangan dan kedaulatan merupakan salah satu agenda nawacita yang dicanangkan oleh presiden Jokowi. Salah satu permasalahan yang dihadapi untuk mewujudkan ketahanan pangan ini

---

<sup>8</sup> Ketahanan memiliki batasan rumusan yang didalamnya terdapat butir-butir penting yakni (1). Terpenuhinya kebutuhan pangan bagi negara hingga tingkat perseorangan; (2) tolok ukur dikatakan terpenuhinya kebutuhan pangan terdiri atas beberapa aspek yakni dari sisi kuantitas atau jumlahnya tercukupi, dari sisi kualitas yakni mutu baik tanaman dikonsumsi serta memenuhi kebutuhan gizi, dan memenuhi tolok ukur makanan tersebut tidak bertentangan dengan kaidah agama, keyakinan dan budaya masyarakat dan memenuhi dari aspek sisi keterjangkauan ekonomi, ketercukupan untuk seluruh pelosok negeri oleh masyarakat; (3) penyediaan dan keterjangkauan pangan ini bertujuan agar masyarakat hidup sehat, aman dan produktif secara berkelanjutan (Suryana 2014).

ialah keterbatasan lahan pangan serta adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian yang cukup tinggi yakni mencapai 60.000 Ha hingga 100.000 Ha per tahun (Suryana 2014; Purwaningsih, 2008). Konversi lahan ini banyak terjadi disebabkan oleh peningkatan jumlah penduduk yang berimplikasi pada gencarnya pembangunan pemukiman. Hal ini juga dipengaruhi oleh orientasi pembangunan pemerintah daerah yang tidak fokus pada pengembangan pertanian, sehingga alih fungsinya justru kadang menyasar lahan untuk kepentingan pangan.

Lahirnya dua Peraturan Presiden dengan jarak waktu yang tidak terlalu jauh ini menunjukkan bahwa Pemerintah Joko Widodo bersama dengan kementerian terkait tampak bersungguh-sungguh dalam mengawal pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia. Selanjutnya bagaimana regulasi dan kebijakan ini diimplementasikan di lapangan akan disajikan dengan contoh studi kasus pelaksanaan kegiatan penyelesaian tanah dalam kawasan hutan yang ada di Sumatera Selatan.

## **2. Implementasi Perpres No. 88 Tahun 2017 di Sumatera Selatan**

Lahirnya peraturan presiden di atas disambut oleh pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Daerah Sumatera Selatan dan *stakeholder* lainnya yang terkait langsung dengan perpres tersebut. Hal pertama yang dilakukan dalam menjalankan amanat Perpres 88/2017 adalah menjalankan kebijakan PPTKH, setelah aturan pelaksanaannya keluar pada Mei 2018. Pada tahun 2018 merupakan tahun pertama dimulainya kegiatan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Di Sumatera Selatan target yang ditetapkan cukup tinggi, yakni inver di 6 kabupaten. Program inver dijalankan oleh KLHK dengan BPKH sebagai *leading* sektornya.

Kegiatan inver berpedoman pada Permenko No. 3/2018 dan sumber Peta Indikatif yang telah ditetapkan oleh Kementerian LHK sebagai acuannya. Peta Indikatif dilakukan revisi setiap 6 bulan sekali dengan tujuan untuk melakukan *update* terhadap data-data baru di lapangan. Selanjutnya Peta Indikatif alokasi TORA yang berasal dari kawasan hutan ditetapkan oleh Kementerian KLHK. Keberadaan peta indikatif

merupakan dasar bagi tim Inver PTKH di dalam melakukan sosialisasi terhadap tanah-tanah yang akan dilakukan inventarisasi dan verifikasi. Terhadap pemukiman dan lahan masyarakat yang tidak masuk Peta Indikatif, khususnya pemukiman dalam kawasan hutan akan melibatkan Pemerintah Daerah setempat agar mendorong warganya untuk mengusulkan lahan pemukimannya. BPKH Sumsel dalam kebijakannya, khusus untuk lahan pemukiman yang tidak masuk Peta Indikatif jika diusulkan akan dilakukan inver dan dikeluarkan dari kawasan hutan, namun untuk lahan garapan kecenderungan kebijakannya adalah Perhutanan Sosial.

Di lapangan, pihak yang bertanggung jawab untuk menjalankan Inver PTKH adalah kepala Dinas Kehutanan Provinsi yang dalam pelaksanaannya “didelegasikan” kepada BPKH dibantu oleh tim dari lembaga/dinas lain yakni Kesatuan Pengelola Hutan (KPH), ATR/BPN, dan *stakeholder* lainnya. Tim Inver daerah dibentuk oleh ketua Tim Inver Provinsi, sementara BPKH menjadi *leader*-nya di lapangan. Hal itu karena di daerah pihak yang dianggap paling memahami kawasan hutan adalah BPKH, selain wilayah yang akan dilakukan inver merupakan kawasan hutan di bawah yurisdiksi BPKH. Selain itu, anggaran yang disediakan oleh KLHK untuk melakukan inver juga dititipkan di BPKH.

Langkah pertama yang dilakukan oleh BPKH sebelum tim inver bekerja adalah melakukan sosialisasi secara maraton di 6 kabupaten di Sumsel. Sosialisasi dilakukan di kabupaten dan pihak pemda mengundang semua desa-desa yang masuk dalam kawasan hutan sebagaimana ada dalam Peta Indikatif. Tujuan sosialisasi untuk menjelaskan kepada semua pihak agar segera mengusulkan lahan-lahannya yang masuk dalam kawasan hutan. Dalam sosialisasinya, tim BPKH menjelaskan secara detail cara dan langkah-langkah yang harus dilakukan sesuai Permenko No. 3/2018. Beberapa hal yang disampaikan dalam kegiatan sosialisasi meliputi: Pertama, maksud dan tujuan dilaksanakannya PPTKH dimana masyarakat yang tinggal di dalam kawasan hutan akan mendapatkan manfaat terhadap status lahan yang sudah mereka kuasai; kedua, permohonan kegiatan ini dapat dilakukan secara individu ataupun secara kelompok; ketiga, dalam melakukan sosialisasi dijelaskan pula terkait kriteria penguasaan yang dapat diselesaikan dengan skema PPTKH;

keempat, menjelaskan terkait bagaimana tata cara dan skema permohonan; kelima, tata cara mengenai penegasan tata batas; keenam, dalam kegiatan ini petugas juga memberikan penjelasan terkait bagaimana melengkapi dokumen-dokumen yang dibutuhkan untuk pengajuan inventarisasi dan verifikasi oleh masyarakat.

Pada tahun 2018, sosialisasi dilakukan sejak bulan Mei sejak aturan pelaksana Inver PTKH dikeluarkan (Permenko No. 3/2018), dan kemudian secara bertahap, Juli-September berkas usulan dari masyarakat sudah masuk ke BPKH. Setelah berkas masuk, seharusnya, akan dilakukan cek berkas secara teliti agar memudahkan tim/regu inver yang akan turun ke lapangan, namun faktanya, karena baru pertama kali, berkas yang masuk dari beberapa kabupaten tidak sesuai, bahkan ada beberapa desa yang tidak mengusulkan. Terhadap situasi tersebut, Tim Inver tetap turun ke lapangan, bahkan sebagian Tim Inver membantu mengerjakan usulannya secara langsung di lapangan bersama masyarakat. Idealnya, berkas usulan yang tidak lengkap dan tidak sesuai dikembalikan oleh Panitia Tim Inver, akan tetapi karena keterbatasan waktu, Tim Inver Sumatera Selatan tidak melakukannya.

Sebagaimana dimandatkan di dalam Permenko No. 3/2018, telah mengatur bahwasanya masyarakat, kepala desa atau ketua masyarakat hukum adat memiliki tanggungjawab untuk menyusun pengusulan penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Regulasi ini memberikan keleluasaan dalam konteks pengusulan dan permohonan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Masyarakat yang menguasai tanah harus terlibat secara langsung di dalam menyusun dokumen pengusulan penguasaan tanah di dalam kawasan hutan. Dari usulan masyarakat kemudian kepala desa memiliki tugas untuk menghimpun dalam satu usulan kepada bupati, dan bupati yang mengusulkan kepada gubernur lewat Tim Inver Provinsi.

Merujuk pada peraturan tersebut bahwa desa dalam hal ini kepala desa dan atau kepala instansi/badan sosial atau keagamaan/masyarakat hukum adat yang mengusulkan permohonan kegiatan inventarisasi dan verifikasi harus melengkapi beberapa dokumen diantaranya adalah:

1. Formulir permohonan kegiatan inventarisasi dan verifikasi penguasaan

tanah dalam kawasan hutan

Permohonan ini diajukan oleh kepala desa/kepala instansi/badan sosial atau keagamaan/masyarakat hukum adat. Di dalam dokumen permohonan ini terdapat data luas bidang tanah dalam satuan ( $m^2$ ) yang dimohonkan untuk dilakukan inventarisasi dan verifikasi serta jumlah bidang yang diajukan. Dalam surat permohonan ini terdapat lampiran dokumen untuk mendukung permohonan yakni:

- a. Sketsa tanah yang dimohon secara sederhana yang menggambarkan perkiraan posisi tanah yang ditandatangani Kepala Instansi/Badan Sosial atau Keagamaan/Masyarakat Hukum Adat;
  - b. Fotokopi legalitas Instansi/Badan Sosial atau Keagamaan/Masyarakat Hukum Adat; dan
  - c. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT).
2. Sketsa Tanah yang dimohonkan

Penyusunan sket ini sifatnya masih sederhana yang menunjukkan lokasi-lokasi bidang tanah yang diajukan untuk permohonan inventarisasi dan verifikasi. Di dalam sketsa bidang tanah diberikan nomor bidang secara urut dan nomor bidang ini nantinya dikaitkan dengan dokumen rekapitulasi pemohon. Penyusunan sketsa bidang tanah ini meskipun sifatnya masih sederhana apabila pihak kepala desa/masyarakat hukum adat belum memahami penggambaran sket dalam proses penyusunannya cukup menyulitkan. Terlebih apabila lokasi bidang tanah yang diajukan tidak dalam satu blok lokasi yang sama (lokasi terpencar-pencar) dikarenakan jarak pemukiman satu dengan lainnya dipisahkan oleh lahan yang belum digarap masyarakat. Selain itu kondisi geomorfologis kawasan hutan yang beragam, dimana antara pemukiman satu dengan lain terpisahkan oleh perbukitan ataupun jurang menjadikan proses penyusunan sket ini cukup menyulitkan bagi masyarakat dalam kawasan hutan.

3. Dokumen rekapitulasi daftar pemohon

Dokumen ini memberikan keterangan dan kejelasan terhadap bidang-bidang tanah yang diajukan oleh masyarakat dalam kawasan hutan. Formulir rekapitulasi daftar pemohon ini disusun oleh kepala desa dan masyarakat setempat yang berisi beberapa isian meliputi:

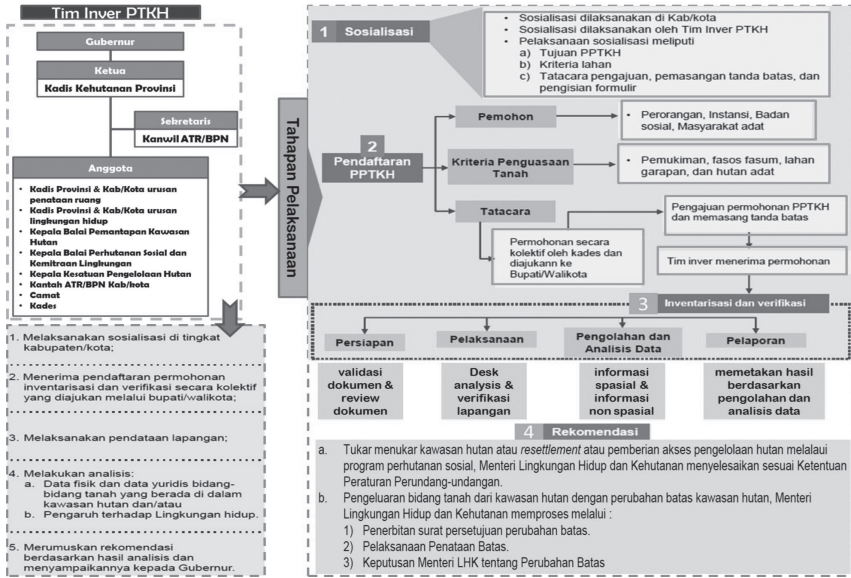
Tabel 12. Formulir Rekapitulasi Daftar Pemohon

No	Nomor Urut Bidang	Jenis Penggunaan Tanah	Riwayat Penguasaan Tanah	Nama Subyek	Ket (Luas, Bukti Penguasaan Tanah, dll)
1	Diisi nomor bidang sesuai dengan sketsa bidang tanah	Diisi penggunaan tanah eksisting (Pemukiman/ladang, dsb)	Diisi: - Lama Penguasaan - Asal perolehan - Riwayat pemanfaatan tanah, dll	Nama masyarakat yang menguasai tanah	Diisi luas perkiraan bidang tanah, Bukti penguasaan tanah bisa dalam bentuk SKT
2	.....	.....	.....	.....	.....
3	.....	.....	.....	.....	.....

Sumber: Permenko No. 3/2018

4. Dokumen Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT)  
Surat ini berisikan pernyataan penguasa tanah yang di dalamnya memuat identitas penguasa tanah; berisi pernyataan dari mana tanah tersebut diperoleh dan sejak tahun berapa tanah tersebut telah dikuasai. Pembuktian terhadap berapa lama tanah telah dikuasai dapat ditentukan dengan bukti-bukti fisik di lapangan misal kan saja dengan mengamati adakah kuburan tanda tahun yang menunjukkan bahwa masyarakat sudah tinggal sejak beberapa turunan yang lalu. Selain itu pernyataan ini juga memberikan keterangan bahwa tanah tersebut tidak dalam kondisi sengketa serta terdapat kejelasan letak batas bidang tanah dari berbagai sisi. Untuk menyatakan bahwa surat pernyataan ini benar serta tidak adanya rekayasa maka diperlukan 2 orang saksi untuk turut bertandatangan serta di bawahnya dengan diketahui oleh lurah/kepala desa (Permenko No. 3/2018). Persyaratan sebagaimana tersebut di atas digunakan untuk memenuhi persyaratan/kriteria yang telah dituangkan di dalam Pasal 4 Peraturan Presiden No. 88/2017.
5. Pakta Integritas kepala desa/lurah  
Dokumen ini disusun untuk mencegah terjadinya tindakan suap/korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta mencegah tindakan pelanggaran hukum. Untuk itu setiap kepala desa/lurah yang mengajukan permohonan inventarisasi dan verifikasi diwajibkan untuk melampirkan dokumen pakta integritas.

