



KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/
BADAN PERTANAHAN NASIONAL
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

Jl. Tata Bumi No. 5 PO BOX 1216 Kode Pos 55293 YOGYAKARTA
Telp. (0274) 587239 Fax. (0274) 587138 website: www.stpn.ac.id

SURAT KETERANGAN
Nomor: 066/PPPM/X/2018

Bersama ini saya,

Nama : Dr. Julius Sembiring, S.H., M.PA.

Jabatan : Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (PPPM-STPN)

menerangkan bahwa:

berdasarkan Surat Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Nomor: 923/024-800.38/VII/2018 Tanggal 16 Agustus 2018 perihal Permohonan sebagai Narasumber Lingkaran Belajar Bersama Reforma Agraria (LiBBRA), Dr. Kurnia Warman merupakan salah satu Narasumber dalam kegiatan LiBBRA dengan tema "Tantangan dan Peluang Reforma Agraria" yang telah diselenggarakan di Ruang Sidang PPPM-STPN pada tanggal 24 Agustus 2018.

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 08 Oktober 2018
Kepala PPPM,

Dr. Julius Sembiring, S.H., MPA.
NIP. 19640729 199103 1 008





KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/
BADAN PERTANAHAN NASIONAL
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

Jl. Tata Bumi No. 5 PO BOX 1216 Kode Pos 55293 YOGYAKARTA
Telp. (0274) 587239 Fax. (0274) 587138 website: www.stpn.ac.id

Nomor : 9a3 /SM-800.38/VIII/2018 Yogyakarta, 6 Agustus 2018
Lampiran : 1 berkas
Perihal : Permohonan sebagai Narasumber
Lingkar Belajar Bersama Reforma Agraria

Yth. Dr. Kurnia Warman
(Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas)
di-

Tempat

Dengan hormat,

Berkenaan dengan pelaksanaan Kegiatan Lingkar Belajar Bersama Reforma Agraria (LiBBRA) yang bertema "Reforma Agraria" (TOR terlampir) dengan ini kami mengundang sekaligus memohon kesediaan Bapak untuk menjadi narasumber dalam acara yang akan diselenggarakan pada:

Hari, Tanggal : Jum'at, 24 Agustus 2018
Waktu : 08.00 - 16.30 WIB
Tempat : Ruang Sidang Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (PPPM-STPN) Jalan Tata Bumi No. 5 Yogyakarta

Demikian disampaikan, atas perkenan dan kesediaan Bapak diucapkan terima kasih.

Plh. Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional,



Rakhmat Riyadi, S.Si., M.Si.
NIP. 196112152982031003

Term of Reference
LINGKAR BELAJAR BERSAMA REFORMA AGRARIA (LIBBRA)
"TANTANGAN DAN PELUANG REFORMA AGRARIA"

A. Pengantar

Agenda Reformasi Agraria (RA) sebagai program strategis pemerintah mengalami banyak kendala dan hambatan. Secara sadar, pemerintah mencoba "menggeser" isu legalisasi aset sebagai bagian dari capaian RA, sehingga semakin mengaburkan esensi dari semangat dan tujuan RA itu sendiri. Kesuksesan legalisasi aset pada tahun 2017 bahkan menjadi "ilham" dalam pasal-pasal draft Raperpres RA 2018 yang sedang dibahas. Skema RA diperluas dengan konsep yang sumir, yakni "legalisasi aset secara umum", baru kemudian Redistribusi. Realitas ini semakin mengaburkan makna program strategis RA yang telah disederhanakan menjadi legalisasi aset sebagai core isu sentralnya, sementara Redistribusi lahan bukan lagi menjadi faktor dominannya. Forum LIBBRA ini hendak mengingatkan tujuan RA secara standar sekalipun bahwa kunci RA ada pada redistribusi lahan bagi masyarakat yang membutuhkan (petani tak bertanah dan petani kecil) demi terciptanya keadilan dan kesejahteraan.

