

REFORMA AGRARIA

**MENYELESAIKAN
MANDAT
KONSTITUSI**

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2004 tentang Hak Cipta
Lingkup Hak Cipta

Pasal 1

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.

Keterbatasan Hak

Pasal 17

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) atau Pasal 19 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 menyebarkan, 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

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 2009
Gedung Administrasi Akademik LT II
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuwadon, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55209
Tlp: (0274) 587239, ext: 351
Fax: (0274) 587238
Website: www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn.press@yahoo.co.id

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

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi:
Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria
STPN Press, 2010
xxvii + 231 hlm.: 15,5 x 23,5 cm
ISBN: 602-7894-4-X
978-602-7894-4-0

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

PENGANTAR PENULIS

Buku 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 10 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 dijelankannya.

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 antarstakeholder 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 Mbak 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 Septa 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 diucapkan kepada kolega penulis, teman berbagi dan berdiskusi, Mas Ahmad Nashih Luthfi atas catatan dan komentarnya yang singkat namun tajam, mem-

buat dari 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

Kebijakan 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 me-mantik 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 masya-rakat umum lainnya.

Yogyakarta, 21 Oktober 2019

Dr. Senthos Sudirman, M.S.

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

Karya 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 'Kelindonesiaan 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 agraria.

Hal yang lebih mengesankan lagi adalah fakta bahwa proses legislasi hukum yang bersangkut 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 peradaban 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.

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

Reforma 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. Hadirilah 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.⁴

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)lap*-nya 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, uniknyanya masyarakat (pun kaum akademik) "takut" membicarakan RA.⁵

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

⁴ Kelembagaan RA agar bisa dijalankan sampai ke tingkat daerah, dengan jalan menghadirkan gugus tugas RA di berbagai daerah.

⁵ 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 ge(mer)lap 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.² 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 3,1 juta hektar.³ 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.⁴ Praktek politik

² 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 atau memanfaatkan lahan hutan.

³ 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.

⁴ Perpres tersebut menegaskan 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	xxii
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. Goal dan Kemanfaatan Kajian	14
D. Literature Review dan Pendekatan Konseptual	14
1. Studi Reforma Agraria	15
2. Reforma Agraria: Pendekatan Konseptual	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: Redesain RA ala Suharto	34
C. Reformasi dan Munculnya Gerakan Agraria: Habibie Menghidupkan Isu Landreform	37

D. Era Reformasi: RA Pasca Keluarnya TAP MPR IX/2000	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. Redistribusi Tanah Pelepasan Kawasan Hutan	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 Pengusahaan 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 10% 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
BAB VI: KESIMPULAN	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 2013-2018.	74
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 form 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. 4863/2017 untuk Alokasi Perhutanan Sosial di Seluruh Indonesia.	106
Gambar 17. Gambar Peta Indikatif berdasarkan SK No. 4863/2017 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 2000-2019.	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 354/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/3/2018.	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 Dicapangkan 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>Erfact 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>Corporate 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, Kohusi dan Nepotisme
KLHK	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
KnapKA	Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria
KPA	Kawasan Pelestarian Alam
KPA	Konsorsium 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
LP-B	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
SP2FBI	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)¹ 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-

¹ 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 Pembaruan Agraria Nasional (PPAN), kemudian dikenal juga dengan istilah *landreform plus* (*eser reform - access reform*).

garaan Landreform jo No. 309 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. 3 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 Subhantanto 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 1963, 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 1963 merubah peta jalan Landreform di Indonesia karena politik kebijakan Orde Baru menempatkan Landreform sebagai sesuatu yang asing bagi masyarakat Indonesia.

Pasca peristiwa 1963, 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 2013, 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 dilhami 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 (Selim, Dewi & Mahardika 2015, 37, *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, 63). 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 menelorkan 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 2017.⁴

Sejak berkuasa, Presiden Joko Widodo lewat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) mengusung beberapa misi program strategis nasional⁵ 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

⁴ Aturan operasional PPTKH (Permenko Perencanaan 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 inventarisasi di kabupaten. Target PPTKH se-Indonesia sekitar 1,69 juta hektar dan sampai pertengahan tahun 2019 masih sangat minim capaiannya.

⁵ 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 ± 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 2013-2019 sudah “melepaskan”^{*} 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-

* Definisi “melepaskan” untuk kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Permen LHK No. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/3/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Objek Reforma Agraria bukan berarti lahan hutan langsung dilepaskan untuk APH 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 redistribusi. 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 1 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" (Shohubuddin 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 antarstakeholder 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. 23/2015) 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 ± 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 terlantar 0,4 juta hektar. Skema ketiga adalah perhutanan sosial dengan target 12,7 juta hektar dalam bentuk izin pemanfaatan lahan hutan.

Skema legalisasi aset⁴, 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

⁴ 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 652.257 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 dilepas/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 1.372.540,83 hektar (Nurbaya (ed.) 2018, 85). Sementara dalam situs resmi KLHK, update realisasi PS sampai dengan 31 Januari 2019, KLHK telah berhasil meredistribusikan 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.1/5/2018 yang melepaskan kawasan hutan seluas 204.303 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 kabupaten⁴ belum efektif menjalankan tugasnya,

⁴ 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.

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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 penda 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 redi 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 30% 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 menyasar 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 redis, dan dampak redis (Holis 2012, Novprastya, dkk., 2014,

Bakri 2016, Elfirawati 2016, Aida 2017, dan Ismaeni 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 (Cinito—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 mendudukan 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 antarlembagaan.

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 manajemen pengelolaan (Suharjito 2017, Sisawati dkk. 2017, Mardiansyah 2017, Muhsni 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 efektifitas 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 FTKH 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 manajemen pengelolaan 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 land-reform yang diperluas dalam hal subjek-objek kajian (Shohibuddin 2016) 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, 21). 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 perspektif 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 diheki (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:



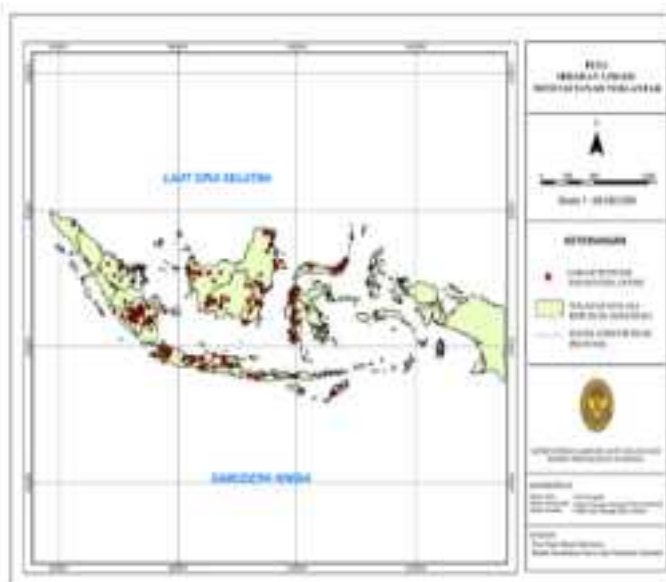
Gambar 1. Skema Reforma Agraria dalam kerangka kebijakan dan capaian.
(Sumber: Diolah dari berbagai sumber, RPFMN 2015-2019, KLHK, Meksu Perekonomian)

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 Menteri 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 23.793,4 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 menejemen pengelolaan dan rencana redistribusinya memiliki progres yang cukup signifikan.

Kajian ini menggunakan dua model penelusuran data lapangan untuk menemukan. Denzin mengajarkan, metode atau strategi mendapatkan data lapangan selalu bergantung pada keahlian 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 menejemennya.

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 *download* 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 penjas 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 adalah penutup, merupakan bagian dari statemen poin yang akan menjawab secara ringkas problem dan tujuan dari kajian ini.

Bab II

PERJALANAN KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA INDONESIA: DARI SUKARNO HINGGA JOKO WIDODO

Studi tentang kebijakan Reforma Agraria (RA) Indonesia cukup pelik dan menarik untuk dilihat secara detail, hal itu karena Indonesia merupakan negara yang cukup besar dan memiliki potensi lahan luas untuk membangun kedaulatan pangsannya. Sisi lain, mayoritas penduduk Indonesia tinggal di pedesaan, sehingga tanah menjadi persoalan paling krusial untuk mempertahankan hidup atau memenuhi kebutuhan *subsystem*-nya. Bagi para pendiri negara, menata persoalan penguasaan agraria merupakan amanat yang dimandatkan oleh konstitusi sesuai Pasal 33 UUD dan UUPA, bahwa tanah harus mampu menciptakan keadilan, kemakmuran, dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Lahirnya UUPA sebagai produk hukum nasional yang menggantikan produk hukum kolonial merupakan langkah pertama yang berhasil diselesaikan. Bab ini hadir untuk menggambarkan problematik kebijakan RA yang dijalankan oleh masing-masing rezim penguasa. Rekaman perjalanan kebijakan dari Sukarno hingga Jokowi dalam bab ini sengaja ditunjukkan untuk melihat bagaimana setiap penguasa bekerja dan melaksanakan RA, baik strategi, model, dan implementasinya. Secara makro, bab ini menghadirkan rentetan praktik kebijakan dari satu presiden ke presiden berikutnya, tujuannya untuk menunjukkan apa yang telah dilakukan dan bagaimana pemerintah di tiap rezim mengurus persoalan RA beserta jargon-jargon politiknya.

bab ini ditutup dengan analisis perbandingan periode Sukarno dengan Periode Joko Widodo.

A. Sukarno Meletakkan Dasar Penataan Agraria

Landreform atau juga sering disebut Reforma Agraria (RA) sebagai sebuah konsep dan gagasan besar mengusung misi yang tidak sederhana, ia hadir sebagai wujud dari pengejawantahan Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (lebih dikenal UUPA), yakni amanat konstitusi pasal 33 UUD 1945. Sejak kehadirannya (pasca lahirnya UUPA) pelaksanaan agenda Reforma Agraria selalu mengalami pasang surut dan berubah sesuai kepentingan dan kebijakan rezim yang berkuasa. Pada awalnya, semangat menjalankan Landreform sangat kuat sebagaimana Sukarno dalam pidato politiknya menjelang UUPA disahkan 17 Agustus 1960 menyatakan dengan tegas dan keras bahwa "landreform adalah cita-cita revolusi Indonesia, revolusi tanpa landreform sama dengan gedung tanpa alas, pohon tanpa batang, omong besar tanpa isi, laksana penjual obat". Pelaksanaan Landreform bagi Sukarno adalah "satu bagian yang mutlak dari revolusi Indonesia" (Sukarno 1960, Sahim, Widiatmoko & Suhattanto 2014, 102). Sayangnya, Sukarno belum sempat menuntaskan agenda besar tersebut, Landreform sudah "robok" bersama peristiwa 1965, sebagai akibat dari propaganda komunis terhadap agenda Landreform yang banyak pihak menyebut sebagai salah satu sebab tragedi peristiwa 1965 (Utrecht 1969, 80, Utrecht 1973, 153-154).

Awal disahkannya UUPA (1960-1965), tiga agenda penting dijalankan oleh Sukarno yaitu melakukan register atas tanah, mengatur sirkulasi tanah-tanah yang kelebihan berdasar aturan dan kemudian didistribusikan kepada petani *landless*, dan menjabarkan penerapan UUPA dalam hal memangkas tanah-tanah yang luasannya melebihi aturan (Utrecht 1969). Kerja-kerja awal Sukarno kemudian terhenti akibat peristiwa pada tahun 1965 yang meruntuhkan semua cita-citanya, meskipun dalam beberapa hal secara mendasar telah berhasil dia letakkan sebagai dasar pembangunan agraria berikutnya. Peristiwa 1965 oleh banyak pihak dianggap sebagai kegagalan Sukarno dalam menjalankan cita-cita mulia pendiri negara, yakni Landreform.

Sukarno bukan tanpa hasil, dalam tempo yang singkat ia telah berhasil membangun kelembagaan yang cukup kuat dan menjalankan idenya secara penuh. Pasca lahirnya UUPA, Desember 1960 Sukarno mengeluarkan pembatasan lahan pertanian dengan Perpu No. 56 (Prp) Tahun 1960. Lalu, April 1961 membentuk Panitia Landreform (Kepres No. 131/1961)¹ sebagai dasar bagi pengelola untuk mendistribusikan tanah pertanian kepada pihak-pihak yang menjadi prioritas, yakni petani tak bertanah (*landless peasant*) dan petani miskin (PP No. 224/1961, Pasal 8). Sukarno berhasil membangun kelembagaan Landreform hingga tingkat desa dengan membentuk struktur kepanitiaan Landreform (Wiradi 2009). Kepres No. 131/1961 jo Kepres No. 263/1964 terkait penyelenggaraan Landreform dipimpin langsung oleh Sukarno sebagai panglima tertinggi. Pasal 3 dan 5-8 menegaskan struktur Panitia Penyelenggara Landreform dari pusat hingga desa serta tanggung jawab pekerjaannya. Dengan peraturan ini, Landreform sebagai program pemerintah kemudian bisa dijalankan secara cepat, karena dalam waktu yang tidak lama, PP 224/1961 (diundangkan September 1961) yang menjadi dasar kriteria subjek, objek, ganti rugi, besaran ganti rugi, dan prasyarat serta ketentuan lainnya yang dibutuhkan. Artinya, sejak UUPA lahir pada bulan September 1960, setahun kemudian semua perangkat kelembagaan untuk menjalankan Landreform berhasil Sukarno selesaikan. Efektif, akhir tahun 1961, Sukarno sudah menjalankan cita-cita revolusi, yakni mulai menata struktur penguasaan tanah pertanian Indonesia. Pesan penting dari pelaksanaan ini adalah kedaulatan pangan harus diciptakan dengan terlebih dahulu menata penguasaan tanah-tanah pertanian. Tujuannya agar petani yang benar-benar ingin bertani dapat menjalankan perannya sebagai petani, disertai tanah yang cukup untuk menjalankannya, begitu juga dukungan modal yang salah satunya membentuk koperasi (Pasal 17, PP 224/1961).

¹ Keppres ini pada masa Orde Baru dicabut oleh Suharto digantikan dengan Keppres No. 55 Tahun 1980, begitu juga kepanitiaan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 263 Tahun 1964 juga dinyatakan tidak berlaku.

Namun demikian pada periode yang sama, pelaksanaan Landreform bukanlah suatu yang mudah, terdapat banyak perlawanan dan hambatan di lapangan. Berbagai pihak melakukan perlawanan utamanya tuan tanah dan pihak-pihak yang tidak menginginkan Sukarno menjalankan Landreform (Aidit 1964). Atas situasi itu, partai kiri (Partai Komunis Indonesia/PKI) memberikan banyak catatan atas jalannya Landreform Sukarno, sekalipun banyak referensi menyebut bahwa komunis berkepentingan dan menumpangi agenda Landreform Sukarno, bukan berarti PKI tanpa kritik terhadap pelaksanaan Landreform. Aidit dan kawan-kawan mengeluarkan statemen keras berdasar riset dan kajiannya di Jawa Barat atas agenda dan pelaksanaan Landreform Sukarno, karena dianggap lambat dalam pelaksanaannya. Kritik Aidit kemudian terkenal dengan istilah "kaum tani mengganyang 7 setan desa". Kelompok ini adalah: Tuan tanah jahat, Lintah darat, Tukang Ijon, Kapitalis birokrat, Tengkulak jahat, Bandit desa, dan Penguasa jahat oleh Aidit dilabeli sebagai pihak-pihak yang menghambat agenda pelaksanaan Landreform (Aidit 1964, 26-27). Kelompok NU juga melakukan kritik terhadap 7 setan desa tersebut, NU menyebut dengan istilah kaum feodal dan kaum penipu tani yang disebutnya sebagai "setan tanah" (Achdian 2008, 88).

Kritik Aidit dianggap menjadi senjata pembenaran, karena pasca itu, aksi sepihak pengambilan tanah di pedesaan Jawa cukup masif dan menyebabkan beberapa pihak terganggu. PKI dan kader serta simpatisan yang dimotori Barisan Tani Indonesia (BTI) di desa telah menggerakkan petani untuk melakukan penyerobotan dengan slogan populer masa itu "*tanah untuk petani penggarap*" dan "*ganyang tujuh setan desa*". Slogan itu kemudian meyakinkan petani bahwa tuan tanah yang menghisap rakyat harus diambil tanahnya untuk para petani tak bertanah (Padmo 2000, 114-116). Lahan milik tuan tanah, tengkulak, dan pihak-pihak yang ditengarai memiliki lahan cukup luas di desa telah dilabeli sebagai kelompok "7 setan desa" yang menghambat jalannya Landreform. Keberadaannya harus dilawan dan tanah-tanah meraka harus diambil dan dibagikan kepada petani untuk digarap. Gerakan ini kemudian terkenal dengan aksi sepihak (Achdian 2008, 87). Peristiwa ini kemudian menjadi penanda bahwa lambannya pelaksanaan redistribusi tanah oleh Panitia Landre-

form menjadi pembenaran aksi sepihak yang dilakukan banyak petani di pedesaan Jawa¹ yang di banyak daerah menimbulkan chaos. Titik baliknya, ketika terjadi peristiwa huru hara 1965, aksi sepihak diungkit dan dianggap sebagai "kayu bakar" untuk melakukan pembalasan kepada pihak-pihak "di luar" yang disponsori oleh "negara" (Roosa 2005). Pasca peristiwa 1965, agenda mulia Landreform kemudian terhenti, tanah-tanah yang telah terdistribusikan di Jawa kemudian sebagian diambil kembali dengan alasan biaya ganti ruginya tidak sesuai aturan hukum (Huizer 1972, 53-54).

Reforma Agraria periode Sukarno sebelum dipaksa henti pada tahun 1965 telah berhasil menunjukkan kinerjanya yang konkrit. Secara kelembagaan, apa yang dilakukan Sukarno relatif eksis dan berhasil membangun dasar-dasar penataan penguasaan tanah di Indonesia, khususnya tanah pertanian. Sukarno secara ide/gagasan berhasil mewujudkan dalam bentuk kelembagaan yang konkrit dan sudah mencoba menerapkan dalam kebijakan. Intinya, apa yang menjadi pesan dan cita-cita Revolusi sebagaimana ingatan Sukarno dalam "Indonesia Menggugat" pada tahun 1932 ketika Sukarno diadili oleh Pengadilan Kolonial. Ingatan itu kemudian dijawab oleh Sukarno dengan membentuk hukum agraria yang pro kepada pribumi, yakni UUPA sekaligus melaksanakannya (Landreform).

Dalam pidatonya di depan Pengadilan Kolonial di Bandung, ia menegaskan, keberadaan *Agrarische Wet* telah memakan korban banyak warga pribumi. Berlakunya *Agrarische Wet* telah menghisap tenaga dan harta pribumi, dan harta-harta pribumi dibawa keluar dari Indonesia (Sukarno 2001). Kini, 1960-1965 Sukarno telah berhasil mewujudkan cita-cita revolusi, namun ia harus mengalah dengan situasi dimana peristiwa 1965 telah menghancurkan seluruh cita-citanya untuk mewujudkan keadilan agraria di Indonesia secara adil dan menciptakan kemakmuran bagi warganya.

¹ Aksi sepihak terkait Landreform pertama kali dilakukan di Klaten pada bulan Februari 1964, dilakukan oleh kader-kader PKI dan BTI setelah mengadakan rapat umum di alun-alun yang penuh dengan spanduk provokatif, "Tanah Untuk Tani Penggarap" dan "Gantung Tujuh Setan Desa".

B. Orde Baru "Membunuh" Reforma Agraria: Redisain ala Suharto

Pemerintahan Suharto melakukan kebijakan dengan menelantarkan Landreform hingga "mati" secara perlahan. Proses-proses yang sebelumnya sudah berjalan sesuai perintah UUPA dianggap sebagai warisan komunis dan "dipeti-es-kan". Tidak lupa, Suharto kemudian mengambil kebijakan berbeda dengan menerbitkan UU Penanaman Modal Asing, UU Pokok Kehutanan, dan UU Pertambangan yang berbeda nafas dengan UUPA. Ditengarai, nafas dari UU di atas kental mewakili semangat UU agraria kolonial 1870 karena mementingkan semangat pembangunan yang berbasis modal asing dengan kebijakan pemberian konsesi lahan secara luas, "menghidupkan" warisan kolonial *domein verklaring*, dan kembali mengesahkan eksploitasi sumber daya alam secara bebas, meng-eksklusi masyarakat dari lahan dan penghidupannya. Harus diakui, keberadaan dan praktik atas UU itulah kemudian banyak menimbulkan konflik agraria di Indonesia (Rachman 2012, 2-4).

Periode Suharto dengan Orde Baru-nya mempraktikkan Landreform secara berbeda, dimulai melakukan likuidasi terhadap Kementerian Agraria menjadi setingkat dirjen, kemudian juga secara perlahan menghapus kelembagaan Landreform yang telah dibentuk oleh Sukarno, di antaranya Panitia Landreform, Pengadilan Landreform, dan panitia pengukuran desa lengkap termasuk dana Landreform. Suharto menempatkan persoalan agraria sebagai masalah rutin yang cukup ditangani oleh birokrasi setingkat dirjen di bawah Kementerian Dalam Negeri dengan programnya "Catur Tertip Pertanahan" (Wiradi 2009, 88). Dengan Catur Tertip Pertanahan (Tertib Hukum, Administrasi, Penggunaan Tanah, dan Pemeliharaan Tanah Lingkungan Hidup), persoalan agraria menjadi persoalan administrasi semata, tidak lagi mengemban misi penataan struktur penguasaan sekaligus menjalankan Landreform. Artinya Orde Baru melihat beban sejarah Landreform terlalu berat untuk dijalankan sehingga Suharto sengaja mendiadakan UUPA dan sebagian peraturan turunannya. Pada konteks inilah sebenarnya, ambiguitas Orde Baru dalam praktik persoalan agraria dipamerkan. Karena pada kenyataannya, UUPA tidak dihapus, tetap berlaku dan masih menjadi landasan hukum

untuk pertanian di Indonesia.

Ambiguitas Presiden Suharto ditunjukkan dalam pidato di beberapa forum resmi yang masih menyebut akan menjalankan Landreform. Begitu juga Menteri Dalam Negeri masih mengeluarkan Instruksi No. 11 tahun 1981 tentang Kebijakan untuk Meningkatkan Kegiatan Pelaksanaan Landreform, juga MPR masih mengeluarkan Ketetapan MPR No. 11 tahun 1988 yang menjadikan program transmigrasi sebagai bagian dari Landreform (Mungkasa 2014: 8). Namun, upaya itu sebatas slogan untuk tetap mempertahankan frasa "Land+Reform", tidak untuk menjalankan sebagaimana seharusnya. Mungkin saja ada keraguan menerapkan Landreform karena Rezim Orde Baru yang banyak diwakili militer gemar memelihara trauma-trauma dengan pernyataan bahwa "landreform adalah program PKI dan landreform adalah aksi sepihak" (Wiradi 2009, 92).

Sepanjang Orde Baru berkuasa, nyaris Landreform yang nafasnya dari Pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 7, 9, 10 UUPA tidak dijalankan. Suharto kemudian memilih fokus pada program transmigrasi. Dalam banyak kajian, transmigrasi juga dimaknai sebagai Landreform ala Suharto, namun secara substansi bukanlah Landreform sebagaimana dimaksud dalam UUPA dan aturan hukum turunannya. Argumen Suharto dengan gagas mengatakan bahwa masyarakat petani khususnya Jawa perlu diberi lahan secara memadai untuk meningkatkan produktivitasnya, dan lahan-lahan di Jawa tidak lagi tersedia secara luas. Sementara Sumatera, Kalimantan, dan wilayah Indonesia bagian timur lainnya masih tersedia lahan yang cukup luas.

Agenda Suharto yang cukup fenomenal adalah tindakan-tindakan eksklusif (Hall 2011) atas warga masyarakat demi menjalankan program transmigrasi, sekaligus membangun mimpi untuk menyejahterakan petani. Suharto berkeyakinan, padatnya penduduk Jawa tidak lagi mampu menyediakan lahan pertanian dan pangan secara memadai, oleh karena itu, lahan luar Jawa yang masih luas akan memberikan kepastian untuk penghidupannya. Untuk itu, Suharto mengadopsi kebijakan gagasan landreform Sukarno, dengan memindahkan warga sekaligus memberikan tanah. Ia meyakini, *land and citizenship rights* akan terpenuhi sebagai

kebutuhan dasar petani, minimal tanah yang dibutuhkan untuk membangun kehidupan terpenuhi.

Orde Baru di bawah Suharto hendak mengakhiri kebijakan Land-reform, khususnya di Jawa, karena trauma peristiwa sebelum 1965 yang menghantui komponen militer dan Orde Baru (Roosa 2008) dan kebijakan landreform dianggap memberikan banyak petaka bagi petani di pedesaan. Pilihan jatuh ke transmigrasi yang tampak menarik, namun praktik di dalamnya, penuh dengan kekerasan dan konflik (Stanley 1994, Bachriadi dan Lucas, 2001). Akan tetapi Suharto mampu mengontrol kebijakannya dengan menggerakkan seluruh kekuatan negara untuk mengawal program pembangunannya, termasuk transmigrasi. Secara kultural, Suharto memahami persis masyarakat pedesaan Jawa akan bersikap *nrimo* atas kebijakan yang dipraktikkan, dan realitas itu dibutuhkan untuk mendukung kebijakan tersebut. Faktanya, transmigrasi di Sumatera dan daerah lain banyak yang sukses, mampu bertahan dan berkembang maju, walaupun tidak sedikit yang mengalami kegagalan (McCarthy 2010).

Sejak Suharto berkuasa, perubahan orientasi kebijakan agraria sudah dipikirkan dengan memprioritaskan tanah untuk mendukung kebijakan pembangunan, yakni pembangunan pertanian, industri, dan pembangunan prasarana umum (Salim, Dewi & Mahardika 2015, 51). Tekad itu kemudian direalisasikan dalam bentuk yang lebih nyata, selain membangun industri, Suharto juga membangun pertanian yang berfokus pada revolusi hijau. Program ini menjadi prioritas selain melakukan transmigrasi besar-besaran bagi penduduk Pulau Jawa. Namun, dibalik perubahan orientasi kebijakan itu, Suharto telah banyak melakukan penggusuran dan pengusiran warga di Jawa atas nama pembangunan (Bachriadi & Lucas 2001, Salim 2014).

Sebelum tahun 1988, Suharto menciptakan kelembagaan agraria untuk mengurus persoalan birokrasi dan administrasi pertanahan, namun kemudian bergeser menjadi lembaga yang berusaha menyediakan tanah untuk kepentingan pembangunan, termasuk merubah kelembagaan yang sebelumnya setingkat dirjen kemudian menjadi setingkat menteri pada tahun 1988, menjadi Kepala Badan Pertanahan Nasional. Perubahan ini semata untuk meningkatkan pelayanan pertanahan yang semakin

meningkat terutama kebutuhan tanah untuk pembangunan nasional yang berbasis industri (Rachman 2012, 68). Intinya, perubahan kebijakan dan orientasi program di bidang agraria era Suharto benar-benar digunakan untuk melayani pembangunan dan industri yang membutuhkan banyak tanah, sementara program transmigrasi dimaknai sebagai RA untuk menunjukkan kepeduliannya pada masyarakat kecil, karena Suharto tetap dianggap membagikan tanah sebagai bentuk menjalankan Landreform. Pada konteks itu, kebijakan Suharto memang berhasil membunuh RA secara perlahan sejak ia berkuasa hingga 1998, dan berhasil menjauhkan isu RA dari tanggung jawab negara kepada masyarakat yang seharusnya berhak menerimanya.

C. Reformasi dan Munculnya Gerakan Agraria: Habibie Menghidupkan Isu Landreform

Jatuhnya Suharto pada tahun 1998 diikuti dengan berbagai peristiwa *chaos* di daerah. Selain berbagai kerusuhan di daerah akibat peristiwa politik juga rentetan kekerasan anti Tionghoa di berbagai kota yang menyebabkan kelumpuhan sistem ekonomi, keamanan, dan pemerintahan. Pasca kerusuhan di kota dilanjutkan dengan berbagai peristiwa reklamasi tanah-tanah HGU, khususnya di Jawa, Sumatera, Kalimantan, dan Makassar (Salim 2013). Peristiwa ini diikuti oleh tuntutan berbagai pihak (LSM, *scholar* aktivis, mahasiswa, dan petani) agar pemerintah menjalankan landreform untuk menjawab berbagai aksi petani di daerah.

Naiknya Habibie menjadi presiden merubah konstelasi perpolitikan nasional, khususnya politik pertanahan Indonesia, karena tuntutan pelaksanaan landreform menguat. Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Hasan Basri Durin mencoba mengakomodir berbagai tuntutan tersebut dibanding pemimpin agraria sebelumnya (Rachman 2011, 34). Durin dalam pidatonya mengatakan, "Undang-Undang Pokok Agraria 1960 yang seharusnya menjadi rujukan utama kebijakan pertanahan pada dasarnya dipenuhi dengan prinsip-prinsip dan semangat memajukan kepentingan rakyat dan mandat untuk menciptakan keadilan dalam urusan pertanahan, melindungi orang-orang yang kurang beruntung secara ekonomi. "Dalam beberapa tahun terakhir, kami hanya memprioritaskan

kebijakan untuk pertumbuhan ekonomi, kami melanggar prinsip fungsi sosial dalam UUPA dan mengabaikan peran menyejahterakan rakyat yang kurang beruntung secara ekonomi dan memperlakukan tidak adil dalam penguasaan lahan" (Rachman 2011, 55).

Ramainya tuntutan dari berbagai elemen masyarakat kemudian ditangkap oleh Presiden BJ. Habibie. Pada tanggal 17 Mei 1999, Habibie mengeluarkan Keppres No. 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan dalam Rangka Pelaksanaan Landreform. Amanat ini diberikan kepada Menteri Kehakiman Muladi dan Menteri Negara Agraria Hasan Basri Durin untuk memimpin sebuah tim yang tujuannya mempelajari kebijakan dan aspek-aspek legalitas dari Landreform dalam perspektif UUPA. Muladi kemudian menunjuk Maria SW Sumardjono (Wakil Menteri Negara Agraria/Ka. BPN) untuk memimpin Tim mewakili Muladi sebagai menteri Kehakiman. Dalam Pasal 2 Keppres di atas, Tim ini kemudian disebut sebagai Tim Landreform yang bertanggung jawab langsung kepada presiden dalam urusan pekerjaannya.

Tim yang dipimpin oleh Sumardjono memiliki tugas melakukan kajian terhadap pelaksanaan dan kebijakan perundang-undangan di bidang pertanahan yang terkait Landreform dan menyusun kebijakan dan peraturan yang dibutuhkan untuk menjalankan Landreform. Tim ini bekerja dalam tempo 3 bulan dan harus menghasilkan kebijakan yang dibutuhkan oleh presiden. Semangat dari tim ini adalah untuk melihat ulang UUPA yang mengamankan tanah dalam pengertian memiliki dimensi sosial (Pasal 6 UUPA) agar tidak menabrak kepentingan publik dan mengontrol serta melarang penguasaan tanah yang berlebihan sebagaimana pesan Pasal 7 UUPA dan Pasal 1 Perpu 36/1960 (Rachman 2011, 55).

Sebagai presiden, Habibie adalah presiden pertama yang secara resmi menegaskan kembali pemberlakuan UUPA dengan menyebut Landreform dalam dokumen resmi negara, setelah puluhan tahun Suharto "membekukannya". Pernyataan itu kemudian melahirkan Keppres No. 48 tahun 1999 yang memerintahkan menteri Muladi untuk membentuk Tim agar melakukan kajian UUPA terhadap produk hukum

lainnya. Dan hasilnya, dalam tempo yang singkat, Tim yang dipimpin Maria SW Sumardjono menghasilkan dua rekomendasi agar pemerintah pertama, meninjau kembali perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber agraria/sumber daya alam yang dihasilkan oleh pemerintah Orde Baru bersama Suharto, kedua, agar negara menyelesaikan tumpang tindih hukum yang terkait dengan UUPA. Menurut Tim, Orde Baru telah menghasilkan perundang undangan yang justru mengecilkan bahkan mematikan keberadaan UUPA, sehingga perlu ditinjau ulang keberadaan beberapa produk hukum tersebut (Sumardjono, dkk. 2011).

Rekomendasi Tim yang dipimpin Maria SW Sumardjono belum sempat dilaksanakan oleh Habibie, karena November 1999 MPR RI menolak laporan pertanggungjawabannya sebagai presiden walaupun ia telah berhasil menyelenggarakan pemilu secara demokratis pada Juni 1999 (Rachman 2012, 87). Akibat penolakan itu, Habibie tidak lagi mencalonkan diri sebagai presiden dan kemudian MPR memilih Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai presiden dan Megawati sebagai wakil presiden. Pasca itu, kampanye Landreform tidak berhenti, justru semakin menguat karena mendapat dukungan dari publik. Dan apa yang dihasilkan oleh Tim bentukan Habibie di bawah pimpinan Sumardjono akhirnya bermuara pada lahirnya TAP MPR RI No. IX 2001. Habibie tercatat dalam sejarah adalah presiden pertama pasca turunnya Suharto 1998 yang kembali memberlakukan UUPA setelah Suharto "mempeti-es-kan". Habibie juga presiden yang secara antusias menerima gagasan agar negara menjalankan Landreform. Dengan mengeluarkan Keppres No. 48/1999 merupakan bentuk keseriusannya untuk kembali menerapkan kebijakan Landreform. Apa yang diinisiasi kemudian melahirkan praktik kebijakan RA pada periode-periode sesudahnya.