Setelah dokumen-dokumen tersebut dilengkapi dan disiapkan oleh desa maka proses selanjutnya dokumen permohonan inventarisasi dan verifikasi tersebut diajukan ke tingkat kabupaten/kota. Adapun pola dan skema penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan disajikan pada gambar berikut:



Gambar 28. Alur Pelaksanaan Inver PTKH  
 Sumber: Diolah dari Permenko No. 3 2018 oleh Wulan 2019.

Berdasarkan pada pola dan skema sebagaimana pada gambar 25 di atas maka permohonan inventarisasi dan verifikasi yang dapat dilakukan baik secara individu ataupun kolektif menjadi tanggung jawab setiap masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan. Pemohon selanjutnya (lewat kepala desa) mengajukan permohonan pengajuan ke tingkat kabupaten/kota untuk selanjutnya diajukan kepada gubernur lewat Tim Inver PTKH. Pihak yang berwenang membentuk Tim Inver adalah gubernur berdasarkan usulan dari Kepala Dinas Kehutanan Provinsi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan. Adapun susunan Tim Inver terdiri atas beberapa unsur mengingat pekerjaan terkait kehutanan akan melibatkan berbagai sektor, baik dinas di provinsi, kabupaten, maupun instansi lainnya yang terkait langsung sesuai Perpres 88/2017 dan Permenko 3/2018. Berikut susunan Tim Inver sebagaimana

tertuang di dalam Permenko 3 Tahun 2018:

1. Ketua: Kepala Dinas Provinsi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan
2. Sekretaris: Kepala Kantor Wilayah BPN
3. Anggota terdiri dari:
  - a. Kepala Dinas provinsi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang;
  - b. Kepala dinas kabupaten/kota yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang;
  - c. Kepala dinas provinsi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup;
  - d. Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH);
  - e. Kepala Balai yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhutanan sosial
  - f. Kepala Kesatuan Pengelola Hutan setempat
  - g. Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/kota
  - h. Camat setempat atau pejabat kecamatan
  - i. Kepala desa/lurah setempat atau sebutan lain yang disamakan

Kegiatan inventarisasi dan verifikasi terhadap berkas permohonan yang telah diajukan oleh masyarakat menjadi bagian penting dalam tahapan PTKH. Adapun kegiatan lapang yang dilakukan tim inver meliputi:

- a. Melakukan pengecekan terhadap kebenaran subyek yang mengajukan apakah mereka benar-benar tinggal di kawasan tersebut;
- b. Melakukan pengecekan agar luasan lahan yang diajukan oleh masyarakat tidak melebihi batas maksimal kepemilikan lahan secara perseorangan;
- c. Melakukan pengecekan terhadap kondisi fisik penguasaan lahan: bagaimana pola pemanfaatan lahan; bagaimana kesesuaian usulannya dan bagaimana kekompakan kawasan. Kondisi fisik tanah dalam kawasan hutan yang diajukan dapat berupa: pemukiman, fasilitas umum dan/ atau fasilitas sosial, lahan garapan dan/atau dapat pula berupa hutan yang dikelola masyarakat hukum adat.

- d. Melakukan pengecekan yuridis terhadap dokumen/bukti penguasaan tanah dalam kawasan hutan meliputi bagaimana kondisi subyek pemohon tanah, apakah mereka memenuhi kriteria penguasaan tanah dan bagaimana riwayat/kronologis keberaan penguasaan tanah dalam kawasan hutan
- e. Melakukan pengecekan terhadap kondisi lingkungan hidup;
- f. Di dalam proses inver maka tim juga menetapkan koordinat polygon terluar kawasan hutan dan melakukan pengecekan kesesuaian tanda-tanda penguasaan tanah.

Tim Inver PTKH selaku tim yang bertindak langsung di lapangan harus memiliki beberapa bekal pengetahuan dan keterampilan. Tim Inver dalam sub unit/regu sebelum turun ke lapangan terlebih dahulu diberikan pembekalan terhadap pola kondisi kawasan hutan dan penggunaan dan pemanfaatan peralatan di lapangan. Untuk memudahkan pekerjaan di lapang Tim Inver dibekali dengan peta kerja dengan skala 1:1.000 untuk cakupan tingkat kota dan peta kerja 1:10.000 untuk kawasan pedesaan yang berisi informasi dasar jalan, sungai, batas administrasi. Tim juga dibekali dokumen berupa data tematik meliputi: polygon bidang tanah yang diusulkan oleh pemohon, peta batas kawasan hutan, perizinan di bidang kehutanan agar tidak terjadi tumpang tindih penguasaan tanah, penggunaan tanah, peta tutupan lahan, dan disertakan CSRT/Citra satelit resolusi tinggi.

Skema penyelesaian tanah dalam kawasan hutan menjadi bagian penting dan pertimbangan di dalam memutuskan status tanah yang telah dikuasai oleh masyarakat. Ada beberapa kriteria penyelesaian pola dan skema penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan sesuai peraturan dan pengalaman Tim Inver Sumatera Selatan. *Pertama*; Perubahan Tata Batas Kawasan Hutan. Skema ini berlaku terhadap bidang tanah yang telah dikuasai, dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak atas tanah di atasnya sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan, karena penunjukan kawasan hutan seringkali terlambat dan masyarakat sudah jauh lebih dulu menguasainya. Kondisi ini sering dijumpai di lapangan dan seringkali menimbulkan konflik serta permasalahan. Seringkali terjadi, hamparan bidang tanah yang sebelumnya

bukan merupakan kawasan hutan dan terdapat penguasaan bahkan telah diterbitkan hak atas tanah, namun kemudian secara tidak akurat Kementerian Kehutanan menetapkan tata batas sebagai kawasan hutan atau telah melakukan penunjukkan kawasan hutan. Kondisi ini tentunya merugikan pihak masyarakat serta menimbulkan permasalahan administrasi di bidang pertanahan karena adanya penerbitan hak atas tanah di dalam kawasan hutan. Permasalahan ini juga seringkali mengakibatkan aparat ATR/BPN harus berurusan dengan pengadilan karena menerbitkan sertipikat di atas lahan kawasan hutan.

Belajar dari Sumatera Selatan, perubahan tata batas dan perubahan pengukuhan kawasan hutan mengalami perubahan berkali-kali (sekitar 6 kali). Pengukuhan kawasan hutan yang pertama terjadi pada Tahun 1982, pada saat itu kewenangan kehutanan berada di bawah Kementerian Pertanian dengan luas cakupan kawasan hutan lebih 4.624.950 hektar (Bangka Belitung masih menjadi satu kesatuan dengan Sumatera Selatan). Selanjutnya perubahan penetapan kawasan hutan terjadi pada tahun 1986 oleh Menteri Kehutanan melalui SK Nomor 410/Kpts-11/1986. Pengukuhan hutan sejak tahun 1982 hingga tahun 1986 mengalami luas peningkatan terhadap kawasan hutan yakni dari luasan 4.624.950 hektar menjadi 5.214.652 hektar. Perubahan angka yang cukup signifikan ini tentunya menimbulkan gejolak apakah terhadap tanah yang dimasukkan yang sebelumnya merupakan kawasan non-kehutanan menjadi kawasan hutan sudah terdapat penguasaan/pemanfaatan dan/atau penerbitan status hak atas tanah di atasnya. Kementerian LHK dalam hal ini tidak melakukan identifikasi dan verifikasi secara detail pada tingkat bawah/lapangan sehingga seringkali terhadap tanah tersebut sudah terdapat penguasaan/hak di atasnya yang berdampak timbulnya permasalahan pertanahan.

Perubahan dan pengukuhan kawasan hutan kembali lagi mengalami perubahan yakni di tahun 2011 dan dua tahun kemudian yakni tahun 2013. Ketika pengukuhan terjadi, terdapat perubahan yang sama yakni dari kawasan kehutanan terdapat tanah yang dikeluarkan menjadi non hutan dan sebaliknya berubahnya kawasan yang sebelumnya sebagai kawasan non hutan ditetapkan dan dikukuhkan menjadi kawasan hutan. Selanjutnya perubahan pengukuhan kawasan hutan juga kembali terjadi

pada tahun 2014 dan terakhir pengukuhan dilakukan pada tahun 2016. Perubahan yang cukup sering terjadi dan tanpa adanya tanda batas yang jelas di lapangan serta tidak adanya sosialisasi dan koordinasi dengan instansi lain khususnya dengan Kementerian ATR/BPN sebagai lembaga yang menerbitkan sertipikat hak atas tanah, seringkali menyebabkan konflik di lapangan. Kondisi ini sebenarnya tidak hanya terjadi di Sumatera Selatan, akan tetapi juga terjadi di Kalimantan, Sulawesi, Riau, dan wilayah lainnya. Kegiatan PPTKH ini diharapkan menjadi langkah awal agar permasalahan konflik tenurial yang terjadi dalam kawasan hutan perlahan mulai dapat diurai. Penguasaan dan pemanfaatan lahan serta status hak atas tanah yang sudah ada di dalam kawasan hutan akan lebih clear sehingga mampu menekan timbulnya konflik dikemudian hari.

Kedua, Pola Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam kawasan hutan dimana tanah tersebut sudah ditetapkan sebagai kawasan hutan sebelumnya, namun KLHK tetap mengakomodir dengan beberapa skema. Untuk provinsi yang kawasan hutannya kurang dari 30% sebagaimana diatur dalam Pasal 8, 10, 11, 12, 13. Perpres 88/2017 maka lahan-lahan masyarakat atau pemukiman yang berada dalam Hutan Konservasi, Hutan Lindung, dan hutan produksi diselesaikan dengan *resettlement*, tukar menukar kawasan hutan, dan perhutanan sosial, tergantung rekomendasi Tim Inver. Sementara untuk provinsi yang kawasan hutannya masih lebih dari 30%, masyarakat yang tinggal dalam kawasan Hutan Konservasi, Hutan Lindung, dan Hutan Produksi diberikan beberapa alternatif penyelesaian, yakni: *Resettlement*, Perubahan Batas, dan Perhutanan Sosial. Kebijakan tersebut diambil setelah Tim Inver turun ke lapangan dan memberikan rekomendasi serta rapat-rapat rekomendasi gubernur sampai ke Tim Percepatan PPTKH di pusat (Lampiran Permenko No. 3/2018 Bab V).

Dari hasil kerja-kerja Tim Inver Sumatera Selatan yang dipimpin langsung oleh BPKH pada tahun 2018 telah dikeluarkan beberapa kebijakan, baik rekomendasi, penundaan karena alasan anggaran, maupun yang sudah diajukan ke Tim Percepatan PPTKH pusat. Secara lengkap tabel berikut menjelaskan *progress* hasil Tim Inver Sumsel pada tahun 2018 sampai dengan 15 April 2019.

Tabel 13. Progres Tim Inver PTKH Sumsel terhadap 6 Kabupaten

No	Kabupaten/Kriteria	Luas Indikatif (Ha)	Luas Permohonan (Ha)	Luas Invert (Ha)	Luas Usulan Rekomendasi (Ha)	Keterangan
1	<b>Ogan Komering Ulu Timur</b>					
	a. Permukiman, Fasum, Fasos	573.235		664.161	411.870	
	b. Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	285.440		257.225	1.003.740	
	c. Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	550.504	6.108.750	67.200	40.100	
	d. Permukiman Transmigrasi beserta fasos-fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	-		-	-	
<b>Total</b>	<b>1.409.179</b>	<b>6.108.750</b>	<b>988.586</b>	<b>1.455.710</b>		
2	<b>Ogan Komering Ulu Selatan</b>					
	a. Permukiman, Fasum, Fasos	480.230		360.000	312.970	
	b. Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	3.905.406		3.905.000	3.383.190	Seluas 95,84 Ha terdapat kriteria penggunaan lainnya tidak menjadi usulan rekomendasi, terdiri dari seluas 90,41 Ha merupakan exoting tanaman akasia PT. PMI dan seluas 5,43 Ha di lapangan merupakan tubuh air (sungai).
	c. Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	-	17.594.420	-	-	
	d. Permukiman Transmigrasi beserta fasos-fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	-		-	-	
<b>Total</b>	<b>4.385.636</b>	<b>17.594.420</b>	<b>4.265.000</b>	<b>3.696.160</b>		
3	<b>Musi Banyuasin</b>					
	a. Permukiman, Fasum, Fasos	1.547.933		1.553.530		
	b. Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	10.132.904		10.032.990		
	c. Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	-	2.436.516	-	-	
	d. Permukiman Transmigrasi beserta fasos-fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	-		-	-	
<b>Total</b>	<b>11.680.837</b>	<b>2.436.516</b>	<b>11.586.520</b>			
4	<b>Musi Rawas</b>					
	a. Permukiman, Fasum, Fasos	1.043.439	4.248.680	1.006.170		
	b. Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	47.644.656		27.567.210		
	c. Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	4.780		4.780		
	d. Permukiman Transmigrasi beserta fasos-fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	-		-	-	
<b>Total</b>	<b>48.692.875</b>	<b>4.248.680</b>	<b>28.578.160</b>			
5	<b>Muara Enim</b>					
	a. Permukiman, Fasum, Fasos	1.082.097		1.484.673		
	b. Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	8.459.047		7.643.926		
	c. Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	0.001	16.864.890	-	-	
	d. Permukiman Transmigrasi beserta fasos-fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	-		-	-	
<b>Total</b>	<b>9.541.145</b>	<b>16.864.890</b>	<b>9.128.599</b>			
6	<b>Ogan Komering Ilir</b>					
	a. Permukiman, Fasum, Fasos	3.337.688		3.337.535		
	b. Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	14.879.248		14.879.310		
	c. Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	1.514.426	48.758.030	1.514.420		
	d. Permukiman Transmigrasi beserta fasos-fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	0.001		-	-	
<b>Total</b>	<b>19.731.363</b>	<b>48.758.030</b>	<b>19.731.265</b>			

Sumber: BPKH Wilayah II Palembang

Tabel 13 menjelaskan progres atau capaian yang sudah dilakukan oleh Tim Inver Sumsel untuk kegiatan Inver tahun 2018. Ada dua kabupaten yakni Ogan Komering Ulu Selatan dan Ogan Komering Ulu Timur yang sudah menyelesaikan sampai tahapan rekomendasi gubernur. Artinya, jika sudah sampai pada tahapan rekomendasi oleh Gubernur Sumsel, maka tinggal diajukan ke Tim Percepatan PPTKH pusat. Dari Tim tersebut kemudian muaranya akan ke Kementerian KLHK untuk diambil keputusan akhir sebagai sebuah produk kebijakan, apakah tata batas, *resettlement*, atau Perhutanan Sosial. Sementara untuk 4 kabupaten sisanya belum dilakukan rapat-rapat rekomendasi tingkat daerah, karena BPKH kehabisan anggaran untuk menyelesaikan, dan terhadap 4 kabupaten tersebut sedang dalam proses penyelesaian di tahun anggaran 2019.