Penataan aset dan akses lewat skema RA untuk kesejahteraan rakyat Indonesia faktanya mengalami berbagai kendala dan hambatan. Tabel berikut menunjukkan gap dalam tiga tahun terakhir (2015-2017), apa yang "dimaknai" oleh Kementerian ATR/BPN sebagai capaian Reformasi Agraria tergambar sebagai berikut:

Capaian Realisasi RA dari Tahun 2015 - 2017

REALISASI REFORMA AGRARIA 2015-2017	LEGALISASI ASET			REDISTRIBUSI TANAH			
	Transmigrasi	Luas (Ha)	Legalisasi	Luas (Ha)	Ex HGU/TN	Luas (Ha)	Pelepasan Kawasan Hutan
Tahun 2015	12.347	22.088	859.402	214.620	95.741	69.100	0
Tahun 2016	6.417	9.774	1.018.444	274.763	143.234	113.650	0
Tahun 2017	1.488	1.156	4.329.972	1.183.963	23.214	13.733	0
TOTAL 2015-2017	20.252	33.018	6.207.818	1.673.346	262.189	196.483	0

Sumber: Kementertian ATR/BPN Tahun 2018

Tabel tersebut menggambarkan bahwa Redistribusi tanah yang bersumber dari Tanah non hutan (HGU habis dan tanah terlantar) yang ditargetkan dalam RPJM seluas 400.000 Ha baru tercapai 196.483 Ha, sementara untuk tanah yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan dengan target seluas 4,1 juta Ha sama sekali belum terealisasi. Padahal KLHK sudah mengklaim melakukan pelepasan kawasan hutan hampir 1 juta Ha

berdasarkan SK 180/MENLHK/SETJEN/KUM.1/4/2017. Kondisi ini agak mengkhawatirkan karena target besar yang ditetapkan jauh dari **realitas** fokus dan pengerjaan di lapangan. Problemnnya tentu saja harus dilihat secara lebih detail, apakah faktor dominan yang menjadi kendal pelaksanaan kebijakan RA, apakah faktor fokus kebijakan yang tidak feasible atau problem pelaksana di tingkat lapangan. Jika melihat **realitas** capaian program, cukup mengkhawatirkan karena jalinan internal sektor (ATR/BPN) dengan antar sektor (ATR/BPN-KLHK) mengalami kendala. Sebagai program prioritas tentu sudah seharusnya menjadi fokus utama ATR/BPN dalam menjalankan misinya, namun demikian terlihat saat ini pelaksanaan RA berjalan sendiri-sendiri. ATR/BPN dengan legalisasi aset dan redistribusi yang minim dan KLHK dengan Perhutanan Sosial-nya. Kita tidak memahami secara persis bagaimana persoalan ini dikerjakan pada level tapak, namun tampaknya penyelesaian pada level puncak juga mengalami persoalan.

KLHK dalam berbagai forum mengklaim telah melepaskan **tanah** kawasan hutan untuk objek Reforma Agraria (TORA), namun faktanya menurut direktorat Landreform ATR/BPN masih jauh dari kata clear and clean, sehingga sulit dikerjakan karena posisi dan kordinatnya tidak jelas. Belum lagi bicara apakah lahan-lahan TORA itu memiliki nilai kemanfaatan untuk masyarakat. Artinya, **realitas** itu harus ditemukan persoalan dasarnya dan harus diurai problem utamanya agar program strategis yang sudah dicanangkan pemerintah bisa dikerjakan di lapangan.

Secara keseluruhan, hasil identifikasi sementara beberapa persoalan yang muncul di lapangan dalam tataran praktik kebijakan sebagai berikut:

- a. Banyak keluhan terkait Raperpres tentang Reforma Agraria sebagai payung hukum belum selesai disusun, padahal Perpres RA dianggap sebagai dasar untuk melakukan eksekusi kebijakan, sekalipun Perpres RA tidak secara otomatis menjamin kelancaran pelaksanaan RA;
- b. Reforma Agraria belum dipahami sebagai prioritas nasional yang memerlukan dukungan dari semua stakeholder terkait;
- c. Pelaksanaan inventarisasi, penetapan dan publikasi tata batas kawasan hutan dianggap belum jelas;
- d. Koordinasi K/L dan Pemda dengan BPN belum berjalan dengan baik;
- e. Tindak lanjut terhadap peta indikalif tanah pelepasan kawasan hutan sebagai salah satu TORA seluas 4,1 juta Ha yang kurang jelas dimana tata batas, bagaimana kondisi fisik tanah serta siapa subyek calon penerima belum clear and clean;
- f. Keterbatasan jumlah SDM Kementerian ATR/BPN yang fokus menangani Reforma Agraria;
- g. Fokus Kementerian ATR/BPN yang rendah, SDM lebih banyak digunakan untuk mengerjakan legalisasi aset (PTSL).