D. Era Reformasi: RA Pasca Keluarnya TAP MPR IX/2001

Wacana RA kembali hadir menjadi perbincangan publik setelah tumbanganya Orde Baru pada tahun 1998, atau periode reformasi. Isu RA kembali menjadi perdebatan publik, akibat pasca Mei 1998 terjadi reklamasi tanah secara dramatik di mana-mana. Di Jawa Timur, Jawa Barat,

sebagian besar Sumatera dan Indonesia bagian timur ribuan petani bergerak menuntut agar tanah-tanah yang dulu diambil oleh negara untuk berbagai kepentingan pembangunan agar dikembalikan kepada petani. Para petani mengambil lahan-lahan yang selama ini dikuasai korporasi, disertai protes, penjarahan, dan kekerasan lainnya (Lucas, Warren 2003, 87-89, Wijnarko & Perdana 2001).

Pasca 1998, gerakan masyarakat sipil terus menggema menuntut dilaksanakannya RA. Berbagai tuntutan dilakukan untuk menekan pemerintah dan parlemen agar memprioritaskan penataan struktur penguasaan tanah yang timpang dan menyelesaikan konflik-konflik agraria yang meluas. Bergabungnya masyarakat sipil, NGO, akademisi, dan petani menjadi kekuatan yang efektif untuk mendorong perubahan kebijakan negara terhadap nasib petani dan lahan-lahannya (Rachman 2003, 9). Pada periode itu juga, tekanan dan dorongan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Hasan Basri Durin menghasilkan komitmen bahwa Menteri Agraria/BNP akan menjalankan UUPA dan landreform (Rachman 2012, 85). Komitmen Hasan Basri Durin untuk menjalankan UUPA dan RA tidak didasari pada pemikiran yang jernih, namun lebih ketakutan pada Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang akan membubarkan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tatkala dilantik menjadi presiden pada tahun 1999. Saat itu, Menteri Otonomi Daerah Ryas Rasyid mewacanakan pembubaran Kementerian Agraria/BNP dan akan menjadikannya urusan tanah sebagai urusan daerah, tidak lagi terpusat. Atas realitas itulah, Hasan Basri Durin kemudian melunak dan mengeluarkan statemen akan menjalankan UUPA dan Landreform. Sebenarnya jika dirunut secara historis dan perjalanan kebijakan yang dilakukan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional sepanjang Orde Baru, nyaris tidak memiliki argumen yang kuat dan bisa dipertanggungjawabkan. Jadi, statemen Hasan Basri Durin ingin menjalankan RA lebih pada ingin menyelamatkan "diri", menyelamatkan lembaga yang dipimpinnya.

Sepanjang 1999-2001, suara kritis antara kampus, NGO, petani mulai diakomodir oleh parlemen dan MPR. Konsistensi gerakan untuk memperjuangkan persoalan RA dan penataan agraria secara komprehensif

terus dikemukakan. Puncaknya ketika MPR mengeluarkan TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Lahirnya TAP MPR ini menjadi sejarah baru bagi pengelolaan sumber daya alam, karena semangat yang diusung dalam TAP MPR ini cukup signifikan untuk menjadi modal bagi perubahan kebijakan agraria Indonesia, yakni mengusung isu RA tanpa takut dilabeli sebagai simpatisan komunis (Afiff, dkk., 2005, 6).

Pasca lahirnya TAP MPR IX 2001 tidak banyak yang berubah dari agenda awal yakni penuntutan pelaksanaan RA. Proses kerja dilembaga pertanahan tidak banyak pula yang berubah, artinya janji Hasan Basri Durin akan menjalankan Landreform belum menjadi agenda penting bagi negara dan tidak juga banyak pihak yang mengontrol, begitu juga terhadap keberadaan TAP MPR di atas. Alhasil, sepanjang 2001-2004, persoalan krusial agraria masih terus terjadi, konflik agraria yang semakin meluas di seluruh Indonesia. Perintah TAP MPR XI/2001 tidak ada satupun yang dijalankan oleh pemerintah dan DPR. Ada 3 hal pokok yang harus dikerjakan oleh pemerintah berdasar Tap MPR di atas, pertama melaksanakan Pembaruan Agraria atau menata P4T dengan program Landreform; kedua menyelesaikan konflik agraria dan Sumber Daya Alam; ketiga melakukan sinkronisasi dan kaji ulang terhadap peraturan perundangan Sumber Daya Alam antar sektor.

Pasca lahirnya TAP MPR di atas, presiden Megawati tidak banyak melakukan sesuatu untuk menjalankan Landreform. Pembentukan lembaga penyelesaian konflik secara independen Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KnupKA) ditolak oleh Megawati, sementara di sisi lain Hasan Basri Durin juga tidak menyiapkan perangkat kelembagaan untuk menjalankan Landreform, padahal dalam Pasal 5-6 sangat jelas perintah untuk P4T dan Landreform serta menyelesaikan konflik-konflik agraria yang terjadi di berbagai daerah. Sementara DPR tidak lagi tertarik dengan isu Landreform, karena DPR juga tidak membentuk tim untuk melakukan sinkronisasi peraturan dan perundangan terkait Sumber Daya Alam.

Kementerian Negara Agraria/BPN tidak berupaya untuk menyelesaikan persoalan konflik-konflik di daerah, bahkan seolah persoalan

agraria dilempar ke masing-masing pemerintah daerah setempat, karena yang bergolak di daerah. Padahal wilayah-wilayah yang bergolak paling banyak adalah wilayah dengan basis perkebunan atau Hak Guna Usaha (HGU), seperti di Jawa Timur, Jawa Barat, Sumut, Jambi, Riau, Kalimantan, dan daerah lainnya. Wilayah-wilayah ini syarut dengan konflik agraria antara masyarakat/petani dengan korporasi (Salim, Sukayadi, Yusuf 2013). Lembaga penyelesaian konflik yang sempat diusulkan oleh masyarakat sipil, NGO, dan Aliansi Masyarakat Adat, dkk. agar negara membentuk KNUPKA⁷ di bawah Unit Kerja Presiden ditolak oleh Megawati padahal diyakini lembaga ini yang akan membantu menyelesaikan carut marutnya konflik agraria. Setelah Susilo Bambang Yudhoyono menjadi presiden pada tahun 2004 juga ditolak. SBY lebih memilih memberikan kesempatan kepada BPN untuk menyelesaikan persoalan konflik agraria (KNPA 2015, 15).

Ringkasnya, sepanjang pemerintahan Gus Dur dan Megawati, tidak banyak yang dihasilkan dalam menyelesaikan persoalan agraria. Hal yang paling penting diciptakan dalam periode ini adalah lahirnya TAP MPR IX/2001, namun pasca itu tidak banyak hal baru yang dilahirkan pada periode tersebut. Dari sisi kelembagaan tidak ada yang berubah, dari sisi kebijakan dalam hal RA juga tidak mengalami perkembangan. Bahkan kondisi konflik agraria di daerah semakin masif dan belum ada terobosan baru yang dikerjakan oleh lembaga pertanahan untuk menyelesaikan. Gus Dur sebagai presiden lebih banyak fokus pada hubungan internasional dan menyelamatkan kondisi ekonomi yang terpuruk akibat krisis 1998. Pasca Timor-Timor lepas, Papua bergejolak dan Gus Dur fokus menangani persoalan tersebut. Akan tetapi, sepanjang 2006-2012, ada hal besar dan cukup penting untuk dijelaskan dalam buku ini, yakni capaian RA di bawah Joyo Winoto dan Kemenangan masyarakat adat dalam memperjuangkan tanahnya. Di bawah ini akan dijelaskan dua hal besar tersebut yang berhasil dikerjakan pada periode reformasi yakni PPAN dan Putusan MK No. 35/2012 yang mengakui keberadaan hutan masyarakat adat.

1. PPAN Joyo Winoto

Isu RA mencoba dipikirkan secara serius setelah 5 tahun pasca lahirnya TAP MPR IX 2001, saat Kepala Badan Pertanahan Nasional di bawah

Joyo Winoto (2003). Pada periode Joyo Winoto, ia berhasil menyelenggarakan Simposium Agraria Nasional yang diselenggarakan di tiga kota yang berlainan. Berturut-turut diselenggarakan di Medan (25 November 2006), Makassar (4 Desember 2006), dan Jakarta (12 Desember 2006). Hasil simposium ini kemudian melahirkan kebijakan secara nasional apa yang kemudian dikenal dengan istilah Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN), dan kemudian populer dengan Reforma Agraria (Sohibuddin dan Salim [peny.] 2013: 9). RA yang diusung oleh rezim Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) di bawah komando Joyo Winoto menguat dengan target redistribusi tanah 8-9 juta hektar, yang sumber TORA-nya dari kawasan hutan, HGU, tanah terlantar, dan tanah lain bekas hak. Akan tetapi kemudian praktiknya gagal untuk dijalankan karena Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian menarik diri, tidak mendukung kebijakan tersebut dan SBY tidak “mampu” mengendalikannya.

Kegagalan pelaksanaan RA 9 juta hektar bersama Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian menjadi pukulan berat bagi Joyo Winoto yang sudah merancang dengan rapi rencana agenda tersebut. Joyo menyiapkan dengan serius PPAN, termasuk menjawab tantangan Tap MPR IX/2001 sebagai dasar hukum RA. Joyo menginisiasi Raperpres RA untuk diajukan ke Presiden SBY, namun SBY gagal menerbitkan Raperpres yang sudah lama di gagas oleh Joyo Winoto dan tim. Kegagalan ini menjadi persoalan serius bagi Joyo Winoto, karena tidak ada perangkat hukum yang memadai baginya untuk menjalankan PPAN, termasuk tidak adanya dasar hukum untuk membentuk kelembagaan RA, padahal dalam Raperpres itu meliputi kelembagaan yang disulkan untuk mengelola RA (Winoto, 724). Di tangan SBY jauh lebih parah dari era Sukarno, RA layu sebelum berkembang, RA pupus sebelum dijalankan, dan Joyo Winoto “sendirian” berjuang untuk melakukan redistribusi tanah dari objek-objek yang tersedia, bekas HGU dan tanah terlantar. Sialnya, potensi objek RA dari tanah terlantar yang cukup signifikan itu gagal diwujudkan, karena mayoritas penetapan tanah terlantar yang akan dijadikan objek RA kalah dalam gugatannya di pengadilan, hanya di Batang yang berhasil dimenangkan oleh BPN (Mujiburrahman & Utami 2015), lainnya mayoritas BPN dikalahkan.

Setelah Kementerian Kehutanan dan Pertanian undur diri dan tidak terlibat dalam proses-proses pembentukan kebijakan RA, Joyo Winoto terus memperkenalkan isu RA ke publik dengan dukungan birokrasi (BPN). Secara sadar Joyo Winoto tidak berada di pihak yang tepat karena mesin birokrasi tidak sepenuhnya diyakini atau dipercaya dan mampu menggerakkan RA, oleh karena itu upaya mencari dukungan pihak lain menjadi penting, salah satunya scholar aktivis dan NGO yang memiliki konsentrasi isu RA (Rachman 2007). Joyo Winoto kemudian juga mempopulerkan konsep RA dengan istilah yang baru, aset+akses yang diilhami dari Hernando de Soto. Ia mengkampanyekan "Reforma agraria adalah *land reform* dalam kerangka mandat konstitusi, politik, dan undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (P4T) plus *access reform*" (Winoto 2007: 777), yang ia kembangkan dari gagasan de Soto (Soto 2001).

Joyo Winoto meyakini konsep yang dikembangkan oleh Hernando de Soto mampu menarik minat banyak pihak untuk memberikan perhatian lebih, dan terbukti konsep de Soto cukup di-address oleh SBY, dan kemudian mengundangnya dalam rapat kabinet resmi untuk mempresentasikan gagasannya. Intinya aset+akses adalah bagaimana menggerakkan aset yang dimiliki oleh masyarakat agar bergerak dengan terlebih dahulu diberikan *title* (sertipikat) agar mampu digerakkan untuk akses modal, salah satunya adalah ke bank. Dengan adanya *title* atau sertipikat, maka masyarakat punya kesempatan untuk menggerakkan asetnya ke pasar dengan menyuntik modal agar bisa berdaya guna. Soto beranggapan, orang miskin di berbagai dunia bukan karena tidak memiliki aset, melainkan mereka rata-rata memiliki aset berkali lipat, namun tidak efektif. Realitas ini menurut Soto terjadi di banyak negara miskin, bahkan di Haiti, negara yang paling miskin di Amerika Latin, total nilai aset dari orang miskin adalah 150 kali lebih besar dari seluruh investasi asing yang pernah masuk di negara tersebut sejak merdeka dari Perancis tahun 1804 (Soto 2001: 6). Jadi, de Soto meyakini sebagaimana diyakini juga oleh Joyo Winoto, kemiskinan itu terjadi karena tidak efektifnya aset dan sistem yang bekerja di lapangan. Konsep Soto ini kemudian dipopulerkan oleh Joyo Winoto, dan program sertifikasi tanah secara massal meningkat

drastis pada periodenya. Namun, upaya Soto ini merupakan babak baru dengan menyeret masyarakat masuk dalam skema ekonomi pasar (Soto 2001, 31-32).

Program Joyo Winoto dengan konsep sederhana dan tidak terlalu baru namun berhasil menarik minat masyarakat, dan mendapat dukungan Bank Dunia yang ditunjukkan lewat skema lama *Land Management and Policy Development Program-LMPDP* (2004-2009) yang diteruskan dengan fokus pada manajemen dan sertifikasi tanah. Karena dengan sertifikasi yang semakin banyak masyarakat akan mampu menggerakkan tanah masuk pasar dengan mengakses modal. Sementara redistribusi justru tidak banyak dilakukan karena objek tanahnya tidak banyak didapatkan, sehingga, sebenarnya fokus program Joyo Winoto justru yang paling signifikan adalah legalisasi aset (Rachman 2012, 114) dan redistribusi tanah mengalami "kemandekan". Dengan bahasa lain, apa yang dibayangkan Joyo Winoto tentang Landreform plus atau RA (aset+akses) diawal kepemimpinannya yang akan dijalankan dengan menata ulang penguasaan tanah justru lebih pada melayani kemauan Bank Dunia, yakni menggeser RA dengan legalisasi aset yang akhirnya justru membentuk pasar tanah di Indonesia (Rachman 2017, 175-176).

Menjelang berakhirnya masa jabatan SBY periode kedua, istilah RA semakin tidak populer di kalangan birokrat karena konsentrasi BPN lebih fokus pada persoalan administrasi pertanahan. Kebijakan legalisasi aset tetap dilanjutkan dan redistribusi tanah kepada masyarakat miskin semakin tenggelam. Di luar itu, praktik kebijakan pembangunan berbasis tanah semakin menguat. Setelah lahir UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah, fokus SBY semakin kental mengarah pada proyek pembangunan dengan upaya secukupnya menyelesaikan konflik-konflik agraria secara parsial. Tidak ada perubahan secara signifikan setelah pucuk pimpinan BPN beralih dari Joyo Winoto ke Hendarman Supandji. Hendarman melanjutkan tradisi sebelumnya yakni legalisasi aset dan menggerakkan penyelesaian konflik lewat salah satu kedeputiannya. Namun lagi-lagi, upaya penyelesaian konflik tidak mampu menjawab bagaimana maraknya konflik agraria di daerah yang diakibatkan dari "pembiaran kebijakan" dari periode-periode sebelumnya (Widiyanto 2013, Mulyani 2014, 344-345).

Dalam dua periode kepemimpinannya, SBY kehilangan kesempatan dan waktu untuk membuktikan argumennya sebagaimana di awal ingin menjalankan UUPA namun gagal mewujudkannya. Dan sisa jabatannya tidak mampu secara efektif digunakan untuk menyelesaikan persoalan agraria yang semakin crowded. Krisis dan konflik meluas bukan hanya pada wilayah area perkebunan skala besar, namun juga hutan dan pertambangan. Kehancuran ekologi semakin terlihat akibat praktik kebijakan yang tidak terkontrol, bahkan diperparah dengan kebakaran hutan di mana-mana. Dalam situasi tersebut, isu perjuangan agraria dan lingkungan kembali menguat sebagai tanda protes pada rezim berkuasa, hingga pergantian presiden Oktober 2014 (Salim 2017).

2. Keputusan MK No. 35 yang Berkesan

Sebelum periode SBY berakhir, satu momentum penting telah dilahirkan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisit, Kabupaten Lebak, Provinsi Banten, juga didukung oleh scholar aktivis, dan NGO. Maret 2012 secara resmi kelompok ini mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) UU No. 41 tahun 1999 yang banyak merugikan masyarakat, khususnya masyarakat adat (Siscawati 2014, 13). Gugatan AMAN dkk. sebagian dikabulkan oleh MK dan sebagian ditolak. Poin penting yang dikabulkan adalah definisi hutan adat dalam Pasal 1 yang sebelumnya berbunyi "hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat" kemudian dikoreksi oleh MK menjadi menjadi "hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat". Berikutnya adalah Pasal 4 tentang eksistensi masyarakat hukum adat (Rahman 2013, 26). Pasal paling krusial yang dikabulkan MK adalah Pasal 5, "hutan adat bukan lagi menjadi bagian dari hutan negara, melainkan menjadi bagian dari hutan hak", dan "hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya" (Siscawati 2014, 13-14).

Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 cukup memberikan angin segar bagi masyarakat hukum adat yang memiliki berbagai nama dan entitas di

daerah yang memberikan harapan akan keberlangsungan dan prospek ke depan dalam memiliki hak atas tanah untuk subjek masyarakat hukum adat. Sekalipun BPN belum memiliki pengalaman dalam hal mendaftarkan tanah masyarakat hukum adat dalam kawasan hutan. Oleh karena itu hingga sekarang pun belum ada lahan masyarakat hukum adat yang diklaim sebagai hutan adat yang didaftarkan, sebab belum ada mekanisme yang jelas dalam PP 24/1997. BPN mengenal selama ini pendaftaran tanah selalu tanah-tanah yang berada dalam kawasan non hutan, artinya tanah-tanah yang sudah dilepaskan dari kawasan hutan oleh KLHK (Rachman 2014, 42).

Presiden SBY secara resmi mengeluarkan pernyataan yang mendukung Putusan MK sebagaimana disampaikan dalam "pidato di *International Workshop on Tropical Forest* di Jakarta, 27 Juni 2013 yang secara khusus menyampaikan komitmen pribadinya menjalankan Putusan MK 35. SBY mengakui bahwa Putusan MK 35 "menandai langkah penting ke depan menuju pengakuan sepenuhnya hak-hak atas tanah dan sumberdaya alam masyarakat adat dan komunitas-komunitas yang bergantung pada hutan". SBY juga berjanji akan menyiapkan perangkat hukum untuk memproses tindak lanjut dari putusan MK tersebut dengan mengakui kepemilikan kolektif wilayah adat di Indonesia" (Rachman 2014, 43-44).

Pasca putusan MK di atas yang telah resmi didukung oleh Presiden SBY, langkah berikut yang cukup krusial adalah kehendak negara untuk secara arif menyelesaikan persoalan hutan adat dan tanah masyarakat dalam kawasan hutan. Lewat keputusan bersama empat menteri mengeluarkan peraturan terkait tata cara menyelesaikan lahan masyarakat dalam kawasan hutan dan lahan atau hutan adat milik masyarakat hukum adat, yakni dengan menerbitkan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Menteri Kehutanan Republik Indonesia, Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 79 Tahun 2014, No. Pb.3/Menhut-11/2014 No. 17/Prt/M/2014 Nomor, 8/Skb/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Pengusasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan, kemudian dikenal dengan istilah Peraturan Bersama (Perber 4 Menteri).

Perber di atas menyangkut tata cara melakukan inventarisasi dan

verifikasi lahan masyarakat dan tanah adat dalam kawasan hutan, namun kemudian Perber tidak efektif karena masing-masing kementerian tidak berhasil [berkehendak] menjalankannya (Muhajir 2015). Maka atas dorongan berbagai pihak, muncul wacana agar Perber dinaikkan menjadi peraturan yang mengikat semua sektor. Keberadaan Perber dianggap tidak mampu mengikat semua kementerian, sehingga keberadaannya tidak terlalu dipedulikan oleh masing-masing kementerian. Sudah sejak tahun 2015 usulan berbagai pihak agar Perber dirubah menjadi Perpres, dan akhirnya benar-benar diwujudkan menjadi Perpres No. 88 Tahun 2017. Harapannya, dengan Perpres ini kemudian akan lahir keputusan dan kebijakan secara bersama untuk menyelesaikan lahan milik masyarakat maupun masyarakat adat dalam kawasan hutan, namun demikian, sampai akhir periode SBY, ia belum berhasil melaksanakan komitmennya untuk menyelesaikan lahan masyarakat dalam kawasan hutan, dan tahun 2014 sudah terjadi pergantian kekuasaan.

Pada periode selanjutnya, Perpres 88/2017 lahir sebagai pengganti Perber dan kemudian lahir lembaga yang mengupayakan penyelesaian tanah masyarakat dalam kawasan hutan yang populer dengan istilah PPTKH (Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan). Jadi Keputusan MK di atas menjadi dasar lahirnya penyelesaian tanah masyarakat dalam kawasan hutan yang hingga kini sedang dalam proses pengerjaan di lapangan, yang tersebar di 26 provinsi dan 150 kabupaten-kota dengan target ±1.69 juta hektar (Tim PPTKH 2017, 10).

E. Reforma Agraria Periode Joko Widodo-Jusuf Kalla

Secara substantif, era Pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK) tidak lagi mendefinisikan Reforma Agraria secara "sempit", yakni pengaturan kembali dengan legislasi atau perombakan/penataan struktur penguasaan tanah dengan skema redistribusi berbasis hak milik atas tanah (Wiradi 2009, 43, Lipton 2009, 328, Rachman 2017). Dalam lintasan sejarah, RA memang mengalami banyak perubahan dan tafsir atas praktiknya baik dalam hal jenis, muatan, tujuan, dan fungsinya yang disesuaikan dengan perkembangan zaman serta negara yang menerapkannya. Indonesia sendiri pernah mencita-citakan RA yang ideal yakni

penataan struktur penguasaan yang revolusioner dengan adil sebagaimana diyakini oleh Sukarno dalam pidato-pidato menjelang disahkannya UUPA, "melaksanakan *Landreform* merupakan bagian mutlak dari revolusi Indonesia" (Salim, Widiyatmoko, Suhattanto 2014, 61).

Berangkat dari pendefinisian yang longgar terhadap praktik kebijakan RA, naiknya Joko Widodo-Jusuf Kalla sebagai presiden dianggap menguntungkan bagi aktivis, pemerhati, dan pihak-pihak yang peduli pada persoalan agraria serta masih memiliki harapan akan perubahan. Salah satu yang menjadi perhatian banyak pihak selain kelembagaan adalah persoalan konflik agraria yang semakin meluas dan ketimpangan penguasaan tanah. Dua isu terakhir ini sebagai bagian dari isu agraria yang tidak bisa dipisahkan. Persoalan kelembagaan di bidang agraria telah dituntaskan oleh Jokowi-JK begitu terpilih sebagai presiden, dengan merubah nomenklatur BPN menjadi kementerian. Selama ini sering diperdebatkan tentang kelembagaan agraria yang harus mengurus banyak persoalan namun hanya setingkat kepala badan. Naiknya Jokowi menjawab tuntutan banyak pihak agar Kementerian ATR/BPN mampu berkibrah lebih jauh karena "bajunya telah dibesarkan". Dengan menjadi kementerian, kedudukan Kementerian ATR/BPN tidak lagi dipandang lebih rendah oleh kementerian lain yang mengurus tanah, utamanya Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup.

Sementara persoalan *real* yang dihadapi petani pada tahun itu masih sama dengan tahun-tahun sebelumnya, yakni ketimpangan lahan bagi *landless*, petani miskin, dan buruh tani. Harapannya, naiknya Jokowi yang didukung oleh petani, masyarakat adat, dan sebagian *scholar* aktivis mampu memuntaskan secara perlahan persoalan tersebut, setidaknya mengurangi keresahan petani dan intelektual yang melihat kesenjangan persoalan lahan. Bagi sebagian pihak, Korsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), dan NGO lainnya, penyelesaian konflik harus menjadi prioritas dengan cara menjalankan RA. KPA dengan konsep *RA by leverage* mengusulkan berbagai skema di antaranya dengan program Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA). KPA menginginkan negara hadir sebagaimana janji Jokowi dalam Nawacita, agar mampu menyentuh persoalan dasar petani di daerah, khususnya wilayah-

wilayah yang menjadi basis konflik agraria secara laten. Pendekatan konflik sebagai basis merupakan suatu cara untuk menyelesaikan persoalan-persoalan terkait ketimpangan penguasaan lahan (Kartika 2008).

Kedekatan Jokowi-JK dengan rakyat yang kebetulan berangkat dari kalangan masyarakat biasa membawa suasana batin yang sangat menguntungkan, karena mendapat kepercayaan publik dari banyak kelompok. Hal itu ditunjukkan dengan ekspektasi yang tinggi dari berbagai pihak kepada pimpinan baru yang baru saja dilantik. Namun naiknya Jokowi dalam suasana Indonesia sedang "berkabung", karena bencana kebakaran terjadi di mana-mana, sehingga prioritas penguasa adalah bagaimana secara cepat menghentikan kebakaran dan mengatasi dampaknya kepada masyarakat. Dan faktanya, sampai dengan semester pertama 2015, energi pemerintah difokuskan pada penyelesaian persoalan tersebut. Presiden Jokowi-JK melakukan beberapa tindakan konkrit untuk mencegah kebakaran yang lebih besar, termasuk melakukan moratorium izin-izin baru di hutan primer dan lahan gambut, juga membentuk Badan Restorasi Gambut (BRG) pada Januari 2016 (Perpres No. 1 Tahun 2016) untuk menyelamatkan hutan gambut Indonesia (Wijaya, dkk., 2016).

Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla mengusung RA dengan sembilan agenda prioritas yang termaktub dalam Nawacita. "Nawacita secara sederhana diterjemahkan sebagai berdaulat secara politik, mandiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam budaya, melandasi jiwa dan pelaksanaan Reforma Agraria" (Kantor Staf Presiden 2017, 14). Agenda prioritas tersebut mengusung misi menghadirkan kembali negara sebagaimana agenda No. 1; kemudian membangun Indonesia dari pingitan yang termuat dalam agenda No. 3, dan agenda No. 5 dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan mendorong pelaksanaan Reforma Agraria dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar. Agenda prioritas ini kemudian dimasukkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN 2015-2019 Buku I, 81).

Agenda prioritas di atas tidak serta merta langsung menjadi program kebijakan, karena secara khusus belum ada pihak-pihak yang mengerjakan dari mulai perangkat hukum hingga kelembagaan yang akan menjalankannya. Lewat Kantor Staf Presiden di bawah pimpinan

Teten Masduki dan Noer Fauzi Rachman kemudian digagas beberapa rencana prioritas RA. Di Kastaf Presiden kemudian agenda itu dirancang/ didesain, termasuk bagaimana menyiapkan perangkat hukumnya dan bentuk kelembagaannya. Awal tahun 2016, presiden mulai serius menyiapkan agenda Reforma Agraria lewat Kepala Staf Presiden. Penyiapan itu dilakukan untuk mengkoordinir antarsektor dalam menyelesaikan persoalan agraria. April dan Juni 2016, Kastaf sudah menyelesaikan desain RA untuk segera di *launching* oleh Presiden, dan dalam Rapat Terbatas Kabinet Kerja, Jokowi meluncurkan program Reforma Agraria, 24 Agustus 2016. Ketika sudah di *launching*, Jokowi mengetahui konsekuensi yang akan ditimbulkan, yakni komitmen dan kerja keras untuk mewujudkan. Apa yang selama ini menjadi kendala yakni ego sektoral masing-masing kementerian harus diselesaikan oleh Jokowi, karena faktor sektoral telah terbukti menggagalkan RA pada periode sebelumnya (Kastaf Presiden 2016).

Sejak program RA di *launching* presiden pada Agustus 2016, kerja-kerja Kastaf lebih banyak melakukan pematangan desain program dan koordinasi antarkementerian, yakni menyatukan visi dan misi serta semangat yang dibawa oleh presiden tentang RA. Dalam periode itu juga di bicarakan secara serius format kelembagaan yang akan mengelola RA, muncul dalam banyak diskusi-diskusi, yakni Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) dan Badan Otorita Reforma Agraria (BORA). Salah satu dari dua usulan ini akhirnya masuk dalam Perpres Reforma Agraria (Perpres No. 56/2018), yakni Gugus Tugas Reforma Agraria yang langsung dikendalikan oleh Menteri Koordinator Perekonomian.

Sebelum secara resmi produk hukum yang mengatur RA keluar, Kastaf mencoba melakukan ujicoba pelaksanaan RA di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah pada awal 2017, karena kabupaten ini dianggap siap untuk menjalankan program presiden yang bekerja sama antar sektor, dukungan pemda, Kementerian ATR/BPN, dan KLHK, serta kementerian lain yang terkait (Irwan 2017). Ujicoba RA di Kabupaten Sigi berhasil dilaksanakan, untuk pertama kalinya dimana RA diinisiasi oleh pemda dengan dukungan semua *stakeholder*. Proses tersebut sampai akhir 2017 telah berhasil menyelesaikan semua dokumen dan kebutuhan untuk

melakukan redistribusi tanah "objek RA", walaupun hingga kini (2019) persoalan objek masih belum berhasil dituntaskan, termasuk hak-haknya belum juga diberikan pada subjek-subjek yang seharusnya menerima. Akan tetapi, secara substansi, proses dan persiapan RA di Kabupaten Sigi telah berhasil diselesaikan. Ada beberapa kendala dan perdebatan belum diredisnya hasil kerja RA di Sigi, khususnya KLHK yang menafsirkan berbeda atas hasil kerja pemma dan stakeholder lainnya. Problem utamanya adalah tidak masuknya lahan-lahan yang diusulkan oleh Pemda dan panitia RA Sigi dalam Peta Indikatif. Padahal KLHK selalu berpedoman tanah-tanah yang akan dikeluarkan dari kawasan hutan harus masuk dalam Peta Indikatif yang dikeluarkan oleh KLHK. Pada ranah ini kompromi tidak didapatkan dan jalan buntu, karena masing-masing bertahan dengan argumennya.

Secara keseluruhan Kastaf Presiden sudah berhasil merumuskan Program RA dengan menerbitkan semacam buku "Merah Putih" Pelaksanaan Reforma Agraria. *Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017* (Kastaf Presiden 2017). Buku ini menjadi salah satu pedoman untuk melaksanakan program RA rezim Jokowi-JK. Dalam dokumen ini juga untuk pertama kalinya definisi RA diperluas dimana RA tidak hanya dalam bentuk skema hak individu atau kolektif/komunal melainkan juga sekema izin pemanfaatan hutan, kemudian dikenal dengan istilah Perhutanan Sosial (PS) (Kastaf Presiden 2017, 6-7). Perhutanan Sosial sendiri bukan barang baru, selain produk hukumnya sudah lahir pada bulan November 2016 (Permen LHK No. P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016) dengan konsep *forest for the people*. Perhutanan Sosial sudah pernah dijalankan dalam skema lain yang berbeda pada periode sebelumnya (Muhsni 2017), namun era Jokowi-JK menjadi agenda yang disatukan dalam kerangka Reforma Agraria, karena terkait aset dan akses yang akan dijalankan untuk menguatkan kemandirian ekonomi masyarakat. Atas alasan itu pula, dalam buku "Merah Putih", PS ditempatkan secara resmi sebagai program kebijakan yang akan diusung oleh pemerintah Jokowi-JK dengan target izin pemanfaatan lahan seluas 12,7 juta hektar. Tentu saja, PS sudah masuk dalam Renstra KLHK 2015-2019.

Substansi buku Arahan Kepala Staf Presiden tentang RA merupakan terjemahan dari Perpres No. 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017. Di dalam RKP 2017, RA menjadi salah satu program prioritas nasional yang dijalankan oleh pemerintah pusat hingga daerah. Oleh karena itu, buku Arahan Kastaf tersebut merupakan "rujukan bagi pelaksanaan RA yang mencakup tujuan, sebagai berikut: Penyediaan kepastian tenurial bagi masyarakat yang tanahnya berada dalam konflik agraria, mengidentifikasi subyek penerima dan obyek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan kepemilikannya, mengatasi kesenjangan penguasaan tanah dengan meredistribusikan dan melegalsasikan Tanah-tanah Obyek Reforma Agraria (TORA)" (Kastaf Presiden 2017, 6). Ada lima agenda yang menjadi prioritas Jokowi-JK, 1. "Penguatan Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria; 2. Penataan Penguasaan dan Pemilikan TORA; 3. Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas TORA; 4. Pemberdayaan Masyarakat; dan 5. Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria". Lima agenda ini menjadi prioritas yang secara perlahan kemudian diselesaikan satu persatu dalam satu kesatuan model di bawah GTRA dan kementerian sektor lainnya (Kastaf Presiden 2017, 7).