Selain perubahan tata batas dan *resettlement*, skema penyelesaian lainnya adalah Perhutanan Sosial yang diusulkan untuk lahan garapan terhadap masyarakat yang tinggal di dalam kawasan hutan. Skema ini diharapkan dapat memberikan kejelasan terhadap lahan yang digarap masyarakat agar tidak diambil oleh pihak lain sehingga mampu menekan terjadinya konflik (Siscawati, dkk. 2017). Dalam skema Perhutanan Sosial, masyarakat diberikan izin pemanfaatan dan pengelolaan, dengan harapan apabila program ini dapat berjalan secara efektif maka dapat memberikan jaminan keamanan dan kepastian tenurial (Herawati dkk. 2017). Skema ini juga mampu melindungi terhadap adanya alih fungsi terhadap penguasaan lahan ataupun alih fungsi/konversi penggunaan lahan. Keberadaan perhutanan sosial lebih lanjut diharapkan dapat meningkatkan peran serta masyarakat di dalam mengelola hutan serta hasilnya mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat (Sumanto 2009). Sebagaimana yang terjadi pada sebagian hutan di Sumatera Selatan merupakan salah satu wilayah yang ditetapkan sebagai TNKS (Taman Nasional Kerinci Seblat) yang difungsikan sebagai kawasan resapan air di hulu sungai dan kawasan ini juga ditetapkan sebagai paru-paru dunia. Namun dikarenakan adanya kerusakan lingkungan serta deforestasi yang terus terjadi maka pemerintah mendorong penguatan dan skema Perhutanan Sosial sebagai upaya untuk melibatkan masyarakat dalam pelestarian hutannya. Keberadaan skema Perhutanan Sosial akan lebih implementatif

apabila masyarakat hutan di Sumatera Selatan masih mengedepankan konsep hutan *marga* yang di dalamnya terdapat hutan larangan. Skema Perhutanan Sosial dan hutan *marga* ini merupakan upaya untuk melindungi kawasan hutan khususnya pada kawasan konservasi agar masyarakat secara aktif turut di dalam upaya perlindungan kelestarian hutan (Alfitri 2005).

Secara keseluruhan, kegiatan inventarisasi dan verifikasi yang dilakukan Tim Inver Sumatera Selatan merupakan upaya untuk memperbaiki realitas sosial di masyarakat yang menguasai lahan dalam kawasan hutan. Salah satu keuntungan kegiatan Inventarisasi dan Verifikasi ini diharapkan mampu mengurangi dan menyelesaikan permasalahan penguasaan lahan yang ada pada kawasan hutan. Inver juga mampu menginventarisasi dan mengurangi tumpang tindih penguasaan lahan pada kawasan hutan terutama permasalahan yang sangat sering terjadi yakni tumpang tindih antara masyarakat dengan Hutan tanaman Industri atau perkebunan skala besar. Beberapa kasus di lapangan ditemukan, misalnya Desa Bindu di Sumatera Selatan, dimana pada desa tersebut terdapat HTI yang beroperasi, begitu juga di Musi Rawas dimana di dalam HTI terdapat pemukiman masyarakat.

#### **D. Problem Reforma Agraria di Sumatera Selatan**

Sumatera Selatan merupakan salah satu *pilot project* kegiatan inventarisasi dan verifikasi Kawasan Hutan dan menjadi contoh dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan penyelesaian permasalahan kawasan hutan. Beberapa BPKH lain yang menjadi *pilot project* selain Sumatera Selatan adalah Sumatera Utara dan Palangkaraya. Kegiatan inventarisasi dan verifikasi merupakan kegiatan awal sebelum dilakukan proses penetapan perubahan tata batas dan proses lebih lanjut untuk pelepasan kawasan hutan sebagai sumber TORA.

Ada beberapa problem terkait proses Reforma Agraria dari pelepasan kawasan hutan yang ditemui di lapangan yakni adanya perbedaan persepsi antara KLHK dengan Kementerian ATR/BPN. Bahwasanya pada Kementerian ATR/BPN mengasumsikan dengan adanya revisi SK 3154 Tahun 2018 Tanah seluas 9000 Ha yang dikeluarkan oleh KLHK merupakan

tanah yang disiapkan untuk program RA sudah dikeluarkan dari kawasan hutan, sehingga pada tahap pelaksanaannya KLHK dengan BPN melakukan koordinasi terkait letak dan batas antara tanah yang masuk dalam TORA dengan tanah yang masih dalam kawasan hutan. Namun setelah dilakukan koordinasi dengan BPKH Provinsi Sumatera Selatan kondisi yang terjadi adalah tanah yang telah ditetapkan dalam SK nomor 3154 hasil dari Revisi SK nomor 120 merupakan tanah yang harus dilakukan inventarisasi<sup>9</sup> dan verifikasi<sup>10</sup> lebih lanjut. Sehingga dalam konteks ini BPKH di provinsi masih harus melakukan turun lapang untuk melakukan inventarisasi dan verifikasi berdasarkan lampiran peta yang ada dalam SK KLHK.

Sebaran peta indikatif Tanah Obyek Reforma Agraria yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan 6 kriteria di Provinsi Sumatera Selatan tersebar di 13 kabupaten/kota yaitu Kabupaten Banyuasin, Kabupaten Empat Lawang, Kabupaten Lahat, Kabupaten Muara Enim, Kabupaten Musi Banyuasin, Kabupaten Musi Rawas, Kabupaten Musi Rawas Utara, Kabupaten Ogan Komering Ilir, Kabupaten Ogan Komering Ulu, Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan, Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir, dan Kota Prabumulih dengan luas total  $\pm 374.698,38$  Ha. Luasan terbesar berada di Kabupaten Ogan Komering Ilir dengan persentase  $\pm 43,84$  % dan yang paling kecil berada di Kota Prabumulih dengan persentase  $\pm 0,01$  % (Laporan GTRA 2018). Secara jelas peta indikatif potensi sebaran Tanah Obyek Reforma Agraria dan luasan setiap kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan mendasarkan pada SK Nomor 3154/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 dapat dilihat pada gambar berikut:

---

<sup>9</sup> Inventarisasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan adalah kegiatan yang meliputi pendataan penguasaan, pemilikan, penggunaan atau pemanfaatan tanah (Permen LHK Nomor P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018)

<sup>10</sup> Verifikasi Penguasaan Tanah adalah kegiatan analisis data fisik dan data yuridis bidang-bidang tanah yang berada di dalam Kawasan Hutan, serta analisis lingkungan hidup yang dapat diperoleh melalui survei lapangan.

## Bab VI

### KESIMPULAN

Perdebatan konsep dan teori landreform atau *agrarian reform* telah dianggap selesai, yang muncul kepermukaan publik adalah diskusi tentang praktik Reforma Agraria (RA) dari berbagai negara yang berbeda-beda, yakni praktik RA di negara komunis, sosialis, dan kapitalis (Setiawan 2001). Banyak pakar sepakat, tujuan RA adalah “mempertipis” jarak kesenjangan antara satu dengan yang lain dalam konteks kepemilikan dan penguasaan tanah. Borras sebagaimana mengutip Jonathan Fox menyebut Landreform sebagai upaya transfer aset atau kekayaan dan kekuasaan dari kelompok kaya kepada kelompok atau kelas miskin dan tidak memiliki tanah. Lebih lanjut Borras mengatakan, landreform dimaknai sebagai pendistribusian ulang “kepemilikan tanah dari pemilik tanah pribadi yang besar kepada petani kecil dan pekerja pertanian tak bertanah” (Borras 2007, 21). Dengan definisi tersebut, landreform dimaknai untuk menjaga keseimbangan penguasaan tanah agar terhindar dari ketimpangan, tujuannya untuk menciptakan “perubahan” agar dapat menghasilkan peningkatan (kesejahteraan) bagi petani dan pekerja pedesaan yang tidak memiliki tanah (Borras 2007, 22).

Indonesia, di bawah rezim Jokowi-Jusuf Kalla tidak lagi mendefinisikan Reforma Agraria secara “sempit” yakni pengaturan kembali atau perombakan dan penataan struktur penguasaan tanah dengan pendekatan redis hak milik, akan tetapi RA ditempatkan sebagai strategi pembangunan Indonesia secara luas dengan pendekatan akses. Pendefinisian yang luas itu menempatkan RA sebagai suatu cara untuk menyelesaikan

suatu masalah yang dihadapi, tidak semata menata ketimpangan kepemilikan, tetapi juga fokus pada akses secara luas kepada masyarakat yang berhak. Oleh karena itu RA tidak lagi fokus pada redistribusi aset sebagai hak milik, namun juga akses pengelolaan dan pemanfaatan dengan skema izin pemanfaatan lahan.

Berangkat dari definisi tersebut, RA Jokowi-JK mencoba memanfaatkan celah keberadaan lahan (tanah negara) agar dieksploitasi oleh masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan. Hal itu tercermin dalam program yang dikeluarkan, yakni redistribusi aset kepada masyarakat. Redistribusi mengalami perluasan makna, tidak semata pemberian aset hak milik namun juga izin pemanfaatan dan pengelolaan, kemudian dikenal dengan Perhutanan Sosial. Perubahan definisi dan makna ini memberi pengaruh yang cukup signifikan terhadap indeks penguasaan dan pemanfaatan lahan, karena negara tidak harus secara administratif memberikan lahan kepada masyarakat dalam bentuk redis hak milik, namun memberikan akses seluas mungkin kepada warga negara yang membutuhkan. Pergeseran makna Reforma Agraria ini tidak berimplikasi pada perubahan struktur kepemilikan, namun secara substantif yang disasar adalah perubahan akses penguasaan dan pemanfaatan. Kebijakan ini secara substantif memberikan dampak konkrit bagi status penguasaan lahan di Jawa, karena Jawa merupakan wilayah dengan penduduk dan petani terbesar di Indonesia sekaligus kepemilikan lahan pertanian paling kecil.

Kajian dalam buku ini diawali dengan mendudukkan perjalanan kebijakan RA di Indonesia, mulai periode Sukarno hingga Joko Widodo. Penjelasan ini untuk melihat bagaimana alur kebijakan RA pada masing-masing rezim dan apa capaiannya dan bagaimana problem serta kendalanya. Dalam catatan penulis, Sukarno adalah sosok yang berjasa besar terhadap kebijakan RA di Indonesia, selain berhasil melahirkan UUPA, Sukarno juga berhasil membangun infrastruktur untuk menjalankan kebijakan RA sampai pada level desa. Namun upaya Sukarno belum cukup karena kurang dari lima tahun, pemerintahannya harus tumbang, dan apa yang sudah dihasilkan kemudian dibubarkan oleh rezim berikutnya.

Kegagalan Sukarno menyelesaikan yang sudah dimulai tidak dituntaskan oleh rezim Suharto, justru Suharto menghancurkan semua yang sudah dibangun oleh Sukarno karena alasan perbedaan ideologi. Di sinilah letak *miss* dimana kebijakan RA mengalami kemandekan, atau terputus karena Suharto tidak memprioritaskan RA sebagai hal yang penting untuk diselesaikan. Perubahan arah kebijakan ini membuat perjalanan RA di Indoneia mengalami problem baik kelembagaan maupun objeknya. Sampai akhirnya Suharto jatuh dan persoalan RA kembali diangkat ke publik. Pada era reformasi tidak begitu saja RA bisa kembali dijalankan karena sudah terlalu lama program ini di”matikan” dan Suharto beralih pada program transmigrasi, yang sebenarnya bukan merupakan kebijakan RA. Era reformasi mengalami pasang surut, sampai akhirnya rezim Jokowi mencoba menghidupkan dengan perspektif yang berbeda, yakni kebijakan RA secara lebih luas, tidak terpaku pada pemberian aset kepada masyarakat yang berhak, melainkan juga akses pemanfaatan lahan bagi masyarakat di sekitar kawasan hutan. Cara ini relatif baru, namun memberikan dampak yang signifikan bagi perubahan struktur penguasaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia. Akan tetapi cara baru ini bukan berarti mudah dan lancar dijalankan, karena fakta di lapangan juga menemui banyak persoalan. Pada poin inilah paragraf kesimpulan berikut ingin menjawab temuan-temuan penulis di lapangan.

Selanjutnya, kajian dalam buku ini beranjak kepersoalan pokok sebagai intinya, yakni kebijakan RA kawasan hutan pada periode Jokowi-Jusuf Kalla, baik objek TORA maupun kelembagaan pengelolaannya. Reforma Agraria dalam buku ini berangkat dari dua definisi besar di atas, karena pada praktiknya, distribusi aset hak milik saat ini juga digalakkan dengan memaksimalkan lahan non hutan dan lahan pelepasan kawasan hutan. Sementara, terlepas dari berbagai persoalan redis yang dihadapi di lapangan, distribusi aset hak milik dan akses pemanfaatan lahan terus diberikan dengan skema Perhutanan Sosial. Artinya, semua kanal dibuka dan masyarakat diberikan akses seluas mungkin untuk memanfaatkan kebijakan yang difasilitasi oleh negara, walaupun tentu saja ada banyak catatan kritis yang diberikan karena praktik kebijakan RA relatif melambat dan di beberapa bagian jalan ditempat.

Buku ini berangkat dari pertanyaan pokok terkait praktik kebijakan RA Jokowi-JK yang mengalami pelambatan, khususnya RA dari objek pelepasan kawasan hutan. Penulis harus menjelaskan dan mengurai persoalan dasar kelambatan tersebut, apakah diakibatkan oleh persoalan kelembagaan, objek TORA dan subjeknya, atau sumber daya manusia yang menanganinya. Pertanyaan pokok itu berhasil penulis analisis dengan menemukan problem utama yang terjadi di lapangan.

Temuan penulis secara meyakinkan bahwa semua *stakeholder* ikut memberikan andil terhadap proses pelambatan pelaksanaan RA. Secara kelembagaan, rezim ini relatif maju, karena dalam waktu yang relatif singkat, infrastruktur hukum telah berhasil disediakan, yakni terbitnya Perpres 88/2017 tentang PPTKH dan Pepres 86/2018 tentang Reforma Agraria. Salah satu amanat Perpres 86/2018 adalah agar pemerintah membentuk kelembagaan yang menangani RA yakni GTRA di seluruh Indonesia. Dalam waktu yang tidak terlalu lama, kurang dari 6 bulan setelah perpres diundangkan, hampir semua provinsi sudah berhasil membentuk GTRA, namun sayang, pembentukan GTRA di tingkat kabupaten/kota baru sekitar 13,8% (71 kabupaten kota dari 514 kabupaten/kota di seluruh Indonesia), padahal persoalan RA lebih pada penyelesaian kebutuhan akan lahan dan penyelesaian konflik tenurial yang ada di tingkat tapak, yakni kabupaten/kota.