Dari berbagai kendala sebagaimana tersebut di atas, agenda LiBRA STPN Tahun 2018 ini ingin mendiskusikan secara mendalam dengan menghadirkan beberapa Narasumber yang kompeten di bidangnya. Tentu saja forum diskusi ini bukan untuk menghakimi melainkan menemukan solusi agar prioritas program strategis ATR/BPN bisa berjalan sesuai rel yang seharusnya.

Kami merencanakan akan mengundang beberapa narasumber sebagai pemantik diskusi baik dari kalangan birokrat, NGO, dan akademisi. Dari kalangan birokrat kami akan mengundang Kepala kantor Pertanahan Kabupaten SIAK (Risna Virgianti, S.H.) karena di kabupaten ini telah dilaksanakan RA dari tanah bekas HGU seluas lebih kurang 10 ribu Ha. Dari luasan itu, sekitar 4000an Ha telah didistribusikan kepada masyarakat. Apa dan bagaimana proses dan pelaksanaannya akan kita pelajari dan diskusikan bersama di forum LiBRA 2018.

Narasumber berikutnya yang akan kami hadirkan adalah Ibu Dewi Kartika, pegiat agraria yang banyak melakukan pendampingan di lapangan untuk mengawal proses pelaksanaan RA di akar rumput dengan mengusung program LPRA (Lokasi Prioritas Reforma Agraria) sekaligus berkonsentrasi pada "pengawasan Raperpres Reforma Agraria". Kami berharap Ibu Dewi Kartika akan membaca dan menelisik persoalan keruwetan RA di Indonesia secara umum dan bagaimana secara perlahan mengurainya dari sisi pengalaman dengan mendampingi masyarakat sebagai objek penerima LPRA. Pross belajar dari pengalaman itu akan kita lihat sebagai potensi dan ruang yang saling mengisi.

Narasumber berikutnya adalah Bapak Kunia Warman dari Universitas Andalas yang akan berbicara dalam konteks RA secara lebih luas dalam melihat fenomena kebijakan negara terkait RA. Harapannya dari Bapak Kurnia Warman akan mendiskusikan lebih jauh perihal kebijakan RA secara teoritis dan praktiknya baik kawasan hutan maupun non hutan. Perdebatan strategi pelaksanaan RA secara efektif menjadi kunci rumusan yang diharapkan karena nuansa RA saat ini berkembang dan berjalan secara sendiri-sendiri dari masing-masing kementerian. Sejauh apa hal itu bisa menjadi kebijakan efektif dan bisa dilaksanakan oleh ATR/BPN bersama KLHK menjadi fokus kajian ini.

Di luar tiga narasumber di atas, kami juga mengundang pembahasan/penanggap sebanyak 10 orang dari akademisi baik dari STPN maupun dari non STPN. Harapannya, para penanggap akan semakin mengkerucutkan ide dan gagasan yang diajukan oleh para narasumber.

B. Tujuan Kegiatan

Adapun tujuan utama kegiatan LiBBRA tahun 2018 ini adalah:

1. Mengelaborasi persoalan dan kebijakan Reforma Agraria;
2. Mengelaborasi persoalan objek RA baik dari kawasan hutan maupun non hutan

sebagai salah satu kesempatan dan peluang dalam kerangka kebijakan dan Program Prioritas;

3. Merumuskan kebijakan RA dalam tataran praktik di lapangan.

C. Penyelenggara, Tempat, dan Waktu Kegiatan

LiBBRA diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM) Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN). Adapun kegiatan ini akan diselenggarakan pada hari Jum'at tanggal 24 Agustus 2018, Pukul 9.30-16.30 di Ruang Sidang PPPM-STPN, Yogyakarta.

D. Konsep Kegiatan

LiBBRA hadir sebagai media belajar bersama dari tiga kelompok, yakni akademisi-peneliti, birokrasi, dan Lembaga Swadaya Masyarakat. Semangat yang ingin dibangun adalah mengupayakan secara maksimal berbagai peran yang dimiliki oleh berbagai pihak agar mampu menjadi *partner* yang saling bersinergi dan mendatangkan manfaat. Diharapkan dari forum tersebut lahir pemikiran-pemikiran cerdas bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Konsep LiBBRA dalam bentuk diskusi mendalam (FGD) dengan pelibatan setiap peserta secara aktif dengan menyampaikan usulan/masukan terkait permasalahan Reforma Agraria.