Dari lima agenda utama di atas secara perlahan telah dikerjakan oleh Jokowi-JK. Setelah masing-masing sektor memahami peran dan kerjanya, termasuk menyiapkan kerangka regulasi internal baik di Kementerian ATR/BPN, KLHK, maupun kementerian terkait kemudian langkah yang dilakukan adalah membentuk peraturan yang mengikat semua sektor. Pertama, langkah besar untuk menyelesaikan persoalan lahan masyarakat dalam kawasan hutan yang sudah berlangsung lama agar segera bisa dijadikan objek RA (TORA), pada September 2017 diterbitkan Perpres No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) dan Mei 2018 kemudian diterbitkan aturan operasionalnya, yakni Permenko No. 3 Tahun 2017. Perpres dan Permenko tersebut digunakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan dan konflik penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui mekanisme inventarisasi dan verifikasi di lapangan. Kedua, Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria yang akan mengatur pelaksanaan RA dan pembentukan kelembagaan untuk mengoperasionalkannya, namun hingga awal tahun 2019 belum berhasil mengeluarkan aturan operasionalnya.

Dua Perpres di atas merupakan aturan yang dibutuhkan oleh negara untuk menjalankan Reforma Agraria secara efektif. Sekalipun karena keterbatasan anggaran, negara belum mampu membentuk kelembagaan (GTRA) sebagaimana pesan Perpres 88/2018 sampai ketingkat kabupaten, baru sebatas di tingkat provinsi. Artinya secara perlahan progres rezim Jokowi-JK cukup relatif jelas, walaupun rupanya dalam praktik mengalami perlambatan, karena pada level praktik tidak semudah yang dibayangkan, sebab sesuatu yang baru tidak mudah diterima oleh semua pihak, sehingga jalannya RA hingga akhir 2018 masih jauh dari harapan. Padahal harapannya, lahirnya GTRA dari provinsi sampai kabupaten akan menjadi motor untuk menggerakkan RA di lapangan termasuk menyelesaikan persoalan konflik agraria yang masih terus berlangsung di berbagai daerah. Namun demikian, belum terbentuknya GTRA di tingkat kabupaten tidak menghentikan agenda pelaksanaan RA pada masing-masing kementerian. Di Kementerian ATR/BPN, pelaksanaan redistribusi tanah dari kawasan non hutan dan kawasan hutan yang dikeluarkan tetap berlangsung. Sementara legalisasi aset masyarakat yang juga menjadi bagian dari skema RA terus dijalankan, bahkan terus mengalami percepatan dengan progres yang cukup signifikan (Seljen ATR/BPN 2019), karena legalisasi aset masuk menjadi program prioritas yang menjadi salah satu cara untuk menata kepemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia sekaligus sebagai skema penataan Reforma Agraria. Sementara di KLHK, program inventarisasi dan verifikasi lapangan untuk PPTKH dan Perhutanan Sosial terus berjalan. Artinya, sekalipun kelembagaannya belum terbentuk secara tuntas, program RA Jokowi-JK tetap berjalan, walaupun percepatannya tidak bisa seperti yang diharapkan banyak pihak di daerah.

Ada hal yang cukup meresahkan publik terkait agenda pertama yakni "Penguatan Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria". Dalam konteks pembangunan infrastruktur hukum (regulasi), progresnya cukup signifikan karena secara umum terus berlangsung dan kebutuhan aturan hukum bisa dipenuhi. Namun untuk penyelesaian konflik menjadi persoalan. Selama ini dua kementerian, ATR/BPN dan KLHK memiliki divisi penyelesaian sengketa konflik di dua wilayah, namun keduanya tidak bersinergi untuk menyelesaikan konflik-konflik di lapangan. Harapannya tentu di GTRA akan diselesaikan persoalan konflik tenurial baik di ka-

wasan hutan maupun non hutan, namun yang terjadi saat ini adalah GTRA belum efektif dan GTRA tingkat kabupaten belum dibentuk, alhasil, proses penyelesaian konflik tidak berjalan sebagaimana mestinya. Masing-masing sektor berjalan sesuai tupoksinya dan tidak ada sinergi keduanya, padahal persoalan ini (konflik) cukup kompleks dan dari tahun ke tahun terus meningkat jumlah konflik, korbannya, dan luasan lahannya (KPA 2018, 35-44). Harus ada upaya lebih dan skala prioritas dari kedua lembaga di atas dengan komando Menko Perekonomian yang membawahi kebijakan RA agar segera menemukan solusi bagi persoalan konflik di daerah yang terus meningkat. Salah satu yang diusulkan oleh KPA adalah RA *by leverage*, RA berdasarkan usulan masyarakat yang basisnya adalah lahan-lahan yang berkonflik dengan mengusung program Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) (KPA 2018, 21, 53).

Intinya, program Reforma Agraria Jokowi-JK yang baru berumur ± dua tahun belum banyak menjawab persoalan konkrit yang dihadapi serta dibutuhkan oleh masyarakat,³ masih sebatas menjawab beberapa kebutuhan pokoknya. Apalagi terkait target yang ditetapkan, yakni redistribusi tanah 4,5 juta hektar hingga kini (2017-2018) masih jauh dari target yang ditetapkan (Sekjen ATR/BPN 2019). Sementara dari sisi substansi persoalan (penciptaan keadilan dan kesejahteraan) masih jauh dari yang seharusnya dilaksanakan, sekalipun jalan menuju ke arah tersebut sebenarnya jauh lebih terlihat dan jelas. Seridaknya upaya membangun infrastruktur hukum beserta agendanya tampak lebih konkrit dan jelas, terarah, dan memiliki *roadmap*, akan tetapi dalam praktik selalu tidak mudah dijalankan karena tarik menarik di level bawah tidak mudah diselesaikan. Salah satu yang mulai banyak dipertanyakan adalah kerja-kerja Tim Inver PTKH dan GTRA di daerah yang dianggap belum cukup memadai sebagaimana pesan yang dikehendaki oleh pemerintah pusat. Problem utamanya masih seputar koordinasi dan kerja sama dari berbagai *stakeholder* yang belum berjalan secara efektif. Hal-hal terkait penyatuan visi dan misi serta

³ Kecuali program Perhutanan Sosial dengan berbagai skema yang progresnya cukup signifikan. Mengapa demikian? Skema PS relatif mudah dalam prosesnya, hanya izin pemanfaatan lahan bagi masyarakat, sementara lahannya sudah tersedia, "hutan negara".

penentuan objek dan subjek masih menjadi perdebatan di tingkat daerah. Tentu saja harapannya, pada tahun 2019 akan jauh lebih progresif karena perangkat hukum dan kelembagaannya sudah relatif cukup untuk bekerja lebih cepat dibanding tahun-tahun sebelumnya.

F. Kebijakan Reforma Agraria dari Periode ke Periode

Perjalanan kebijakan dan praktiknya sebagaimana dijelaskan di atas penulis rangkum dalam skema ringkas secara kronologis sebagai penanda sekaligus untuk memudahkan pembaca menandainya. Keseluruhan gambaran di bawah ini merupakan intisari dari penjelasan di atas dengan menempatkan kebijakan RA sebagai pusat kajian dalam bab ini. Skema di bawah ini hanya untuk mempermudah membaca praktik kebijakan RA dari periode ke periode. Namun untuk membaca secara lengkap perubahan-perubahan besarnya tetap harus melihat penjelasan detailnya di atas. Gambaran kebijakan dari Sukarno hingga Jokowi hanya diambil momentum besarnya, tidak menampilkan keseluruhan detail dalam praktik kebijakan. Namun, semua hal-hal besar yang dicapai penulis tampilkan dalam bentuk narasi dan capaian. Dalam setiap rezim, selalu ada penanda besar yang menunjukkan capaian atau titik pijak yang bisa dibaca sebagai monumen kebijakan.



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. 2015), 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 214/1961 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 1 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 kemiscayaan, 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 menyasar 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

Persoalan 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 2015).

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, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, wilayah, serta sumber daya alam” (Kantor Staf Presiden 2017, 5). 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 dijalkannya.

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 eksklusi dan inklusi. 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 PPN 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 menjeret 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 2003). 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 dukungan politiknya.

Pada objek TORA lainnya, Kementerian ATR/BPN tidak punya cara yang efektif untuk menemukan rumus penyelesaian atas tanah kelebihan maksimum dan *absentee* (Perpu 36/1960). 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 korporasi¹, juga telah melakukan moratorium sawit (Inpres No. 8/2018) yang salah satunya untuk mencegah akumulasi lahan pada kelompok tertentu, sehingga memperparah ketimpangannya.

¹ Sejak berkuasa tahun 2014 hingga hari ini, Jokowi-IK 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 belakinya. Bahkan untuk kasus tanah terlanter 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 hektar⁴ 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 bernyal 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-

⁴ 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 permukiman 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, Sihalofo & Purwandari 2007, Kartika 2018).

Penataan tanah-tanah *esbentee* 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).³ 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.

³ Menteri ATR/SPN Sofyan Jalil pada tahun 2016 pernah merilis gini ratio 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 menyasar 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 sertifikat, dan itu artinya menggerakkan perputaran ekonomi masyarakat (Romi dkk, 2008).

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 penjas 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 (13,51 juta Ha) dan penerbitan sertipikat 12,42 juta sertipikat (13,13 juta Ha) (Dirjen IK ATR/BPN 2019, 3; 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 2007. 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-PTSL 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/pemunjukan 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 2015-2018.

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

Tahun Target	Target (Bidang)	Realisasi (Bidang)	Dalam Hektar	Target dan Capaian dalam RPJMN
2015	11.000	10.990	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	20.363,78	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 2008 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

mengalihkan ke pihak lain tidak melaporkan ke Dinas Transmigrasi.

Secara sederhana, berikut adalah diagram alir proses legalisasi aset yang dikerjakan oleh Kementerian ATR/BPN dengan nama program Prona-PTSL. Dari 12 langkah dalam proses penerbitan sertifikat, proses ke-4 adalah yang selama ini dianggap paling sulit, karena harus melibatkan partisipasi masyarakat, terkadang masyarakat tidak merespons dengan cepat, sehingga data-data yuridis yang dibutuhkan mengalami pelambatan. Untuk mengatasi problem tersebut, di lapangan selalu dibentuk Kelompok Kerja Masyarakat (Pokmas). Lewat Pokmas inilah biasanya pengumpulan data yuridis yang dimiliki masyarakat dikerjakan, dan tujuan Pokmas untuk memudahkan proses pengumpulannya.

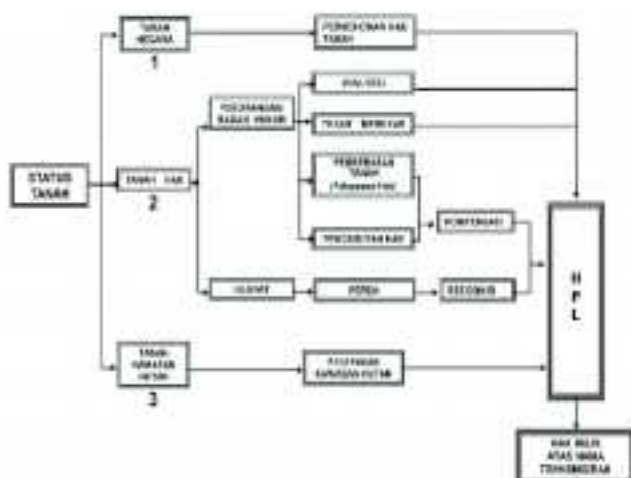


Gambar 5. Alir Proses Legalisasi Aset untuk Program Prona-PTSL

Sumber: Kem ATR/BPN 2007/grafis: Ebet, diolah oleh penulis

Sementara alur transmigrasi sama sekali berbeda dengan Prona-PTSL, karena menyangkut status tanah transmigrasi (tanah negara, tanah hak, tanah kawasan hutan). Dahulu, zaman Suharto, transmigrasi disebut juga dengan Landreform, karena semangatnya memberikan tanah kepada masyarakat miskin yang membutuhkan tanah agar bisa mandiri dan sejahtera. Transmigrasi menjadi program Suharto sejak tahun 1969, kemudian masif dilakukan sejak akhir tahun 1970an. Dua wilayah/pulau yang menjadi target transmigrasi, Sumatera dan Kalimantan. Kini, setelah sekian tahun program itu berjalan, masih menyisakan beberapa persoalan

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. Redis 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 redis, 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 redis (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 124/1961. 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 meredistribusi, 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 10 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 10% 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 10% untuk masyarakat. Beberapa peraturan ini terkonfirmasi dalam penerapannya di lapangan, relatif efektif, karena pengajuannya bersamaan, sehingga ketika diajukan HGU tanpa menyertakan 10% 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 Reforma Agraria	Capaian Tahun							
	2015				2016			
	Target	Realisasi			Target	Realisasi		
	Bidang	Bidang	Ha	%	Bidang	Bidang	Ha	%
Redistribusi Tanah	107.150	95.741	69.108	89,35	170.562	143.234	113.650	81,98
2017				2018				
Redistribusi Tanah	21.925	23.214	11.713	97,03	250.650	282.337	215.080,60	80,52
Target RPJMN				Capaian RPJMN				
Total	Jumlah				Bidang			
	400.000 (Ha)				544.506	411.373		
						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 3.319,3 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.



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

NO	Provinsi	Target ATR/BPN
1	Sumatera Utara	11.400
2	Sumatera Barat	1.000
3	Sumatera Tengah	200
4	Sumatera Selatan	11.000
5	Sumatera Barat	11.000
6	Sumatera Barat	11.000
7	Sumatera Barat	11.000
8	Sumatera Barat	11.000
9	Sumatera Barat	11.000
10	Sumatera Barat	11.000
11	Sumatera Barat	11.000
12	Sumatera Barat	11.000
13	Sumatera Barat	11.000
14	Sumatera Barat	11.000
15	Sumatera Barat	11.000
16	Sumatera Barat	11.000
17	Sumatera Barat	11.000
18	Sumatera Barat	11.000
19	Sumatera Barat	11.000
20	Sumatera Barat	11.000
21	Sumatera Barat	11.000
22	Sumatera Barat	11.000
23	Sumatera Barat	11.000
24	Sumatera Barat	11.000
25	Sumatera Barat	11.000
26	Sumatera Barat	11.000
27	Sumatera Barat	11.000
28	Sumatera Barat	11.000
29	Sumatera Barat	11.000
30	Sumatera Barat	11.000
31	Sumatera Barat	11.000

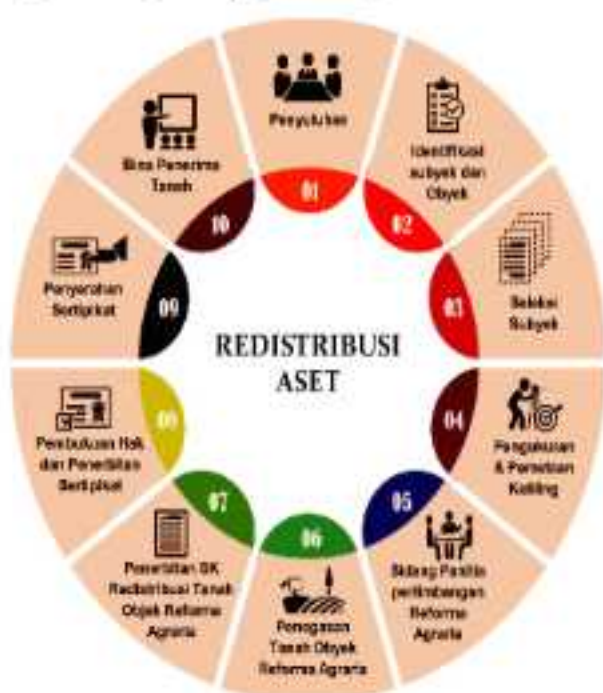


Gambar 8. Target Redistribusi Aset 2019 per Provinsi.
Sumber: Diolah dari data Dirjen Penataan Agraria, 2019

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 3). 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.

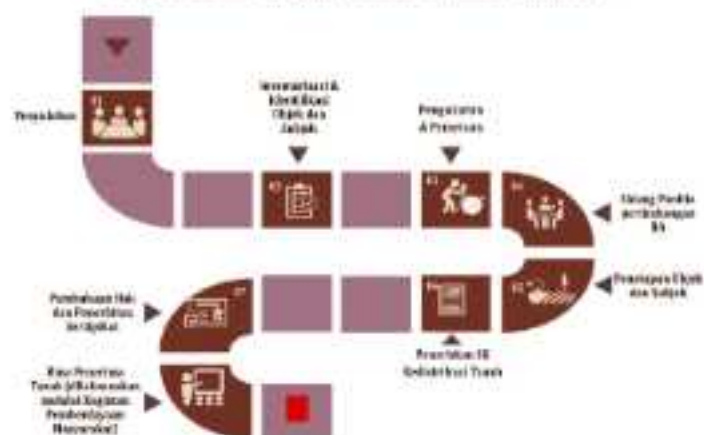


Gambar 9. Alur distribusi aset bersumber dari tanah negara bekas hak.
Sumber: Dirjen Penataan Agraria Kementerian ATR/BPN 2018.

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 sertifikat 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.

Penyederhanaan Tahapan Redistribusi Tanah Tahun 2019



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

b. Redistribusi Tanah Pelepasan Kawasan Hutan

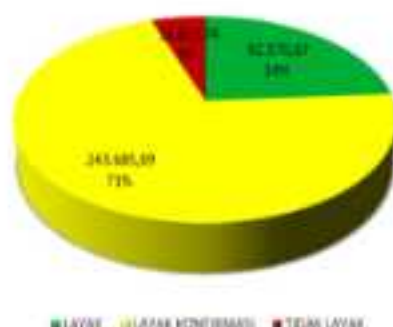
Objek TORA yang bersumber dari tanah pelepasan kawasan hutan terdapat banyak kendala dan masih sulit dikerjakan, karena faktor objek dan subjeknya yang belum jelas. Pada ranah ini, KLHK sudah tiga kali mengeluarkan peta indikatif kawasan hutan, pertama dengan SK No. 180/

MENLHK/Setjen/KUM.1/4/2017 seluas $\pm$ 4.853.549 Ha pada bulan April 2017, kemudian dilakukan revisi II pada bulan Mei 2018 dengan SK No. 3154/MENLHK-PKTL/KUM/PLA.1/5/2018 seluas $\pm$ 4.949.737 Ha, dan Revisi III pada bulan Desember 2018 dengan SK No. 8716/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.1/12/2018 seluas $\pm$ 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 18 provinsi.

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

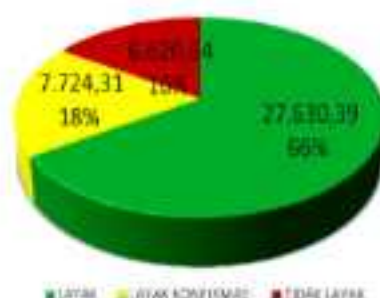




■ LAYAK ■ LAYAK KONFIRMASI ■ TIDAK LAYAK

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

Sumber: Direktorat Landreform 2015.



■ LAYAK ■ LAYAK KONFIRMASI ■ TIDAK LAYAK

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

Sumber: Direktorat Landreform 2015.

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.* 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.

* 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 desain 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 meredistribusi 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 10% 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_2 . Negara-negara yang maju industrinya sekaligus maju pula dalam hal merusak lingkungan lewat industri besarnya yang memproduksi *carbon dioksida* (CO_2). 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 CO₂ di udara (Muhammad 2012, Fauzi dan Siregar 2019).

Kementerian KLHK paham betul dengan isu dan keuntungan atas perdagangan karbon tersebut, sehingga perlu mempertahankan luas 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, B/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 dijalankan karena ego masing-masing kementerian yang tidak "berkehendak" melakukan koordinasi secara memadai, di sisi lain muncul banyak kritikan terhadap keberadaan Perber 4 menteri yang dinilai tidak efektif karena

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.³ 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 kabupaten⁴

³ 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.

⁴ 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 10an 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. 8726/2018 (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).⁷ Sementara kriteria lain atau di luar kriteria 3 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 THTA 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 pemadangan 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	429.116	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
Jumlah		4.853.550	

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 3-7 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

⁷ 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 permukiman 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 sertipikat 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 10% 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 diperlakukan 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 3).

Tabel 3 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 Penggunaan Tanah	Vertikasi Lapangan	Pola Penyelesaian
Bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberi hak sebelum ditunjuk sebagai Kawasan Hutan	Hutan Konservasi		Perubahan Batas*
	Hutan Lindung	Kriteria HL	Resettlement
	Lahan Garapan	Kriteria Non HL	Resettlement
	Pemukiman, Pasum Pasos	Kriteria Permukiman	Resettlement
Provinsi dengan Kawasan Hutan < 30%	Hutan Produktif	Kriteria Permukiman	Resettlement
	Lahan Garapan	Kriteria Permukiman	Resettlement
	Pemukiman, Pasum Pasos	Kriteria Permukiman	Resettlement
	Lahan Garapan	Kriteria Permukiman	Resettlement
Bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan setelah ditunjuk sebagai Kawasan Hutan	Hutan Konservasi		Perubahan Batas*
	Hutan Lindung	Kriteria HL	Resettlement
	Lahan Garapan	Kriteria Non HL	Resettlement
	Pemukiman, Pasum Pasos	Kriteria Permukiman	Resettlement
Provinsi dengan Kawasan Hutan > 30%	Hutan Produktif	Kriteria Permukiman	Resettlement
	Lahan Garapan	Kriteria Permukiman	Resettlement
	Pemukiman, Pasum Pasos	Kriteria Permukiman	Resettlement
	Lahan Garapan	Kriteria Permukiman	Resettlement

Sumber: Direktur Jenderal Pandoologi KLHK 2018.

Keterangan:

* Perubahan Batas: Pengalokasian Bidang Tanah dalam Kawasan Hutan

** Perubahan hutan harus berada dalam sumber tanah objek reformasi 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.

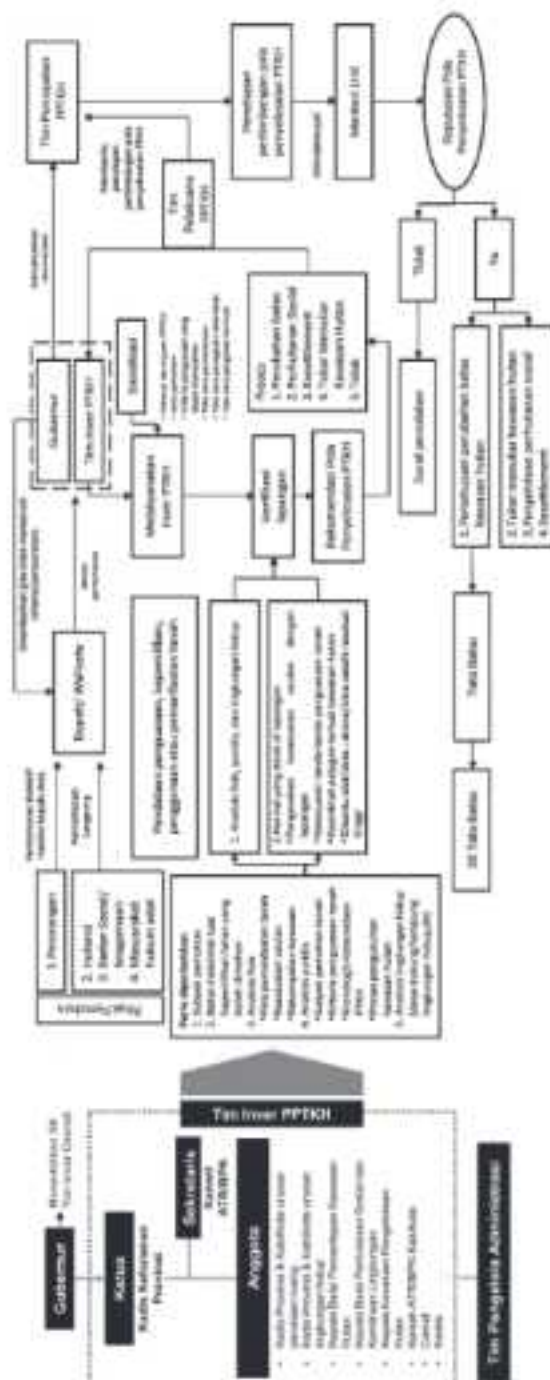
Di OKUS, hampir semua lahan pertanian kering dan lahan garapan masyarakat direkomendasikan untuk diselesaikan dengan skema Perhutanan Sosial. Dari sisi pengakuan masyarakat, banyak usulan yang melampirkan bukti penguasaan lebih dari 20 tahun, akan tetapi tim Inver tidak mampu diyakinkan dengan bukti-bukti 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 praktiknya 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-



Gunbar 15, Alur Penyelidikan Penggunaan Tanah dan Rancangan Hutan (PPTCH), dari umbaran masyarakat hingga terbit SK
Kearifan KLHK.

Sumber: Decreto No. 3 Tahun 2008 dan Tim Dewanpastor PPRIKH

Sebagai penutup, dalam Gambar 15 penulis tampilan alur yang tidak cukup sederhana tentang proses jalannya pelaksanaan PPTKH dari mulai sosialisasi sampai dikeluarkannya kebijakan oleh KLHK terkait status lahan masyarakat dalam kawasan hutan. Setelah Tim Inver menyelesaikan semua identifikasi dan verifikasi, sampai terbitnya rekomendasi dan keputusan final KLHK yakni SK tata batas, *resettlement*, tukar menukar kawasan hutan, dan Perhutanan Sosial. ATR/BPN sebagai hilir dari kegiatan PPTKH siap menerbitkan sertifikat hak milik dan KLHK menerbitkan SK Izin pemanfaatan hutan untuk Perhutanan Sosial, atau skema lain sesuai peraturan. Lanjutan setelah rekomendasi pada alur keempat (4. Rekomendasi) berupa rekomendasi dari gubernur ke Menko Perekonomian dan terakhir di KLHK.

3. Perhutanan Sosial (Legalitas Aset)

Program terakhir dalam Skema TORA adalah Legalitas Akses yakni Perhutanan Sosial. Dalam Perpres No. 88/2017 terkait RA secara umum terdapat dua skema penyelesaian yang ditawarkan, pertama dengan mekanisme pemberian sertifikat hak milik (perubahan tata batas), kedua dengan mekanisme Perhutanan Sosial (di luar skema *resettlement* dan tukar menukar kawasan hutan). Proses keduanya diawali dengan cara Inventarisasi dan Verifikasi. Tim inilah yang akan mengusulkan rekomendasi kepada Kementerian KLHK sebelum diproses lebih lanjut. Jika usulannya adalah redistribusi aset, maka tindaklanjutnya setelah terbit rekomendasi dari KLHK akan diberikan kepada Kementerian ATR/BPN untuk dilakukan pengukuran kadastral dan ujungnya pemberian sertifikat hak milik, sementara jika usulannya adalah Perhutanan Sosial, maka skema pemberiannya terdapat lima model: Hutan Adat, Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, dan Kemitraan. Pemberian skema tersebut tergantung kondisi masyarakat dan tanahnya dan kehendak masyarakat untuk mengelolanya. Untuk tahun 2018, skema Perhutanan Sosial untuk lahan masyarakat dalam kawasan hutan tidak dilakukan Inver, karena pertimbangan ketersediaan SDM dan waktu, sehingga yang dilakukan Inver hanya Pemukiman, Fasum Fasos, dan lahan penghidupan (komunikasi dengan Zubayr). Namun fakta di lapangan,

inver lahan garapan dalam rekomendasi akhir banyak yang diarahkan ke skema PS. Artinya, usulan masyarakat di luar pemukiman berujung pada penyelesaian dengan skema Perhutanan Sosial.

Sebelum lebih jauh menjelaskan Perhutanan Sosial, penulis ingin menggambarkan filosofi dari semangat Perhutanan Sosial, sebab skema ini sudah lebih dulu ada sebelum Perpres 88/2017 dikeluarkan, bahkan sudah dilakukan dalam bentuk lain sebelum Jokowi-JK berkuasa (Muhsri 2017). Perpres tersebut semakin meneguhkan agenda PS karena semangat dan kehendak negara hadir diwujudkan dalam bentuk kelembagaan yang kuat dengan agenda *social forestry*. Semangat dari PS adalah menjawab kebutuhan petani akan tanah untuk melanjutkan penghidupannya. Selama ini mereka tinggal di sekitar kawasan hutan namun tidak diberikan akses untuk memanfaatkan lahan hutan, padahal mereka membutuhkannya. Menurut San Afri Awang, jika negara tidak hadir dan terus membiarkan dan mengabaikan dapat menyebabkan situasi yang buruk terhadap orang-orang lapar (Awang 2017). Atas dasar kondisi itulah, Dirjen Planologi KLHK pada tahun 2016 kemudian mendesain pemanfaatan lahan sekitar hutan untuk masyarakat agar bisa dimanfaatkan untuk kebutuhan subsistennya. Skema yang ditawarkan bukan pemberian hak melainkan pemanfaatan lahannya saja, sementara kepemilikan lahan masih di tangan KLHK maupun Perhutani. Semangat itu kemudian melahirkan kelembagaan yang akan mengurus izin pemanfaatan lahan hutan oleh masyarakat dengan membentuk Dirjen Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan Hidup (PSKLH).

Lewat Dirjen Perhutanan Sosial kemudian ditawarkan konsep baru dalam pemanfaatan hutan untuk menjawab keresahan masyarakat atas tuduhan negara tidak hadir. Atas situasi tersebut, Perhutanan Sosial versi baru kemudian resmi diusung secara formal dalam bentuk Peraturan KLHK, yakni Peraturan Menteri LHK No. P.32/2015 tentang Hutan Hak dan Peraturan Menteri LHK No. P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial, tahun berikutnya kembali dikeluarkan peraturan terkait Perhutanan Sosial khusus di wilayah Perhutani yakni Peraturan Menteri LHK No. P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017 tentang Perhutanan Sosial di Wilayah Kerja Perum Perhutani. Permen LHK No.

39 secara khusus mengatur pelaksanaan Perhutanan Sosial di wilayah kerja Perhutani yang ada di Provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, Banten, dan Lampung yang luas hutannya sekitar 2,5 juta hektar (Pusat Data dan Informasi Setjen. KLHK 2017).

Skema yang ditawarkan dalam kerangka Perhutanan Sosial relatif sederhana dan mudah, karena praktiknya ia hanya izin pemanfaatan dan lahannya adalah "hutan negara", sehingga tidak memerlukan pelepasan kawasan. Perhutanan Sosial ingin menjawab Nawacita Jokowi-JK sekaligus merepresentasikan kata "negara harus hadir". Negara hadir untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah, konflik tenurial, dan meningkatkan kesejahteraan serta kemandirian ekonomi masyarakat, khususnya di kawasan hutan. Izin pemanfaatan itu kemudian diberikan kepada petani dalam jangka waktu 35 tahun, dapat diperpanjang setelah dilakukan evaluasi, dan "dikunci" dengan perjanjian dilarang: 1. Merubah fungsi; 2. Meperjualbelikan; 3. Mengagunkan, dan; 4. Menambah/memperluas lahan tanpa seizin KLHK. Pengaturan ini menarik karena memiliki kelebihan dan kekurangan, yakni adanya kepastian akan status lahan yang tidak mungkin berpindah dan hilang dari pemegang izin karena adanya perjanjian antara penerima dan pemberi, jika dilanggar, KLHK akan mencabut izin pemanfaatannya. Di sisi lain, dengan selembar izin tersebut tidak memungkinkan dibukanya akses modal dari lembaga perbankan/diagunkan. Akan tetapi pada praktiknya, KLHK membangun akses modal untuk masyarakat penerima⁴, termasuk pendampingan, koperasi, dan permodalan dari BUMN-perbankan, namun tidak dengan mengagunkan bukti "penguasaannya". KLHK juga membuka peluang kerjasama antara penerima izin dengan lembaga penyedia modal lain, sehingga bentuknya kesepakatan (MOU) yang difasilitasi oleh KLHK dan pendampingnya. Di luar itu, skema izin itu juga memudahkan keseluruhan kontrol negara dibanding pemberian hak milik yang sepenuhnya menjadi otoritas pemegang hak dan negara tidak lagi memiliki kuasa atasnya.

⁴ Sejah ini, bantuan akses modal belum menyeluruh kesemua penerima program Perhutanan Sosial. Pada beberapa kasus, penerima PS seperti masyarakat Tebingtinggi Timur, Kabupaten Kepulauan Meranti, Riau belum mendapat bantuan akses modal untuk mengembangkan Hutan Desa yang diberikan oleh Menetri LHK.