GTRA sebagai lembaga yang menangani persoalan RA seharusnya bergerak lebih cepat, faktanya justru belum efektif dan efisien untuk mengerjakan RA di daerah. Problem ini terkait juga dengan argumen lain, yakni tentang anggaran, karena persoalan anggaran menjadi alasan belum berhasilnya kelembagaan RA dibentuk pada level kabupaten/kota, total sampai Oktober 2019 baru 71 kabupaten di seluruh Indonesia. Dari sisi struktur kelembagaan, GTRA relatif maju karena tidak diurus oleh kementerian sektoral, melainkan di bawah Kementerian Koordinator Perekonomian, artinya garis komandonya cukup jelas dengan langsung di bawah presiden. Akan tetapi keberadaan Menko sebagai pimpinan GTRA tidak otomatis berjalan dengan cepat, karena problem RA secara riil ada di masing-masing daerah, dimana gubernur dan bupati/walikota sebagai pihak yang bertanggung jawab mengelolanya.

Persoalan kedua adalah problem TORA, koordinasi antasektor, SDM, dan subjek penerima. Pada persoalan ini, TORA yang sudah di-*declare* 9 juta hektar masih menjadi perdebatan pada level bawah, karena tafsir masing-masing terhadap objek TORA mengalami deviasi, artinya berbagai pihak yang bertanggung jawab terhadap objek TORA masih terus memperdebatkan baik kewenangan masing-masing sektor atau titik kesepakatan letak TORA. Persoalan ini kuncinya ada di koordinasi masing-masing *stakeholder*, karena kesepakatan yang dibangun pada level pusat seringkali berbeda pada level daerah, sehingga pelaksana di tingkat bawah mengalami kebingungan. Sementara persoalan PPTKH yang relatif mudah karena hanya fokus pada lahan-lahan masyarakat dalam kawasan hutan juga tak luput dari persoalan dalam praktiknya, diantaranya terkait pelaksanaan inver di lapangan, kebutuhan SDM, dan sosialisasi ke masyarakat yang sangat minim. Masyarakat mengalami kesulitan di dalam mengusulkan lahannya karena sosialisasi yang tidak memadai sekaligus tidak adanya pendampingan di lapangan.

Terkahir adalah problem yang sampai saat ini belum menemukan titik terang dalam pelaksanaan redisnya yakni terkait TORA pelepasan kawasan hutan yang diklaim oleh KLHK  $\pm$  1 juta hektar. Pada level daerah yang sudah melepaskan lahan kawasan hutannya untuk objek TORA belum bisa dilakukan redistribusi kepada masyarakat karena problemnya “pemda dan subjek penerima” TORA. KLHK tidak akan melakukan tata batas terhadap lahan hutan yang sudah dicadangkan untuk TORA sampai pemda mengusulkan lahan-lahan yang akan digunakan. Proposal ajuan dari pemda hingga saat ini belum ada yang masuk, dan semestinya hal ini diselesaikan oleh GTRA, namun praktiknya lembaga GTRA belum terbentuk sampai level kabupaten, baru satu kabupaten ditiap provinsi.

Akhirnya, pemerintah memang berhasil membentuk kelembagaan yang harapannya akan menjadi *trigger* di daerah dalam menyelesaikan persoalan RA, terutama wilayah yang basis konflik agrariannya tinggi. Namun demikian, ada kesan dukungan kepala daerah tidak cukup memadai, sehingga semakin memperlambat gerakan GTRA untuk menyelesaikan persoalan di daerah. Kesan itu terlihat dimana pemda tidak

berinisiatif untuk membentuk GTRA di wilayahnya, masih mengandalkan pembentukan kelembagaan dari pusat, sementara pusat mengalami kendala dalam hal pendanaan. Padahal peluang ini sangat memungkinkan untuk secara aktif bagi daerah untuk berkontribusi menyelesaikan konflik-konflik tenurial yang basis argumen konfliknya adalah perebutan lahan dan klaim sepihak, dan lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan persoalan tersebut adalah GTRA.

Salah satu problem penting yang menjadi kelemahan Perpres 86/2018 setelah melahirkan kelembagaan RA adalah tidak terbukanya ruang bagi partisipasi publik dalam mengusulkan RA dari bawah. RA by *leverage* tidak diwadahi oleh perpres tersebut, padahal kesempatan itu sangat dimungkinkan untuk melibatkan secara aktif partisipasi publik dalam mengusulkan objek-objek RA, karena faktanya, konflik lahan dan konflik kawasan hutan yang melibatkan masyarakat sekitar hutan cukup banyak. Basis konflik demikian bisa menjadi salah satu metode untuk menjadikan lahan konflik sebagai bagian dari penyelesaiannya dengan pendekatan redistribusi tanah atau pemberian akses penguasaan dan pemanfaatan secara luas kepada masyarakat. Sementara Perpres 88/2017 tentang PPTKH sebenarnya relatif memadai untuk melakukan inver di lapangan, namun persoalannya, alur PPTKH cukup panjang dan prosesnya relatif rumit bagi masyarakat. Sisi lain, negara tidak berinisiatif untuk mendorong daerah melakukan pendampingan kepada warga yang akan mengusulkan lahannya untuk dikeluarkan dari kawasan hutan. Proses panjang itu cukup melelahkan dan bagi Tim Inver, karena untuk menyelesaikan satu kabupaten dibutuhkan anggaran yang besar dan waktu yang lama. Artinya, berdasarkan pengalaman inver tahun 2018, perpres ini belum cukup efektif untuk mempercepat penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan.

## BIBLIOGRAPHY

- Abdurrahim, AY 2015, 'Skema Hutan Kemasyarakatan (HKm) kolaboratif sebagai solusi penyelesaian konflik pengelolaan Hutan Sesaot, Lombok Barat', *Sodality Journal Sosiologi Pedesaan*, <https://www.researchgate.net/publication/311162209>, DOI: 10.22500/sodality.v3i3.10639.
- Achdian, A 2008, *Tanah bagi yang tak bertanah: Landreform pada masa Demokrasi Terpimpin*, Kekal Press, Bogor.
- Adnan H, Berliani, H, Hardiyanto, G, Suwito, Sakti, DK 2015, *Pemberdayaan masyarakat melalui kemitraan kehutanan, Kemitraan Partnership*.
- Afiff, S, Fauzi, N, Hart, G, Ntsebeza, L, & Peluso, N 2005, 'Redefining Agrarian Power: Resurgent agrarian movements in West Java, Indonesia', Recent work, Center for Southeast Asia Studies, UC Berkeley.
- Aida, AN 2017, 'Redistribusi lahan di Indonesia untuk kesejahteraan petani', *Buletin APBN*, Edisi 6 Vol II, April.
- Aidit, DN 1964, *Kaum tani mengganjang setan-setan desa, laporan sigkat tentang hasil riset mengenai keadaan kaum tani dan gerakan tani Djawa Barat*, Jajasan Pembaruan, Jakarta.
- Alfitri 2015, 'Model Perhutanan Sosial berbasis partisipasi masyarakat pada program konservasi hutan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS)', *Indonesian Journal For Sustainable Future*, vol. 1 no. 2.
- Alfurqon, A 2009, 'Program reforma agraria dan peningkatan kesejahteraan petani (Kasus : Desa Pamagersari, Kecamatan Jasinga, Kabupaten Bogor)', Skripsi Institut Pertanian Bogor.
- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, [www.aman.or.id](http://www.aman.or.id).
- Ambarwati, ME, Sasongko, G, Therik, WMA 2018, 'Dinamika konflik tenurial pada kawasan hutan negara (kasus di BKPH tanggung KPH

- Semarang), *Solidariti: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, vol 6 no 2, hlm. 112 -120.
- Anida, A, Daryanto, A, Hendrawan, DS, 2018, 'Strategi penyediaan access reform pada program reforma agraria di Kecamatan Jasingan Kabupaten Bogor', *Jurnal Aplikasi Manajemen dan Bisnis*, vol. 4 no. 2. Doi: <http://dx.doi.org/10.17358/jabm.4.2.159>.
- AntaraneWS 2017, 'Presiden Jokowi bagikan 2.890 hektar perhutanan sosial di Madiun', [https://www.youtube.com/watch?v=F3FMkmlk5\\_M](https://www.youtube.com/watch?v=F3FMkmlk5_M), Dipublikasikan tanggal 5 Nov 2017.
- Arifandy, MI & SihaloHo, M 2015, 'Efektivitas pengelolaan hutan bersama masyarakat sebagai resolusi konflik sumber daya hutan', *Sodal-ity: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, Agustus.
- Arisaputra, MI 2015, *Reforma agraria di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Arizona, Y 2014, *Konstitusionalisme Agraria*, STPN Press, Yogyakarta.
- Arumingtyas, L & Nugraha, I 2019, "Realisasi Perhutanan Sosial di Lahan Gambut Rendah, Aturan Segera Terbit", <https://www.mongabay.co.id/2019/08/15/realisasi-perhutanan-sosial-di-lahan-gambut-rendah-aturan-segera-terbit/>.
- Astawa, KD 2015, 'Strategi penyelesaian konflik tanah perkebunan', *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, vol. 28, no.1, DOI: <http://dx.doi.org/10.17977/jppkn.v28i1.5438>.
- Bachriadi, D & Lucas, A 2001, *Merampas tanah rakyat, kasus Tapos dan Cimacan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.
- Bachriadi, D, Wiradi, G 2011, *Enam dekade ketimpangan: masalah penguasaan tanah di Indonesia*, Agrarian Resource Centre, Bina Desa & KPA, Bandung.
- Bakri, MA 2016, *Peralihan Hak Atas Tanah Hasil Redistribusi di Kabupaten Mamuju*, Skripsi-STPN.
- Bartos, Otomar J, Wehr, Paul 2002, *Using conflict theory*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Bauhus J, Van der Meer P dan Kanninen M 2010, *Ecosystem Goods and Services from Plantation Forests*, London: Routledge.
- Borras, SM 2007, *Pro-poor land reform: a critique*. The University of Ottawa Press, Ottawa.
- Catatan akhir tahun 2017 Konsorsium Pembaharu Agraria 2017, *Reforma Agraria di bawah bayangan investasi: gaung besar di pinggiran jalan*, KPA.
- Center for International Forestry Research 2004, *Why are forest areas*

- relevant to reducing poverty in Indonesia? Forest and governance programme.
- Chrysantini, P 2007, *Berawal dari tanah; Melihat ke dalam pendudukan tanah*, Akatiga, Bandung.
- Denzin, NK, Lincoln, YS 2009, *Handbook of qualitatif research*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Dewirani, C 2012, 'Efektivitas redistribusi tanah sebagai pelaksanaan reforma agraria di Kecamatan Cipari, Kabupaten Cilacap', *Thesis*, Universitas Diponegoro.
- Dharmawan, AH, Mardiyarningsih, DI, Yulian, BE 2016, Ekspansi perkebunan kelapa sawit dan perubahan sosial, ekonomi dan ekologi pedesaan : studi kasus di Kutai Kertanegara, Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan–Institut Pertanian Bogor.
- Direktur Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian, diakses melalui <http://www.Infosawit.com>, tanggal 9 Agustus 2019.
- Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan 2018, Statistik Kehutanan Tahun 2017.
- Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan 2018, Risalah dan permasalahan pemanfaatan ruang kawasan hutan Provinsi Sumatera Selatan.
- Dinas Kehutanan Sumatera Selatan 2018, Laporan Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan Provinsi Sumatera Selatan, Dinas Kehutanan Sumatera Selatan, Palembang.
- Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan 2017, 'Percepatan reforma agraria untuk mengatasi struktur agraria dan kesenjangan ekonomi', *Paper Presentasi dalam Tenure Conference*, Jakarta, 26 Oktober 2017.
- Direktorat Jenderal Penataan Agraria Kementerian ATR/BPN, Meluruskan arah dan percepatan reforma agraria untuk mengatasi ketimpangan struktur agraria dan kesenjangan ekonomi', *Paper Presentasi dalam Tenure Conference*, Jakarta, 26 Oktober 2017.
- Ditjenppi 2018, 'Press release-perdagangan karbon: perdagangan karbon: apa implikasinya terhadap pemenuhan komitmen Indonesia pasca 2020?' <http://ditjenppi.menlhk.go.id/index.php/berita-ppi/2682-press-release-perdagangan-karbon>.
- Doly, D 2017, 'Kewenangan negara dalam penguasaan tanah: redistribusi tanah untuk rakyat', *Jurnal Negara Hukum*, vol. 8, No. 2.