E. Peserta

Kegiatan ini akan diikuti oleh peserta secara terbatas, lebih kurang 50an orang dengan rincian sebagai berikut:

Narasumber dan Pembahas	: 13 orang
Dosen di Lingkungan STPN dan undangan	: 20 orang
Birokrat ATR/BPN DIY dan Sekitarnya	: 10 orang
Mahasiswa	: 10 orang

F. Narasumber

1. Risna Virgianti, S.H. (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Siak)
2. Dewi Kartika (Ahli Reforma Agraria)
3. Kurnia Warman (Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang)

G. Susunan Acara

Jadwal acara terlampir

FGD LiBBRA Jum'at, 24 Agustus 2018			
Waktu	Acara	Pembicara	Penanggungjawab
08.00-08.30	Registrasi	-	Panitia
08.30-09.00	Sambutan dan Pengantar LiBBRA	Ketua STPN dan Kepala PPPM	MC
09.00-11.30	FGD (Reforma Agraria eks. HGU, Kawasan Hutan, Konsep, Skema, Disain Alternatif dan Kebijakan)	1. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Siak 2. Dewi Kartika 3. Dr. Kurnia Warman 4. (Pembahas)	Moderator
11.30 - 13.00	Ishoma	-	Panitia
13.00-16.30	FGD Lanjutan (Reforma Agraria eks. HGU, Kawasan Hutan, Konsep, Skema, Disain Alternatif dan Kebijakan)	1. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Siak 2. Dewi Kartika 3. Dr. Kurnia Warman 4. (Pembahas)	Moderator
16.30 - selesai	Penutup	Ketua STPN	MC

Kepala PPPM,



Dr. Julius Sembiring, S.H., MPA
NIP. 19640729 199103 1 008

Reforma Agraria di Kawasan Hutan: Antara *Asset Reform* dan *Access Reform*¹

Kurnia Warman²

Pendahuluan

Reforma agraria (RA) sangat dibutuhkan oleh setiap negara yang mempunyai jumlah penduduk yang banyak dan sebarannya tidak proporsional berdasarkan peruntukan ruang dan pemilikan tanahnya. Kondisi ini disebabkan utamanya oleh ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah. Sedikit orang dengan mudah dapat menguasai bahkan memiliki tanah untuk kepentingannya dalam jumlah yang sangat luas sementara ada banyak orang yang justeru terbatas aksesnya dalam penguasaan dan pemilikan tanah. Padahal kebutuhan tanah bagi sebagian besar warga itu sangat mendesak demi kelangsungan hidup dan kehidupannya. Ketimpangan ini sangat potensial menjadi pemicu konflik dan bahkan sengketa atas tanah yang dapat mengganggu proses atau jalannya fungsi pemerintahan.

Secara hukum reforma agrarian dapat diartikan sebagai kebijakan melalui pengaturan tentang penataan kembali atau penataan ulang terhadap susunan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria terutama tanah, untuk kepentingan rakyat kecil sebagai petani, buruh tani, tunakisma, dan lain-lainnya. Secara umum tujuan utama (*outcome*) reforma agraria adalah mengubah struktur masyarakat, dari susunan masyarakat warisan struktur feodalisme dan kolonialisme menjadi suatu susunan masyarakat yang lebih adil dan merata. Kemudian, secara khusus tujuannya adalah agar sedapat mungkin semua atau sebagian besar rakyat mempunyai aset produksi, sehingga lebih produktif, dan pengangguran dapat diperkecil.³ Dengan demikian kesejahteraan rakyat dapat ditingkatkan dan kebutuhan negara akan produksi terutama sektor pertanian bisa dipenuhi melalui

¹ Makalah untuk Lingkar Belajar Bersama Reforma Agraria (LIBBRA), Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta, 24 Agustus 2018. Versi awal tulisan ini berjudul *Dokumen Hukum Reforma Agraria di Kawasan Hutan*, sebuah studi yang difasilitasi oleh Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta, 2017. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada HuMa.

² Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Andalas.