Lima skema di atas tidak merubah status "hutan negara" menjadi hutan hak, kecuali untuk skema Hutan Adat yang mengalami perubahan status dari hutan negara menjadi hutan hak masyarakat adat, sehingga keberadaannya dibutuhkan Perda yang mengatur masyarakat hukum adat. Hal ini kelanjutan dari pengaturan Permen LHK No. 32 tentang Hutan Hak. Sementara empat skema lainnya cukup diatur dalam peraturan menteri dan langsung bisa dieksekusi untuk diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan. Untuk hutan adat haknya diberikan oleh menteri, namun pengaturan lebih lanjut dibutuhkan Perda karena kewenangan pemberian kepada masyarakat adat tertentu dibutuhkan legitimasi dari pemerintah daerah setempat. Perda tersebut dibutuhkan untuk menunjukkan eksistensi masyarakat adat, keberadaannya jelas, masyarakatnya jelas, struktur masyarakat adatnya masih ada, dan sistem atau tradisi adatnya masih dijalankan.

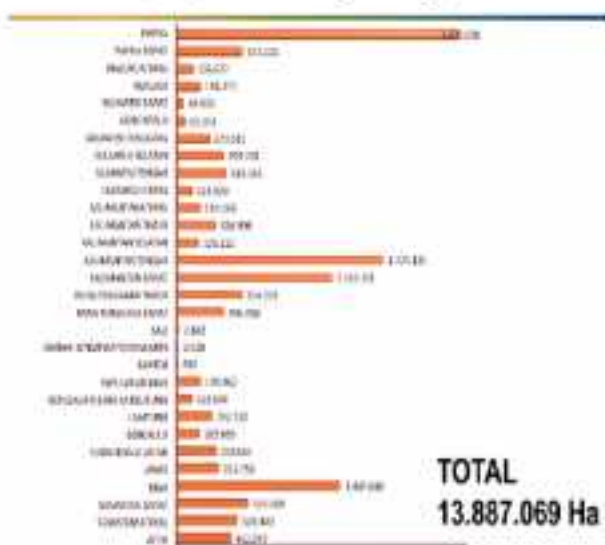
Penerjemahan Permen LHK 83/2016 di atas kemudian terbit SK 4865 MenLHK-PKTL/Ren/PLA.0/9/2017 tentang Peta Indikatif dan Areal Perhutanan Sosial (Revisi I) yang sebelumnya sudah pernah keluar pada bulan Januari 2017. SK ini merupakan kerja konkrit karena KLHK harus memetakan, menentukan, dan membuat peta indikatif kawasan hutan yang berpotensi untuk dimanfaatkan sebagai lahan PS. Dalam waktu yang relatif singkat (sampai akhir 2017) Dirjen Planologi telah berhasil memetakan lahan hutan secara indikatif sekitar 13,88 juta hektar tanah untuk proyek PS (lihat gambar peta di bawah). Sebuah angka yang fantastis, jauh dibanding proyek RA 9 juta hektar yang diusung Kem. ATR/BPN. Peta ini masih terbuka kemungkinan kembali direvisi sesuai dengan kebutuhan, terutama KLHK cukup terbuka jika disuatu tempat kawasan hutan diajukan oleh masyarakat atau terjadi konflik tenurial, maka PS sebagai salah satu alternatif solusinya sekalipun kawasan tersebut belum masuk dalam Peta Indikatif PS. Proses dan prosedurnya pun dibuat lebih mudah, persyaratan pengajuan lebih sederhana dan dapat diajukan secara *on line/daring* (Peraturan Dirjen No. P.15, 2016). RA versi KLHK ini ditargetkan sampai tahun 2019 akan terdistribusi sekitar 4,3 juta hektar di seluruh Indonesia (AntaraneWS 2017), sementara hingga bulan Agustus 2019 capaian Perhutanan Sosial sekitar 3.290.984 Ha (25,9%), namun merupakan catatan kumulatif sejak PS dengan skema lama tahun 2007 (Muhsni 2017).



Gambar 16. Gambar Peta Indikatif berdasarkan SK No. 4865/2017 untuk Alokasi Perhutanan Sosial di Seluruh Indonesia.

Sumber: Keputusan Menteri Nomor SK.4865/Menilik-PKTL/REN/PLA.0/9/2017, KLHK 2017.

Gambar Peta Indikatif PS di atas kemudian diturunkan dalam target provinsi yang angkanya cukup bervariasi, target lima besar ada di Provinsi Papua, Kalimantan Tengah, Riau, Kalimantan Barat, dan Sumatera Barat. Sementara Banten, DIY, dan Bali merupakan target terkecil untuk PS.



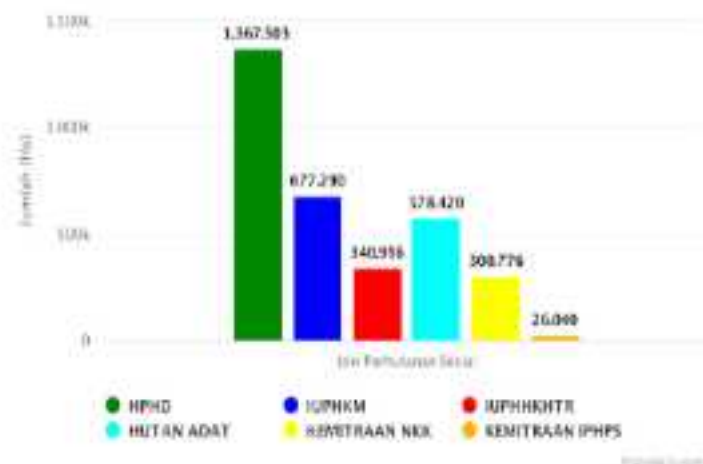
Gambar 17. Gambar Peta Indikatif berdasarkan SK No. 4865/2017 untuk Alokasi Perhutanan Sosial per provinsi.

Sumber: Keputusan Menteri Nomor SK.4865/Menlhk-PKTL/REN/PLA.0/0/2017

Dalam laporan Menteri LHK terjadi perubahan Peta Indikatif PS Revisi II Nomor: SK. 350/MENLHK-PKTL/SETDIT/KUM.1/5/2018 untuk alokasi hutan kelola bagi masyarakat sebesar 13,63 juta hektar, namun dalam Renstra KLHK 2015-2019 tetap menyebut target 12,7 juta hektar (lihat gambar 1). Dalam Peta Indikatif revisi II, relatif mudah diakses publik karena KLHK mengunggah secara online untuk memudahkan pihak-pihak yang ingin mengajukan PS di web <http://webgis.dephut.go.id:8080/kemenhut/index.php/id/peta/petapiaps>. Wilayah-wilayah yang menjadi target PS dengan mudah diakses sehingga masyarakat bisa langsung berinisiatif mengajukan diri via online. Sementara pada akhir Januari 2019, KLHK kembali mengeluarkan Peta Indikatif PS Revisi III dengan No. SK 744/MenLHK-PKTL/Ren/PLA.0/1/2019 dengan perubahan luas alokasi PS ±13.847.722 Hektar.

Secara kronologis, setahun setelah Joko Widodo menjadi presiden, KLHK sudah memberikan izin pemanfaatan dengan skema PS seluas 838.883,25 Ha (Muhsi 2017, 40). Kemudian update terakhir 28 November 2018, KLHK telah menerbitkan Surat Keputusan (SK) Perhutanan Sosial seluas 2,173 juta Ha dengan jumlah SK sebanyak 5.097 unit bagi 497.925 rumah tangga. Dari jumlah luasan itu telah diturunkan jumlah tenaga penyuluh dan pendamping baru sekitar 3.587 orang dan masih membutuhkan 1.950 penyuluh/pendamping lainnya, sebagaimana disampaikan Menteri KLHK, di Bandung, 28 November 2018. Sampai dengan Januari 2019, catatan capaiannya sekitar 2.532.277,23 Ha, atau sebanyak 3.454 Unit SK bagi 601.892 KK di seluruh Indonesia” (Hadi 2019). Akan tetapi catatan progres terakhir sampai dengan Agustus 2019, capaian kinerja KLHK di bidang PS sudah sampai diangka 3.290.984 Ha (25,9%).

Capaian masing-masing program secara rinci bisa dilihat dalam gambar 15 di bawah dengan skema: 1. Hutan Desa (HD) dengan tenurial HPHD atau Hak Pengelolaan Hutan Desa; 2. Hutan Kemasyarakatan (HKm), izin yang diberikan adalah IUP HKm atau Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan; 3. Hutan Tanaman Rakyat (HTR), izin yang diberikan adalah IUPHHK-HTR atau izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman Rakyat; 4. Hutan Adat (HA), tenurialnya adalah Penetapan Pencantuman Hutan Adat; dan 5. Kemitraan Kehutanan (KK) dalam bentuk KULIN KK atau Pengakuan Perlindungan Kemitraan Kehutanan dan IPHPS atau Izin Pemanfaatan Hutan Perhutanan Sosial di Pulau Jawa.



Gambar 18. Capaian Izin Perhutanan Sosial Tahun 2007-2019.

Sumber: <http://pkps.menlhk.go.id/#piaps>

Jika melihat gambar di atas yang dilaporkan secara resmi oleh KLHK pada periode 2007-2019, capaian PS dalam kurun 3 tahun terakhir (2015-2019) cukup signifikan, sekalipun belum dilihat secara detail dampak langsungnya terhadap peningkatan ekonomi masyarakat, karena butuh penelitian lebih lanjut. Namun dari angka kuantitatif tersebut, capaian 3,29 juta hektar bukan angka yang kecil dan akan banyak merubah skema indeks penguasaan lahan khususnya di Jawa. Secara statistik, KLHK menyampaikan dalam bukunya *The State of Indonesia's forests 2018* sebagai bentuk publikasi resmi negara sebagai berikut: izin yang diterbitkan kepada masyarakat untuk mengelola hutan mencapai 1.558.453,58 hektar, yang terdiri atas 969.215,28 hektar untuk areal Hutan Desa (HD), 337.142,51 hektar adalah untuk areal HKM, 99.709,87 hektar untuk areal HTR, 102.000,08 hektar untuk hutan kemitraan, 22.435,59 hektar adalah untuk areal Izin Pemanfaatan Perhutanan Sosial (IPHPS); dan seluas 27.950.3493. Untuk Hutan Adat, sejauh ini capaiannya juga cukup besar, antara yang sudah ditetapkan dengan yang sudah dicadangkan mencapai 27.950.34 hektar. Akan tetapi, khusus Hutan Adat, capaian tersebut jauh dari potensi Hutan Adat yang diusulkan oleh Koalisi Masyarakat Sipil sekitar 6,7 juta hektar dengan melibatkan 1516 komunitas adat (Wibowo 2019, 36). Capaian secara rinci bisa dilihat dalam Tabel 6 di bawah.

Tabel 6. Hutan Adat yang telah Ditetapkan dan Dicapadangkan sampai Bulan Oktober 2018

NO	HUTAN ADAT	PROVINSI	KABUPATEN	KECAMATAN	DESA	LUAS (HA)	TAHUN PENTAPAN
A. HUTAN ADAT YANG TELAH DITETAPKAN OLEH MENTERI							
1	Hutan Adat Bukit Sembakung dan Bukit Pelanduk (Gunggang)	Jambi	Kerinci	Sialak	Air Bayan	39	2018
2	Hutan Adat Bukit Tinggi	Jambi	Kerinci	Air Hangat	Tanjung Berau	41	2018
3	Hutan Adat Tugu Lelaik Persepsi yang bersejarah	Jambi	Kerinci	Air Hangat	Pangut Madik	278	2018
4	Hutan Adat Tugu Lelaik Keremutan	Jambi	Kerinci	Air Hangat Timur	Desa Keremutan Kubuk, Keremutan Tinggi, Keremutan Madik, Keremutan Raga, Keremutan Rantau Keremutan	452	2018
5	Hutan Adat Maya Gunung	Jambi	Murung	Jengkal		138	2018
6	Hutan Adat Armentan Kajang	Sulawesi Selatan	Bulukambra	Kajang	Desa Ulu Tama, Desa Patimung, Desa Bendi Bati dan Desa Muliwang	511,99	2018
7	Hutan Adat Wana Perangin	Sulawesi Tengah	Morowali Utara	Bungku Utara	Tanongga	6,213	2018
8	Hutan Adat Kumpul Kerey	Banten	Lelaik	Mulang	Jagatika	488	2018
9	Hutan Adat Tawang Tawai	Kalbar	Sekadau	Sekadau Hilir	Tupang Semakab	48,2	2017
10	Hutan Adat Marreni	Sulung	Sepi	Kulawi	Marreni	758	2017
11	Hutan Adat Kuning Temung	Kalimantan Timur	Kutai Barat	Bainong Tengah	Jang Jua	40,83	2017
12	Hutan Adat Bukit Bujur	Jambi	Bungo	Bukit Bujur	Desa Semerut Ulu	223	2017
13	Hutan Lelaik Adat Belahur Panjang	Jambi	Bungo	Pelipat	Desa Batu Kerbau	338	2017
14	Hutan Adat Batu Kerbau	Jambi	Bungo	Pelipat	Desa Batu Kerbau	323	2017
15	Hutan Adat Hento Pengkalu Sipati Gento Raja	Jambi	Murung	Jengkal	Pala Tempek	635	2017
16	Hutan Adat Bukit Patah Bato	Jambi	Murung	Tala Bato	Ngud	278	2017
17	Hutan Adat Bura Pelipat	Jambi	Bungo	Pelipat	Desa Bura Pelipat	824	2017
18	Hutan Adat Lelaik Larangau Perangin Bukit Bujur Taki	Jambi	Sarolangau	Lelaik	Tanonggaung	135	2018
19	Hutan Adat Hento Kallin	Jambi	Bungo	Tanah Tumbak	Kandak	48	2018
20	Hutan Adat Pind	Kalbar	Kempayan	Sekau	Sekau	100	2018
21	Hutan Adat Larangau Gado	Jawa Barat	Cianjur	Tandibatu	Karangpangal	31	2018
22	Hutan Adat Batak Lelaik Heng Tinggi Batak Engat Batak Batak Mura Air Dua	Jambi	Kerinci	Silangit	Heng, Batak, Engat, Batak, Mura Air Dua	445	2018
23	Hutan Adat Ulu Air Lempur Lelaik Lelaik Patah Tawak	Jambi	Kerinci	Gantung Haya	Mura Air Lempur Muli, Lempur Hilir	745	2018
24	Hutan Adat Marreni	Sulaw	Korowang	Angrepa	Pindakwani & Gungli	105	2018
25	Hutan Adat Gunung	Sulaw	Korowang	Mulas	Batu Bantuan & Batu Maru	81	2018
26	Hutan Adat Tan	Kalbar	Sanggau	Balat	Tan	2.189	2018
27	Hutan Adat Tondong Tinggi Jati	Kalbar	Sanggau	Sekayan	Lelaik Lelaik		2018
28	Hutan Adat Dua Muliwang	Jambi	Sarolangau	Lelaik	Muliwang	417	2018

NO	NUTAN ADAT	PROVINSI	KABUPATEN	KECAMATAN	DESA	LUAS (s HA)	TAHUN PENETAPAN
30	Hutan Adat Nio Peruti	Jambi	Sembilang	Liman	Lutuk Bedong	240	2010
31	Hutan Adat Tiliin Tinar	Jambi	Sembilang	Liman	Dongay	130	2010
32	Hutan Adat Jaha Pukan	Jambi	Sembilang	Liman	Rapel Mafatang	61	2010
33	Hutan Adat Dutaik	Jambi	Sembilang	Liman	Waruy	78	2010
Mauri Sali							
Jumlah						57.323,34	
B. PENCADANGAN HUTAN ADAT							
1	Hutan Adat Tersebut	Sumatera Utara	Humbang	Paling	Pembunan	5.172,80	2017
2	Pencadangan H. PIRI tersebut	Jambi	Karanghaji & Sembilang	Batu KIV & Maulangin	Sipitubaha	5.455,80	2017
pencadangan/pengantar hutan wilayah dengan prioritas MHA Sali Anak Dutaik							
Jumlah hutan adat yang telah dicadangkan						10.628,60	
TOTAL PENCADANGAN HUTAN ADAT						27.950,34	

Sumber: Nurbaya (ed.) 2015.

Data tabel di atas menggambarkan progres penetapan Hutan Adat sejak ditetapkan pertama kali pada Tanggal 30 Desember 2016 hingga Oktober 2018, Hutan Adat yang telah ditetapkan dan dicadangkan luas keseluruhannya $\pm 17.950,34$ hektar. Jumlah ini terdiri atas penetapan Hutan Adat yang dilakukan oleh KLHK sejak tahun 2016 sudah sejumlah 33 Hutan Adat, termasuk di dalamnya 2 pencadangan Hutan Adat. "Seluruh Hutan Adat tersebut diakses/dikelola oleh Masyarakat Hukum Adat dengan jumlah 14.049 kepala keluarga. Areal Hutan Adat tersebut tersebar di berbagai provinsi, yakni Provinsi Jambi, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Banten, Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Timur dan Provinsi Jawa Barat". Sementara Pencadangan Hutan Adat sejauh ini baru berada di Provinsi Sumatera Utara dan Jambi (Nurbaya 2018, 101, Wibowo 2019).

Pengakuan hutan adat oleh negara sejalan dengan Nawacita pemerintahan Jokowi-JK, dimana eksistensi Masyarakat Hukum Adat (MHA) telah diakui melanjutkan keputusan MK No. 35/2012. Oleh karena itu negara memberi peluang dan kesempatan MHA untuk mengusulkan wilayah hukum adatnya sesuai dengan peraturan yang tersedia. "Permohonan pengakuan Hutan Adat dapat diajukan perwakilan MHA kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan setelah MHA tersebut mendapat pengakuan mulai dari tingkat kabupaten dalam bentuk Peraturan Daerah (apabila berada dalam kawasan hutan) dan/atau setelah diterbitkan Surat Keputusan dari Bupati". Alur permohonan Hutan Adat dapat dilihat dalam gambar berikut.



Gambar 10. Proses pengajuan dan Pengukuhan MHA dan Hutan Adat.

Sumber: Nurbaya (ed.) 2018.

Jadi, secara substantif praktik RA di ATR/BPN dan PS di KLHK adalah "sama" dalam pengertian spirit yang dibawa, yakni redistribusi tanah yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan penguasaan lahan, meningkatkan kesejahteraan, dan mengurangi konflik di masyarakat. Keduanya berjalan seiring dalam kerangka Reforma Agraria, dan yang membedakan keduanya adalah persoalan *right*-nya, yang pertama hak milik, sementara Perhutanan Sosial dibungkus dalam format "izin pemanfaatan" berjangka waktu. Dua skema inilah yang saat ini masif dijalankan secara populis oleh Presiden Joko Widodo dengan target total sekitar 21,7 juta hektar untuk RA-PS (9 juta Ha + 12,7 juta Ha).

Hal menarik dari PS adalah skema yang dibangun dan pendampingan akses yang intens. Dirjen Perhutanan Sosial menetapkan beberapa skema untuk membangun kepastian dan kemandirian ekonomi masyarakat berbasis hutan. Khusus di Jawa, pendampingan intensif sangat mudah dilakukan dan ada banyak lembaga yang tertarik untuk mendampinginya. Hal itu mempercepat hasil dari PS di Jawa dan mampu menggerakkan ekonomi masyarakat berbasis lahan sekitar hutan. KLHK berprinsip, akses dan pendampingan modal menjadi kunci kesuksesan PS di Jawa dan beberapa bagian di Sumatera, karena banyak perusahaan yang tertarik untuk membantu mulai pelatihan, pendampingan, hingga penyaluran produknya.



Gambar 20. Alat produksi yang disumbangkan oleh CSR-BRI yang diberikan kepada masyarakat Jambi, penerima Perhutanan Sosial, 91.9 ribu hektar kepada 92 keluarga. Acara berlangsung di Taman Hutan Pinus Kenali, Kota Jambi, Minggu, 16 Desember 2015.

Dalam programnya, PS juga relatif jelas mengarahkan kepada para penerima haknya, yakni dengan menunjukkan apa-apa saja yang harus dikelola masyarakat, termasuk jenis tanaman dan usaha yang bisa dikembangkan di dalam areal tersebut. Penerima izin juga dipersyaratkan membuat "proposal" atau rencana pengelolaan baik jangka pendek maupun jangka panjang. Hal ini menjadi syarat dalam pengajuan bagi penerima manfaat baik individu maupun kelompok, agar diketahui perencanaan pengelolaan lahannya. KLHK juga menyediakan pendamping, dan pendampingan yang dilakukan sampai pada taraf tertentu bisa secara mandiri melakukan usaha baik di bidang pertanian, perikanan, maupun usaha lainnya di atas areal yang dimiliki. Skema izin yang diperoleh memang tidak bisa diperjualbelikan, akan tetapi bisa diwariskan kepada ahli waris, begitu juga tidak bisa diagunkan ke lembaga pemodal, namun KLHK menyediakan ruang-ruang akses modal bagi masyarakat penerima manfaat. Tabel di bawah menunjukkan detail program dan apa saja yang bisa dikembangkan dengan SK Pemanfaatan Hutan bagi masyarakat.

Hal yang menarik dari PS adalah sistem yang diterapkan dalam proses pengusulannya. PS memperkenalkan secara substantif “RA by leverage”, karena mekanisme pengusulannya diinisiasi oleh masyarakat langsung atau kelompok masyarakat. Sistem ini mencoba menghargai keberagaman sekaligus mencoba membuka seluas mungkin kesempatan bagi masyarakat untuk mengakses lahan hutan. Skema ini telah dimanfaatkan secara luas oleh masyarakat, sekalipun pada praktiknya, KLHK mengalami kesulitan untuk menampung semua usulan dari masyarakat akibat banyaknya ajuan yang masuk ke KLHK. Beberapa keluhan muncul akibat prosesnya melambat, karena terkait SDM dan verifikasi di tingkat lapangan (Arumingtyas & Nugraha 2019).

Tabel 7. Skema Pemanfaatan Areal Perhutanan Sosial
Menurut P. 83/2016

TIPE PERHUTANAN SOSIAL	FUNGSI/DAERAH HUTAN	PENANFAATAN	PEWAKILAN MASYARAKAT
1. Hutan Desa/Masyarakat	Hutan Lindung dan Hutan Produksi	Jasa lingkungan (ekosistem), Sertifikat Karbon, RTRB	Lembaga Pengelola Hutan Desa/Masyarakat (LPD/M)
2. Hutan Tanaman Rakyat	Hutan Produksi	Kayu industri, Pangan, energi dan jasa lingkungan	Koperasi, Industri rakyat, Kelompok dukungan usaha (KDU)
3. Hutan Kemasyarakatan	Hutan Lindung dan Hutan Produksi	Jasa lingkungan (ekosistem), Sertifikat Karbon, Kayu dan RTRB	Kel. Tari, Koperasi
4. Ekowisata	Hutan Konservasi, Hutan Lindung dan Hutan Produksi	Jasa lingkungan dan RTRB	Kel. Tari, Koperasi
5. Hutan Adat	Hutan lindung dengan fungsi konservasi, Lindung dan Produksi (masih diproyeksikan)	Jasa lingkungan (ekosistem), Sertifikat Karbon, Kayu dan RTRB	Masyarakat Hutan Adat
6. Hutan Rakyat	Hutan lindung/Hutan lindung	Kayu industri	Koperasi dan Industri Masyarakat

Sumber: KLHK 2018.

Secara sederhana, berikut alur skema PS yang diusulkan dari masyarakat yang awalnya hanya bisa diusulkan kepada Menteri LHK, namun dalam perkembangannya kemudian juga bisa diusulkan lewat gubernur kepala daerah yang kemudian ditindaklanjuti oleh tim verifikasi bentukan gubernur oleh KLHK. Gambar di bawah ini bagan alir dua proses pengajuan Perhutanan Sosial untuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, dan Hutan Tanaman Rakyat.

pemanfaatan hutan atau pengelola hutan dengan calon yang akan bermitra (Adnan, dkk 2015), sehingga prosesnya sedikit berbeda sebagaimana tergambar dalam alur di bawah ini.



Gambar 23. Skema alur Perhutanan Sosial untuk Kamitraan Kehutanan.

Sumber: KLHK 2018.

Secara keseluruhan, argumentasi Presiden Joko Widodo di dalam menjalankan program Reforma Agraria cukup menarik untuk dilihat lebih detail. Ia meyakini perubahan tata kelola agraria tidak bisa hanya dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN semata, namun harus diambilalih "presiden" dalam pengertian koordinasi, sehingga saat ini RA menjadi tanggung jawab Kementerian Koordinator Ekonomi. Perpindahan ini menunjukkan orientasi RA menjadi persoalan pembangunan ekonomi, dan itu artinya negara memilih menjalankan kebijakan RA sebagai prioritas pembangunan ekonomi masyarakat calon penerima program. Walaupun demikian, secara teknis komando lapangan tetap dijalankan oleh KLHK dan ATR/BPN, sementara Menko Perekonomian hanya pada tataran kebijakan dan fungsi kontrol.

Pertanyaan besarnya, apakah 3 kebijakan RA yang melibatkan banyak stakeholder itu mampu berjalan seiring dan dalam track yang tepat? Secara kebijakan, ketiga program prioritas itu masih *on the track*, namun problemnya adalah persoalan prioritas bagi penyelenggara. Salah satu

contoh misalnya bagaimana ATR/BPN menjalankan kebijakan RA yang menjadi kewenangannya, dan hal itu sangat problematis tatkala pada saat yang sama ATR/BPN harus menyelesaikan pendaftaran tanah secara nasional yang juga menjadi prioritas pemerintah. Pada titik ini, problem utama adalah tingginya target yang ditetapkan pemerintah sementara SDM yang dimiliki tidak memadai untuk menjalankan kebijakan tersebut, sehingga menarik semua kekuatan (SDM) yang dimiliki oleh ATR/BPN untuk fokus pada program tersebut. Sialnya, pada saat yang sama RA juga menjadi program prioritas namun kalah perhatian sehingga fokus ATR/BPN tidak lagi ke persoalan RA. Hal yang sama juga dialami oleh KLHK, ketika program *inver* dijalankan, KLHK tidak memiliki SDM yang cukup untuk melakukan kerja-kerja lapangan melakukan inventarisasi dan Verifikasi, sehingga harus mengambil dari beberapa lembaga lain, dan ini tidak mudah selain anggaran juga lembaga lain tidak mudah melepaskan SDM yang dimiliki. Dan akhirnya yang terjadi, pada kedua lembaga tersebut mengalami pelambatan program Reforma Agraria.

C. Problem TORA dan Perdebatannya

Sudah sejak dekade yang lalu, Reforma Agraria dicita-citakan untuk diselesaikan secara cepat agar persoalan tanah tidak terus menerus menyisakan konflik di Indonesia. Era Susilo Bambang Yudhoyono kita mengenal dengan sangat familiar istilah RA 8-9 juta hektar di bawah komando Joyo Winoto sebagai kepala BPN (Setiawan, 370), namun kemudian gagal untuk dijalankan karena tidak terjadi kompromi antara BPN-KLHK dan kementerian Pertanian. Pada periode itu, salah satu penanda kegagalan RA adalah tidak terselesaikannya Rancangan Peraturan Presiden (RPP) tentang RA yang sudah beberapa kali hendak dibahas namun gagal terlaksana. Menjelang Era Yudhoyono berakhir, RA menguap, khususnya sejak 2012. Yudhoyono telah mengeluarkan program RA dari program unggulan yang akan dijalankan periode kepemimpinannya, dan menjalankan RA sebagaimana biasanya, *business as usual*. Janji untuk mendistribusikan tanah 9 juta hektar gagal dilaksanakan.

Naiknya Joko Widodo menjadi presiden pada tahun 2014 membawa semangat perubahan, diawali dengan kajian-kajian yang panjang, RA

masuk dalam Nawacita ke-3 sebagai Program Strategis Nasional. Agenda RA dan strategi membangun Indonesia dari pinggiran dimulai dari desa. Dalam pembangunan nasional, RA dianggap penting sebagai pondasi bagi kebijakan ekonomi nasional yang berkaitan dengan upaya pemerataan pembangunan, pengurangan kesenjangan, penanggulangan kemiskinan, dan penciptaan lapangan kerja di pedesaan. Langkah ini tidak mudah, namun usaha ke arah tersebut diberikan jalannya, di antaranya langkah pertama yang dilakukan Jokowi adalah membangun infrastruktur kelembagaan. BPN diubah menjadi kementerian, sehingga langkah dan jangkauannya sama dengan kementerian lainnya. Peningkatan dari kepala badan ke kementerian merupakan lompatan besar bagi ATR/BPN dan merubah persepsi kelembagaan lain terhadap persoalan agraria. Walaupun ada banyak pertanyaan atas perubahan itu, karena BPN selama ini dianggap hanya memiliki peran sebagai lembaga yang mendaftarkan tanah. Perubahan besar itu menunjukkan bahwa apa yang selama ini menjadi fokus BPN yakni pendaftaran tanah, kini mau tidak mau harus mengurus persoalan agraria secara luas, karena 1/3 lebih bumi Indonesia menjadi persoalan yang harus diurus ATR/BPN. Itu artinya, kebijakannya tidak semata mendaftarkan tanah, tetapi bagaimana menyelesaikan “keruwetan” persoalan agraria secara nasional, dan itu artinya dibutuhkan kerjasama dengan kementerian lain, khususnya KLHK untuk bersinergi dalam menjalankan beberapa program strategisnya.

Dalam Nawacita Presiden Jokowi, kata yang paling mentereng adalah “negara hadir” dan “membangun Indonesia dari pinggiran”. Dua frasa itu tampaknya menjadi kunci di dalam menjelaskan program strategis ATR/BPN dan beberapa agenda RA di kementerian lain. Yang dibutuhkan pertama memang perhatian dan keberpihakan, sehingga setiap kementerian hendak menunjukkan atensi dari Nawacita, namun sayang dalam beberapa hal tampak kerepotan akibat tidak menyiapkan *road map* secara baik dan menyiapkan SDM secara memadai. Di luar itu, di ATR/BPN misalnya, fokusnya lebih pada legalisasi aset dan cenderung menafikan program lain, karena legalisasi dianggap program yang paling konkrit dan rasional untuk dilakukan. Namun menjadi sayang, lembaga yang besar hanya disibukkan persoalan administrasi pertanahan.

Lalu apa sebenarnya yang disebut Program Strategis Reforma Agraria? Skema diawal (gambar 1) menunjukkan perjalanannya agar bisa didudukkan secara gamblang bagaimana RA masuk dalam kebijakan Jokowi di ATR/BPN dan KLHK. Penulis mencoba untuk menjelaskan apa yang dibayangkan oleh para pengambil kebijakan dan apa sebenarnya problemnya serta bagaimana dinamikanya di lapangan. Dalam konteks skema dan model kebijakan RA dari periode ke periode, pelaksanaan RA di Indonesia mengalami dinamika yang cukup menarik, setidaknya terjadi banyak perdebatan dan tekanan dari petani, NGO, dan akademisi. Inti perdebatannya diletakkan dalam konteks bahwa Indonesia dianggap belum pernah secara serius menjalankan RA. Hal ini selalu menghiiasi perdebatan tiap rezim berganti dan selalu mendapat respons yang berbeda pada masing-masing rezim yang berkuasa.

Selain kelembagaan yang baru saja terbentuk sesuai Perpres 86 tahun 2018 yakni Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) dan belum berjalan secara efektif karena baru dibentuk ditingkat provinsi dan sebagian di tingkat kabupaten/kota, problem utama RA di ATR/BPN adalah TORA. Tora menjadi persoalan utama karena ATR/BPN tidak mampu secara "mandiri" menemukan TORA untuk didistribusikan kepada masyarakat yang berhak dalam jumlah yang memadai. Oleh karena itu, tidak heran jika ATR/BPN selalu mengandalkan kementerian lain untuk mendapatkan TORA, dalam hal ini KLHK sebagai pihak yang dianggap memiliki lahan cukup luas untuk dilepaskan dari kawasan hutan. Namun, di lapangan tidak selalu persoalan TORA, bahwasannya di ATR/BPN juga terdapat banyak objek TORA baik dari tanah kelebihan maksimum dan *absentee* serta tanah terlantar atau tanah bekas hak (HGU dan HGB), akan tetapi, ATR/BPN memiliki kendala politis dan psikologis untuk mendapatkan tanah tersebut. Untuk tanah kelebihan maksimum dan *absentee*, tidak menjadi fokus dan prioritas, atau lebih tepatnya tidak memiliki cukup keberanian bermain dengan tanah-tanah yang masih menjadi "hak orang lain". Hanya pada HGU dan HGB yang tidak diperpanjang saja yang memungkinkan untuk dikerjakan, dan itu harus menunggu *clear and clean*.