- Farah, A, Algarni, D 2014, *Artificial Satellites*, 49-2, 101.
- Franco, JC 2008, 'A framework for analyzing the question of pro-poor policy reforms and governance in state/public lands: a critical civil society perspective', *FIG/FAO/CNG International Seminar on State and Public Sector Land Management Verona*, Italy, September 9-10. [https://www.fig.net/resources/proceedings/2008/verona\\_fao\\_2008\\_comm7/papers/09\\_sept/2\\_4\\_franco.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/2008/verona_fao_2008_comm7/papers/09_sept/2_4_franco.pdf).
- Global Forest Watch diakses pada <https://www.globalforestwatch.org/> dilihat pada tanggal 3 April 2019.
- Hadi, DW 2019, 'Presiden Joko Widodo Menyerahkan SK Perhutanan Sosial di Cianjur', [https://ppid.menlhk.go.id/siaran\\_pers/browse/1779](https://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/1779).
- Hall, D, Hirsch, P, Li, TM 2011, *Power of Exclusion, Land Dilemmas in Southeast Asia*, Singapore, National University of Singapore.
- Herawati, T, Liswanti, N, Banjade, MR, Mwangi, E 2017, 'Merancang masa depan perhutanan sosial di Provinsi Lampung: dari skenario menuju aksi', *Brief CIFOR*, Center for International Forestry Research (CIFOR), DOI: 10.17528/cifor/006558.
- Heri Setiaji, H dan Saleh, DD 2014, 'Belajar dari Cilacap: Kebijakan Reforma Agraria atau redistribusi tanah', *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, no. 39.
- Huizer, G 1972, 'Peasant mobilisation and Land Reform in Indonesia', Working Paper, *Institute of Social Studies*, The Hague-The Netherlands.
- Ilyas, I 2012, 'Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah', *Kunun Jurnal Ilmu Hukum*, no. 56, hlm 333-344.
- Indonesian National Carbon Accounting System (INCAS), (<http://www.incas-indonesia.org/id/data/south-sumatra/>), dilihat pada tanggal 4 April 2019. Juliansyah Roy, J, Kuncoro, M, & Darma, DC 2018, 'Kajian dampak ekonomi hutan desa terhadap pendapatan petani Kampung Merabu (Kabupaten Berau, Provinsi Kalimantan Timur)', *Prosiding Seminar Nasional Manajemen, Akuntansi dan Perbankan*, Fakultas Ekonomi & Bisnis, Universitas Mula-warman.
- Irwan, M, 2017, 'Inisiatif Reforma Agraria di Kabupaten Sigi', *Tenure Conference*, Hotel J. Luwansa, 26 Oktober, Jakarta.
- Jalil, S 2016, 'Gini rasio pertanahan capai 0,58 program strategis agraria dan tata ruang mendesak', <http://finansial.bisnis.com/read/>

- 20160924/9/586709/gini-rasio-pertanahan-capai-058-program-strategis-agraria-dan-tata-ruang-mendesak.
- Kantor Staf Presdien RI 2017, *Pelaksanaan Reforma Agraria, Arahan kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*, Kantor Staf Presiden RI, Jakarta.
- Kartika, D 2018, 'Meluruskan Arah Kebijakan dan Praktek 'Reforma Agraria' ala Pemerintahan Jokowi-JK Melalui Lokasi Prioritas Reforma Agraria', *Bahan Presentasi LiBBRA-STPN*, Yogyakarta.
- Kementerian ATR/BPN 2018, Laporan Kinerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015, 2016 dan 2017, diakses melalui <http://www.bpn.go.id>.
- KLHK 2018, 'Evolusi kawasan hutan, Tora dan Perhutanan Sosial', Paparan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada Diskusi Media FMB9 (Forum Merdeka Barat 9), Jakarta, 3 April.
- KNPA 2015, 'Policy Paper: Usulan Pembentukan Unit Kerja Presiden untuk Penyelesaian Konflik Agraria', Komite Nasional Pembaruan Agraria (KNPA), No. 01.
- Kompas.com, Hutan di Sumatera tersisa 29 % diakses melalui <https://regional.kompas.com/read/2017/01/26/15164501/hutan.di.sumatera.tersisa.29.persen>, dilihat pada tanggal 3 April 2019.
- Kompas edisi Sabtu 12 Januari 2008, Kilas Palembang: hutan tanaman industri rawan konflik sosial, [www.kompasdata.id/Search/NewsDetail/16646528](http://www.kompasdata.id/Search/NewsDetail/16646528).
- Kompas edisi Selasa 24 Maret 2015 Halaman: 22, 200 Desa di Sumsel Rawan Kebakaran Hutan, <http://www.kompasdata.id/Search/NewsDetail/12736554>.
- Kusuma, BW 2007, Sengketa tanah: memperebutkan hak atas hutan, Kompas edisi Kamis 25 Januari 2007, diakses melalui [www.kompasdata.id/Search/NewsDetail/17135922](http://www.kompasdata.id/Search/NewsDetail/17135922), dilihat pada tanggal 3 April 2019.
- Laporan akhir Gugus Tugas Reforma Agraria Sumatera Selatan Tahun 2018.
- Lestari, S, Purwandari, H 2014, 'Perubahan struktur agraria dan implikasinya terhadap gerakan petani pedesaan (analisis karakter forum paguyuban petani Jasinga pasca PPAN)', *Jurnal Sosiologi Pedesaan*, vol 2 no.2, hlm. 43 – 52.
- Linda, N, Indrawari, Karini, S 2019, Faktor-faktor yang mempengaruhi

- ketimpangan penguasaan tanah di Provinsi Jambi, *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis*, vol. 3, no. 2, hlm. 398-407.
- Lucas, A, Warren, C 2003, 'The State, the People, and Their Mediators: The Struggle Over Agrarian Law Reform in Post-New Order Indonesia', *Indonesia* no. 76 October.
- Lucas, A. and Warren, C 2013, 'The Land, the Law, and the People. In Anton Lucas & Carol Warren, (ed.) *Land for the People. The State and Agrarian Conflict in Indonesia*, Athens, USA: Ohio University, pp. 1-39.
- Luthfi, AN 2011, *Melacak sejarah pemikiran agraria: sumbangan pemikiran Madzhab Bogor*, STPN Press, Pustaka Ifada, Sains, Yogyakarta.
- Luthfi, AN, dan Utami, W, dan Mujiburohman, DA, 2017, 'Menuju reforma agraria yang lebih koordinatif dan lintas sektor', Hasil Penelitian Sistematis 2017. Yogyakarta: PPPM-STPN.
- Luthfi, AN 2018, 'Reforma kelembagaan dalam kebijakan Reforma Agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 4, no. 2, hlm. 140-163.
- Machi, LA & McEvoy, BT 2016, *The Literature review: Six steps to success*. Corwin Press.
- Mardhiansyah, M 2017, 'Perhutanan Sosial: Dinamika masa depan pengelolaan hutan di Provinsi Riau', Sarasehan Awal Tahun "Perhutanan Sosial, Pendekatan Multi Pihak dan Peran FKKM", <http://fkkm.org/wp-content/uploads/2017/01/Sarasehan-FKKM-nasional-Perhutanan-Sosial-2.pdf>.
- McCarthy, JF, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *Journal of Peasant Studies*, September 2010. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2010.512460>.
- Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2018, Percepatan Penyediaan Sumber Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dari Kawasan Hutan dan Agenda Perhutanan Sosial (PS), Rapat Koordinasi Gubernur Seluruh Indonesia, Jakarta, 5 Juni 2018.
- Muhajir, M 2015, 'Satu tahun Perber 4 Menteri tentang penyelesaian penguasaan tanah di dalam kawasan hutan: Kendala, capaian dan arah ke depan', *Policy Brief*, vol. 02/2015, hlm. 1-12.
- Muhsi, MA 2017, *Legal Review Perhutanan Sosial*, Multistakeholder Forestry Programme 3 (MFP3), Jakarta.

- Mujiburohman, DA & Utami, W 2015, 'Penertiban Dan Pendaaygunaan Tanah Terlantar Eks PT. Perkebunan Tratak Batang, dalam Puri, WH 2015, *Reforma kelembagaan dan kebijakan agraria. (Hasil penelitian strategis STPN 2015)*, PPPM-STPN Press, Yogyakarta.
- Mulyani, L 2014, 'Kritik atas penanganan konflik agraria di Indonesia', *Jurnal Bhumi*, No. 39.
- Mungkasa, O 2014, 'Reforma Agraria, konsep, dan implementasinya', *Buletin Agraria Indonesia*, Edisi I, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas, Jakarta.
- Mustofa, MS 2011, 'Perilaku masyarakat desa hutan dalam memanfaatkan lahan di bawah tegakan', *Jurnal Komunitas* 3 (1) (2011): 1-11, <http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/komunitas>.
- Nurlinda, I 2018, 'Perolehan Tanah Obyek Reformasi Agraria (TORA) yang berasal dari kawasan hutan: permasalahan dan pengaturannya', *Veritas et Justicia*, vol. 4 no. 2.
- Neilson, J. 2016, 'Agrarian Transformation and land reform in Indonesia' in McCarthy, JF and Robinson, K (ed.), *Land and Development in Inodnesia, Searching for the People's Sovereignty*, Singapore, ISEAS.
- Nurbaya, S (ed.) 2018, *The State of Indonesia's forests 2018*, Ministry of Environment and Forestry, Republic of Indonesia, Jakarta.
- Nurbaya, S (ed.) 2018, *The State of Indonesia's forests*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Jakarta.
- Nurbaya, S (ed.) 2018, *Status Hutan & Kehutanan Indonesia 2018*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Jakarta.
- Nurlinda, I 2018, 'Perolehan Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) yang berasal dari kawasan hutan: permasalahan dan pengaturannya', *VeJ*, vol 4, no 2, DOI: 10.25123/vej.2919.
- Padmo, S 2000, *Land Reform dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959-1965*, KPA-Media Presindo, Yogyakarta.
- Peluso, Nancy Lee 1994, *Rich forest, poor people: resource control and resistance in Java*, University of California Press, London.
- Peluso, Nancy L, Lund, C 2011, 'New frontiers of Land Control: Introduction', *The Journal of Peasant Studies*, 38 (4).
- Pirar, R, Petit, H, Baral, H, Achdiawan, R 2016, *Dampak hutan tanaman industri di Indonesia, analisis persepsi masyarakat desa di Sumatera, Jawa dan Kalimantan*, Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR).

- Platteau, JP 2008, 'The evolutionary theory of land rights as applied to Sub Saharan Africa: A critical assessment', *Development and Change* vol. 27 (1): 29–86, October 2008, DOI: 10.1111/j.1467-7660.1996.tb00578.x. [https://www.researchgate.net/publication/229465729\\_The\\_Evolutionary\\_Theory\\_of\\_Land\\_Rights\\_as\\_Applied\\_to\\_Sub-Saharan\\_Africa\\_A\\_Critical\\_Assessment](https://www.researchgate.net/publication/229465729_The_Evolutionary_Theory_of_Land_Rights_as_Applied_to_Sub-Saharan_Africa_A_Critical_Assessment).
- Priscilia, G 2013, 'Tinjauan yuridis Peraturan Menteri Pertanian No. 98/Permentan/OT/140/9 /2013 tentang pedoman perizinan usaha perkebunan pada grup PT X', Thesis Universitas Indonesia.
- Pusat Data dan Informasi Setjen KLHK 2017, *Statistik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2016*, Jakarta: KLHK.
- Purwandari, H 2011, 'Respon petani atas kemiskinan struktural (kasus Desa Perkebunan dan Desa Hutan)', *Journal of Social and Agricultural Economics*, vol. 5 no. 2.
- Purwaningsih, Y 2008, 'Ketahanan pangan: situasi, permasalahan, kebijakan, dan pemberdayaan masyarakat', *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, vol. 9 no. 1, hlm. 1–27.
- Rachman, NF 2003, 'The New Sundanese Peasants Union: Peasant Movements, Changes in Land Control, and Agrarian Questions in Garut, West Java, Paper prepared for Crossing Borders, Workshop: Center for Southeast Asia Studies and Center for African Studies October 24.
- Rachman, NF 2011, 'The resurgence of land reform policy and agrarian movements in Indonesia', Dissertation, University of California, Berkeley.
- Rachman, NF 2012, *Land reform dari masa ke masa*, Tanah Air Beta dan KPA, Yogyakarta.
- Rachman, NF 2013, 'Rantai penjelas konflik-konflik agraria yang kronis, sistemik, dan meluas di Indonesia', *Bhumi Jurnal Pertanahan dan Agraria*, no. 37.
- Rachman, NF 2014, 'Masyarakat hukum adat adalah bukan penyandang hak, bukan subjek hukum, dan bukan pemilik wilayah adatnya', *Wacana, Jurnal Transformasi Sosial* 33/XVI, hlm. 25–50.
- Rachman, NF 2017, *Land reform dan gerakan agraria Indonesia*, Insist Press, Yogyakarta.
- Ran, G, You, W, Hanson, G, & Khandelwal, AK 2016, 'Detecting the boundaries of urban areas in India a dataset for pixel-based image classification in google earth engine', *Remote Sensing Journal*,

- www.mdpi.com/journal/remotesensing, 634, doi:10.3390/rs8080634 Redi, A, 2014 *Hukum Sumber daya alam dalam sektor kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ridwan Fauzi, R dan Siregar, CA 2019, 'Estimasi harga konservasi karbon pada kegiatan A/R CDM di Hutan Lindung Sekaroh, Lombok Timur', *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan*, vol. 16 no.1, hlm. 1-12.
- Rosalina, L & Nanggara, SG 2017, 'Mahkamah Agung Tolak Kasasi: Kementerian ATR/BPN Wajib Buka Dokumen HGU Perkebunan Kelapa Sawit', dilihat pada tanggal 18 Maret 2019, <http://fwi.or.id/publikasi/mahkamah-agung-tolak-kasasi-kementerian-atrbpn-wajib-buka-dokumen-hgu-perkebunan-kelapa-sawit/>.
- Roosa, J 2008, *Dalih pembunuhan massal: gerakan 30 september dan kudeta Suharto*, ISSI, Jakarta.
- Sanudin, Awang, SA, Sadono, R, Purwanto, RH 2016, 'Perkembangan hutan kemasyarakatan di Provinsi Lampung', *Jurnal Manusia dan Lingkungan*, vol 23, no 2, hlm. 276 – 283.
- Safitri, H 2018, 'Pro dan kontra pelaksanaan program land reform dan peristiwa 65 di Desa Soge, Kabupaten Indramayu, Jawa Barat', *Archipel* 95, Paris.
- Salim, MN 2014, 'Membaca karakteristik dan peta gerakan agraria Indonesia', *Jurnal Bhumi*, No. 39, hlm. 405-426.
- Salim, MN, Sukayadi, M. Yusuf, 2013, 'Politik dan Kebijakan Konsesi Perkebunan Sawit di Riau', dalam Luthfi, AN (ed.), 2013, *Membaca Ulang Politik dan Kebijakan Agraria: (Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2013)*, STPN Press-PPPM, Yogyakarta.
- Salim, MN 2017, *Mereka yang dikalahkan: perampasan tanah dan resistensi masyarakat Pulau Padang*, STPN Press, Yogyakarta.
- Salim, MN, Pinuji, P, & Utami, W 2018, 'Reforma Agraria di kawasan hutan Sungaitohor, Riau: pengelolaan Perhutanan Sosial di wilayah perbatasan', *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 4, no. 2, hlm. 164-189.
- Sekjen ATR/BPN 2019, 'Bahan Rapat Kerta Terbatas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/badan Pertanahan Nasional', 28 Januari 2019, ATR/BPN, Jakarta.
- Setiawan, U 2013, 'Matang atas matang bawah', (prinsip dasar dan strategi pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional)' dalam Sohibuddin, M & Salim, MN 2013, *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria*,