³ Pengertian ini diadopsi dari pengertian reforma agrarian menurut Gunawan Wiradi, 2014, "Masalah Kehutanan Dalam Konteks Reforma Agraria", dalam Ismatul Hakim dan Lukas R Wibowo (Editor), *Hutan Untuk Rakyat: Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan*, Puspijak, LKiS, Yogyakarta, hlm 412-413.

swasembada. Oleh karena itu kegiatan reforma agraria tidak cukup sekadar redistribusi tanah (*land reform*) sebagai objeknya (*asset reform*), melainkan wajib diikuti dengan kegiatan lanjutan berupa pemberdayaan masyarakat sebagai subjek reforma agraria (*access reform*). Jadi reforma agraria meliputi dua program utama secara kumulatif yaitu redistribusi tanah atau *land reform (asset reform)* dan pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan tanahnya (*access reform*).⁴

Karena berbentuk kebijakan maka reforma agraria perlu diawali dengan suatu perbuatan hukum pemerintah atas nama negara sebagai pemegang kekuasaan publik. Jika kebijakan itu belum mempunyai dasar pengaturan maka sebagai implikasi dari sebuah negara hukum, negara terlebih dahulu juga harus membentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pelaksanaan reforma agraria dapat dipertanggungjawabkan secara publik, mulai dari perencanaan sampai kepada pelaksanaan dan pengawasannya. Di samping untuk kebutuhan akan dasar hukum pelaksanaannya, adanya pengaturan reforma agraria juga menjadi instrumen untuk mencegah intervensi kepentingan politik tertentu di balik kebijakan itu. Jadi secara yuridis pelaksanaan reforma agraria merupakan tugas dan kewajiban pemerintah atas nama negara sebagai pemegang kekuasaan publik, sedangkan rakyat dalam hal ini adalah sebagai subjek penerima manfaat dari program reforma agraria.

Karena merupakan tugas pemerintah maka pelaksanaan reforma agraria harus didukung oleh seluruh instansi pemerintah terkait di bawah pimpinan kepala pemerintahan negara. Seluruh hambatan teknis, baik disebabkan oleh insinkronisasi peraturan maupun diskoordinasi tugas dalam hubungan antar instansi pemerintah, harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum program reforma agraria dijalankan. Jika hambatan ini belum diselesaikan maka besar kemungkinan reforma agraria tidak mencapai tujuan (*outcome*) sebagaimana diharapkan. Reforma agraria yang tidak tuntas justru potensial menimbulkan masalah baru di kalangan masyarakat.

Dasar Hukum Reforma Agraria

⁴ Gunawa Wiradi, *Ibid*, hlm 413, menyebut *access reform* ini sebagai program penunjang. Reforma agraria adalah *land reform* plus program penunjang. Dengan mengutip El-Ghonemy (2007: 27) Wiradi menegaskan bahwa melaksanakan *land reform* saja tanpa program penunjang masih bisa disebut reforma agraria. Tidak begitu sebaliknya, bahwa berbagai program penunjang saja tanpa *land reform*, tidak bisa disebut sebagai reforma agraria.

Pada dasarnya, pelaksanaan reforma agraria di Indonesia sudah dipayungi dengan dasar hukum yang kuat, di samping tentu saja merupakan amanat Konstitusi Negara yaitu UUD 1945. Dasar hukum pelaksanaan reforma agraria yang dapat dikemukakan sebagai berikut diurut secara berhierarki:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
3. Undang-Undang No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
4. Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
5. Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.

Sejalan dengan itu pemerintah juga sedang menyiapkan Rancangan Peraturan Presiden tentang Reforma Agraria. Khusus di kawasan hutan, Presiden juga mengeluarkan Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, yang dapat membantu menuntaskan status tanah di kawasan hutan untuk dijadikan objek reforma agraria.

Instansi Pemerintah Terkait dan Tiga Elemen Reforma Agraria

Untuk menentukan instansi pemerintah yang terkait dengan program reforma agraria tergantung pada ruanglingkup program reforma agraria yang akan dilaksanakan. Ruanglingkup program reforma agraria dapat dilihat dari tiga elemen dalam pelaksanaan reforma agraria meliputi objek, subjek, dan program pemerintah tertentu sebagai ikutan yang akan disasar oleh reforma agraria. Ketiga elemen ini harus dimuat di dalam instrumen hukum kebijakan reforma agraria yang bersangkutan. Elemen pertama dan kedua yaitu objek dan subjek reforma agraria terkait dengan kegiatan *asset reform*, sedangkan elemen ketiga yaitu program pemerintah tertentu sebagai tindaklanjutnya dalam pemberdayaan masyarakat merupakan lingkup *access reform*. Di samping bersifat kumulatif, ketiga elemen ini juga saling mempengaruhi satu sama lain. Berbeda objek reforma agraria kemungkinan besar berbeda pula karakter subjeknya yang cocok dengan kondisi objek, dan tentu juga akan berbeda bentuk pemberdayaan masyarakat yang dibutuhkan.