Kementerian ATR/BPN tidak memiliki kebijakan yang tegas terhadap

HGU yang menyimpang dan terlantar, bahkan untuk HGU habis kadang masih diberikan kesempatan untuk memperpanjang atau pembaharuan haknya, padahal lahan di atasnya terjadi konflik dengan masyarakat. Terkait HGU habis sejauh ini ATR/BPN belum memiliki kebijakan yang konkrit bagaimana menatanya, masih berpedoman pada turunan dari UUPA, yakni PP No. 40 Tahun 1996 dan Permen ATR/BPN No. 7/2017. Kebijakan ATR/BPN Masih sebatas sesuai prosedur dan belum ada upaya untuk menyelesaikan terhadap HGU yang bermasalah dan menjadi sumber konflik, kecuali tanah yang dialokasikan 20% untuk plasma bagi usulan HGU baru. Sejak diberlakukan Permen ATR/BPN 7/2017, Kem. ATR/BPN berusaha menetapkan kebijakan alokasi lahan 20% untuk masyarakat yang berhak. Khusus untuk perpanjangan dan pembaharuan HGU yang dulu ketika memperoleh hak belum menyerahkan 20% lahan kepada masyarakat, wajib menjalankan kebijakan tersebut.

Kedudukan HGU dianggap kuat, karena terkait hak yang langsung diatur di dalam undang-undang (UUPA Pasal 28-33). Kedudukan yang kuat atas Hak Guna Usaha menyebabkan keraguan ATR/BPN dalam mengambil kebijakan dalam setiap penyimpangan-penyimpangan, baik ditelantarkan maupun penggunaan yang tidak sesuai peruntukannya. Pengalaman menunjukkan, ATR/BPN beberapa kali mengalami kekehlahan ketika digugat oleh pemilik HGU dalam kasus penetapan tanah terlantar (Sarjita, dkk., 2016).

Terkait perdebatan penafsiran TORA yang ditetapkan oleh KLHK, ada 7 kriteria yang dikeluarkan dan 2 menjadi perdebatan antara KLHK dan ATR/BPN. Pertama TORA kriteria 1 dengan alokasi 20% pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan, kedua kriteria 2 yakni Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK), dan ketiga adalah kriteria 4-6 PPTKH. PPTKH tidak semua diperdebatkan namun belum bersepaham sejauhmana inver dilakukan untuk hak milik masyarakat dengan skema hak individu (terutama pemukiman, Fasum-Fasos, dan lahan garapan) dan skema Perhutanan Sosial. Dalam sub bab berikutnya, penulis berusaha mengurai dan mendudukan persoalan tersebut dari sisi problem hukum dan praktik kebijakan di lapangan. Kajian ini bepretensi untuk menjawab bagaimana logika berfikir ATR/BPN dan KLHK dengan melihat substansi persoalan yang diperdebatkan dan bagaimana menemukan titik temunya.

D. TORA dan Tujuh Kriteria yang Diperdebatkan

Dari tiga SK terkait TORA yang sudah dikeluarkan oleh KLHK, SK No. 180/2017, SK No. 3154/2018, dan SK No. 8716/2018 telah mengalami perubahan, baik luasan maupun lokasi, akan tetapi tidak signifikan. Terhadap SK tersebut, terjadi perbedaan pemahaman pada masing-masing pihak dalam menangkap pesan yang disampaikan oleh KLHK. Dalam banyak rapat-rapat resmi, Menteri LHK menyampaikan bahwa sebagian dari SK tersebut adalah SK "pelepasan" kawasan hutan, dan itu diamini oleh ATR/BPN, khususnya direktorat landreform. Hal itu pula yang membuat mereka melakukan kajian secara mendalam ketika pertama kali SK No. 180 terbit untuk menjelaskan kedudukan tanahnya agar bisa diperjelas dan dikelompokkan berdasarkan eksisting di lapangan. Akan tetapi ketika hendak dilandungkan ke daerah, Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) "menolak", karena menganggap yang dikeluarkan oleh Menteri LHK bukan pelepasan, namun Peta Indikatif yang terus diperbaharui (6 bulan sekali) dan verifikasi lapangan, sehingga ATR/BPN harus melakukan cek ke lapangan terlebih dahulu bersama BPKH untuk melakukan verifikasi dan memastikan keberadaan lahannya.

Menurut Kepala BPKH II Sumatera Selatan, bahwa dari Peta Indikatif tersebut, KLHK kemudian membentuk Tim Terpadu (Timdu) sesuai Peraturan Menteri KLHK No. 17 Tahun 2018. Intinya, pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK) untuk TORA harus "melewati" kajian dan penelitian dari Timdu (Pasal 8). Timdu melakukan pengolahan dan analisis data dan membuat rekomendasi pencadangan pelepasannya. Tim ini bekerja berdasarkan Peta Indikatif yang dikeluarkan oleh KLHK (sampai akhir tahun 2018 sudah dicadangkan sekitar 1 juta hektar dalam bentuk indikatif). Timdu 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 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 kajan Timdu, mana saja lahan-lahan yang direkomendasikan dan dicodangkan 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 1, begitu juga untuk lahan transmigrasi ada mekanisme yang cukup jelas. Lain halnya, TORA yang bersumber dari alokasi 10% 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 j0 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 "mengambil" 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 10% 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.⁹ 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 kepelanya, tetapi kehutan 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 10% 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 10 persen sudah pelepasan, sehingga tinggal ditindaklanjuti oleh ATR/BPN. Namun persoalannya, dalam peta indikatif tidak menyebutkan termasuk petanya, di mana lahan dengan angka 10%

⁹ Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) mempunyai tugas melaksanakan pengukuhan kawasan hutan, persiapan bahan perencanaan kehutanan wilayah, persiapan data perubahan fungsi serta perubahan status/perumusan 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.¹⁶ 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	417.685*	381.731	375.123	387.994	422.667
2	Daftar Produk yang dapat Dikonversi (DOK) berstatus tidak produktif	1.224.139				
3	Program pemerintah untuk pencadangan pemukiman sawah baru	166.504				
4	Pemukiman Transmigrasi berbasis lahan hutan yang sudah mendapatkan persetujuan pemerintah	582.882	41.367	58.788	108.048**	290.579**
5	Pemukiman, Desa dan Desa Madya	692.835				
6	Lahan perapian berupa sawah dan tanah rakyat	1.118.965				
7	Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama	67.028	224.292	224.292	290.579**	290.579**
Jumlah		6.949.737	787.390	358.123	776.640	977.824,31

* Merupakan 10% 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. 3254/Men.LHK-PKTL/KUH/PLA.1/5/2018 seluas ± 4.949.737 ha. Yang

¹⁶ KLHK mengklaim, realisasi angka 10% tersebut tersebar di Provinsi Gorontalo, Kalbar, Kaltel, Kalteng, Papua, Papua Barat, Riau, Sulteng, Kepri, Maluku, Maluku Utara, Sumel, Sambar, Sultra. Luas Areal Pelepasan 2.123.333,46 Ha; dan 10% dari areal pelepasan berarti 422.667 HA. Data KLHK terakhir juga menyebutkan nama-nama perusahaan, total terdapat 108 perusahaan yang harus menyediakan alokasi 10%. Jika data tersebut benar, ATR/BPN tinggal memindahkan data-data yang diberikan oleh KLHK.

sering menjadi perdebatan adalah kolom tentang realisasi, karena dalam SK No. 3154 disebutkan 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 3 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 (komunikasi 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. 8/2015. 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 membangunkan 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 10% dari areal pelepasan sekitar 412.667 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 Yaelianto 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 10% 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 Perpres 88/2017, yang sarasannya 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 1.690.317 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 mewadahi 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 diikutkan 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 3 bagaimana mekanisme kerjanya, bagaimana pengelolaannya, 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 dijalanannya.

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 menjalanannya. Akibat, 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 meminim-

malisir hal-hal yang terjadi, khususnya yang berkaitan langsung dengan persoalan masyarakat. Pilihan-pilihan kebijakan yang dihadirkan harapannya mampu mengurangi resiko konflik tenurial yang lebih besar sambil menata pengelolaan kawasan hutan secara berkeadilan.

A. Konflik Penguasaan Tanah Kawasan Hutan

Hutan merupakan satu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan (UU Nomor 41 Tahun 1999). Berdasarkan fungsinya hutan di Indonesia dapat dikategorikan menjadi hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi. Hutan konservasi merupakan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Di dalam hutan konservasi terdapat beberapa kawasan yakni kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam dan taman buru yang pengaturannya lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Pengelolaan hutan yang sangat luas dengan berbagai perbedaan kepentingan terhadap pemanfaatan hutan seringkali memicu terjadinya permasalahan dalam pengelolaan, penguasaan, dan pemanfaatan kawasan hutan. Konflik penguasaan tanah kawasan hutan merupakan salah satu permasalahan besar di beberapa negara berkembang salah satunya adalah di Indonesia yang memiliki luas hutan mencapai 29.673.382 Ha² (BPS 2018). Konflik tanah menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) No. 11 Tahun 2016 merupakan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.

Konflik yang terjadi pada kawasan kehutanan di Indonesia menduduki peringkat ke lima dari tujuh urutan konflik yang dikelompokkan oleh Konsorsium Pembaharu Agraria/KPA (pengelompokan berdasarkan sektor konflik), dimana urutan tertinggi konflik terjadi pada konflik sektor perkebunan, urutan kedua konflik terjadi pada sektor properti,

ketiga konflik sektor pertanian, keempat konflik pertambangan, dan kelima adalah kehutanan (KPA 2018). Pada akhir tahun 2018 hasil kajian KPA menyebutkan bahwa konflik di Indonesia dalam satu tahun mencapai 410 konflik dengan luasan mencapai 807.177,613. Data kejadian konflik yang terekam oleh KPA terkait sektor kehutanan di tahun 2018 sejumlah 19 kejadian konflik (menurun jauh jika dibandingkan tahun 2017) yang tersebar di wilayah Indonesia (KPA 2018). Meskipun jumlah kejadian konflik kehutanan di tahun 2018 pada urutan kelima akan tetapi luasan lahan yang terdampak sangatlah luas. Konflik penguasaan dan perebutan kawasan hutan ini sudah mengakar dan belum mampu diselesaikan secara tuntas hingga kini dikarenakan banyaknya masyarakat yang terlibat, banyaknya lembaga/instansi/stakeholder terkait, banyaknya peraturan yang mengatur dan saling tumpang tindih, tipologi konflik yang berbeda-beda sehingga solusinya juga berbeda, serta kondisi lahan yang sangat luas yang diperebutkan dalam konflik.

Permasalahan penguasaan tanah kawasan hutan yang tersebar di beberapa provinsi di Indonesia sudah terjadi sejak zaman penjajahan yakni dengan dimulainya ekspansi perkebunan skala besar dengan jenis tanaman komoditas tertentu (cengkeh, merica, pala, tembakau, teh, karet, dsb.) yang menjadi pundi-pundi kekayaan bagi Belanda (Ambarwati 2018). Konflik penguasaan kawasan hutan khususnya di Jawa yang terjadi pada masa penjajahan Belanda dikarenakan Pemerintahan Kolonial Belanda menetapkan hutan yang dipisahkan dari lahan hutan serta pembatasan terhadap akses masyarakat desa terhadap kawasan hutan dan hasil hutan yang sebelumnya menjadi sumber penopang kehidupan masyarakat desa. Sistem pengelolaan kawasan hutan yang diterapkan oleh Belanda ini sebagian besar diadopsi oleh Pemerintahan Indonesia pasca kemerdekaan dalam mengatur kawasan hutan, salah satunya sistem register yang diterapkan Pemerintahan Indonesia dalam mengelola kawasan hutan (Peluso 1994).

Selanjutnya konflik penguasaan tanah kawasan hutan perlahan semakin meluas sejak pemerintah mengatur kawasan hutan dengan konsep teritoriisasi. Kementerian Kehutanan merujuk pada Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dimana berdasarkan pera-

turan tersebut selanjutnya Kementerian Kehutanan menyatakan bahwa dua pertiga dari luas total tanah di Indonesia merupakan kawasan hutan negara (Sirait 2017). Penetapan luas kawasan non-hutan yang hanya meliputi sepertiga luas wilayah Indonesia dengan jumlah penduduk mencapai 256 juta jiwa, dan dengan sistem penguasaan tanah yang sangat timpang tentunya belum mampu memenuhi kebutuhan ketersediaan lahan bagi setiap penduduk. Keterbatasan negara dalam hal pengelolaan, pengawasan serta pemanfaatan kawasan hutan dengan luas wilayah mencapai 29.673.382 hektar⁴ mengakibatkan negara tidak mampu mengelola kawasan hutan. Keterbatasan ini hingga akhirnya berimplikasi terhadap sistem pengelolaan dan penguasaan kawasan hutan dimana negara menyerahkan pengusahaan kawasan hutan kepada beberapa pengusaha/pemodal baik pengusaha skala kecil maupun skala besar. Hal inilah yang menjadi awal mula konflik meluas dan menjadikan konflik antara pengusaha/pemodal dengan masyarakat terjadi di berbagai wilayah semakin meningkat (Sumardjono, Simarmata, Wibowo 2008). Selain konflik dengan pengusaha dan pemodal, konflik pengelolaan kawasan hutan juga banyak terjadi antara masyarakat dengan perhutani yang terjadi di sebagian besar hutan negara di Jawa (Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, Banten) serta konflik masyarakat dengan PTPN (PT Perkebunan Nusantara) yang terjadi di luar Pulau Jawa. Menurut Bertos dan Wher (2002) bahwa konflik yang terjadi antara masyarakat dengan Perhutani banyak disebabkan karena adanya perbedaan tujuan dan perbedaan peran antara masyarakat dengan perhutani dalam pengelolaan sumberdaya hutan serta dikarenakan perebutan terkait sumberdaya alam yang ada pada kawasan hutan.

Kemiskinan dan ketimpangan yang terjadi dari masa penjajahan, Orde Lama, Orde Baru hingga ketimpangan yang terjadi saat ini menjadikan masyarakat semakin terpinggirkan dan menjadikan mereka memanfaatkan kawasan hutan sebagai sumber penghidupan. Meskipun jika dilihat dari sejarah menunjukkan bahwa penguasaan kawasan hutan oleh masyarakat sudah ada sejak sebelum zaman kemerdekaan, sehingga sebelum negara Indonesia merdeka masyarakat sebenarnya sudah menduduki kawasan hutan sejak lama. Bahkan dari kajian yang dilakukan

Cifor oleh Wiyono dkk (2006) menunjukkan bahwa sebelum Indonesia merdeka rakyat telah diberikan izin oleh negara untuk tinggal dan memanfaatkan kawasan hutan. Keberadaan mereka yang sudah tinggal sejak lama dalam kawasan hutan juga membantu Indonesia dalam menyumbangkan berbagai kebutuhan logistik bagi perjuangan kemerdekaan.

Bagi masyarakat yang tinggal di sekitar hutan atau di dalam kawasan hutan menjadikan hutan sebagai sumber utama kehidupan untuk dimanfaatkan sebagai berikut: (1) kayu sebagai bahan membangun rumah untuk tempat tinggal, dapat pula dimanfaatkan sebagai bahan kayu bakar, bahan utama untuk membuat peralatan/mebel dengan harga yang cukup mahal; (2) hutan juga menyimpan berbagai jenis tanaman obat yang cukup mujarab dan digunakan oleh masyarakat sebagai pengobatan alami, selain itu hutan juga menyimpan berbagai jenis tanaman pangan seperti umbi-umbian, biji-bijian, buah-buahan, serta berbagai hewan yang dapat diburu untuk dijadikan bahan makanan; (3) hutan menyimpan berbagai jenis tanaman yang dapat dimanfaatkan untuk pakan ternak dan padang penggembalaan; (4) hutan merupakan hamparan lahan yang sangat luas yang dapat dijadikan sebagai tempat bercocok tanam bagi masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan (Simoni 2004).

Pertumbuhan penduduk dan pembangunan yang terus melesat dengan mengesampingkan kepentingan masyarakat kecil tidak hanya menjadikan masyarakat semakin terpinggirkan, namun juga menjadikan mereka harus masuk ke dalam kawasan hutan. Upaya perlindungan kawasan hutan dengan menetapkan beberapa kawasan hutan menjadi kawasan lindung dan/atau kawasan konservasi tanpa disertai dengan kajian terlebih dahulu terhadap apa yang ada di dalam hutan menjadikan permasalahan dan pengaturan dalam kawasan hutan semakin rumit. Ketidakterlibatan masyarakat dalam merumuskan sebuah kebijakan terkait pengaturan kawasan hutan serta ketidakhadiran masyarakat dalam menjaga hutan menjadikan kondisi permasalahan dalam penguasaan tanah kawasan hutan serta perlawanan masyarakat terhadap pemanfaatan kawasan hutan semakin tinggi (Sumardjono, Simarmata, Wibowo 2018).

Perbedaan pandangan antara negara dengan masyarakat kawasan hutan yang berujung memicu permasalahan pada kawasan kehutanan berdasarkan pada konflik yang telah terjadi, serta beberapa kebijakan yang dahulu diterapkan negara pasca kemerdekaan dalam mengelola kawasan hutan di antaranya disebabkan perbedaan persepsi yakni: 1) bahwa negara memiliki pandangan dan menganggap jika hutan merupakan lahan dan hamparan yang hanya ditumbuhi pepohonan serta tempat ekosistem bagi satwa, kebijakan yang diterapkan oleh negara pasca kemerdekaan seringkali menganggap bahwa hutan yang tersebar di berbagai wilayah tidak berpenghuni. Keterbatasan negara, minimnya sumber daya manusia, keterbatasan teknologi pada masa pasca kemerdekaan menyebabkan negara hanya melakukan deliniasi batas hutan tanpa melakukan identifikasi terhadap apa yang ada di dalam hutan; 2) kebijakan negara yang telah diputuskan terkadang melakukan tindakan yang sifatnya sepihak dengan mengatasnamakan kepentingan umum, kepentingan peningkatan perekonomian bangsa dan kepentingan pembangunan; 3) Negara terkadang menganggap bahwa masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan merupakan perusak hutan dan menganggap masyarakat kawasan hutan sering melakukan tindakan kriminal; 4) Negara dalam menerapkan kebijakan terkait pengelolaan kawasan hutan pada beberapa lokasi tidak mengindahkan kearifan lokal yang sudah berlangsung secara turun temurun, kondisi ini mengakibatkan masyarakat yang sudah tinggal lama dalam kawasan hutan resisten dan mereka tidak menjadi bagian dalam kebijakan yang telah dirumuskan; 5) Negara menganggap bahwa persoalan yang ada dalam masyarakat hutan segala penggantian kerugian dapat dilakukan hanya semata-mata terkait aspek materiil saja tanpa memikirkan bagaimana kondisi sosial, keberlanjutan ekonomi dan budaya yang sudah terbangun (Wiyono, dkk 2006). Perbedaan pandangan yang cukup mendasar inilah yang menjadikan gesekan dan pemicu adanya permasalahan dalam pengelolaan kawasan hutan.

Selain perbedaan pandangan sebagaimana tersebut di atas, pengusiran dan pengusiran kepada masyarakat yang sudah tinggal sejak lama di kawasan hutan melalui cara kekerasan menyebabkan lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap negara. Tindakan ini tentunya bertentangan

dengan mandat Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan pada pasal 23 dimana pemanfaatan hutan diutamakan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestarian hutan. Sementara beberapa kebijakan yang telah dilakukan dalam pengelolaan kawasan hutan terkadang hanya menciptakan kesejahteraan bagi sekelompok orang dan sekelompok golongan kaum elit tertentu.

Sebagai negara, di Indonesia terdapat berbagai masyarakat adat dengan jumlah 2.332 komunitas dengan hukum adat yang sudah berlaku secara turun temurun. Sementara komunitas adatnya memiliki kearifan lokal untuk menjaga kestabilan kawasan hutan. Dengan adanya peraturan yang mengikat dan menyamaratakan aturan perlindungan kawasan hutan secara sama rata bagi seluruh kawasan mengakibatkan aturan hukum adat yang sudah diterapkan oleh masyarakat menjadi luntur (www.aman.or.id). Dahulu beberapa masyarakat adat memiliki kearifan lokal untuk melindungi kawasan hutan dengan mengatur apabila akan menebang pohon diwajibkan untuk menanamnya minimal 1 pohon terlebih dahulu dengan jangka waktu tertentu. Selain aturan tersebut, beberapa masyarakat adat memiliki aturan dan pemahaman yang sudah terwariskan dari pendahulu mereka untuk melindungi beberapa kawasan sebagai area penyimpanan cadangan air untuk tidak dimanfaatkan dan dilarang menebang pohon di kawasan tersebut. Namun dengan adanya aturan baru yakni tidak diizinkan masyarakat memanfaatkan hasil hutan menjadikan mereka tidak lagi menerapkan kearifan lokal yang telah ditetapkan secara turun temurun. Kondisi ini pada akhirnya menjadikan masyarakat melakukan tindakan penyerobotan, perlawanan, dan perusakan kawasan hutan apabila pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah sedang lengah (Redi 2014). Kajian yang dilakukan Aliansi Masyarakat Hukum Adat Nusantara (AMAN) (2013) menyebutkan bahwa di Indonesia terdapat kurang lebih 40 juta hektar tanah ulayat yang kondisi eksistingnya mengalami tumpang tindih dengan kehutanan.

Permasalahan dan ketidakjelasan terhadap penguasaan tanah kawasan hutan dapat pula terjadi karena berakhirnya masa Hak Penguasaan Hutan (HPH) oleh perusahaan tertentu. Dari beberapa temuan

di lapangan menyatakan bahwa beberapa perusahaan yang habis masa berlaku HPH nya banyak yang meninggalkan bekas kawasan HPH dan dibiarkan terlantar begitu saja. Kekosongan terhadap siapakah pengelola dan pihak yang bertanggungjawab terhadap bekas lahan HPH tersebut serta lemahnya pengawasan oleh pemerintah menjadikan lahan bekas kawasan HPH sebagai sasaran empuk bagi pihak lain untuk melakukan budidaya/penguasaan dan pengusahaan terhadap bekas HPH tersebut. Ketika penguasaan kawasan eks. HPH sudah dikuasai oleh banyak pihak maka akan bermasalah jika akan dilakukan penertiban dan pengembalian status HPH. Habisnya masa pengelolaan HPH ini hampir sama dengan kasus tanah terlantar yang diakibatkan oleh telah habisnya masa pengelolaan HGU atau ketidakmampuan pengelolaan yang dilakukan pemegang HGU terhadap seluruh areal perolehan HGU sehingga menjadikan area yang tidak dikelola tersebut menjadi sasaran empuk bagi perebutan penguasaan lahan oleh pihak lain. Perbedaannya hanyalah ketika HPH menjadi kewenangan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup sementara HGU menjadi ranah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.

Beberapa konflik penguasaan tanah pada kawasan hutan juga dipicu oleh masuknya komoditas tanaman baru di era tahun 1980-an yakni tanaman kelapa sawit. Komoditi ini terbukti menjanjikan bagi peningkatan keuntungan dan pendapatan bagi masyarakat maupun pengusaha perkebunan skala kecil maupun skala besar. Usaha perkebunan kelapa sawit yang sangat menggiurkan inilah yang menyebabkan masyarakat maupun perusahaan/pemodal melakukan ekspansi secara besar-besaran untuk meluaskan lahan garapan kelapa sawit. Keterbatasan lahan untuk perkebunan di luar kawasan hutan yang diperebutkan oleh banyak pihak dan sudah tidak tersedianya lahan menyebabkan sebagian dari kawasan hutan yang statusnya sebagai hutan lindung maupun hutan konservasi menjadi sasaran bagi perluasan perkebunan. Sebagaimana data KPA menunjukkan bahwa konflik perkebunan yang terjadi di luar kawasan hutan ataupun di dalam kawasan hutan mencapai luasan hingga 591.640,32 hektar (73%). Dimana perkebunan kelapa sawit menduduki prosentase tertinggi terhadap konflik perkebunan baik luasan maupun jumlah konfliknya (KPA 2018). Sumarjono, Sumarmata, dan Wibowo

(2018) menyebutkan bahwa budidaya tanaman kelapa sawit yang berada dalam kawasan hutan di seluruh Indonesia mencapai luasan hingga 3,5 juta Ha yang terdiri atas 1,5 juta Ha yang kemungkinan dibudidayakan masyarakat atau pemodal yang mempekerjakan masyarakat karena luasnya di bawah 25 Ha, sementara sisanya yakni 2 juta Ha merupakan lahan kelapa sawit yang diusahakan oleh perusahaan.¹ Sementara data KPA menunjukkan bahwa dari seluruh luasan total usaha perkebunan kelapa sawit yang tersebar di wilayah Indonesia sebanyak 32% dikuasai oleh perusahaan dan pemodal skala besar yakni Sinar Mas Group, Salim Group, Jardine Matheson Group, Wilmar Group, dan Surya Dumai Group (KPA 2017).

B. Alih Fungsi Hutan di Sumatera [Selatan]

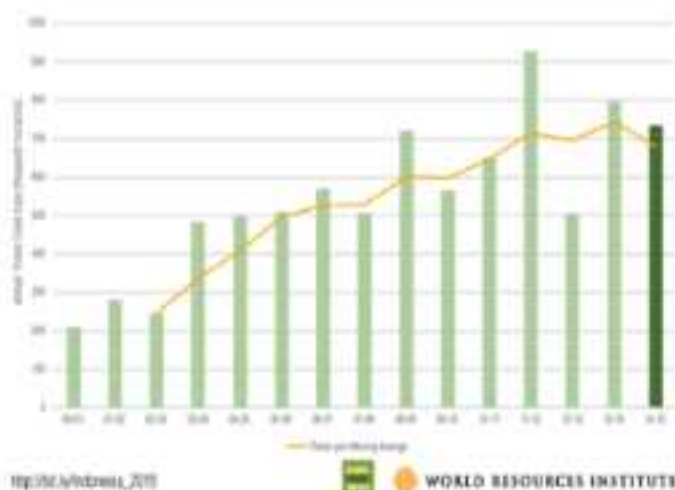
Sumatera merupakan salah satu pulau dimana penurunan luas kawasan hutannya mengalami percepatan dari tahun ke tahun. Selama kurun waktu 16 tahun yakni dari tahun 2000 hingga 2016 penurunan luas kawasan hutan di Sumatera mencapai 1,9 juta Hektar. Penurunan yang cukup drastis ini disebabkan oleh adanya ekspansi secara besar-besaran oleh perusahaan, pemodal, ataupun masyarakat yang digunakan untuk usaha perkebunan monokultur (kelapa sawit), usaha pertambangan, dan usaha berbagai tanaman industri. Kondisi inilah yang mengakibatkan terjadinya alih fungsi kawasan hutan menjadi kawasan non-hutan sangat tinggi di Sumatera (kompas.com). Sumatera Selatan juga mengalami laju deforestasi yang cukup tinggi, data statistik kehutanan menunjukkan bahwa dalam kurun waktu satu tahun yakni dari tahun 2013 hingga tahun 2014 deforestasi yang terjadi mencapai $\pm 1.853,5$ Ha/tahun. Sementara untuk kawasan non hutan yakni pada kawasan Area Penggunaan Lainnya (APL) deforestasi yang terjadi mencapai luasan $\pm 673,8$ Ha/tahun (Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan 2018). Angka itu meningkat pesat

¹ Dalam kajian tersebut, Sumarjo belum merinci secara detail apakah perusahaan yang maruk dalam kawasan hutan sudah mengantongi hak/izin atau tidak berizin. Angka yang muncul menurut perkiraan berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan di lapangan.

pada tahun 2014-2015, menjadi 270.929,3 Ha/tahun dan 19.744,2 Ha/tahun untuk APL. Setahun kemudian 2015-2016 deforestasi terkoreksi menjadi 3.106,6 Ha/tahun dan 1.204,8 Ha/tahun untuk APL. Sementara deforestasi tahun 2016-2017 untuk wilayah hutan kembali naik menjadi 17.420,6 Ha/tahun dan 4.848,7 Ha/tahun untuk APL (Subbagian Data dan Informasi, Dirjen Planologi KLHK 2016 dan 2017).

Permasalahan alih fungsi lahan kawasan hutan yang terus berlangsung setiap tahun, meningkatnya emisi carbon yang diakibatkan karena semakin menipis dan rusaknya lahan gambut serta meningkatnya gas rumah kaca mengakibatkan perubahan iklim, degradasi lingkungan, serta bencana di berbagai lokasi khususnya bencana terkait fenomena hidro-meteorologis (bencana banjir, longsor, banjir bandang, kekeringan, kebakaran hutan dan lahan, gelombang pasang, abrasi, banjir rob, angin puting beliung, dsb). Kondisi yang cukup kritis ini khususnya terkait kondisi lahan gambut dan hutan alam kemudian disikapi oleh pemerintahan dengan dilakukannya moratorium terhadap pemberian izin usaha pada kawasan hutan dan lahan gambut, melalui Instruksi Presiden No. 10 tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Upaya ini cukup mampu mengendalikan dan menunda secara legal terhadap berbagai pengajuan izin baru yang dilakukan oleh pengusaha ataupun pemodal, akan tetapi belum cukup mampu mengendalikan deforestasi dan degradasi lahan gambut yang dilakukan secara *illegal*. Hal ini ditunjukkan berdasarkan data dan kajian yang dilakukan oleh Global Forest Watch (2017) melalui analisis data citra satelit menyebutkan bahwa dengan adanya moratorium kawasan hutan yang telah berlangsung selama 6 tahun yakni dari tahun 2011 hingga 2017 masih ditemukan adanya penurunan tutupan lahan kawasan hutan. Penurunan yang cukup drastis terjadi pada tahun 2012 yakni terjadi perubahan alih fungsi lahan hutan seluas 928.000 hektar. Di tahun 2013 angka penurunan tutupan hutan pada kawasan hutan dapat ditekan, namun kembali mengalami kenaikan perubahan alih fungsi hutan di tahun 2014 seluas 796.500 hektar dan di tahun 2015 mencapai angka yang sama yakni seluas 735.000 Ha. Penurunan luas lahan hutan ini disebabkan karena masih lemahnya sistem

pengawasan dan monitoring terhadap hutan primer dan lahan gambut di Indonesia (Wijaya, Jualiane, Firmansyah, Payne 2017). Gambar yang menunjukkan grafik penurunan luas tutupan lahan pada kawasan hutan disajikan pada grafik 1 berikut:



Gambar 14. Grafik Hilangnya Tutupan Hutan di Indonesia Tahun 2000 - 2013

Sumber: World Resources Institute (<http://wri-indonesia.org/id/blog/>)

Grafik di atas menunjukkan bahwa perubahan alih fungsi lahan pada kawasan hutan di Indonesia semakin meningkat, dan puncaknya terjadi pada tahun 2011 hingga 2012. Dengan diterbitkannya Inpres No. 10 Tahun 2011 penekanan terhadap laju alih fungsi kawasan hutan dapat diturunkan pada tahun 2012 hingga tahun 2013, namun kembali mengalami kenaikan laju perubahan tutupan hutan di tahun 2013. Kajian yang dilakukan WRI menunjukkan bahwa luas lahan hutan yang mengalami penurunan sangat drastis terjadi di Kalimantan, sementara di Sumatera penurunan tutupan lahan masih di bawah Kalimantan. Ekspansi perkebunan kelapa sawit yang sangat massif oleh pihak perkebunan, pengusaha, pemodal, dan masyarakat di Kalimantan maupun di Sumatera dimulai pada tahun 2005. Kajian yang dilakukan Cifor menunjukkan hingga tahun 2013 kondisi penurunan luasan hutan di Kalimantan dilaporkan mencapai hampir sebagian dari luas hutan yakni mencapai angka 323.000 hektar (Wijaya, Jualiane, Firmansyah, Payne 2017).

C. Sejarah dan Kondisi Hutan di Sumatera Selatan

Kawasan Hutan di Sumatera Selatan secara yuridis telah ada sejak zaman penjajahan Belanda dimana pada saat itu dikenal dengan sistem register. Provinsi Sumatera Selatan termasuk di dalamnya Bangka Belitung terdiri atas 52 register berupa hutan tutupan. Pasca Indonesia merdeka pengelolaan kawasan hutan saat itu berada di bawah Kementerian Pertanian, dan pengukuhan terhadap kawasan hutan pertama kali dilakukan pada tahun 1982 dengan luas hutan di Sumatera Selatan seluas kurang lebih 4.624.930 Ha (Bangka Belitung masih menjadi satu kesatuan dengan Sumatera Selatan) yang disahkan melalui Keputusan Menteri Pertanian Nomor 925/Kpts/Um/12/1982. Selanjutnya Kawasan hutan ditata kembali dengan melibatkan beberapa pihak melalui skema Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang dituangkan dalam Rencana Pengukuhan dan Penatagunaan Hutan (RPPH). Melalui mekanisme tersebut maka luas kawasan hutan di Sumatera Selatan menjadi bertambah kurang lebih seluas 5.224.632 Ha yang ditetapkan melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 410/Kpts-11/1986 (Dinas Kehutanan 2018).