- 2006-2007: *Bunga Rampai Perdebatan*, STPN Press, Yogyakarta.
- Sirait, MT 2017, *Inklusi, eksklusi dan perubahan agraria: redistribusi tanah kawasan hutan di Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta.
- Siscawati, M 2014, 'Masyarakat adat dan perebutan penguasaan hutan', *Wacana, Jurnal Transformasi Sosial*, 33/XVI, hlm. 3-24.
- Sodiki, A 2014, 'Menyejahterakan rakyat lewat landreform', *Jurnal Land Reform* vol. 1 Mei, hlm. 27-35.
- Soetarto, E, Sihalo, M & Purwandari, H 2007, 'Land reform by leverage: kasus redistribusi lahan di Jawa Timur', *Jurnal Sodality*, vol. 1 no. 2, hlm. 271-282.
- Shohibuddin, M 2018, *Perspektif agraria kritis: Teori, kebijakan dan kajian empiris*, STPN Press, Sajogyo Institute, PSA IPB, KPA, Yogyakarta.
- Sohibuddin, M & Salim, MN (peny.) 2013, *Pembentukan kebijakan reforma agraria, 2006-2007: Bunga rampai perdebatan*, STPN Press, Yogyakarta.
- Soto, HD 2001, *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*, Black Swan.
- Suharjito, Didik 2017, 'Percepatan pencapaian target Perhutanan Sosial', <http://fkkm.org/wp-content/uploads/2017/10/Panel-1-Perhutanan-Sosial-Tenure-Conference-2017.pdf>.
- Sukarno 1960, 'Laksana malaikat yang menyerbu dari langit, jalannya Revolusi Kita'. Pidato/Amanat Presiden Soekarno pada ulang tahun proklamasi kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1960 di Jakarta.
- Sukarno 2001, *Indonesia Menggugat, Pidato Pembelaan Bung Karno di Muka Hakim Kolonial*. Yayasan untuk Indonesia, Yogyakarta.
- Sulistyo, H 2000, *Palu Arit di Ladang Tebu: Sejarah pembantaian massal yang terlupakan (1965-1966)*, KPG, Jakarta.
- Sumardjono, MSW, Ismail, N, Rustiadi, E, & Damai, AA 2011, *Pengaturan sumber daya alam di Indonesia, antara yang tersurat dan tersirat. Kajian kritis Undang-Undang terkait penataan ruang dan sumber daya alam*, Gama Press, Yogyakarta.
- Suntoro, A 2019, 'Penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum: perspektif HAM', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 13-25.
- Supriyanto, H, Jayawinangun, R, & Saputro, B 2017, *Hutan Kemasyarakatan Hidup Matinya Petani Miskin*, Konsorsium

- KpSHK, Bogor.
- Sudarmalik 2014, Ekonomi politik pembangunan hutan tanaman industri, Disertasi pada Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Simon, H 2004, *Membangun desa hutan kasus Dusun Sambiroto*, Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Sukmarjono, MSW, Simarmata, R, Wibowo, RA 2018, Penyelesaian masalah penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan untuk perkebunan sawit rakyat, Yayasan Kehati, Indonesia Biodiversity Conservation Thrust Fund.
- Sutadi, RD, Luthfi, AN, Mujiburahman, DA 2018, 'Kebijakan reforma agraria di Indonesia (kajian komparatif tiga periode pelaksanaan: Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi)', *Jurnal Tunas Agraria* Vol. 1 No.1 September.
- Tim PPTKH 2017, 'Sosialisasi Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan', Menko Perekonomian, Jakarta.
- Utami, W, Pinuji, S 2018, Laporan penelitian ketimpangan kepemilikan tanah di Provinsi Bangka Belitung, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian ATR/BPN
- Utrecht, E. 1969, 'Land Reform in Indonesia', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 5, no. 3, hlm. 71-88.
- Utrecht, E. 1973, 'Land reform and Bimas in Indonesia', *Journal of Contemporary Asia*, vol. 3, no. 2, hlm.149-164.
- Wibowo, A 2019, 'Asal usul kebijakan pencadangan Hutan Adat di Indonesia', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 26-41.
- Widiyanto 2013, 'Potret konflik agraria di Indonesia', *Jurnal Bhumi* No. 37.
- Wijaya, A, Juliane, R, Minnemeyer, S, Payne, OA, & Chamorro, A 2016, "Setelah kebakaran yang memecahkan rekor, dapatkah kebijakan baru di Indonesia menurunkan panas api?", <https://wri-indonesia.org/id/blog/setelah-kebakaran-yang-memecahkan-rekor-dapatkah-kebijakan-baru-di-indonesia-menurunkan-panas>
- Wijanarko, B & Perdana, P 2001, *Reklaiming dan Kedaulatan Rakyat*, YLBHI-Raca Institute, Jakarta.
- Winoto, J 2007, 'Reforma agraria dan keadilan sosial', dalam Shohibuddin, M & Salim, MN (Penyunting) 2012, *Pembentukan kebijakan*

- reforma agraria 2006-2007, bunga rampai perdebatan*, STPN Press dan Sajogyo Institute, Yogyakarta.
- Winoto, J 2013, 'Reforma Agraria dan Keadilan Sosial: Orasi Peringatan Dies Natalis Institut Pertanian Bogor, 1 September 2007', dalam Shohibudin, M & Salim, MN (peny.) 2013, *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007*, STPN Press, Yogyakarta.
- Wiradi, G 2009, *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum berakhir* (Edisi Revisi), Bogor: Sajogyo Institute, Akatiga, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2009.
- WWF-Indonesia, *Menelusuri TBS Sawit Ilegal dari Kompleks Hutan Tesso Nilo*, Riau, 2013.
- Wiyono, A, Surma, EH, Permatasari, E, Helmi, FW, Julmansyah, Marzoni, Baran, MK, Hadi, M, Erwinsyah, T 2006, Kehutanan multipihak langkah menuju perubahan, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, <http://www.cifor.cgiar.org>.
- World Resources Institute Indonesia (WRI), <https://wri-indonesia.org/id/blog/6-tahun-sejak-moratorium-data-satelit-menunjukkan-hutan-tropis-indonesia-tetap-terancam>, dilihat pada tanggal 3 April 2019.
- Wijaya, A, Juliane, R, Firmansyah, R, Payne, O 2017, 6 tahun sejak moratorium, data satelit menunjukkan hutan tropis Indonesia tetap terancam, wri Indonesia.org.
- Wollenberg, E, Belcher, B, Sheil, D, Dewi, S, Moeliono, M 2004, Mengapa kawasan hutan penting bagi penanggulangan kemiskinan di Indonesia?, Center for International Forestry Research.
- Rancangan Teknokratik rencana Pembangunan Nasional Jangka Menengah Nasional 2020-2024, Indonesia Berpenghasilan Menengah-Tinggi yang Sejahtera, adil, dan Berkesinambungan, Kementerian PPN/Bappenas.
- Roostartina, E 2013, 'Analisis sosial dan ekonomi kemiskinan di kelurahan Sungai Lilin Kecamatan Sungai Lilin Kabupaten Musi Banyuasin', *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, vol. 11, no. 1, hlm. 20 - 33.
- Roosa, J 2008, *Dalih pembunuhan massal, gerakan 30 September dan Kudeta Suharto*, Jakarta: ISSI-Hasta Mitra.
- Setiaji, H, Saleh, Dd 2014, 'Belajar dari Cilacap: kebijakan reforma agraria atau redistribusi tanah', *Bhumi Jurnal Pertanahan dan Agraria*, No. 39.
- Siscawati M, Banjade MR, Liswanti N, Herawati T, Mwangi, E, Wulandari,

- C, Tjoa M dan Silaya, T 2017, 'Overview of forest tenure reforms in Indonesia', Working paper, Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Sumanto, SE 2009, 'Kebijakan pengembangan perhutanan sosial dalam perspektif resolusi konflik', *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, vol. 6, no. 1, hlm 13–25.
- Suhariningsih 2011, 'Kebijakan pertanahan pada era otonomi daerah di bidang Hak Guna Usaha perkebunan', *Mimbar Hukum*, vol 23 no. 2.
- Suryana, A 2014, 'Menuju ketahanan pangan Indonesia berkelanjutan 2025: tantangan dan penanganannya', *Forum Penelitian Agro Ekonomi Jurnal*, vol. 32 no. 2.
- Stanley 1994, *Seputar Kedung Ombo*. Jakarta: ELSAM bekerjasama dengan INFID.
- Tore, A, Wallet, F 2016, *Regional development in Rural Area*, Springer Briefs in Regional Science, DOI 10.1007/978-3-319-02372-4\_5.
- Widodo, S 2017, 'A critical review of Indonesia's Agrarian Reform policy', *Journal of Regional and City Planning*, vol. 28 no. 3.
- Wiradi, G 2009, *Seluk beluk masalah agraria, reforma agraria, dan penelitian agraria*, Yogyakarta (ID): STPN Press.
- Wulan, DR 2019, 'Reforma agraria di kawasan hutan: Identifikasi Tanah Masyarakat untuk Objek Reforma Agraria di Kabupaten Ogan Komering Ulu', *Skripsi pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional*, Yogyakarta.
- Yusuf, M, Ekowati, D 2010, *Membaca ulang keberadaan Hak Guna Usaha (HGU) dan kesejahteraan rakyat (Cerita dari Kalimantan Selatan)*, STPN Press & Sayogyo Institute.

## Peraturan Perundangan

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang- undang Nomor 41 Tahun 1990 tentang Kehutanan.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1990 tentang Hutan Tanaman Industri.
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015* tentang Kantor Staf Presiden.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.
- Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan.
- Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
- Instruksi Presiden Nomor 10 tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan.
- Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 98/Permentan/Ot.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.
- Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.51/Menlhk/Setjen/KUM.1/6/2016 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha.

- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria.
- Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia Selaku Ketua Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Dan Perubahan Batas Kawasan Hutan Untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan Untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.
- Keputusan Kementerian Kehutanan Nomor: SK. 822/Menhut-II/2013.
- Keputusan Kementerian Kehutanan Nomor 454/MENLHK/SETJEN/PLA.2/6/2016.
- Keputusan Menteri Kehutanan RI Nomor: SK.822/Menhut-II/2013 tentang Perubahan peruntukan Kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan seluas ± 210.559 Ha, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan seluas ± 44.299 Ha dan Perubahan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas ± 41.191 Ha di Provinsi Sumatera Selatan.
- Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 04/PTT-HGU/KEM-ATR/BPN/2016 tentang Penetapan Tanah Terlantar yang berasal dari sebagian HGU Nomor 9/Musi Rawas atas nama PT. PP London Sumatera Indonesia, Tbk terletak di Desa Tanjung Raja, Belani, dan Pauh, Kecamatan Rawas Ilir, Kabupaten Musi Rawas, Provinsi Sumatera Selatan.
- Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) Nomor SK.3154/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018.
- Keputusan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 Tata Cara Penertiban Tanah

Terlantar.

Surat Edaran Nomor 2/SE/XII/2012 Tahun 2012 tentang Persyaratan Membangun Kebun untuk Masyarakat Sekitar (Kebun Plasma) dan Melaksanakan Tanggung Jawab Sosial Lingkungan (*Corporate Social Responsibility/CSR*) serta Legalisir Dokumen Permohonan Pelayanan Pertanahan.

Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2/SE/XII/2012.

Surat Keputusan Gubernur Sumatera Selatan Nomor 257/KPTS/DISHUT/2018.

Surat Keputusan Menteri LHK No. 180/MENLHK/SETJEN/KUM.1/4/2017 tentang Peta Inikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA).

Surat Keputusan Menteri LHK No. 4865.MenLHK-PKTL/Ren/PLA.o/9/2017 tentang Peta Indikatif dan Areal Perhutanan Sosial (Revisi I).

Lampiran

REALISASI CAPAIAN KEGIATAN GUGUS TUGAS REFORMA AGRARIA  
BERDASARKAN REKAPITULASI AKHIR DATA DAERAH PER 11 OKTOBER 2019

No.	Provinsi	SK GTRA Provinsi	Pembentukan GTRA Kab/Kota	Penunjukan Konsultansi Perorangan	Penyiapan Teknis Penyelenggaraan RA	Pelaksanaan Rapat Koordinasi GTRA	Pelatihan teknis penyelenggaraan RA	Pengumpulan data TORA dan rencana pengembangan akses reform
			1	2	3	2	3	4
1	JAWA BARAT	SK Gubernur No. 590/05/kep-339 - Rek/2019 Tanggal 15 Mei 2019	23 Kab/Kota: Kab. Sukabumi, Kota Banjar, Kota Bogor, Kab. Purwakarta, Kab. Subang, Kab. Cianjur, Kab. Kuningan, Kab. Bandung, Kab. Bogor, Kab. Pangandaran, Kab. Cimahi, Kab. Sumedang, Kab. Karawang, Kab. Garut, Kab. Bekasi, Kab. Indramayu, Kab. Bandung Barat, Kota Bekasi, Kab. Ciamis, Kab. Tasikmalaya, Kab. Sukabumi, Kab. Cirebon	8 orang KP	Telah dilaksanakan	Telah dilaksanakan pada Tanggal 1-2 April 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 29 April - 1 Mei 2019	Telah dilakukan sosialisasi dan akan dilaksanakan Tanggal 23 Juni 2019
2	JAMBI	SK Gubernur No. 438/KEP.GUB/ DPUPR - 3/2/2019 Tanggal 25 April 2019	Kab. Muaro Jambi	Telah ditunjuk sebanyak 7 orang KP pada Tanggal 28 Feb 2019	Tahap I : Telah dilaksanakan pada Tanggal 6 Mei 2019 Tahap II : Telah dilaksanakan pada Tanggal; 14 Mei 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 1-3 Juli 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 3-6 Juli 2019	Telah dilaksanakan pada Bulan Juli - September 2019
3	SUMATERA BARAT	SK Gubernur No. 590-160-2019 Tanggal: 15 Februari 2019	Kab. Solok Selatan	6 orang KP	Telah dilaksanakan pada Bulan April	Telah dilaksanakan pada Tanggal 2-3 Mei 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 1-4 Juli 2019	Telah dilaksanakan pada 3 Kab.Kota
4	SULAWESI SELATAN	SK Gubernur No. 84/II/TAHUN2019 Tanggal : 4 Januari 2019	Kab. Luwu Utara	8 orang KP	-Tahap I : 5 April -Tahap II : 15 April 2019 -Tingkat Kab. pada tanggal 25 Juni 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 25-26 April 2019 -Rakor Kab. Luwu Utara 24-25 Juni 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 9 - 12 Juli 2019	Telah dilaksanakan di 3 Kab
5	PAPUA BARAT	SK Gubernur Papua Barat No. 591.2/49/2/2019 Tanggal : 22 Februari 2019	Kab. Manokwari	6 orang KP	Telah dilaksanakan pada Tanggal 2 - 4 Mei 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 29-30 April 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 2 - 4 Mei 2019	Telah dilaksanakan pada 6 Kab/Kota
6	KALIMANTAN SELATAN	SK Gubernur No. 188.44/0276/KUM/ 2018 Tanggal 15 Mei 2018	2 Kab/Kota : Kab. Barito Kuala dan Kab. Tanah Bumbu	7 orang KP	Tahap I : dilaksanakan Tanggal 9 April 2019 Tahap II : Dilaksanakan Tanggal 13 Mei	Telah dilaksanakan pada tanggal 17-18 Juli 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 5 - 6 Agustus 2019	Telah dilaksanakan pada Bulan Mei - Juli 2019