Pada prinsipnya tanah objek reforma agraria (TORA) secara yuridis harus berstatus sebagai tanah negara (tanah yang dikuasai langsung oleh negara) yaitu tanah yang tidak ada hak individual di atasnya. Oleh karena itu jika TORA yang ditetapkan itu belum merupakan tanah negara maka pemerintah harus melepaskan tanah tersebut dari hak-hak yang membebaninya terlebih dahulu. Sepanjang hak-hak tersebut belum lepas maka TORA belum bisa didistribusikan kepada subjek penerima TORA. Sebaliknya, jika TORA sudah berstatus sebagai tanah negara maka pelaksanaan reforma agraria jauh lebih mudah karena satu tahapan penting sudah terlewati.

Penentuan tanah negara objek redistribusi tanah sebetulnya sudah diatur di dalam PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Ketentuan ini dikeluarkan oleh pemerintah adalah dalam rangka pelaksanaan *land reform* sebagai amanah dari UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dan UUPA merupakan induk dari program *land reform* di seluruh Indonesia. Secara khusus PP No. 224 Tahun 1961 juga merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Oleh karena itu, objek redistribusi tanah menurut PP N 224 Tahun 1961 merupakan tanah pertanian.

Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961 menyatakan bahwa tanah-tanah (negara) akan didistribusikan dalam pelaksanaan *land reform* meliputi:⁵

- a. Tanah-tanah kelabihan batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam Undang-undang No. 56 Prp Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada Negara, karena pemiliknyanya melanggar ketentuan-ketentuan Undang-undang tersebut.

⁵ Di samping menentukan objek *land reform*, PP No. 224 Tahun 1961 juga mengatur dan menentukan subjek penerima tanah objek *land reform*. Subjek penerima *land reform* dengan hak milik menurut PP No. 224 Tahun 1961 adalah para petani menurut prioritas sebagai berikut:

1. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
2. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
3. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
4. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
5. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik;
6. Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntukan lain (pada tanah bekas swapraja) berdasarkan Pasal 4 ayat 2 dan 3;
7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar;
8. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar;
9. Petani atau buruh tani lainnya.

- b. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah (tanah *absentee*).
- c. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara, sebagai yang dimaksudkan dalam Diktum Keempat huruf A UUPA.
- d. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara.

Ketentuan ini belum menyinggung hukum pengadaan tanah karena pada masa itu pengadaan tanah untuk pembangunan belum diatur secara tegas oleh negara. Karena itu di dalam PP No. 224 Tahun 1961 ini juga diatur tentang pemberian ganti kerugian terhadap bekas pemegang hak atas tanah yang akan dijadikan objek *land reform*. Selain itu, PP ini juga hanya terfokus pada objek tanah pertanian dan subjek petani, buruh tani, atau penggarap tanah pertanian, belum menyinggung secara spesifik objek dan subjek reforma agraria di sektor kehutanan. Dalam konteks sekarang tentu ketentuan ini tidak bisa lagi dipakai sepenuhnya sebagai dasar hukum penentuan tanah negara sebagai TORA. Namun, satu hal yang tetap harus ditekankan adalah bahwa TORA harus berstatus sebagai tanah yang terlepas dari hak-hak masyarakat.

Secara teknis, tahapan pembebasan TORA dari hak-hak masyarakat jauh lebih sulit karena membutuhkan musyawarah dengan pemegang hak eksisting, dan secara yuridis kegiatan ini harus dilakukan melalui proses pengadaan tanah untuk pembangunan. Melalui pengadaan tanah yang diatur khusus dalam hukum agraria, pemerintah memperoleh tanah negara sebagai TORA yang sudah dibebaskan dari hak-hak masyarakat. Oleh karena itu, jika TORA sudah merupakan tanah negara seperti kawasan hutan, seharusnya pelaksanaan program reforma agraria akan lebih mudah dibandingkan dengan TORA di luar kawasan hutan, karena negara tidak memerlukan pengadaan tanah lagi.