Dengan adanya regulasi terkait undang-undang tata ruang yang pertama yakni Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 maka Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan melakukan upaya Paduserasi kawasan hutan. Hasil dari kebijakan dan kajian Paduserasi tersebut mengakibatkan perubahan terhadap luas hutan menjadi $\pm$ 4.426.837 Ha yang selanjutnya ditetapkan melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 76/Kpts-II/2001. Belum genap satu tahun setelah terbit keputusan tersebut, Kepulauan Bangka Belitung mengajukan pemekaran menjadi provinsi yang berdiri sendiri, kondisi ini tentunya mengakibatkan berkurangnya luas hutan di Sumatera Selatan seluas kurang lebih 657.530 Ha.

Selanjutnya dengan terbitnya UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang yang mengamanatkan bahwa perubahan kawasan hutan hendaknya dilaksanakan terlebih dahulu selanjutnya terhadap perubahan yang dilakukan baru dapat diintegrasikan dalam penyusunan pola rencana tata ruang provinsi/kabupaten. Untuk menindaklanjuti peraturan tersebut maka Kementerian Kehutanan mengin-

struksikan untuk membentuk Tim Terpadu² melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK-709/Menhut-VII/2011. Tugas yang diampu oleh Tim Terpadu yakni untuk melakukan kajian terkait perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dalam usulan review perubahan RTRW.

Berdasarkan hasil dari kajian Tim Terpadu setelah melakukan penelitian selama 2 tahun maka memutuskan adanya beberapa perubahan terhadap status kawasan hutan yang dituangkan dalam Keputusan Kementerian Kehutanan Nomor: SK. 822/Menhut-II/2013. Hasil dari Surat Keputusan tersebut memutuskan bahwa Kementerian Kehutanan merubah peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan seluas = 210.559 Ha, perubahan fungsi kawasan hutan seluas = 44.299 Ha dan perubahan dari bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan seluas = 41.291 Ha terhadap kawasan hutan di Sumatera Selatan. Dalam keputusan tersebut Kementerian Kehutanan tidak hanya merubah status hutan menjadi non-hutan, namun juga mengubah status yang sebelumnya bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan. Kondisi perubahan inilah yang sering menjadi awal mulanya permasalahan antar instansi pemerintah terutama antara Kementerian Kehutanan dengan ATR/BPN. Selain perubahan yang terjadi di atas kertas, yakni perubahan melalui deliniasi di atas peta skala kecil, ketidaklengkapan dan ketidakjelasan batas antara kawasan hutan dan kawasan non hutan seringkali menjadikan jebakan dan permasalahan bagi BPN dalam melakukan sertipikasi tanah. Permasalahan yang sering muncul hingga masuk dalam ranah hukum biasanya terjadi karena pihak BPN menerbitkan sertipikat terhadap tanah yang sebelumnya bukan kawasan hutan, namun dengan adanya perubahan tata batas dari hasil kajian Tim Terpadu mengakibatkan kawasan yang sebelumnya bukan Hutan dan sudah terbit sertipikat ditetapkan menjadi kawasan hutan.

Pada tahun 2014 Keputusan terkait kawasan hutan dan konservasi perairan di Sumatera Selatan telah ditetapkan melalui Keputusan Menteri

² Terkait Tim Terpadu selanjutnya diatur oleh KLHK dalam Peraturan Menteri KLHK No. P.31/Menhk/Setjen/KUM.1/6/2016 untuk melepaskan hutan produksi yang dapat dikonversi dan P.27/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 untuk pelepasan kawasan hutan dan tata batas sebagai sumber TORA.

Kehutanan Nomor SK. 866/Menhut-II/2014. Namun Keputusan ini dilakukan perubahan dikarenakan adanya kajian terbaru yang dilakukan oleh Tim Terpadu hingga akhirnya dikeluarkanlah Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 434/MENLHK/SETJEN/PLA.2/6/2016. Berdasarkan keputusan tersebut maka luas kawasan hutan dan konservasi perairan di Sumatera Selatan dinyatakan seluas $\pm 3.457.858$ Ha, dengan perincian: 1) luas kawasan suaka alam (KSA) dan Kawasan pelestarian Alam (KPA) seluas ± 790.784 Ha; 2) Luas kawasan Hutan Lindung (HL) seluas 578.279 Ha; 3) Luas kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT) seluas ± 213.928 Ha; 4) Kawasan Hutan Produksi Tetap (HPT) seluas $1.713.880$ Ha dan 5) Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) seluas 160.996 Ha.

Pada kenyataannya di Provinsi Sumatera Selatan penguasaan lahan kawasan hutan sudah banyak diduduki oleh masyarakat dan kondisi yang terjadi sebagian sudah tidak nampak lagi penggunaan dan pemanfaatan tanahnya sebagai kawasan hutan. Beberapa lokasi tersebut jika diamati melalui citra satelit kondisi eksistingnya sudah menjadi pemukiman dan lahan garapan yang telah ditempati oleh masyarakat berpuluh-puluh tahun yang lalu. Berdasarkan data statistik kehutanan tahun 2017 menunjukkan bahwa jika diamati dari citra Landsat Tahun 2016 maka luas tutupan lahan di Sumatera Selatan berupa kawasan hutan dengan tutupan vegetasi sangat lebat hanya mencakup $9,75\%$ sementara sisanya berupa tutupan non hutan mencapai $90,25\%$. Jika luas seluruh daratan di Provinsi Sumatera Selatan seluas $\pm 8.753.637$ Ha maka tutupan lahan berupa hutan hanya mencakup ± 853.889 Ha sementara tutupan berupa non-hutan mencapai luasan $\pm 7.899.748$ Ha (Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan 2018). Hasil kajian ini tentunya menjadi *warning* dan pekerjaan berat bagi Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup (KLHK) dalam mengelola kawasan hutan, dikarenakan fungsi hutan dalam menjaga kelestarian alam dan keseimbangan ekologi harus dipertahankan. Sementara kondisi yang terjadi baik degradasi maupun deforestasi kawasan hutan terus berlangsung, di sisi lain konflik tenurial di Sumatera Selatan juga banyak terjadi di berbagai kabupaten/kota.

Penguasaan tanah dalam kawasan hutan di Sumatera Selatan juga

tidak terlepas dari adanya konflik dan permasalahan terkait perebutan atas penggunaan dan pemanfaatan lahannya. Konflik yang terjadi sebagian besar merupakan konflik antara masyarakat dengan perusahaan/pemodal/pemegang izin disusul dengan konflik antara masyarakat dengan Kementerian LHK, konflik antarinstansi yang sering terjadi antara Kementerian ATR/BPN dengan Kementerian LHK karena tata batas, konflik antara perusahaan dengan perusahaan, konflik antara masyarakat pendatang dengan masyarakat lokal. Sebagaimana disampaikan oleh Safitri (2011) menyatakan bahwa tipologi konflik tenurial terdiri atas 11 tipologi dan kondisi ini hampir semua terjadi di Sumatera Selatan. Berdasarkan hasil pendataan dan kajian yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan tahun 2018 menyatakan bahwa di Sumatera Selatan terdapat 97 konflik tenurial yang tersebar di berbagai kabupaten/kota di Kawasan Hutan Sumatera Selatan dengan berbagai tipologi konflik. Belum jelasnya tata batas kehutanan dalam peta dan belum jelasnya tata batas kawasan hutan secara fisik di lapangan, serta terjadinya perubahan tata batas yang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan yang telah terjadi berulang kali menjadikan beberapa lokasi yang sudah diterbitkan izin konsesi/izin HGU setelah adanya perubahan tata batas lokasi tersebut masuk dalam kawasan hutan.

Potret konflik lahan yang terjadi pada kawasan hutan di Sumatera Selatan salah satunya terjadi di Kabupaten Ogan Komering Ilir tepatnya di Desa Rambai, Kecamatan Pangkalan Lampam. Masyarakat yang sudah tinggal pada kawasan hutan sejak Indonesia belum merdeka yakni di tahun 1938 dengan mengelola serta mengusahakan lahan pada kawasan hutan secara bijak dengan menerapkan kearifan lokal dan hukum adat yang telah dibentuk dan diterapkan selama tiga turunan, namun seketika mereka harus menerima pengusuran oleh pihak lain. Ekspansi lahan untuk perkebunan kelapa sawit dan karet yang dilakukan oleh pemilik modal dan perusahaan skala besar telah menggusur lahan yang subur dan potensial sebagai sumber utama penghidupan masyarakat di Desa Rambai. Pengusuran yang dilakukan dengan cara kekerasan tersebut telah memaksa masyarakat untuk menyerahkan lebih dari separuh lahan mereka yakni 55% dari lahan yang sebenarnya menjadi tanah adat untuk

dikelola perusahaan. Sementara masyarakat yang ada di sekitar lahan pengusahaan tanaman sawit ataupun karet di paksa untuk menjadi plasma (Kompas, Kamis 25 Januari 2007). Pencaplokan lahan garapan yang sudah dibudidayakan masyarakat sejak lama terjadi karena lahan mereka secara politik masuk dalam kawasan hutan negara. Terhadap kondisi demikian, Peluso dan Lund (2011) menyebutnya sebagai "*political forest*" atau hutan yang didefinisikan secara politik, meskipun apabila dikaji secara eksisting lahan tersebut sudah berupa pedesaan atau lahan garapan masyarakat. Anggapan pemerintah yang menyatakan bahwa lahan-lahan tersebut masuk sebagai hutan negara dan dikonsesikan kepada perusahaan tertentu tanpa melihat langsung realitas di lapangan, kebijakan itu tak jarang mengakibatkan masyarakat harus terusir dari lahan garapan mereka.

Ketidakhadiran negara dan ketidakadilan terhadap apa yang sudah diupayakan masyarakat dalam mengelola hutan menyebabkan konflik yang sewaktu-waktu dapat terjadi antara masyarakat dengan perusahaan. Faktanya, banyak masyarakat dikalahkan oleh pengusaha dan pemodal skala besar dan kehilangan sumber-sumber penghidupannya yang menjadikan masyarakat semakin terbatas aksesnya. Hal itu berkorelasi pula dengan menurunnya tingkat pendapatan bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan.

Di Kabupaten Musi Banyuasin tepatnya di desa Simpang Tungkal konflik pengelolaan kawasan hutan juga terjadi antara masyarakat dengan pemerintah. Pada awalnya ratusan masyarakat diberikan izin untuk mengelola dan menjaga kawasan margasatwa yang ada di Desa Gresik Blido pada tahun 2000. Namun secara tiba tiba dengan adanya penetapan kawasan konservasi pada area tersebut ratusan masyarakat diwajibkan untuk mengosongkan lokasi dan harus pindah ke tempat lain. Penggusuran yang dilakukan oleh pemerintah tersebut mengacu pada peraturan bahwa terhadap hutan konservasi maka tidak diizinkan terdapat pemukiman di dalamnya. Sementara dari pengakuan beberapa warga menyatakan bahwa pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kawasan hutan sudah dilakukan secara bijak dengan menerapkan kearifan lokal yakni tidak merusak kawasan hutan dan menjaga kelestarian

hutan karena masyarakat memiliki kesadaran bahwa ketika hutan dijaga dengan baik maka masyarakat juga akan kembali dijaga oleh hutan (Kompas, Kamis 15 Januari 2007). Kebijakan yang diterapkan secara sepihak oleh pemerintah tanpa memperhatikan bagaimana nasib masyarakat dan bagaimana pengawasan hutan tanpa melibatkan masyarakat menjadikan munculnya potensi permasalahan baru dikemudian hari.

Permasalahan dan konflik penguasaan kawasan hutan yang terjadi di Sumatera Selatan juga banyak dipicu oleh adanya Program Hutan Tanaman Industri (HTI). Program HTI dimulai pada tahun 1990 sejak dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1990 tentang Hutan Tanaman Industri, meskipun sebenarnya konsep pembangunan HTI yang terjadi di Indonesia sudah ada sejak tahun 1980-an (Sudarmalik 2014, 30). HTI merupakan bentuk pengelolaan hutan produksi dengan memberikan izin hak pemanfaatan kepada perorangan, koperasi maupun swasta yang dikenal dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman (IUPHHK-HT). Pada kenyataannya izin HTI yang diberikan oleh pemerintah sebagian besar berupa izin HTI untuk swasta. Kondisi inilah yang menjadi kesenjangan dan memunculkan problem penguasaan tenurial di kalangan masyarakat.

Program HTI dalam kajian yang dilakukan oleh CIFOR salah satunya di Sumatera terkait dampak bagi kehidupan sosial ekonomi masyarakat dapat dikategorikan menjadi 2 hal yakni dampak positif dan dampak negatif. Dampak positif program HTI di Sumatera ketika program HTI tersebut dalam menggarap lahan berupa lahan yang sudah terdegradasi sehingga proses yang dilakukan merupakan upaya restorasi (Bauhus *et al.* 2010). Beberapa hal positif masuknya HTI ketika sistem yang dikembangkan dalam pelaksanaan HTI mampu menyerap tenaga kerja dan mempekerjakan masyarakat di sekitar kawasan hutan dengan upah yang layak dan tidak ditemukan adanya upaya penindasan ataupun pencaplokan lahan garapan masyarakat. Selain itu dengan adanya HTI maka program dan keuntungan yang diperoleh dapat disalurkan melalui CRS untuk menyuplai pembangunan desa dan pembangunan bagi masyarakat di sekitar kawasan HTI.

Sementara beberapa dampak negatif HTI yang ditemukan di

lapangan adalah seringkali HTI melakukan klaim dan mengambil lahan masyarakat ataupun tanah hutan adat yang telah lama dikelola oleh masyarakat. Kondisi ini berdampak terhadap terbatasnya lahan garapan masyarakat yang tinggal pada kawasan hutan khususnya yang terjadi di Sumatera Selatan (Pisard, dkk 2016). Pelaksanaan pembangunan HTI yang terjadi pada kondisi hutan alam dengan jumlah tutupan lahan berupa pepohonan/kayu yang masih sangat tinggi tentunya bertentangan dengan peraturan perundangan. Sebagaimana diatur dalam Peraturan No. 7 Tahun 1990 menyebutkan bahwa pemberian HTI dapat dilakukan apabila hutan tersebut memiliki potensi hanya 20 m³/hektar, namun pada kenyataannya beberapa HTI yang diberikan masih memiliki potensi hutan sejumlah 50 m³/hektar bahkan ada yang masih mencapai 80 m³/hektar (Sudarmalik 2014). Kondisi hutan yang masih memiliki potensi lebih dari 20 m³/Ha ini tentunya masih perlu dipertahankan sebagai hutan alam karena masih dapat difungsikan dalam menjaga keseimbangan alam dan kelestarian lingkungan serta menjaga keanekaragaman hayati dan satwa di dalam kawasan hutan. Pemberian HTI yang diberikan pada hutan dengan potensi lebih dari 20 m³/hektar ini tentunya memberikan keuntungan kepada pemegang HTI terkait pemanfaatan kayu yang diberikan dalam bentuk Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) yang dikeluarkan oleh Dinas Kehutanan Provinsi. Meskipun dalam melakukan operasi IPK tersebut perusahaan dikenakan biaya untuk pelaksanaan reboisasi namun dengan jumlah potensi kayu yang masih sangat tinggi tentunya yang mendapat keuntungan hanyalah para pengusaha.

Pada tahun 2009 Palembang merupakan salah satu provinsi yang ditargetkan melaksanakan program HTI seluas 800 hektar. Program HTI yang notabene melibatkan para pengusaha dan pemodal skala besar dalam pelaksanaannya seringkali harus menggusur masyarakat yang sudah tinggal sejak lama pada kawasan hutan. Perebutan lahan garapan antara petani lokal dengan pendatang baru yakni pemodal/pengusaha ini menjadikan potensi-potensi konflik dapat terjadi secara massif di berbagai lokasi. Selain itu dengan tergusurnya petani lokal dan hilangnya lahan garapan masyarakat menjadi ancaman bagi menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat yang sudah tinggal sejak lama dalam kawasan hutan.

Kemiskinan dan hilangnya lahan garapan sebagai mata pencaharian penduduk ini dapat memicu terhadap tingkat kriminalitas (Kompas 2008, 26).

D. Kondisi Masyarakat Pada Kawasan Hutan Sumatera Selatan

Masyarakat yang sudah sejak lama tinggal dalam kawasan hutan yang dapat memanfaatkan hasil hutan, apabila dilihat dari kondisi perekonomiannya dapat dikatakan masih tertinggal dan berada di bawah garis kemiskinan. Data menunjukkan bahwa sejumlah kurang lebih 45,8 juta orang tinggal dalam kawasan hutan namun 10,2 juta orang berada dalam kondisi kemiskinan (Brown 2004). Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan Brown (2004) berdasarkan pada hasil sensus kemiskinan menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan antara masyarakat yang hidup di dalam hutan lebih tinggi dari masyarakat yang tinggal di luar hutan. Angka kemiskinan masyarakat di dalam kawasan hutan berdasarkan urutan tertinggi berada di Papua, kedua di Maluku, Ketiga di Kalimantan, Keempat di Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat, Kelima di Sumatera, Keenam di Sulawesi dan terakhir di Jawa dan Bali. Beberapa program yang dilakukan pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan yang dilaksanakan selama ini sebatas pada upaya bagaimana mengentaskan kemiskinan terhadap masyarakat yang tinggal di luar kawasan hutan, sementara angka kemiskinan yang sangat tinggi pada masyarakat di dalam kawasan hutan belum mendapatkan solusi tepat dan belum dilakukan secara komprehensif serta sifatnya masih parsial.

Wollenberg (2004) mengungkapkan bahwa jika Indonesia ingin mengentaskan angka kemiskinan maka program pengentasan kemiskinan pada masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan atau masyarakat di sekitar kawasan hutan diprioritaskan dalam program pembangunan. Upaya pengentasan kemiskinan bagi masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan ini tentunya harus melalui skema dan aturan hukum yang jelas, sebab beberapa aturan serta kewenangan menyebutkan bahwa pendanaan dan pembangunan yang dilakukan di dalam kawasan hutan tidak diperkenankan karena bertentangan dengan fungsi hutan

dalam menjaga keseimbangan lingkungan. Pendanaan dari pemerintah terkait kawasan hutan khususnya terhadap kawasan hutan konservasi ataupun hutan lindung hanya diperuntukkan untuk menjaga kelestarian dan keberlanjutan keanekaragaman satwa bukan untuk pendanaan bagi masyarakat yang tinggal di dalam kawasan konservasi ataupun kawasan lindung.

Selain kondisi kemiskinan, masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan juga memiliki keterbatasan terhadap aksesibilitas sarana prasarana, keterbatasan fasilitas sosial dan fasilitas umum, keterbatasan akses untuk pengembangan ekonomi serta keterbatasan infrastruktur menjadikan mereka terisolir dan tertinggal jauh dari peradaban. Hal inilah yang menjadikan mereka hanya dapat memanfaatkan hasil hutan yang ada guna mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari, dan belum mampu mengembangkan usaha pemanfaatan hasil hutan secara optimal. Hasil kajian yang kami lakukan terhadap bagaimana kondisi masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan di Dusun Sukacinta, Desa Gedung Pekuwon, Kecamatan Lengkiti, Kabupaten Ogan Komering Ulu menunjukkan bahwa seluruh masyarakat dalam satu dusun bergantung kehidupan mereka dari mengolah lahan garapan yang ada di dalam kawasan hutan. Kemampuan masyarakat, kondisi cuaca, jenis tanah yang ada di Desa ini cocok untuk dikembangkan tanaman kopi, tanaman karet dan tanaman buah (duku, durian), sehingga hampir 100% masyarakat mengusahakan budidaya tanaman tersebut. Lahan garapan masyarakat lokasinya sangat jauh dari pemukiman warga, biasanya mereka memerlukan waktu selama 1 hingga 2 jam untuk dapat menjangkau lokasi lahan garapan dengan kondisi berupa jalan tanah yang licin ketika musim hujan serta jalan berupa tanjakan dan turunan serta berkelok-kelok. Keterbatasan inilah yang menjadikan mereka tidak mampu mengelola lahan secara optimal. Peralatan yang digunakan masyarakat sangat sederhana selain itu mereka mengalami kesulitan dalam mengangkut bahan-bahan pertanian seperti pupuk ataupun bibit serta kesulitan dalam mengangkut hasil panennya.

Pemukiman masyarakat di Dusun Talang Sukacinta ini memiliki akses dan kondisi jalannya lebih baik jika dibandingkan dengan kondisi

serta akses jalan menuju lahan garapan. Untuk mengakses ke lokasi lahan garapan masyarakat hanya terdapat satu jalan dengan kondisi berlubang/ rusak parah, jalan sangat sempit berupa tanjakan dan turunan yang berkelok-kelok. Di Desa Gedung Pekuwon terdapat sarana transportasi berupa mobil angkutan umum namun sangat terbatas jumlah armada dan ketersediaan waktunya hanya di jam-jam tertentu. Jaringan listrik sudah tersedia, namun sangat terbatas karena sering mati listrik, penerangan jalan di Desa ini belum tersedia sehingga jika malam tiba maka masyarakat jarang sekali yang melakukan perjalanan, sebagian besar masyarakat tinggal di dalam rumah dan melakukan aktivitas hanya di kampung mereka saja.

Desa Gedung Pekuwon merupakan salah satu desa dimana sebagian kawasan desa dan pemukiman masuk dalam kawasan hutan, namun ada pula sebagian wilayahnya yang berada di luar kawasan hutan. Namun kondisi perekonomian masyarakat yang tinggal di pinggiran kawasan maupun di dalam kawasan kondisinya tidak jauh berbeda. Berdasarkan hasil penelitian dan survei yang dilakukan, sebagian masyarakat masih berada dalam kondisi miskin. Selain itu keterbatasan infrastruktur serta keterbatasan perekonomian yang dirasakan masyarakat berdampak terhadap tingkat pendidikan masyarakat. Di Desa ini sudah terdapat fasilitas Sekolah Dasar (SD) dengan guru/tenaga pendidik yang berasal dari Ibukota Kabupaten Baturaja. Keterbatasan jaringan transportasi, infrastruktur, dan jarak antardusun menyebabkan Sekolah Dasar di desa ini terdapat 2 bangunan yakni bangunan SD inti dan SD pembantu. SD pembantu terdiri atas kelas 1 hingga kelas V yang terletak di Dusun IV, namun untuk lanjutan kelas VI berada di SD Inti karena ujian nasional hanya dilakukan di SD inti yang terletak di lokasi non kawasan hutan.

Bagi masyarakat yang tinggalnya dekat dengan Sekolah Dasar maka anak-anak dapat menyelesaikan pendidikannya hingga tuntas, namun beberapa anak yang tinggalnya jauh dari sekolah, dan tinggal jauh dalam kawasan hutan tidak dapat menyelesaikan pendidikan tingkat dasarnya. Dusun Talang Sukacinta merupakan salah satu dusun dalam kawasan hutan yang cukup beruntung karena berada di lokasi yang tidak terlalu jauh dengan pusat desa, berada di pinggir jalan utama dan memiliki

fasilitas berupa SD cabang (pembantu) serta sudah terdapat beberapa fasilitas ibadah seperti mushola. Sementara dusun-dusun lain di luar Gedung Pekuon masih banyak yang berada dalam kawasan hutan dan tidak memiliki fasilitas umum yang memadai baik infrastruktur maupun fasilitas untuk pendidikan, sehingga menyebabkan warganya tertinggal dan kehidupan ekonomi masyarakatnya juga tidak berkembang.

Tingkat pendidikan masyarakat di Desa Pekuon sebagian besar tamatan SD dan SMP, hanya beberapa orang yang menamatkan pendidikan SMA dan hanya sebagian kecil yang mampu menamatkan pendidikan hingga tingkat Perguruan Tinggi. Bagi masyarakat yang menginginkan anak-anaknya dapat sekolah hingga tamat SMA mereka harus merantau ke Ibukota Kabupaten di Baturaja dan hidup mandiri sebagai anak kos. Bagi masyarakat yang menginginkan anaknya dapat melanjutkan pendidikan hingga tingkat atas tentunya membutuhkan biaya yang besar, karena minimal harus ke Baturaja untuk melanjutkan kuliah di Universitas Batu Raja (Unbara), namun biaya hidup di Baturaja jauh lebih mahal karena merupakan daerah industri semen.

Keterbatasan ekonomi tersebut bukan hanya berimplikasi terhadap tingkat pendidikan masyarakat di Desa Gedung Pekuon, namun juga berimplikasi terhadap pernikahan muda. Kesulitan hidup yang mereka alami serta tidak adanya aktivitas pendidikan karena putus sekolah mengakibatkan sebagian pemuda ataupun pemudi untuk memutuskan menikah. Dengan menikah kondisi kehidupan mereka tidak jauh berbeda, karena keterbatasan pendidikan dan ketrampilan mengakibatkan mereka sulit untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih layak sehingga mereka mengalami kesulitan untuk mengembangkan diri dan keluarganya menuju kehidupan sejahtera. Ketidakmampuan dan keterbatasan ini mengakibatkan mereka yang menikah muda mengikuti jejak orangtua untuk mengolah lahan garapan dengan skema dan sistem berkebun yang sama yakni berkebun dengan cara tradisional. Sementara bagi pemuda yang memiliki ketrampilan serta pendidikan yang lebih tinggi mereka lebih memilih untuk bekerja di kabupaten (Baturaja) atau bekerja di Kota Palembang. Kondisi inilah yang menyebabkan Desa Gedung Pekuon belum mengalami kemajuan yang signifikan dikarenakan mata rantai

kehidupan ekonomi masyarakat dalam kondisi yang rentan.

Hasil panen andalan masyarakat Desa Gedung Pekuwon adalah kopi yang hanya dapat dipanen satu kali dalam satu tahun, serta tanaman tumpangsari, karet, duku, dan durian. Anjloknya harga karet dunia mengakibatkan masyarakat tidak dapat menggantungkan kehidupan sehari-hari mereka dari hasil karet, apalagi pohon karet mereka tidak mendapat perawatan yang memadai baik pupuk maupun obat-obatan perangsang getak, sehingga mengakibatkan hasil dari getah karet masyarakat selalu menurun. Di Desa Pekuwon, sebagian besar masyarakat mengandalkan hasil panen kopi sebagai sumber ekonomi utama. Akan tetapi, kopi hanya mampu dipanen satu tahun sekali sehingga untuk mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari mereka harus berhutang terlebih dahulu kepada tengkulak. Akibatnya, ketika mereka melakukan hutang maka hasil panen mereka harus dijual kepada tengkulak tersebut dengan harga yang lebih rendah dari pasaran. Pada awal tahun 2009, harga kopi di pasaran Rp 18.000,-/Kg, namun ketika dijual kepada tengkulak mereka hanya mendapatkan harga kopi kering sekitar Rp 13.000/-Kg atau bahkan hanya Rp 12.000,-/Kg. Kesulitan dan keterbatasan yang mereka alami mengakibatkan masyarakat tidak memiliki cara lain untuk menghindarinya, yang dilakukan oleh sebagian besar masyarakat hanya untuk mempertahankan hidupnya.

Kehidupan masyarakat di Sumatera Selatan juga tidak jauh berbeda dengan kondisi masyarakat lain yang tinggal dalam kawasan hutan di Sungai Tohor Provinsi Riau. Dalam kajian yang dilakukan oleh Salim, Pinuji dan Utami (2018) menyatakan bahwa kondisi masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan di Sungai tohor, Kecamatan Tebing Tinggi Timur, Provinsi Riau sebagian besar berada dalam kondisi terbatas. Sulitnya aksesibilitas untuk mencapai lokasi tempat tinggal masyarakat, keterbatasan sarana dan prasarana, masih sulitnya jaringan transportasi dan belum terbangunnya infrastruktur yang memadai menjadikan mereka semakin terisolir dan sulit untuk berkembang. Jika melihat ketersediaan sumber daya alam yang ada, masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan memiliki sumber daya alam berlimpah namun keterbatasan teknologi dan aksesibilitas yang minim menjadikan mereka belum

dapat mencapai standar kehidupan yang layak. Masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan sebagaimana di Sumatera Selatan atau di Riau mungkin kondisinya jauh lebih baik apabila dibandingkan dengan kondisi masyarakat yang tinggal pada kawasan hutan di Kalimantan atau di Papua.

Kemiskinan masyarakat sekitar kawasan hutan juga dapat ditemui di tempat yang berbeda. Apa yang terjadi di Sungaitohor, Riau juga terjadi pada sebagian besar masyarakat di Desa Nibung, Desa Tanah Bawah, dan Desa Puding Besar Kabupaten Bangka Tengah. Keterbatasan lahan garapan yang dapat dibudidayakan masyarakat serta keterbatasan modal dan teknologi pengolahan lahan menjadikan mereka hanya mampu menggarap lahan kering dengan kondisi terbatas yakni sekitar 500 hingga 1000 m². Komoditi tanaman yang mereka budidayakan berupa tanaman merica dan tanaman karet dengan sistem pengelolaan secara tradisional serta ketidakberpihakan harga jual yang sangat murah menjadikan masyarakat di sekitar kawasan hutan hanya memperoleh pendapatan rata-rata sekitar 1 juta/bulan (Utami dan Pinuji 2018). Sementara di sekitar lahan garapan mereka dijumpai hamparan perkebunan kelapa sawit milik perusahaan skala besar yang beroperasi cukup lama dengan hasil kelapa sawit yang melimpah. Ketidakmampuan dan keterbatasan masyarakat untuk bertahan hidup melalui pengelolaan lahan mereka yang sempit serta keterbatasan modal untuk mengolah lahan, menjadikan sebagian besar masyarakat lebih memilih menjadi buruh tani pada perusahaan kelapa sawit. Kondisi serupa juga terjadi pada masyarakat di Desa Taluk Limau, Desa Sekar Biru Kecamatan Parittiga Kabupaten Bangka Barat. Keterbatasan lahan dan degradasi lahan akibat penambangan timah, keterbatasan aksesibilitas, keterbatasan teknologi serta masuknya pemodal skala besar yang telah terlebih dahulu mengembangkan usaha perkebunan kelapa sawit menjadikan masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan hanya mengusahakan lahan dengan luasan lahan kering sangat sempit yakni kurang lebih 500 m² hingga 1500 m². Budidaya tanaman merica yang mereka usahakan secara sederhana dengan modal sangat terbatas dan hasil panen yang mengalami penurunan dari tahun ke tahun karena serangan hama menjadikan sebagian besar masyarakat

memiliki pendapatan di bawah UMR. Masyarakat di sekitar kawasan hutan di Kecamatan Parittiga, Bangka Barat ini kondisinya lebih memprihatinkan karena degradasi lahan akibat penambangan timah menjadikan lahan mereka tidak dapat lagi diusahakan untuk lahan pertanian. Kebiasaan dan kultur masyarakat sebagai penambang timah dengan menipisnya ketersediaan timah serta larangan penambangan timah secara ilegal menjadikan sebagian masyarakat harus melakukan alih profesi menjadi petani/buruh tani dengan lahan yang terbatas (Utami dan Pinuji 2018).

Kondisi kemiskinan masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan atau yang tinggal dalam kawasan hutan selain di Desa Gedung pekuwon Kecamatan Lengkiti juga dapat dilihat di Sungai Lalan, Kecamatan Bayung Lencir, Kabupaten Musi Banyuasin. Beberapa desa yakni Desa Bayat Ilir, Pagardesa, dan Desa Pangkalan Bayat sebagian besarnya mencapai 62 % dari 1.070 keluarga berada di bawah kemiskinan (*Kompas.com*). Kemiskinan tersebut dipicu oleh minimnya lahan yang dibudidayakan oleh masyarakat, keterbatasan modal dan teknologi untuk mengolah lahan, keterbatasan kemampuan dan pendidikan masyarakat, serta keterbatasan lapangan pekerjaan. Kondisi yang berangsur-angsur ini tentunya dapat membahayakan bagi kelangsungan kawasan hutan, dimana kemungkinan masyarakat menjarah hasil kayu di dalam hutan dapat terjadi dikarenakan desakan ekonomi. Sebagaimana dilaporkan bahwa perambahan hutan di Sumatera Selatan ini mencapai luasan hingga kurang lebih 7.000 Hektar. Perambahan hutan dilakukan dengan alasan untuk membuka lahan perkebunan atau digunakan sebagai lahan untuk pemukiman. Kondisi kemiskinan yang menjerat masyarakat di sekitar kawasan hutan juga memicu terus berlangsungnya perambahan hutan apabila pengawasan yang dilakukan pemerintah lengah. Ketidakterdayaan masyarakat dan alasan untuk mempertahankan hidup seringkali menjadikan mereka mengabaikan terhadap aturan yang berlaku serta norma-norma kearifan lokal ataupun aturan hukum adat. Beberapa perambahan hutan di Sumatera Selatan terjadi di beberapa lokasi yakni Kabupaten Ogan Komering Ulu, Ogan Komering Ulu Selatan, Musi Rawas, Musi Banyuasin, dan Kota Pagar Alam.

Program HTI di Sumatera Selatan yang telah beroperasi cukup lama serta masuknya berbagai pengusaha perkebunan sawit dengan skala besar semakin mendesak ketersediaan lahan bagi masyarakat. Kondisi ini berujung pada semakin menurunnya tingkat kesejahteraan sebagian masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan. Skema perhutanan sosial dan pengelolaan hutan oleh masyarakat serta pemberdayaan masyarakat dalam memanfaatkan kawasan hutan produksi hendaknya terus dilaksanakan, sehingga masyarakat dapat memanfaatkan kawasan hutan produksi secara maksimal. Berbagai upaya ini tentunya dapat menekan tingkat kemiskinan masyarakat di sekitar kawasan hutan dan perambahan hutan pun dapat ditekan.