7	KEPULAUAN RIAU	SK Gubernur No. 852 Tahun 2018	Kab. Natuna	2 orang KP	Sudah dilaksanakan	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 10-11 April 2019	Telaah dilaksanakan pada tanggal 25-27 Juni 2019	Telaah dilaksanakan pada Kab/Kota
8	SULAWESI BARAT	SK Gubernur No. 188.44/157/SULBAR/III/2019 Tanggal : 26 Februari 2019	Kab. Majene	5 orang KP	Telaah dilaksanakan pada Bulan Maret	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 29-30 April 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 13 - 16 Agustus 2019	Telaah dilaksanakan pada 16 Desa
9	SUMATERA UTARA	SK Gubernur No. 188.44/222/KPTS/2019 Tanggal: 13 Mei 2019	Kab. Langkat	4 orang KP	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 14 Mei 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 26 Juni 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 12 - 13 September 2019	Telaah dilaksanakan
10	RIAU	SK Gubernur No. Kpts.659/III/2019 Tanggal : 25 Maret 2019	Kab. Kuantan Singingi	4 orang KP	Telaah dilaksanakan	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 23-24 Juli 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 17 - 20 September 2019	Telaah dilaksanakan pada Bulan Juli - September di 7 Kab/Kota
11	SULAWESI TENGGARA	SK Gubernur No. 146 TAHUN 2019 Tanggal : 21 Februari 2019	Kab. Kolaka	8 orang KP	Telaah dilakukan di Bulan Maret - April	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 15 - 16 Juli 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 29 Juli - 1 Agustus 2019	Telaah dilaksanakan pada Bulan Agustus - September 2019
12	SULAWESI UTARA	SK Gubernur No. 52 Tahun 2019 Tanggal 1 : 8 Februari 2019	Kab. Bolaang Mongondow	3 orang KP	Telaah dilaksanakan	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 22-23 April 2019	Telaah dilaksanakan pada tanggal 2-4 Mei 2019	Telaah dilaksanakan pada Bulan Juli - Agustus 2019
13	KALIMANTAN TIMUR	SK Gubernur No. 590/K.449/2019 Tanggal : 18 Februari 2019						
	KALIMANTAN UTARA	SK Gubernur No. 188.44/K.098/2019 Tanggal : 8 Februari 2019	Kab. Kutai Kartanegara	8 orang KP	Telaah dilaksanakan	-Telaah dilaksanakan pada Tanggal 8-10 April 2019 -Rakor GTR KA. Kutai Kartanegara telah dilaksanakan pada Tanggal 29 April 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 24-27 Juni 2019	Telaah dilaksanakan pada 5 Kab/Kota
14	JAWA TENGAH	SK Gubernur No. 590/37 Tahun 2018 Tanggal 35 Mei 2018	5 Kab/Kota: Kab. Cilacap, Kab. Purwokert, Kab. Grobogan, Kab. Tegal, Kab. Sragen	8 orang KP	1-4 Juli	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 6-7 Agustus 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 2-4 Juli 2019	Telaah dilaksanakan pada 6 Kab/Kota
15	SULAWESI TENGAH	SK Gubernur No. 590/120/BPN -G.55/2019 Tanggal 14 Maret 2019	Kab. Donggala	11 orang KP GTR Provinsi 5 orang KP GTR Kab Donggala	Telaah dilaksanakan pada Bulan Maret	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 4-5 April 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 20-22 Juni 2019	Telaah dilaksanakan pada 3 Kab/Kota
16	JAWA TIMUR	SK Gubernur No. 188/142/ KPTS/013/2019 Tanggal : 12 Maret 2019	5 Kab/Kota : Kab. Blitar dan Kab. Jombang, Kab. Bojonegoro, Kab. Bengkalan, Kab. Malang	10 orang KP	Sudah Melaksanakan, namun belum melaporkan	-Telaah dilaksanakan pada Tanggal 23-24 Juli 2019 -Rakor Kab. Blitar dilaksanakan pada 19 September 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal 3 - 6 September 2019	Telaah dilaksanakan pada 7 Kab/Kota

17	BENGKULU	SK Gubernur No. P.14.B.1 Tahun 2019 Tanggal : 8 Maret 2019	Kab. Bengkulu Tengah	6 orang KP	Telah dilaksanakan pada Tanggal 11 April 2019 Tahap I : 31 Januari 2019 Tahap II : 12 April 2019 Tahap III : 22 April 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 29 April - 1 Mei 2019 Telah dilaksanakan pada Tanggal 29 April - 1 Mei 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 11-12 Juli 2019 Telah dilaksanakan pada Tanggal 1-4 Juli 2016 Kabupaten	Telah dilaksanakan pada Bulan Agustus 2019
18	BALI	SK Gubernur No. 952/01-A/HK/2019 Tanggal : 28 Februari 2019		3 orang KP				
19	KALIMANTAN BARAT	SK Gubernur No. 107/BPN/2019 Tanggal : 16 Januari 2019	11 Kab/Kota : Kab. Sanggau, Kab. Ketapang, Kab. Kubu Raya, Kab. Mempawah, Kab. Bengkayang, Kab. Sintang, Kab. Sekadau, Kab. Landak, Kab. Melawi, Kab. Kayong Utara, Kab. Sambas	Telah dilakukan pada Tanggal 12 Maret 2019	Sudah Melaksanakan, namun belum melaporkan	Telah dilaksanakan pada Tanggal 25-26 Juli 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 24-26 Juni 2019	Telah dilaksanakan pada 14 Kab/Kota
20	MALUKU UTARA	SK Gubernur No. 239/ KPTS/ MU/ 2018 Tanggal : 3 April 2018	Halmahera Tengah	4 orang KP ditunjuk pada Tanggal 11 Februari 2019	Telah dilaksanakan tanggal 24 April 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 25-26 Maret 2019 - Rakor Kab. Halmahera Tengah telah dilaksanakan pada Tanggal 8 April 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 9-12 April 2019	Dijadwalkan bulan Mei s.d. Oktober 2019
21	LAMPUNG	SK Gubernur No. G/206/B.02/HK/2019	Kab. Lampung Tengah	7 orang KP	Telah dilaksanakan pada tanggal 24 April 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 20 - 21 Juni 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 20 - 23 Agustus 2019	Telah dilaksanakan
22	DIY	SK Gubernur No. 96/KEP/2019 Tanggal : 26 Maret 2019		7 orang KP	Telah dilaksanakan pada Tanggal 2 Juli 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 26-27 September 2019		Telah dilaksanakan
23	MALUKU	SK Gubernur No. 48 TAHUN 2019 Tanggal : 5 April 2019	Maluku Tengah	3 orang KP	Rapat Tim Pelaksanaan Harian telah dilaksanakan pada tanggal 16 Mei 2019	Telah dilaksanakan pada tanggal 1-2 Agustus 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 16 - 18 September 2019	
24	PAPUA	SK Gubernur No. 188.4/134/TAHUN 2019 Tanggal : 22 April 2019	Kab. Merauke	4 orang KP	-Tahap I : 7 - 11 Januari 2019 -Tahap II : Bulan Februari 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 7 - 9 Juli 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 25-28 Juli 2019	
25	NUSA TENGGARA BARAT	SK Gubernur No. 590-104, TAHUN 2019 Tanggal : 4 Februari 2019	Kab. Bima	8 orang KP	Telah dilaksanakan	Telah dilaksanakan pada Tanggal 24-25 Juli 2019		Telah dilaksanakan pada Bulan September

27	SUMATERA SELATAN	SK Gubernur No. 159/KPTS/DJHP/2019 Tanggal : 8 Maret 2019	Kab. Banyuwasin			Telah dilaksanakan pada Tanggal 10-11 April 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 17-19 Juli 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 2 Kab/Kota
28	BANTEN	SK Gubernur No. 590.05/Kept.141 - HUK/2019 Tanggal : 28 Maret 2019	Kab. Serang	2 orang KP		Telah dilaksanakan pada Tanggal 3 Mei 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 31 Juli 2019	
29	ACEH	SK Gubernur No. 590/385/2019 Tanggal : 28 Februari 2019			Telah dilaksanakan	Telah dilaksanakan pada Tanggal 20 Juni 2019		Telah dilaksanakan
30	DKI JAKARTA	SK Gubernur No. 574 TAHUN 2019 Tanggal : 9 April 2019				Telah dilaksanakan pada Tanggal 27 Mei 2019	Telah dilaksanakan pada Tanggal 24-25 Juli 2019	
31	GORONTALO	SK Gubernur No. 85/33/II/2019 Tanggal : 21 Februari 2019	2 Kab/Kota: Kab. Boalemo dan Kab. Gorontalo			Telah dilaksanakan pada Tanggal 5 -6 September 2019		
32	KALIMANTAN TENGAH	SK Gubernur No. 488.44/70/2019 Tanggal : 6 Maret 2019	Kota Palangkaraya			Telah dilaksanakan pada Tanggal 6 -7 Agustus 2019		
33	NUSA TENGGARA TIMUR	SK Gubernur No. 47/KEP/HK/2019 Tanggal : 28 Februari 2019	Kab. Sumba Timur					

Provinsi yang telah melaksanakan kegiatan GTRA dan telah mencapai target B09 atau lebih

Provinsi yang telah melaksanakan sebagian kegiatan GTRA, namun belum mencapai target B09

Provinsi yang belum melaksanakan kegiatan GTRA dan/atau belum ada pelaporan

Sumber data:

1. Laporan Bidang Penataan Pertanahan Kanwil BPN Provinsi sampai dengan 11 Oktober 2019, Pukul 08.00 WIB
2. Laporan Kabid Penataan Pertanahan Provinsi melalui Whatsaaps sampai dengan 11 Oktober 2019, Pukul 08.00 WIB

Sumber: Dirjen Penataan Agraria, Oktober 2019.

## INDEKS

### A

Abdurrahman Wahid (Gus Dur)  
39, 40, 42, 60  
*absentee* 2, 59, 67, 69, 73, 172, 78, 118,  
172, 181  
*access reform* 24  
Aceh 18  
Agrarische Wet 33  
Aidit 32  
AMAN 46, 49, 141  
Amerika Latin 44  
Amerika Selatan 90  
APBD 213, 214  
APL 143, 144, 185  
Arif Pasha 76  
asset reform 24  
ATR/BPN 7

### B

Badan Otorita Reforma Agraria  
(BORA) 51  
Bali 26, 80, 93, 106, 153  
Bandit desa 32  
Bandung 33, 107  
Bank Dunia 45  
Bangka Barat 158  
Bangka Belitung 146, 205  
Bangka Tengah 158

Banten 46, 104, 106, 110, 138  
Banyuasin 94, 160  
Bappeda 167  
Barisan Tani Indonesia (BTI) 32  
Baturaja 156  
Batu Urip 192  
Bayat Ilir 159  
Bayung Lencir 159, 190  
Belalau II 192  
Belani 191  
Bindu 209  
BPN 42, 44, 45, 47, 49, 147, 166,  
174, 175, 182, 184, 187, 189, 190,  
210  
Boras (Satrnino) 21, 217  
BPKH (II Sumsel) 26, 27, 88, 93,  
94, 98, 120, 121, 122, 125, 128,  
129, 163, 167, 171, 185, 194, 197,  
198, 199, 203, 206, 209, 210,  
211, 214  
BRG 50  
Brazil 90  
BTI 32  
BUMN 104

### C

*capacity building* 24  
Catur Tertip Pertanahan 34

Cifor 145, 151  
Cilacap 4, 65, 168  
Ciniti 16  
Cipari 168  
CPP 184  
Chrisantiny 65  
CSR 19, 125, 126, 151, 182, 196  
CSRT 204

**D**

Departemen Transmigrasi 76  
Denzin 26  
Dinas Kehutanan 171, 198  
Dinas Kelautan 167  
Dinas Koperasi dan UKM 167  
Dinas Lingkungan dan Pertanahan 167  
Dinas Pekerjaan Umum 167  
Dinas Pemberdayaan Masyarakat 167  
Dinas Perkebunan 167  
Dinas Pertanian 167  
Dinas Tata Ruang 194  
Dinas Tenaga Kerja 167  
Dinas Transmigrasi 75, 76, 77, 171  
Direktorat Landreform 25, 86  
Direktur Jenderal Perkebunan 180  
Direktorat Penertiban Tanah Terlarantar 25  
Dirjen Penataan Agraria 81, 82, 84, 96, 166  
Dirjen Perhutanan Sosial 103  
Dirjen Planologi 88, 93, 96, 103, 105, 128  
*domein verklaring* 34  
DIY 106  
DPR 41

**E**

Empat Lawang 210  
empowering 24

**F**

FGD 26  
Filipina 64, 65  
FWI 68

**G**

Gedung Pekuwon 154, 155, 157, 159, 212  
Global Forest Watch 144  
Gresik Blido 150  
Griffin 21  
GTRA (Gugus Tugas Reforma Agraria) 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 51, 53, 54, 55, 58, 59, 89, 90, 118, 130, 134, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 185, 191, 210, 220, 221, 222

**H**

Habibie 37, 38, 39, 60  
Hak Pakai 174, 191  
Hasan Basri Durin 37, 38, 40, 41  
HGB 78, 79, 85, 118, 171, 172, 191  
HGU xvii, 4, 6, 8, 9, 12, 24, 37, 42, 43, 65, 68, 69, 70, 78, 79, 80, 83, 84, 85, 89, 118, 119, 121, 122, 124, 125, 127, 142, 149, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 189, 191, 192