Keterlibatan masyarakat di sekitar hutan atau masyarakat yang tinggal pada kawasan hutan untuk mengelola lahan hutan dan lahan gambut sangat urgen di Sumatera Selatan agar tidak terjadi degradasi lahan. Hal ini dikarenakan berdasarkan data kejadian kebakaran di tahun 2014 menunjukkan bahwa Sumatera Selatan sebagai salah satu provinsi yang memiliki ancaman kebakaran hutan cukup tinggi. Ancaman kebakaran hutan di Tahun 2014 setidaknya mengancam di 200 desa pada enam kabupaten di Sumatera Selatan. Kabupaten dengan tingkat ancaman kerawanan kebakaran meliputi Kabupaten Banyuasin, Ogan Ilir, Ogan Komering Ilir, Musi Banyuasin, Muara Enim, dan Musi Rawas. Pada tahun 2014 kebakaran dengan cakupan terluas pernah terjadi di Ogan Komering Ilir (*Kompas*, Selasa 24 Maret 2015).

Mitigasi bencana kebakaran tentunya akan lebih baik jika dilakukan sebelum terjadi bencana, mengingat ketika telah terjadi kebakaran khususnya kebakaran yang terjadi pada lahan gambut upaya pemadaman yang dilakukan akan sangat sulit karena api menjalar hingga lapisan gambut kering dengan kedalaman hingga 12 meter di bawah permukaan. Beberapa kebakaran lahan gambut dapat berhenti apabila hujan deras selama sehari-hari mengguyur kawasan yang terbakar. Ancaman kebakaran yang kemungkinan besar dapat terjadi ini tentunya dibutuhkan mitigasi pra bencana. Upaya penyadaran masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yakni dengan melibatkan masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkan lahan diharapkan dapat mencukupi

kebutuhan hidup masyarakat, sehingga perambahan dan kerusakan lahan gambut dapat dihindari.

Berdasarkan data dan uraian di atas menunjukkan bahwa kompleksitas permasalahan kawasan hutan di Sumatera Selatan tidak hanya sebatas pada konflik penguasaan dan perebutan lahan pada kawasan hutan. Permasalahan yang cukup urgen juga menyangkut bagaimana kondisi kehidupan dan perekonomian masyarakat yang tinggal di sekitar hutan atau tinggal dalam kawasan hutan. Kemiskinan yang akut tentunya akan berdampak terhadap tindakan kriminalitas masyarakat melalui perambahan hutan dan *illegal logging*. Kerusakan hutan yang terus menerus tentunya juga akan berdampak terhadap degradasi lahan dan ancaman bencana hidrometeorologis. Ancaman bencana kebakaran hutan yang dapat terjadi pada areal kawasan hutan maupun lahan gambut tentunya tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah semata. Mitigasi dengan melibatkan masyarakat dengan terlebih dahulu memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat agar mereka turut serta menjaga hutan dan lahan gambut menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan. Selanjutnya bagaimana kebijakan yang tepat diputuskan untuk menyelesaikan permasalahan ekonomi, lingkungan, sosial dan konflik penguasaan lahan pada kawasan hutan dapat diselesaikan. Perhutanan Sosial dan Reforma Agraria dalam kawasan hutan menjadi salah satu metode menyelesaikan problem penguasaan dan konflik tenurial lahan masyarakat dalam kawasan hutan. Walaupun penulis meyakini, RA dan PS dalam kawasan hutan hanya bagian kecil dari upaya penyelesaian yang harus segera dihadirkan oleh negara dalam bentuk kebijakan.

E. Upaya Penyelesaian Permasalahan Kawasan Hutan

Upaya penyelesaian permasalahan dalam kawasan hutan sudah pernah dirintis oleh Kementerian Kehutanan di tahun 1995 melalui rintisan program Hutan Kemasyarakatan HKm (Sirait 2017). Program ini bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat yang tinggal di sekitar atau pada kawasan hutan agar memanfaatkan hutan negara. Sebagaimana disebut dalam pasal 3 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.37/Menhut-

II/2007 dengan adanya hutan kemasyarakatan maka program ini dimaksudkan dapat mengembangkan kapasitas masyarakat dan mampu memberikan akses kepada masyarakat setempat untuk mengelola hutan secara lestari sehingga mewujudkan ketersediaan lapangan kerja serta dimaksudkan dapat menyelesaikan permasalahan sosial dan ekonomi masyarakat di sekitar kawasan hutan.

Pelaksanaan Hutan Kemasyarakatan yang telah dilaksanakan dan cukup berhasil salah satunya di Provinsi Lampung. Tingginya jumlah konflik terkait penguasaan lahan kawasan hutan di Provinsi Lampung serta kebergantungan masyarakat terhadap sumber daya alam yang ada di hutan dapat diselesaikan melalui program kehutanan masyarakat. Kajian yang dilakukan Sanudin, dkk (2016) menyebutkan bahwa pelaksanaan hutan kemasyarakatan di Provinsi Lampung yang sudah dilaksanakan selama 14 (empat belas) tahun tersebar pada 9 Kabupaten dimana HKm yang mereka laksanakan ada yang sudah sampai mendapatkan Izin Usaha Pemanfaatan HKm (IUPHKm), mendapatkan Penetapan Areal Kerja (PAK), maupun sedang dalam proses mengusulkan Penetapan Areal Kerja.

Upaya penyelesaian permasalahan penguasaan lahan pada kawasan hutan melalui program Hutan Sosial (Hutan Kemasyarakatan, Hutan Desa, Perhutanan Sosial) telah banyak dilakukan pada 13 kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan menyebutkan bahwa program Hutan Rakyat yang dilakukan hingga tahun 2017 mencapai cakupan luasan kurang lebih 4.111 Ha, sementara program Hutan Desa yang telah dilakukan di Sumatera Selatan ini mencapai luasan kurang lebih 54.000 Ha (Dinas Kehutanan 2018). Program pendampingan perhutanan sosial yang dilakukan di Sumatera Selatan salah satunya di Ogan Komering Ulu melalui budidaya madu dan pendampingan pengolahan kopi. Pendampingan dan pembinaan yang dilakukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) di wilayah ini cukup membantu masyarakat dalam membudidayakan dan memanfaatkan hasil hutan. Skema Perhutanan Sosial ini cukup memberikan solusi dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan tenurial dan pengelolaan lahan garapan kawasan hutan. Namun

skema ini belum mampu menyelesaikan permasalahan pemukiman yang ada dalam kawasan hutan. Sehingga upaya penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui inventarisasi dan verifikasi diharapkan menjadi awal dan kejelasan terkait status lahan masyarakat dalam kawasan hutan. Upaya penertiban tata batas yang dimotori oleh Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) perlu mendapat dukungan penuh dari berbagai stakeholder agar program tersebut mampu membantu meningkatkan akses masyarakat atas lahan-lahan yang dikuasai secara turun temurun.

F. Kesimpulan

Persoalan kawasan hutan menjadi problem di berbagai wilayah di Indonesia, khususnya terkait tata kelola penguasaan dan pemanfaatannya. Akibat dari situasi tersebut, tumpang tindih penguasaan, klaim, dan konflik tenurial menjadi persoalan paling serius dalam kawasan hutan Indonesia, termasuk Sumatera Selatan. Serius dalam pengertian dampak langsung yang ditimbulkan akibat tata kelola hutan yang tidak berkeadilan bagi masyarakat di dalam maupun di sekitar kawasan hutan. Isu sentral yang menjadi sorotan publik adalah dampak ikutan akibat tata kelola yang tidak mengedepankan keberpihakan kepada masyarakat yang membutuhkan lahan sebagai bagian dari mempertahankan hidup. Ketimpangan dalam penguasaan dan pemanfaatan kawasan hutan cukup tinggi, karena hampir semua hutan-hutan (produksi) di Sumatera Selatan dikonsesikan kepada korporasi-korporasi besar, yang kehadirannya justru tidak menunjukkan tingkat kemanfaatan langsung bagi masyarakat kecil.

Problem lain akibat dari tata kelola hutan yang tidak berkeadilan adalah lajunya deforestasi hutan Indonesia akibat izin-izin kawasan hutan diberikan secara luas dan tidak terkontrol. Hutan Sumatera secara umum berubah dari hutan alam menjadi "kebun kayu" yang dikelola oleh perusahaan dengan skema Hutan Tanaman Industri, yang keberadaannya untuk meleyani kebutuhan masyarakat global. Pada saat yang sama, masyarakat desa yang tinggal dalam kawasan hutan dan sekitar kawasan hutan cukup banyak dan secara ekonomi situasinya cukup mempri-

batinkan. Masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan relatif miskin, karena tertutupnya akses terhadap lahan hutan, bahkan keberadaan warga masyarakat dalam kawasan hutan menjadi bagian dari konflik-konflik tenurial. Situasi tersebut memang mulai disadari secara penuh oleh negara dengan membuat beberapa kebijakan yang terkait langsung dengan masyarakat di sekitar kawasan hutan, yakni melalui skema Perhutanan Sosial. Perhutanan Sosial diharapkan mampu menjembatani persoalan tersebut, karena semangatnya memberikan akses kepada masyarakat, khususnya yang tinggal di dalam kawasan hutan maupun di sekitar kawasan hutan.

Bab V

PRAKTIK KEBIJAKAN DAN OBJEK REFORMA AGRARIA DI SUMATERA SELATAN

Setelah melihat problem dan konflik tenurial kawasan hutan dan beberapa tawaran atau solusi kebijakan, kajian dalam bab ini akan diletakkan pada perspektif makro dan mikro dalam melihat RA di Sumatera Selatan. Hadirnya Perpres No. 86 Tahun 2018 yang kemudian mengamandatkan pembentukan kelembagaan baru (GTRA) untuk menata RA di daerah menjadi awal pembahasan bab ini. Kajian kemudian difokuskan pada beberapa sumber-sumber TORA di Sumatera Selatan yang bisa mengalokasikan dan didistribusikan kepada masyarakat. Pada bagian selanjutnya kajian ini menyoroti secara spesifik sumber TORA dari kawasan hutan dengan skema PPTKH, lalu mencoba melihat bagaimana praktik PPTKH dikerjakan di lapangan, karena Sumatera Selatan pada tahun 2018 sudah melakukan inker di 6 kabupaten. Argumen yang ingin dibangun adalah bagaimana pilihan kebijakan itu di jalankan dan bagaimana respons masyarakat. Pada bab ini kemudian ditutup dengan penjelasan ringkas problem yang ditemukan di lapangan dalam praktik-praktik pelaksanaan RA skala mikro sekaligus menawarkan solusi penyelesaiannya. Berangkat dari pengalaman RA kawasan hutan Sumatera Selatan, bisa dilihat bahwa persoalan yang terjadi di lapangan tidak mudah untuk diselesaikan, karena realitas yang muncul tidak seragam, sehingga membutuhkan pendekatan baru agar praktik RA kawasan hutan bisa diselesaikan dengan efektif. Salah satunya adalah pendekatan partisipatif dalam kerangka meningkatkan kapasitas masyarakat untuk membuka akses informasi lebih luas.

A. Gugus Tugas Reforma Agraria di Sumatera Selatan

Pembentukan Tim Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) merupakan keharusan bagi setiap daerah sesuai perintah Perpres No. 88/2018 Pasal 19 ayat 1-2. GTRA dibentuk di tingkat provinsi dan kabupaten/kota guna untuk membantu pelaksanaan dan percepatan pencapaian target RA. Serelah satu tahun lahirnya perpres, GTRA sudah terbentuk di 33 provinsi dan 71 kabupaten/kota. Jawa Barat merupakan kabupaten terbanyak yang sudah membentuk GTRA, yakni 13 kabupaten, disusul 11 kabupaten di Kalimantan Barat, kemudian disusul Jawa Tengah dan Jawa Timur masing-masing 5 kabupaten. Berdasarkan *update* data Dirjen Penataan Agraria sampai Oktober 2019, pembentukan GTRA ditingkat kabupaten/kota sudah berkisar 13,8% (71 dari 514 kabupaten/kota di seluruh Indonesia), artinya belum cukup maksimal pembentukan GTRA pada level kabupaten/kota pada tahun 2019. Di sisi lain, keberadaan GTRA di kabupaten pun masih belum berjalan efektif menangani persoalan RA. Untuk daftar pembentukan GTRA secara lengkap sampai 11 Oktober 2019 silahkan lihat di Lampiran 1.

GTRA di Provinsi Sumatera Selatan dibentuk pada Tahun 2018 berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Selatan Nomor 257/KPTS/DISHUT/2018 tanggal 18 April 2018 dan GTRA kabupaten baru satu kabupaten yang dibentuk yakni di Kabupaten Banyuasin. Dalam SK tersebut gubernur kepala daerah sebagai ketua, dengan wakil ketua dijabat oleh sekretaris daerah. Sementara jabatan sekretaris diampu oleh asisten perekonomian dan pembangunan. Dalam SK pembentukan Tim GTRA, Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Selatan bertindak sebagai Ketua Pelaksana Harian serta Kepala Dinas Kehutanan selaku wakil ketua pelaksana harian. Kolaborasi antara Kepala Kantor Wilayah ATR/BPN dengan Kepala Dinas Kehutanan dimaksudkan karena sumber TORA yang paling dominan berasal dari tanah pelepasan kawasan hutan. Dengan komposisi tersebut diharapkan koordinasi antara pihak ATR/BPN dengan pihak kehutanan dapat berlangsung secara efektif sehingga percepatan sumber TORA dari kawasan hutan dapat terproses dan terselesaikan secara optimal.

Beberapa anggota yang terlibat dalam SK tersebut di antaranya adalah

Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Kepala Bappeda, Kepala Dinas Koperasi dan UKM, Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Kepala BPKH, Kepala Dinas Lingkungan dan Pertanahan, Kepala Dinas Perkebunan, Kepala Dinas Pertanian, Kepala Dinas Kelautan, Kepala Dinas Tenaga Kerja, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) Sumatera Selatan, dan Serikat Tani Sumatera Selatan. Adapun yang bertindak sebagai sekretaris GTRA adalah Kepala Bidang Penataan Agraria Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Sumatera Selatan.

Pihak-pihak ini seharusnya memiliki andil tidak hanya terlibat pada proses pemberian asset reform kepada masyarakat tetapi juga diharapkan terlibat dalam proses penguatan akses reform yang menjadi bagian penting dalam Reforma Agraria. Sebagaimana kita ketahui bahwa beberapa program Reforma Agraria yang telah terlaksana di berbagai wilayah berhenti pada asset reform atau redistribusi tanah (Anida 2018, Alfurqon 2009). Kondisi ini tentunya belum mampu menjawab tujuan Reforma Agraria untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan sebagaimana yang tertuang di dalam RPJMN (2020-2024). Karena jika hanya sebatas pada pemberian asset reform semata maka kebijakan RA belum mampu sepenuhnya untuk menjawab permasalahan kemiskinan struktural yang terjadi di Indonesia (KSP 2017). Sementara untuk penguatan akses reform beberapa program yang telah berjalan banyak yang terhenti karena lemahnya dukungan berbagai pihak, termasuk dukungan anggaran. Di sisi lain, pendampingan oleh pihak yang profesional dalam penguatan program akses reform sangat terbatas.

Keterlibatan berbagai pihak yakni dinas koperasi dan UKM, dinas pemberdayaan masyarakat, dinas kelautan, dinas pertanian, dinas tenaga kerja, serikat tani dan KPA diharapkan dapat mengembangkan asset yang telah didistribusikan kepada masyarakat (Doly 2017). Harapannya agar para penerima lahan mampu mengolah dan mengoptimalkan tanah yang sudah dimiliki untuk meningkatkan pendapatan. Keterlibatan beberapa instansi ini diharapkan mampu menguatkan kelembagaan yang ada di tingkat masyarakat desa dan penguatan akses ke permodalan untuk peningkatan produktivitas. Tore (2016) menyatakan bahwasannya

penguatan kapasitas masyarakat desa dan pemberdayaan masyarakat desa menjadi bagian penting dalam proses pembangunan desa berbasis sektor pertanian.

Berdasarkan hasil evaluasi dan monitoring terhadap tanah yang telah didistribusikan kepada masyarakat melalui RA yang melibatkan banyak peserta redis seperti di Cipari, Cilacap, Jawa Tengah tahun 2010, menunjukkan bahwa ketika pendampingan dan pemberdayaan tidak dilakukan secara maksimal maka yang terjadi adalah beberapa masyarakat penerima tanah akan menjual tanahnya dikarenakan keterbatasan ekonomi, modal, dan keterampilan dalam mengelola dan memanfaatkan tanah (Setiaji dan Saleh 2014). Ketidaksiapan dalam proses perencanaan dan penentuan subyek-obyek penerima tanah yang akan didistribusikan serta orientasi Reforma Agraria yang hanya berbasis pada penyelesaian konflik semata dapat menimbulkan dampak penguasaan dan kepemilikan tanah mudah beralih kepada pihak lain. Sehingga sebagaimana kasus yang terjadi di Cipari, pasca redistribusi tanah terjadi adanya pengalihan hak atas tanah melalui jual beli tanah hasil redistribusi oleh petani/penggarap kepada pemodal, yang berdampak terhadap rekonsentrasi penguasaan dan kepemilikan tanah oleh pihak-pihak yang mengambil dan memanfaatkan kesempatan (Setiaji dan Saleh 2014). Meskipun di dalam beberapa kasus dan kajian menunjukkan program redistribusi tanah dapat memberikan keuntungan kepada masyarakat (Dewirani 2012), namun setidaknya akan lebih lengkap apabila *asset* dan akses *reform* dapat dilaksanakan secara simultan atau beriringan. Untuk itulah maka penguatan koordinasi antar instansi yang terlibat dalam Reforma Agraria terus dikuatkan (Widodo 2017).

Perkembangan GTRA di Sumatera Selatan pada akhir tahun 2018 sudah sampai pada tahap pembentukan Tim Pelaksana Harian dengan diterbitkannya Surat Keputusan Nomor 131/KPTS.16.400/2018 tanggal 2 Mei 2018 yang beranggotakan para pejabat teknis di masing-masing dinas/instansi terkait. Langkah ini diharapkan dapat memudahkan dalam pelaksanaan serta koordinasi terkait pelaksanaan Reforma Agraria. Adapun beberapa tugas GTRA di tingkat provinsi adalah sebagai berikut:

1. Mengkoordinasikan penyediaan TORA di tingkat provinsi;
2. Memfasilitasi pelaksanaan penataan akses di tingkat provinsi;
3. Mengkoordinasikan integrasi pelaksanaan penataan aset dan penataan akses;
4. Memperkuat kapasitas pelaksanaan RA;
5. Menyampaikan laporan hasil RA provinsi kepada GTRA Pusat;
6. Mengkoordinasikan dan memfasilitasi penanganan sengketa dan konflik agraria;
7. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas GTRA kabupaten/kota.

Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi yang cukup progresif dalam melaksanakan agenda Reforma Agraria. Pada tanggal 15 April 2019 Tim GTRA kembali melaksanakan rapat koordinasi GTRA yang dibuka oleh Gubernur Provinsi Sumatera Selatan selaku Ketua GTRA dengan dihadiri oleh seluruh elemen GTRA provinsi dan pejabat dari Direktorat Jenderal Penataan Agraria Kementerian ATR/BPN. Dalam sambutannya, Gubernur Sumatera Selatan selaku ketua GTRA menyampaikan beberapa pandangannya di antaranya bahwa di Sumatera Selatan terdapat banyak konflik tenurial dan konflik penguasaan tanah pada kawasan hutan¹ maupun non hutan. Konflik yang terjadi baik pada kawasan kehutanan dan non kehutanan sudah terjadi sejak lama dan melibatkan banyak pihak.

Permasalahan dan konflik agraria yang terjadi hendaknya diselesaikan dan diurai secara bersama-sama. Gubernur juga menyampaikan bahwa ATR/BPN saat ini tidak sendiri karena pihak gubernur, kepolisian, dan kejaksaan akan bersama-sama terlibat untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan konflik tenurial tersebut. Gubernur meyakini bahwa ketika konflik tenurial mampu dideteksi sejak dini dan begitu muncul segera diselesaikan. Jika terjadi konflik, proses penyelesaian

¹ Hingga awal tahun 2019 data yang dihimpun Dinas Kehutanan mencatat terdapat 97 konflik tenurial yang tersebar di berbagai kabupaten/kota di kawasan hutan Sumatera Selatan dengan berbagai tipologi konflik.

tentunya akan lebih cepat dan mudah karena belum melibatkan banyak pihak. Namun sebaliknya apabila konflik tenurial tersebut terus menerus dibiarkan maka akan banyak pihak-pihak yang masuk untuk mengambil keuntungan. Hal ini akan semakin menyulitkan dan memperumit penyelesaian konflik tenurial tersebut (Pidato Gubernur dalam Pembukaan Rapat Koordinasi GTRA di Sumatera Selatan 2019).

Gubernur dalam arahannya mengharapkan melalui pertemuan yang dihadiri oleh semua Tim GTRA dan diikuti oleh seluruh perwakilan kabupaten/kota agar segera bekerja secara sistematis. Harapannya, pada tahun 2019 kabupaten/kota di Sumatera Selatan sudah harus membentuk Tim GTRA, sehingga tanggungjawab dan eksekusi terhadap perencanaan, monitoring, serta evaluasi program Reforma Agraria dapat terlaksana secara efektif dan efisien. Keberadaan GTRA tingkat kabupaten/kota merupakan ujung tombak pelaksanaan program Reforma Agraria, karena yang mengetahui secara persis kondisi wilayah dan kondisi masyarakat adalah kabupaten/kota setempat. Dengan dibentuknya GTRA maka harapannya setiap instansi dan lembaga yang terlibat menyiapkan alokasi anggaran dan program kerja tahunan guna mendukung pelaksanaan Reforma Agraria. Dengan demikian gaung Reforma Agraria tidak hanya sebatas wacana dan perencanaan semata, namun pada tataran teknis di tingkat bawah sudah disiapkan skema perencanaan dan kelembagaannya. Adapun tugas GTRA tingkat kabupaten/kota adalah:

1. Mengkoordinasikan penyediaan TORA di tingkat kabupaten/kota;
2. Memberikan usulan dan rekomendasi tanah-tanah untuk ditegaskan sebagai tanah negara sekaligus ditetapkan sebagai TORA;
3. Melaksanakan penataan penguasaan dan pemilikan TORA;
4. Mewujudkan kepastian hukum dan legalisasi hak atas TORA;
5. Melaksanakan Penataan akses;
6. Melaksanakan integrasi Pelaksanaan Penataan Aset dan Penataan Akses;
7. Memperkuat kapasitas pelaksanaan Reforma Agraria;
8. Menyampaikan laporan kepada GTRA provinsi;
9. Mengoordinasikan dan memfasilitasi penyelesaian sengketa dan konflik Agraria; dan

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. 56 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 10% 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 *erfpacht*, 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-varianya.

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)⁴ secara massif dan

⁴ 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-

ekspansi⁴ 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 diambil alih 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 menyempurnakan Penanaman Modal Asing (PMA) ataupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN).

⁴ Ekspansi perkebunan khususnya pada perkebunan skala besar untuk komoditi penanaman kelapa sawit memang 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, Mardiyarningsih, & 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 10 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 pembaharuannya 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	Bersahib Hak	Luas
1	PT. Pulau Sebur	Desa Gelebuk Dalam, Kecamatan Ramdahan, Kab. Banyuasin	31 Desember 2012	130,31 Ha
2	PT. Prima Bumi Sejahtera	Desa Petiatang Palas, Kecamatan Banyuasin 1, Kab. Banyuasin	15 Maret 2015	407,86 Ha
3	PT. Pulau Harpinde Mas	Desa Pulau, Kecamatan Banyuasin III, Kab. Banyuasin	31 Desember 2015	65,5 Ha
4	PT. Parca Ruda Utama Abadi	Desa Luruk, Kecamatan Indralaya, Kabupaten Ogan Ilir	15 Maret 2016	83,21 Ha
5	PT. Parca Ruda Utama Abadi	Desa Luruk, 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*. 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

* Permentan No. 26/Permentan/OT.140/3/2007 jo Permentan No. 98/2013 jo Permentan No. 29/PERMENTAN/PP.110/7/2018 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 semas 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.¹ 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-

¹ Permen ATR/BPN No. 7/2017 kemudian diselaraskan dengan Peraturan 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 1) 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 31% dari total konflik (KPA 2017). Pada tahun 2018 kembali perkebunan menempati posisi tertinggi

sebagai sektor penyumbang konflik agraria (144/33%) 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 Musi 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 16/Permentan OT.140/2007 tentang Pedoman Perizinan yang selanjutnya diatur secara detil dalam Permentan No. 19/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 10% dari luas Izin Usaha Perkebunan yang diperoleh. Direktur Jenderal Perkebunan Kementerian pertanian menambahkan bahwasannya untuk pembangunan 10% 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).

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 C/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 *absentes* 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 membangun 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:

- Perjanjian kerjasama kemitraan kebun plasma dengan masyarakat petani calon penerima kebun plasma di sekitar lokasi perkebunan;
- Lampiran peta bidang tanah dimana di dalamnya terdapat luasan HGU yang diajukan serta lokasi pembangunan kebun plasma
- 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.⁸ Skema pengusulan lahan garapan melalui

⁸ 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 diteruskan 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 dilepas 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 (3) 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

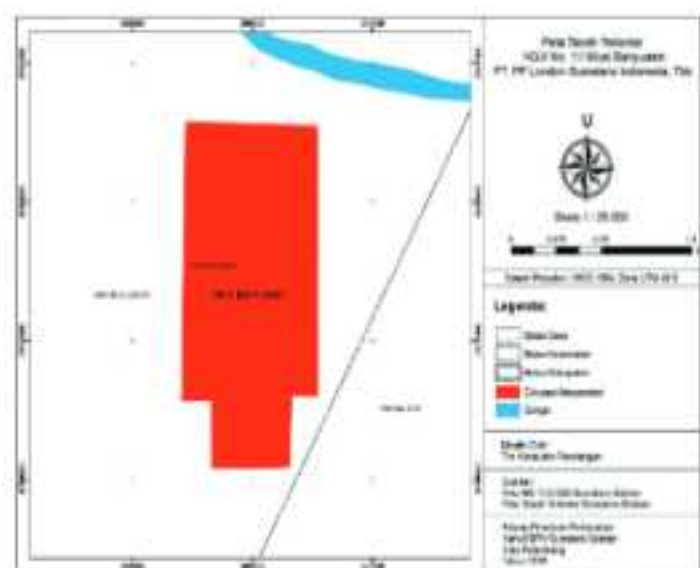
No	Kab/Kota	Kecamatan	Desa/Kelurahan	Profil	Keterangan	Luas Terlantar (Ha)
1	Kab. Banyuwangi	1. Bukit Tenang 2. Sanga Dua 3. Pekat Tinggi	Rejoedjo, Muara Panyang, Nyalak II, Doyang, Jati II, Ngarti, Air Sekel - Sekel Tantai	PT. Masyaratani Goro Indonesia	HGU No. 11/ Muara Panyang Luas: 3.701	10,209
2	Kab. Banyuwangi	Banyang Liris	- Mangrove - Muara Mawang	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk	HGU No. 11/ Muara Banyuwangi Luas: 7.997,7	29,200
3	Kab. Banyuwangi	Banyang Liris	- Sekel Tantai - Peringgulan	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk	HGU No. 11/ Muara Banyuwangi Luas: 3.870	4,100
4	Kab. Banyuwangi	Banyang Liris	- Sekel Mawang	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk	HGU No. 11/ Muara Banyuwangi Luas: 1.000	10,80
5	Kab. Banyuwangi	Banyang Liris	- Tanjung Raja - Belant - Panti	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk	HGU No. 11/ Muara Banyuwangi Luas: 3.400	28,80
6	Kab. Banyuwangi	Banyang Liris	- Air Bawang	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk	HGU No. 11/ Muara Banyuwangi Luas: 1.995,7	10,20
7	Kab. Banyuwangi	Banyang Liris	- Beringin - Makmur II - Tanjung Raja	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk	HGU No. 11/ Muara Banyuwangi Luas: 1.699	10,80
8	Kab. Banyuwangi	Banyang Liris	- Air Bawang - Tanjung Raja	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk	HGU No. 11/ Muara Banyuwangi Luas: 1.995,7	3,20
9	Kab. Banyuwangi	Muara Liris	Muara Mawang	PT. Dwi Sekel Hutan Perkasa	HGU No. 11/ Muara Banyuwangi Luas: 1.000	10,20
10	Kab. Banyuwangi	Muara Liris	Lubuk Perliman - Cempaka Sekel - Sekel Hutan - Cempaka - Beringin - Sekel Mawang - Peringgulan - Sekel Sekel	PT. PP London Sumatera Indonesia Tbk	HGU No. 11/ Muara Banyuwangi Luas: 1.000	8,8

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 melantarkan sebagian tanahnya, yaitu seluas 250 Ha dari luas areal 7.597,3 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 Karwil BPN dan Tim dapat melakukan tindak lanjut dengan proses pendayagunaan tanah terlantar salah satunya melalui skema Reforma Agraria.



Gambar 25. Peta Tanah Terlarang untuk TORA di Musi Banyuwangi, Sumanera Selatan (Sumber: Laporan GTRA Tahun 2018).

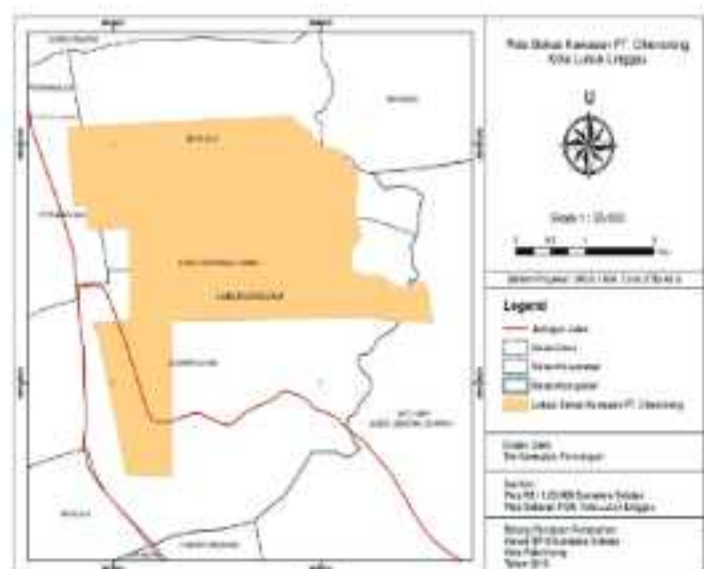
Sementara terhadap tanah terlantar yang telah ditetapkan Kementerian ATR/BPN melalui Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 04/PTT-HGU/KEM-

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 melantarkan sebagian tanahnya, yaitu seluas 181,81 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.

Tabel 11. Lokasi Eks Erfact Verpanding No. 113 PT Cikenceng, Kota Lubuk Linggau

NO	PROVINSI	KAB/KOT	KECAMATAN	DESA	Keterangan	LUAS (HA)
1	Sumatera Selatan	Lubuk Linggau	Lubuk Linggau Utara I	- Beladai II - Sumber Agung - Petanang Ulu	Eks Erfact Verpanding No 113	1.345
2	Sumatera Selatan	Ogan Ilir	Lubuk Linggau Utara II	Batu Urip		



Gambar 17. Peta Belas Kawasan PT Cikenceng di Kota Lubuk Linggau sebagai Sumber TORA (Sumber: Laporan GTRA Tahun 2015).

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 kegunaan 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 2013 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, berdasarkan 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/pihak¹ yang tinggal dalam kawasan hutan.

¹ 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 ssser dan akses reform maka kegiatan pendampingan dan bantuan permodalan bagi pengembangan usaha dapat diberikan. Dalam konteks ini maka keadilan terhadap penguasaan, kepemilikan, 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 terwujudnya ketahanan pangan⁴. 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

⁴ 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 2008, sosialisasi dilakukan sejak bulan Mei sejak aturan pelaksana Inver PTKH dikeluarkan (Permenko No. 3/2008), 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. 3/2008, 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 Saksi	Ket (Lama, Bukti Penguasaan Tanah, dll)
1	Ditinjau secara bidang sesuai dengan dalam skema bidang tanah	Ditinjau penggunaan tanah eksisting (Perumahan/lokong, dll)	Ditinjau: - Lama Penguasaan - Asal pemilikan - Riwayat pemanfaatan tanah, dll	Nama masyarakat yang menguasai tanah	Ditinjau: kuantitas, perkiraan bidang bidang tanah, Bukti penguasaan tanah bisa dalam bentuk SKT
2	—	—	—	—	—
3	—	—	—	—	—

Sumber: Permenko No. 3/2018

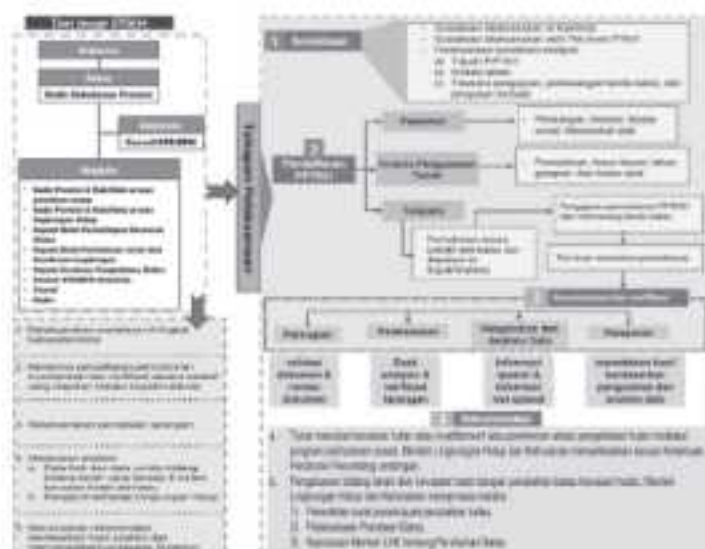
4. Dokumen Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT)

Surat ini berisi 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 18. Alur Pelaksanaan Inver PTKH

Sumber: Diolah dari Permenko No. 3/2018 oleh Wulan 2019.

Berdasarkan pada pola dan skema sebagaimana pada gambar 13 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 kebenaran 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 sertifikat 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-U/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 sertifikat 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 12. Progres Tim Inver PTKH Sumsel terhadap 6 Kabupaten

No.	Subsystem/Division	Case Budget 2014	Case Performance 2014	Case Budget 2015	Case Performance 2015 (Actual)	Remarks
1	Agar Kemandirian Pesisir					
	A. Pemeliharaan Fasilitas Pesisir	113.100		104.900	104.000	
	B. Pemeliharaan infrastruktur yang terdampak bencana	424.400		424.400	424.400	
	C. Latihan program bencana untuk masyarakat umum	707.100	6.000.000	6.000.000	6.000.000	
	D. Pemeliharaan kemandirian pesisir ke depan					
	E. Pemeliharaan kemandirian pesisir ke depan yang sudah terdampak bencana					
	Total	1.244.600	6.000.000	6.529.300	6.528.400	
2	Agar Kemandirian Wilayah					
	A. Pemeliharaan Fasilitas Wilayah	147.100		147.000	147.000	
	B. Pemeliharaan infrastruktur yang terdampak bencana	1.563.400		1.563.400	1.563.400	
	C. Latihan program bencana untuk masyarakat umum		21.000.000			
	D. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan					
	E. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan yang sudah terdampak bencana					
	Total	1.710.500	21.000.000	1.710.400	1.710.400	
3	Agar Kemandirian					
	A. Pemeliharaan Fasilitas Wilayah	1.000.000		1.000.000		
	B. Pemeliharaan infrastruktur yang terdampak bencana	10.000.000		10.000.000		
	C. Latihan program bencana untuk masyarakat umum		1.000.000			
	D. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan					
	E. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan yang sudah terdampak bencana					
	Total	11.000.000	1.000.000	11.000.000		
4	Muka Rupa					
	A. Pemeliharaan Fasilitas Wilayah	1.000.000		1.000.000	1.000.000	
	B. Pemeliharaan infrastruktur yang terdampak bencana	10.000.000		10.000.000	10.000.000	
	C. Latihan program bencana untuk masyarakat umum		1.000.000			
	D. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan					
	E. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan yang sudah terdampak bencana					
	Total	11.000.000	1.000.000	11.000.000		
5	Muka Rupa					
	A. Pemeliharaan Fasilitas Wilayah	1.000.000		1.000.000	1.000.000	
	B. Pemeliharaan infrastruktur yang terdampak bencana	10.000.000		10.000.000	10.000.000	
	C. Latihan program bencana untuk masyarakat umum		1.000.000			
	D. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan					
	E. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan yang sudah terdampak bencana					
	Total	11.000.000	1.000.000	11.000.000		
6	Muka Rupa					
	A. Pemeliharaan Fasilitas Wilayah	1.000.000		1.000.000	1.000.000	
	B. Pemeliharaan infrastruktur yang terdampak bencana	10.000.000		10.000.000	10.000.000	
	C. Latihan program bencana untuk masyarakat umum		1.000.000			
	D. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan					
	E. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan yang sudah terdampak bencana					
	Total	11.000.000	1.000.000	11.000.000		
7	Agar Kemandirian					
	A. Pemeliharaan Fasilitas Wilayah	1.000.000		1.000.000	1.000.000	
	B. Pemeliharaan infrastruktur yang terdampak bencana	10.000.000		10.000.000	10.000.000	
	C. Latihan program bencana untuk masyarakat umum		1.000.000			
	D. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan					
	E. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan yang sudah terdampak bencana					
	Total	11.000.000	1.000.000	11.000.000		
8	Agar Kemandirian					
	A. Pemeliharaan Fasilitas Wilayah	1.000.000		1.000.000	1.000.000	
	B. Pemeliharaan infrastruktur yang terdampak bencana	10.000.000		10.000.000	10.000.000	
	C. Latihan program bencana untuk masyarakat umum		1.000.000			
	D. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan					
	E. Pemeliharaan kemandirian wilayah ke depan yang sudah terdampak bencana					
	Total	11.000.000	1.000.000	11.000.000		

Sumber: BP3CH 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.

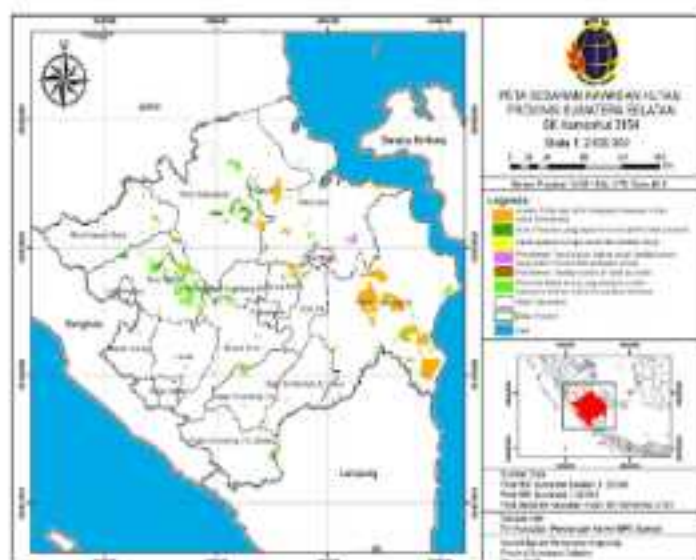
Ada beberapa problem terkait proses Reforma Agraria dari pelepasan kawasan hutan yang ditemui di lapangan yakni adanya perbedaan persepsi antara KLHK dengan Kementerian ATR/BPN. Bahwasanya pada Kementerian ATR/BPN mengasumsikan dengan adanya revisi SK 3134 Tahun 2008 Tanah seluas 9000 Ha yang dikeluarkan 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 inventarisasi⁴ dan verifikasi⁵ 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 berdasarkan pada SK Nomor 3154/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.1/3/2018 dapat dilihat pada gambar berikut:

⁴ 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.1/3/2018)

⁵ 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.



Gambar 10. Peta Sebaran Kawasan Hutan Provinsi Sumatera Selatan Berdasarkan SK Nomor 354/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 (Sumber: laporan GTRA Tahun 2018)

Permasalahan kedua yakni proses inventarisasi dan verifikasi yang dilakukan BPKH sesuai dengan Keputusan KLHK berdasarkan pada anggaran yang ditetapkan melalui DIPA KLHK hanya tersedia pada tahun 2018 untuk penyelesaian target 6 kabupaten dan 3 kabupaten untuk tahun 2019. Waktu yang sangat pendek ini tidak memungkinkan semua tanah pada peta indikatif yang ditetapkan oleh KLHK dapat terinventarisir secara optimal. Kondisi sumber daya manusia yang terbatas juga menjadi salah satu kendala di dalam menyelesaikan kegiatan inventarisasi mengingat cakupan lahan kawasan hutan sangatlah luas dengan kondisi morfologi yang beragam dan cukup memvulitkan tim dalam melakukan inventarisasi.

Ketiga, sosialisasi kegiatan inventarisasi dan verifikasi sampai tataran bawah belum dilaksanakan secara efektif. Kondisi ini berimplikasi terhadap tidak semua masyarakat di Sumatera Selatan melakukan inisiasi untuk mengajukan inventarisasi dan verifikasi, terbukti ada satu kabupaten yang tidak mengusulkan pada program inver di tahun 2018. Pendampingan terhadap masyarakat yang masuk dalam kawasan hutan juga sangat terbatas, sehingga mereka tidak mengetahui apa yang harus

dilakukan terhadap status penguasaan hak atas tanah dalam kawasan hutan. Hingga kajian lapangan ini dilakukan masih terdapat banyak desa di dalam kawasan hutan yang belum mengetahui skema PPTKH. Salah satunya yakni di Desa Gedung Pekuwon, Kecamatan Lengkiti, Kabupaten Ogan Komering Ulu. Menurut Kepala Desa Gedung Pekuwon, "kami belum pernah mendengar jika pemerintah memiliki kebijakan terkait penyelesaian penguasaan tanah dalam hutan", apalagi kata PPTKH sama sekali asing baginya. Desa Gedung Pekuwon merupakan salah satu desa di dalam kawasan hutan yang tidak masuk di dalam Peta Indikatif dan akan drupayakan untuk diusulkan pada Tim Inver tahun 2019.

Kurangnya sosialisasi terhadap program PPTKH kepada masyarakat ini juga dirasakan saat pelaksanaan kegiatan inventarisasi dan verifikasi di tahun 2018. Dari sejumlah 6 kabupaten di Sumatera Selatan yang akan diinver, Regu Tim Inver di lapangan lebih banyak mendampingi warga membuat usulan, bukan melakukan verifikasi. Artinya warga masyarakat belum sepenuhnya memahami apa yang seharusnya dilakukan oleh warga dan bagaimana cara melakukannya, serta dokumen apa yang dibutuhkan.

Selain itu kurangnya pendampingan menjadi persoalan tersendiri di lapangan. Kepala desa pasca sosialisasi juga mengalami kebingungan bagaimana cara mengerjakan dan mengusulkannya. Secara ideal dokumen usulan hendaknya sudah dipersiapkan oleh masyarakat/desa dalam kawasan hutan agar proses kegiatan inventarisasi dan verifikasi dapat berjalan dengan lancar dan tertib saat Regu Tim Inver datang. Akan tetapi praktik yang terjadi di tahun 2018 saat Tim Inver turun ke lapang untuk melakukan kegiatan inventarisasi dan verifikasi, dokumen-dokumen tersebut belum semuanya siap dan lengkap.

Keempat, salah satu kendala pelaksanaan inver di tahun 2018 yakni peraturan yang mengatur terkait teknis inventarisasi yakni Permenko Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan baru dikeluarkan pada bulan Mei 2018. Kondisi ini mengakibatkan kegiatan turun lapang tim Inver di Sumatera Selatan baru dapat dilaksanakan mendekati akhir tahun yakni pada bulan September hingga Desember 2018. Mengingat untuk melaksanakan turun lapang tim inver harus

melakukan beberapa persiapan diantaranya pemeriksaan berkas permohonan yang telah diajukan oleh masyarakat, menyiapkan peta kerja serta menyelesaikan berbagai persyaratan administrasi dan koordinasi dengan pihak pemerintahan daerah maupun koordinasi dengan kecamatan hingga desa. Situasi itu sangat menyulitkan Tim Inver untuk bergerak lebih cepat, disisi lain kondisi lapangan sangat berbeda-beda, sehingga semakin memperlambat kerja-kerja Tim Inver di Lapangan.

Akhirnya, ketika Obyek TORA dari kawasan hutan (khususnya PPTKH) belum dilepaskan atau belum dilakukan perubahan tata batas maka Kementerian ATR/BPN belum dapat melakukan proses redistribusi tanah kepada masyarakat. Dalam konteks ini belum adanya proses pelepasan dan perubahan tata batas, maka pihak ATR/BPN tidak dapat melakukan proses lebih lanjut, sehingga target RA 4,1 juta Ha yang telah ditetapkan dalam RPJM (2014-2019) yang bersumber dari pelepasan tanah kawasan hutan masih belum ada yang berhasil didistribusikan ke masyarakat.

E. Penutup: Solusi Reforma Agraria Kawasan Hutan

Sebagai penutup, beberapa solusi perlu penulis ditawarkan (dan mungkin juga bisa digunakan di daerah lain) terkait problematika pelaksanaan Reforma Agraria di Sumatera Selatan. Ada beberapa hal yang perlu menjadi perhatian pengambil kebijakan dalam melihat persoalan di lapangan dan penyelesaiannya, diantaranya adalah:

1. Keterbatasan anggaran

Permasalahan penganggaran dalam kegiatan inver merupakan permasalahan besar untuk mengetahui tata batas dan kondisi penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Keterbatasan pembiayaan untuk kegiatan inventarisasi dan verifikasi yang dibiayai dari pemerintah pusat tentunya tidak dapat membiayai semua kegiatan inver pada tanah-tanah yang masuk dalam peta indikatif ataupun tanah-tanah yang dikuasai masyarakat dalam kawasan hutan. Dalam konteks ini maka keterlibatan pemerintah Daerah (*sharing* anggaran) melalui bantuan pendanaan/ pembiayaan dari dana APBD untuk membiayai

kegiatan inver perlu dilakukan. Hal ini memungkinkan karena permasalahan dalam kawasan hutan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan merupakan salah satu kewenangan pemerintah daerah. Melalui pembiayaan dari APBD ini diharapkan proses inventarisasi yang dilakukan akan lebih maksimal. Di sisi lain, kegiatan ini menyangkut hak kewarganegaraan yang ada di daerah, artinya penda layak untuk dilibatkan lebih jauh, minimal membantu secara maksimal proses sosialisasi atau pendampingan masyarakat saat mengusulkan lahannya kepada Tim Inver.

2. Sosialisasi Kegiatan Inver

Terbatasnya sosialisasi yang dilakukan BPKH berdampak terhadap terbatasnya usulan kegiatan inver yang diusulkan masyarakat. Untuk mengatasi hal ini maka perlunya keterlibatan Pemerintah Daerah melalui aparatnya di bawah yakni kecamatan dan pihak desa untuk turut aktif melakukan kegiatan sosialisasi kepada masyarakat. Sosialisasi yang dilaksanakan langsung dari pihak pemerintah desa/pemerintah kecamatan kepada masyarakat dirasa akan lebih efektif dan lebih serentak dilakukan di semua pedesaan yang lahan dan pemukimannya masuk dalam kawasan hutan. Sosialisasi yang dilakukan juga perlu diberikan edukasi dan pendampingan terhadap tahapan yang perlu dilakukan dalam proses inver.

3. Keterlibatan Pemerintah Daerah

Dalam UU No. 13 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa, permasalahan terkait kawasan hutan merupakan Kewenangan Pemerintah Provinsi, hal ini juga ditekankan dalam Perpres 88/2017 yang menyebutkan bahwa Pembentukan Tim Inventarisasi berada di pemerintah provinsi sedangkan kawasan hutan berada di wilayah kabupaten. Mengacu pada peraturan tersebut segala kegiatan yang berkaitan dengan kawasan hutan tentunya memerlukan peran aktif pemerintah kabupaten.

4. Pendampingan dan Pemetaan Partisipatif

Bahwasanya di dalam menyusun dokumen pengajuan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan dibutuhkan beberapa dokumen yang harus dilengkapi oleh masyarakat. Pendampingan

untuk melakukan pengisian dan menyusun kelengkapan berkas permohonan inver dapat dilakukan secara bersama-sama mengingat tidak semua masyarakat/kepala desa yang tinggal dalam kawasan hutan mampu mengisi daftar isian Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPaFTB), menyusun sket penguasaan bidang tanah, melakukan pengisian rekapitulasi daftar pemohon. Pendampingan dan pelatihan pemetaan partisipatif untuk menyusun sket bidang-bidang tanah secara sederhana guna melengkapi permohonan pengajuan kegiatan inventarisasi dan verifikasi dapat diberikan kepada masyarakat, agar masyarakat memahami berkas pengajuan yang diajukan dan memahami sketsa yang diajukan sudah sesuai dengan kondisi riil di lapangan/kondisi eksisting. Pendampingan tidak harus mengandalkan peran pemerintah daerah, tetapi juga kelompok-kelompok NGO perlu dilibatkan dalam proses-proses *inquiry*, agar proses belajar dan peningkatan kapasitas warga terjadi.

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 Boras 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 redistribusi 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 mendudukan 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 Indonesia 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 menangannya. 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 Peperes 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 antarsektor, 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 ± 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/31161109>, DOI: 10.22300/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 2013, *Pemberdayaan masyarakat melalui kemitraan kehutanan*, Kemitraan Partnership.
- Afiif, 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 menggantang setan-setan desa, laporan singkat 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.
- 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 1, him. 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. 1. Doi: <http://dx.doi.org/10.17358/jabm.4.1.139>.
- Antaranews 2017, 'Presiden Jokowi bagikan 2.890 hektar perhutanan sosial di Madiun', https://www.youtube.com/watch?v=F3FMkmlk3_M, Dipublikasikan tanggal 5 Nov 2017.
- Arifandy, MI & Sihalohe, M 2015, 'Efektivitas pengelolaan hutan bersama masyarakat sebagai resolusi konflik sumber daya hutan', *Solidarity: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, Agustus.
- Ariseputra, 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 2006, *Peralihan Hak Atas Tanah Hasil Redistribusi di Kabupaten Mamuju*, Skripsi-STPN.
- Bartos, Otomar J, Weht, 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 pinggir 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 qualitative 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/1_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/4779.
- 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 Setiati, H dan Saleh, DD 2014, 'Belajar dari Cilacap: Kebijakan Reforma Agraria atau redistribusi tanah', *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, no. 39.
- Huizer, G 1971, 'Peasant mobilisation and Land Reform in Indonesia', Working Paper, *Institute of Social Studies*, The Hague-The Netherlands.
- Ihyas, I 2012, 'Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah', *Kunin 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 Mulawarman.
- 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 Presiden 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 19 % diakses melalui <https://regional.kompas.com/read/2017/01/26/15164301/hutan.di.sumatera.tersisa.19.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/16646328.
- Kompas edisi Selasa 24 Maret 2015 Halaman: 22, 200 Desa di Sumsel Rawan Kebakaran Hutan, <http://www.kompasdata.id/Search/NewsDetail/12736354>.
- Kusuma, BW 2007, Sengketa tanah: memperebutkan hak atas hutan, Kompas edisi Kamis 25 Januari 2007, diakses melalui 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 Mujiburrohman, 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 Pecsant Studies*, September 2010. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2010.522460>.
- 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.
- Muhsil, MA 2017, *Legal Review Perhutanan Sosial*, Multistakeholder Forestry Programme 3 (MFP3), Jakarta.

- Mujiburohman, DA & Utami, W 2013, 'Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Eks PT. Perkebunan Tratak Batang, dalam Puri, WH 2013, *Reforma kelembagaan dan kebijakan agraria. (Hasil penelitian strategis STPN 2013)*, PPPM-STPN Press, Yogyakarta.
- Mulyani, I 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 Justitia*, 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.
- 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~~ penyanggah 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://fwl.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 Kerja Terbatas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/badan Pertanahan Nasional', 18 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, Sihalohe, M & Purwandari, H 2007, 'Land reform by leverage: kasus redistribusi lahan di Jawa Timur', *Jurnal Solidarity*, 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, *Pa'u 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 terstrat. 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', *Shumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 23-25.
- 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, *Reclaiming 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](http://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, *Dulih 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, *Segutar 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', *Skrripsi 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 Pengusahaan 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.31/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.1/6/2016.

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 ± 42.191 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.1/5/2018.

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/Reg/PLA.0/9/2017 tentang Peta Indikatif dan Areal Perhutanan Sosial (Revisi I).

Lampiran

REALISASI CAPAIAN KEGIATAN GUGUS TUGAS REFORMA AGRARIA
BERDASARAN REKAPITULASI AKHIR DATA DAERAH PER 11 OKTOBER 2009

No.	Provinsi	SE GTRA Provinsi	Nordensasi GTRA Kab/Mun	Pesantikan Kawalan Peraturan	Kegiatan Teknis Pengembangan KA	Pelembagaan Koordinat GTRA	Pelatihan teknis pengembangan KA	Pengumpulan data GTRA dan rencana pengembangan data reform
1	JAWA BARAT	SE Gubernur No. 100/100/2009 Tengg. 10 April 2009	1. Kab/Mun: Kab. Sukabumi, Kota Bandar, Kota Bogor, Kab. Puncak Kab. Sukabung, Kab. Cianjur, Kab. Sukarejo, Kab. Bandung, Kab. Bogor, Kab. Pangrehutan, Kab. Ciamis, Kab. Sukabung, Kab. Kuning, Kab. Garut, Kab. Bandung, Kab. Tasikmalaya, Kab. Bandung Barat, Kota Bekasi, Kab. Ciamis, Kab. Tasikmalaya, Kab. Sukabung, Kab. Cirebon	6 orang KP	Teknis dilaksanakan Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009
2	JAMBI	SE Gubernur No. 40/KEP-GUN/2009 Tengg. 10 April 2009	Kab. Muaro Jambi	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009
3	SUMATERA BARAT	SE Gubernur No. 100/100/2009 Tengg. 10 April 2009	Kab. Solok Selatan	6 orang KP	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009
4	SULAWESI SELATAN	SE Gubernur No. 100/100/2009 Tengg. 10 April 2009	Kab. Luwu Utara	6 orang KP	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009
5	PAPUA BARAT	SE Gubernur Papua No. 100/100/2009 Tengg. 10 April 2009	Kab. Mamberi	6 orang KP	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009
6	KALIMANTAN SELATAN	SE Gubernur No. 100/100/2009 Tengg. 10 April 2009	Kab. Berau	6 orang KP	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009	Teknis dilaksanakan pada Tengg. 1-10 April 2009

7	REPUBLIKAN RIAU	SE Gubernur No. 853 Tahun 2018	Kab. Natuna	4 minggu KP	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 10-11 April 2019	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 25-27 Juli 2019	Tidak dilaksanakan pada 1 Kali/Kota
8	SULAWESI BARU	SE Gubernur No. 106.42/2017/RI/BAW /11/2017 Tanggal 1-10 Februari 2019	Kab. Mamuju	4 minggu KP	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 10-11 April 2019 Bulan Maret	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 18 - 19 Agustus 2019	Tidak dilaksanakan pada 18 Kota
9	SUMATERA UTARA	SE Gubernur No. 106.44/2017/RT/2017 Tanggal 13 Mei 2019	Kab. Langkat	4 minggu KP	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 10-11 Juli 2019 Mei 2019	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 18 - 19 September 2019	Tidak dilaksanakan
10	RIAU	SE Gubernur No. 106.42/2017/RI/BAW /11/2017 Tanggal 1-10 Februari 2019	Kab. Kuantan Singingi	4 minggu KP	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 10-11 Juli 2019	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 17 - 18 Agustus 2019	Tidak dilaksanakan pada Bulan Juli - September di 2 Kali/Kota
11	SULAWESI TENGGAH	SE Gubernur No. 106.42/2017/RI/BAW /11/2017 Tanggal 1-10 Februari 2019	Kab. Kolaka	4 minggu KP	Tidak dilaksanakan di Bulan Maret - April	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 18 Juli -Bulan Agustus Agustus 2019	Tidak dilaksanakan pada Bulan Agustus - September 2019
12	SULAWESI UTARA	SE Gubernur No. 82 Tahun 2019 Tanggal 1 - 8 Februari 2019	Kab. Bulungan Mangrove	3 minggu KP	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 10-11 April 2019	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 21-22 Juni 2019	Tidak dilaksanakan pada Bulan Juli - Agustus 2019
13	KALIMANTAN TIMUR	SE Gubernur No. 106.42/2017/RI/BAW /11/2017 Tanggal 1-10 Februari 2019	Kab. Kotawaringin	4 minggu KP	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 10-11 April 2019 Bulan Juli - Agustus 2019	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 21-22 Juni 2019	Tidak dilaksanakan pada Bulan Juli - Agustus 2019
14	JAWA TENGAH	SE Gubernur No. 106.42/2017/RI/BAW /11/2017 Tanggal 1-10 Februari 2019	Kab. Wonorejo, Kab. Ponorogo, Kab. Blora, Kab. Rembang	4 minggu KP	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 10-11 April 2019 Bulan Juli - Agustus 2019	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 21-22 Juni 2019	Tidak dilaksanakan pada Bulan Juli - Agustus 2019
15	SULAWESI TENGGAH	SE Gubernur No. 106.42/2017/RI/BAW /11/2017 Tanggal 1-10 Februari 2019	Kab. Dagea	4 minggu KP	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 10-11 April 2019 Bulan Juli - Agustus 2019	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 21-22 Juni 2019	Tidak dilaksanakan pada Bulan Juli - Agustus 2019
16	JAWA TIMUR	SE Gubernur No. 106.42/2017/RI/BAW /11/2017 Tanggal 1-10 Februari 2019	Kab. Blora, Kab. Ponorogo, Kab. Blora, Kab. Rembang, Kab. Mojokerto, Kab. Malang	4 minggu KP	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 10-11 April 2019 Bulan Juli - Agustus 2019	Tidak dilaksanakan pada Tanggal 21-22 Juni 2019	Tidak dilaksanakan pada Bulan Juli - Agustus 2019

17	SEMATERA SELATAN	HK Gubernur No. 10/DP/2019 tentang Tanggal: 6 Maret 2019	Kab. Banyuwangi		Telaah dilaksanakan pada Tanggal: 20 April 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal: 17 Mei 2019	Telaah dilaksanakan pada 16-16 Maret
18	BANTEN	BK Gubernur No. 10/DP/2019 tentang Tanggal: 18 Februari 2019	Kab. Serang	2 ringkasan	Telaah dilaksanakan pada Tanggal: 3 Mei 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal: 3 Juli 2019	
19	ACEH	BK Gubernur No. 10/DP/2019 tentang Tanggal: 18 Februari 2019			Telaah dilaksanakan pada Tanggal: 20 Juni 2019		Telaah dilaksanakan
20	DIY JAMARA	BK Gubernur No. 10/DP/2019 tentang Tanggal: 18 Februari 2019			Telaah dilaksanakan pada Tanggal: 27 Mei 2019	Telaah dilaksanakan pada Tanggal: 14-21 Juli 2019	
21	GORONTALO	HK Gubernur No. 10/DP/2019 tentang Tanggal: 18 Februari 2019	4 Kab. Kota Kab. Bontone dan Kab. Gontone		Telaah dilaksanakan pada Tanggal: 3-6 September 2019		
22	BALIKAPANTAR	BK Gubernur No. 10/DP/2019 tentang Tanggal: 18 Februari 2019	Kab. Pangkajene		Telaah dilaksanakan pada Tanggal: 6-7 Agustus 2019		
23	INDONESIA	BK Gubernur No. 10/DP/2019 tentang Tanggal: 18 Februari 2019	Kab. Sumatra Utara				

☐ Provinsi yang telah melaksanakan kegiatan GTEA dan telah mencapai target. Banyak lebih

☐ Provinsi yang telah melaksanakan kegiatan GTEA, namun belum mencapai target Bony

☐ Provinsi yang belum melaksanakan kegiatan GTEA dan belum ada pelaksanaan

Sumber data:

1. Laporan Bidang Pemetaan Pemukiman Kemendagri Provinsi sampai dengan Oktober 2019, Pukul 18.00 WIB
2. Laporan Bidang Pemetaan Pemukiman Provinsi melalui WhatsApp sampai dengan 11 Oktober 2019, Pukul 18.00 WIB

Penyusunan: Dikopi Pemetaan Agribisnis, 10 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

Audit 32

AMAN 46, 49, 141

Amerika Latin 44

Amerika Selatan 90

APBD 223, 224

APL 143, 144, 183

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, 103

Bangka Tengah 158

Banten 46, 104, 106, 110, 138

Banyuwani 94, 160

Bappeda 167

Barisan Tani Indonesia (BTI) 32

Baturaja 156

Batu Urip 192

Bayat Ilir 159

Bayung Lencir 159, 190

Belaleu II 192

Belani 192

Bindu 209

BPN 42, 44, 45, 47, 49, 147, 166,
174, 175, 182, 184, 187, 189, 190,
210

Boras (Satrino) 21, 217

BPKH (II Sumsel) 26, 27, 88, 93,
94, 98, 120, 121, 122, 123, 128,
129, 163, 167, 171, 185, 194, 197,
198, 199, 203, 206, 209, 210,
211, 214

BRG 30

Brazil 90

BTI 32

BUMN 104

C

capacity building 24

Catur Tertip Pertanahan 34

Cifor 145, 151

Cilacap 4, 65, 168

Cinita 16

Cipari 168

CPP 184

Chrisantiny 65

CSR 19, 125, 126, 151, 182, 196

CSRT 104

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 Terlan-
tar 25

Dirjen Penataan Agraria 81, 82,
84, 96, 166

Dirjen Perhutanan Sosial 103

Dirjen Planologi 88, 93, 96, 103,
105, 128

domain verklaring 34

DIV 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 Agre-
ria) 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, 183, 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, 14, 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 136, 181
 IUPHHK-HT 151
 Izin Pemanfaatan Hutan Perhutanan Sosial 9
 Izin Usaha Perkebunan Kelapa Sawit 124
- J**
 Jakarta 16, 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, 133, 197
 Joko Widodo-Yusuf Kalla (Jokowi-K) 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, 53, 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
- KULINKK 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 43
- Laos 64, 65
- Laporan GTRA Sumsel 2019 9
- Lebak 46
- Lengkiti 154, 159, 212
- Lintah darat 32
- LMPDP 43
- 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, 156, 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 37, 38, 39, 138

P

Pagar Alam 94, 190

Panitia C 187

Pangkalan Bayat 159

Pangkalan Lampam 149

Panitia Landreform 1, 31, 32, 34

Partai Komunis Indonesia (PKI) 32, 35

Papua 106, 198

Paritiga 158

Paris Agreement 91

Pauh 191

Penukal Abab Lematang Ilir 110

Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan 5

Pengadilan Kolonial 33

Pengadilan Landreform 34

Pengusur jahat 32

Perancis 44

Perber 4 Menteri (Perber) 47, 48, 91

Perhutanan Sosial (PS) xvii, 5, 6, 9, 13, 16, 18, 19, 23, 24, 26, 28, 51, 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, 163, 197, 206, 212, 213, 202, 220, 221, 222

Prabumulih 110

Prona 73, 74, 77

Protokol Kyoto 91

PSKLH 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, 122

RA diperluas 4

RA kawasan hutan 13

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, 172, 173, 188, 191, 199, 210, 213, 217, 229, 230, 232

- Renstra KLHK (2015-2019) 8, 52
 Revolusi Hijau 3
 Riau 18, 42, 46, 75, 106, 157, 158, 206
 RPJMN (2015-2019) 3, 8, 20, 30, 72, 73, 80, 82, 167, 213
 RPPH 146
 RTRW 147
 Ryan 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 Tungkal 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 73
 social forestry 61
 Soetarto 65
 Sofyan Jali 80, 127
 SP2FBT 200, 202, 215
 Suharto 2, 3, 39, 60, 77, 229
 Sukarno 2, 18, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 43, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 218, 229
 Sukacinta (Talang) 154
- Sulawesi Selatan 110
 Sulawesi Tengah 51, 110
 Sumatera 3, 29, 35, 36, 37, 40, 92, 153
 Sumatera Barat 75, 106
 Sumatera Selatan (Sumsel) 23, 26, 27, 28, 74, 75, 93, 94, 96, 98, 133, 135, 146, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 165, 166, 167, 168, 183, 185, 188, 189, 191, 192, 197, 208, 209, 220, 213
 Sumatera Utara (Sumut) 42, 110
 Sumber Agung 192
 Sungaitohor 18, 157, 158
 Sungai Lalan 159
 Surya Dumai Group 143
 swapraja 172
- T**
 Tanah Terlarang 80, 171
 Tanjung Raja 192
 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,
154, 155, 165, 166, 169, 170, 171,
172, 173, 176, 185, 186, 192, 193,
194, 195, 196, 209, 220, 213, 229,
230, 231

Tuan tanah jahat 32

Tukang lion 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, 228

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 ber-

bagai penelitian dengan fokus studi Reforma Agraria. Beberapa hasil penelitian yang terpublikasi di antaranya: *Membayangkan Demokrasi, Menghadirkan Pesta* (2013), *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dikupakan* (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 Telang Mamak Berjuang "Menemukan" Tanahnya' (2017), 'Akuisi 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.



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 pertanahan, Sekolah Tinggi Pertanahan

Nasional. Kajian terkait Reforma Agraria mulai ditekuni sejak tahun 2010 melalui kejuaraan penulisan esai 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.