Hendarman Supandji 45  
Hernando (de Soto) 4, 44, 45  
HPH 141, 142

- HPHD 107  
HPK 119, 124  
HPL 74, 75, 76, 148  
HTI 70, 151, 152, 160, 163, 209  
HTR (Hutan Tanaman Rakyat) 9, 23,  
102, 107, 113, 108, 130  
Hutan Adat (HA) 9, 102, 107, 108, 110  
Hutan Desa (HD) 9, 23, 102, 107,  
108, 113, 130  
Hutan Kemasyarakatan (HKm) 9, 23,  
102, 107, 113, 130  
Hutan Konservasi 206  
Hutan Lindung (HL) 148, 206  
Hutan Produksi Tetap (HPT) 148
- I**
- Indonesia Menggugat 33  
Inhutani 16  
Inver PTKH 18, 19, 98, 198, 199, 204  
IPK 152  
IPHPS 107, 108  
IUP 70, 107, 126, 181  
IUP-B 126, 181  
IUPHHK-HT 151  
Izin Pemanfaatan Hutan Perhutanan  
Sosial 9  
Izin Usaha Perkebunan Kelapa Sawit  
124
- J**
- Jakarta 26, 43, 80  
Jambi 42, 75, 110  
Jardine Matheson Group 143  
Jawa 26, 33, 35, 36, 37, 57, 65, 66,  
93, 108, 153  
Jawa Barat 16, 39, 42, 104, 110, 138  
Jawa Tengah 104, 138, 168  
Jawa Timur 39, 42, 104, 138  
Joko Widodo (Jokowi) xv, xviii, 4, 5,  
29, 30, 48, 57, 59, 51, 56, 61, 67,  
69, 111, 115, 116, 132, 135, 197  
Joko Widodo–Yusuf Kalla (Jokowi-  
JK) 13, 5, 16, 17, 19, 20, 21, 28,  
49, 63, 65, 68, 70, 78, 79,  
103, 110, 133, 217, 218, 219, 220  
Jonathan Fox 21, 217  
Joyo Winoto 4, 17, 42, 43, 44, 45, 116
- K**
- Kalimantan 3, 35, 37, 42, 91, 206  
Kalimantan Barat 106, 110, 128  
Kalimantan Tengah 106  
Kalimantan Timur 80, 110  
Kalimantan Utara 80  
Kampar 46  
Kantor Staf Presiden (Kastaf/KSP) xv,  
50, 51, 52, 53, 64, 102, 167  
Kapitalis birokrat 32  
Kawasan Pelestarian Alam (KPA) 148  
Kawasan Suaka Alam (KSA) 148  
Kementerian ATR/BPN xvii, 5, 6, 8,  
9, 12, 15, 24, 25, 49, 51, 53, 54,  
67, 68, 69, 77, 78, 79, 102, 115,  
149, 169, 174, 182, 183, 190,  
206, 209, 213  
Kementerian Dalam Negeri 3, 41  
Kementerian Lingkungan Hidup  
dan Kehutanan (KLHK) 6, 7,  
9, 11, 12, 15, 20, 24, 27, 47, 51,  
52, 53, 54, 70, 83, 85, 88, 90,  
91, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 102,  
103, 104, 105, 107, 108, 110, 111,  
112, 115, 121, 122, 124, 126, 127, 134,  
148, 185, 196, 206, 208, 210, 211,  
221  
Kemitraan Kehutanan 9, 107, 114, 130

- Kemitraan 102  
Kesatuan Masyarakat Hukum Adat  
    Kasepuhan Cisitu 46  
KNUPKA 42  
Komisi Nasional untuk Penyelesaian  
    Konflik Agraria 41  
KPA 49, 137, 167, 178  
KPH 94, 162, 198  
KSA 148  
KULIN KK 107  
Kyai Ma'ruf Amin xvi
- L**  
Lahat 188, 210  
Lampung 16, 26, 93, 104  
Landreform 1, 2, 3, 21, 30, 31, 32,  
    33, 34, 40, 60, 77  
Landreform plus 45  
Laos 64, 65  
Laporan GTRA Sumsel 2019 9  
Lebak 46  
Lengkiti 154, 159, 212  
Lintah darat 32  
LMPDP 45  
LPRA 49, 55  
Lubuk Linggau Utara I 192  
Lubuk Linggau Utara II 192
- M**  
Machi 15  
Mahkamah Agung (MA) 68  
Mahkamah Konstitusi (MK) xv, 46,  
    47, 48, 91  
Makassar 37, 43  
Mangsang 190  
Maria SW Sumardjono 38, 39  
Masyarakat Hukum Adat 110, 201  
Masyarakat Hukum Adat Kenegerian  
    Kuntu 46  
Medan 43  
Meksiko 64  
Megawati 39, 41, 42, 60  
McEvoy 15  
Megawati 39, 41, 42, 60  
Menteri Negara Agraria/Kepala BPN  
    174  
MOU 104  
MPR 40, 41  
Muara Enim 160, 210  
Muara Merang 190  
Muladi 38  
Musi (Banyuasin-MUBA) 150, 159,  
    179  
Musi Rawas 159, 160, 188, 191, 210  
Musi Rawas Utara 210
- N**  
Nawacita 20, 49, 68, 117  
Neilson 16  
NGO xv, 4, 19, 40, 42, 44, 46, 49,  
    59, 60, 118, 196, 215  
Noer Fauzi Rachman 17, 51  
NU 18  
Nusa Tenggara Barat 153  
Nusa Tenggara Timur 153
- O**  
Ogan Komering Ilir 149, 160, 210  
Ogan Komering Ulu (OKU) 94,  
    154, 159, 162, 210, 212  
Ogan Komering Ulu Selatan (OKUS)  
    95, 98, 131, 159, 208, 210  
Ogan Komering Ulu Timur (OKUT)  
    95, 208, 210  
Orde Baru 2, 3, 34, 35, 36, 39, 57,  
    138

Orde Lama 57, 58, 59, 138

## P

Pagar Alam 94, 159

Panitia C 187

Pangkalan Bayat 159

Pangkalan Lampam 149

Panitya Landreform 2, 31, 32, 34

Partai Komunis Indonesia (PKI) 32, 35

Papua 106, 158

Parittiga 158

Paris Agreement 91

Pauh 191

Penukal Abab Lematang Ilir 210

Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan 5

Pengadilan Kolonial 33

Pengadilan Landreform 34

Penguasa jahat 32

Perancis 44

Perber 4 Menteri (Perber) 47, 48, 91

Perhutanan Sosial (PS) xvii, 5, 6, 9, 15, 16, 18, 19, 23, 24, 26, 28, 52, 63, 69, 90, 94, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 106, 111, 113, 130, 133, 161, 162, 164, 208, 218

Perum Perhutani 16

Peta Indikatif (PI) 10, 86, 92, 93, 107, 120, 121, 124, 128, 129, 130, 131, 198

Petanang Ulu 192

Plasma 125

Platteau 66

PMA 173

PMDN 173

Pokmas 77

PPAN 4, 42, 43, 65

PPTKH 8, 9, 13, 15, 18, 19, 26, 28, 48, 53, 83, 85, 89, 90, 93, 94, 96, 99, 100, 102, 119, 127, 129, 130, 133, 165, 197, 206, 212, 213, 202, 220, 221, 222

Prabumulih 210

Prona 73, 74, 77

Protokol Kyoto 91

PSKLIH 103

PTPN 138

Putusan MK No. 35, 42 46

PT. Cikenceng 192

PT. London Sumatera Indonesia 190

PT. PP London Sumatera Indonesia 191

PTKH (Inver) 18, 79, 98

PTPN Miramareu 16

PTSL 72, 73, 74, 75, 77, 82

Puding Besar 158

## R

RA *by leverage* 49, 55, 69, 222

RA diperluas 4

RA kawasan hutan 15

RA-PS 90

Rapat Kerja Nasional 2019 96

Rawas Ilir 191

reclaiming 4

Reformasi 57

Reforma Agraria (RA) xv, xvi, xviii, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 37, 39, 40, 42, 44, 45, 49, 52, 53, 56, 63, 64, 71, 78, 90, 102, 111, 118, 133, 134, 135, 161, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 188, 191, 209, 210, 213, 217, 219, 220, 222

- Renstra KLHK (2015-2019) 8, 52  
Revolusi Hijau 3  
Riau 18, 42, 46, 75, 106, 157, 158, 206  
RPJMN (2015-2019) 5, 8, 20, 50, 72, 73, 80, 81, 167, 213  
RPPH 146  
RTRW 147  
Ryas Rasyid 40
- S**
- Salim Group 143  
San Afri Awang 103  
Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) 4, 17, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 60, 61  
SDM 11, 13, 20, 27, 58, 81, 82, 93, 94, 102, 113, 116, 129, 131, 134, 221  
Serikat Tani Sumatera Selatan 167  
setan desa 32  
setan tanah 32  
Simpang Tungal 150  
Shohibuddin 17, 21  
Sigi (kabupaten) 12, 51, 52  
Simpang Duren 16  
Simposium Agraria Nasional 43  
Sinar Mas Group 143  
Sirait 16, 17, 64  
SKB Dua Menteri 75  
social forestry 61  
Soetarto 65  
Sofyan Jalil 80, 127  
SP2FBT 200, 202, 215  
Suharto 2, 3, 39, 60, 77, 219  
Sukarno 2, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 43, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 218, 219  
Sukacinta (Talang) 154  
Sulawesi Selatan 110  
Sulawesi Tengah 51, 110  
Sumatera 3, 19, 35, 36, 37, 40, 91, 153  
Sumatera Barat 75, 106  
Sumatera Selatan (Sumsel) 13, 26, 27, 28, 74, 75, 93, 94, 96, 98, 133, 135, 146, 157, 158, 159, 160, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 183, 185, 188, 189, 191, 192, 197, 208, 209, 210, 213  
Sumatera Utara (Sumut) 42, 110  
Sumber Agung 192  
Sungaitohor 18, 157, 158  
Sungai Lalan 159  
Surya Dumai Group 143  
swapraja 172
- T**
- Tanah Terlantar 80, 171  
Tanjung Raja 191  
Tanjung Rejo 16  
TAP MPR No. IX 2001 4, 41, 42, 43, 60  
TCUN 188  
TGHK 146  
Tengkulak jahat 32  
Teten Masduki 51  
Tim Inver PTKH 55, 202, 204, 208, 212, 213  
Tim Landreform 38  
Tim Percepatan PPTKH 99, 206, 208  
Tim Terpadu (Timdu) 10, 120, 121  
Timor-Timor 42  
TNKS 208  
TOL 80, 84, 85  
TORA (Tanah Objek Reforma Agraria) 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 23, 24, 26, 27,

28, 43, 53, 58, 63, 67, 68, 69,  
73, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 89,  
94, 102, 118, 119, 120, 121, 122,  
123, 124, 126, 127, 128, 130, 132,  
134, 135, 165, 166, 169, 170, 171,  
172, 173, 176, 185, 186, 192, 193,  
194, 195, 196, 209, 210, 213, 219,  
220, 221

Tuan tanah jahat 32

Tukang Ijon 32

## U

Universitas Batu Raja 156

Unit Kerja Presiden 42

Utrecht 30

UUPA 1, 7, 14, 29, 30, 31, 34,  
35, 38, 39, 40, 46, 49, 60,  
66, 68, 71, 119, 218

## W

Wilmar Group 143

Wiradi 20, 21

Wollenberg 153

WRI 145

WWF 91

## TENTANG PENULIS



**M. Nazir Salim**, lahir di sebuah kota kecil di Kabupaten Kepulauan Meranti, Riau. Tahun 2003 menyelesaikan studi strata 1 di Universitas Gadjah Mada dan tahun 2008 lulus dari kampus yang sama untuk program Pasca Sarjana. Sejak 2011 menjadi staf pengajar di Sekolah Tinggi Pertanian Nasional, Yogyakarta, dan aktif terlibat dalam berbagai penelitian dengan fokus studi Reforma Agraria. Beberapa hasil penelitian yang terpublikasi di antaranya: *Membayangkan Demokrasi, Menghadirkan Pesta* (2013), *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan* (2013), 'Menjarah" Pulau Gambut: Konflik dan Ketegangan di Pulau Padang' (2013), 'Politik dan Kebijakan Konsesi Perkebunan Sawit di Riau' (2013), 'Membaca Karakteristik Dan Peta Gerakan Agraria Indonesia' (2014), 'Memetakan Konflik dalam Pengadaan Tanah Bandara Komodo' (2014), *Dari Dirjen Agraria Menuju Kementerian Agraria: Perjalanan Sejarah Kelembagaan Agraria, 1948-1965* (2015), 'Bertani Diantara Himpitan Tambang: Belajar dari Petani Kutai Kartanegara' (2016), *Mereka yang Dikalahkan: Perampasan Tanah dan Resistensi Masyarakat Pulau Padang* (2017), 'Masyarakat Adat Talang Mamak Berjuang "Menemukan" Tanahnya' (2017), 'Akuisisi Tanah-tanah Rakyat: Problem HGU PT. BMS di Rejang Lebong dan Jalan Penyelesaiannya' (2017), *Jogja Memilih: Sejarah Pemilu 1951 dan 1955 di Yogyakarta* (2018), 'Reforma Agraria di Kawasan Hutan Sungaitohor, Riau: Pengelolaan Perhutanan Sosial di Wilayah Perbatasan', (2018), 'Padang Island: Even Only an Inch of the Land; We Fight For It' (2018), 'Kebijakan Politik Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial: Pengelolaan Hutan Desa di Sugaitohor, Kabupaten Meranti, Riau' (2019). Penulis bisa dihubungi via email: [azet\\_r@yahoo.com](mailto:azet_r@yahoo.com).



**Westi Utami** menempuh pendidikan S1 pada Program Studi Kartografi dan Penginderaan Jauh Fakultas Geografi UGM, gelar master diperoleh dari Magister Manajemen Bencana Sekolah Pasca Sarjana UGM. Saat ini penulis sebagai staf pengajar pada Program Studi Diploma IV pertanian, Sekolah Tinggi Pertanian

Nasional. Kajian terkait Reforma Agraria mulai ditekuni sejak tahun 2010 melalui kejuaraan penulisan essai dan menekuni perkembangan Reforma Agraria melalui penelitian yang dilakukan pada tahun 2016 terkait tanah terlantar untuk RA, 2017: Kajian Kelembagaan Reforma Agraria, 2018 : Kajian pelaksanaan RA di Sumatera Selatan, 2018: kajian terhadap praktik Perhutanan Sosial di Sungai Tohor Provinsi Riau, 2019: melalui penelitian Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan dan pencapaian pelaksanaan RA di Sumatera Selatan. Penulis aktif menulis di berbagai jurnal dan prosiding terkait Reforma Agraria diantaranya adalah Prosiding: *Capacity Building* dalam Reforma Agraria (2017), Efektivitas Pemanfaatan Citra Penginderaan Jauh dalam Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah Kawasan Hutan Di Provinsi Sumatera Selatan (2019), *Transformation Of Livelihoods And Land Inequality In Bangka* (2019). Sementara naskah dalam Jurnal diantaranya: Pendayagunaan Tanah Terlantar melalui Reforma Agraria: Solusi bagi Peningkatan Kesejahteraan Petani Serta Pengurangan Konflik Agraria (2013), Aplikasi Citra Penginderaan Jauh untuk Percepatan Tanah Terlantar (2018), Reforma Agraria di Kawasan Hutan Sungai Tohor, Riau: Pengelolaan Perhutanan Sosial di Wilayah Perbatasan ditulis bersama M. Nazir Salim (2018). Penulis bisa dihubungi via email: westiutami@gmail.com.