Dalam konteks ini, jika tanah objek reforma agraria merupakan kawasan hutan maka instansi pemerintah sektor kehutanan termasuk instansi terkait utama harus mendukung pelaksanaan program ini. Keterikatan ini tidak saja karena objeknya tanah kawasan hutan tetapi juga akan berpengaruh terhadap penentuan subjek dan program pemberdayaan apa yang cocok dengan lokasi yang ditunjuk. Dengan demikian penentuan instansi pemerintah terkait dengan program reforma agraria sangat tergantung pada status TORA dan program pemberdayaan masyarakat subjek reforma agraria.

Tanah Objek Reforma Agraria di Kawasan Hutan

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 (Perpres No. 2 Tahun 2015) telah ditetapkan bahwa terdapat 9 juta Ha tanah yang akan dijadikan objek reforma agraria. Dengan demikian, Perpres No. 2 Tahun 2015 dapat dijadikan sebagai dokumen hukum utama penentuan TORA. Seperti telah dikemukakan di atas bahwa untuk ditetapkan sebagai TORA maka tanah seluas 9 juta Ha itu harus berstatus sebagai tanah negara. Jika belum merupakan tanah negara maka seharusnya dilakukan terlebih dahulu pengadaan tanah untuk program reforma agraria berdasarkan ketentuan hukum pengadaan tanah, yang sekarang diatur dengan UU No. 2 Tahun 2012. Jika TORA dimaksud sudah menjadi tanah negara maka proses pelaksanaan reforma agraria dapat dilaksanakan segera tanpa pengadaan tanah.

Dari 9 juta Ha itu, 4,1 juta Ha di antaranya merupakan tanah di kawasan hutan, karena itu objek reforma agraria di kawasan hutan secara yuridis saat ini adalah tanah kawasan hutan seluas 4,1 Ha. Sejalan dengan itu, Perpres No. 2 Tahun 2015 merupakan peraturan bersifat umum (*regeling*), sebagai deklarasi saja bahwa negara akan melaksanakan program reforma agraria di atas tanah seluas 9 juta Ha, dan 4,1 juta Ha di antaranya adalah kawasan hutan. Perpres ini belum berisi penetapan dalam bentuk keputusan pejabat administrasi negara (*beschikking*) yang menunjuk tanah tertentu sebagai TORA. Oleh karena itu, di samping Perpres No. 2 Tahun 2015, dokumen hukum yang harus ada dalam penentuan TORA di kawasan hutan adalah keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan tanah tertentu di kawasan hutan tertentu, dan luas tertentu, dengan batas-batas tertentu (*spesialitas*) sebagai TORA.

Tanah kawasan hutan secara normatif merupakan tanah negara maka tanah tersebut tentu tidak memerlukan lagi proses pengadaan tanah. Namun, pertanyaannya adalah apakah 4,1 juta Ha kawasan hutan itu sudah benar-benar sebagai tanah negara yang sudah terlepas dari hak-hak keperdataan masyarakat? Kondisi ini tentu tergantung pula pada proses pengukuhan kawasan hutannya, apakah kawasan hutan itu sudah dikukuhkan sebagai kawasan hutan, mulai dari penunjukkan, penataan batas, pemetaan, dan penetapan, atau baru hanya melalui penunjukan kawasan. Pengukuhan kawasan hutan merupakan kegiatan pokok dalam perencanaan kehutanan, karena melalui kegiatan inilah status tanah kawasan hutan ditentukan. Kawasan hutan yang sudah melalui proses pengukuhan berarti tanah

kawasan hutannya sudah dapat dikatakan sebagai tanah negara.⁶ Karenanya ketentuan ini sangat berpengaruh terhadap status tanah negara sebagai TORA di kawasan hutan.

Proses pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui 4 tahap secara berurutan, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai berikut:

1. Penunjukan kawasan hutan.
2. Penataan batas kawasan hutan.
3. Pemetaan kawasan hutan.
4. Penetapan kawasan hutan.

Oleh karena itu Pasal 1 angka (8) PP No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan menegaskan bahwa pengukuhan kawasan hutan adalah rangkaian kegiatan penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum atas status, letak, batas dan luas kawasan hutan.

Berdasarkan pentahapan pengukuhan kawasan maka TORA di kawasan hutan dapat dikelompokkan setidaknya menjadi dua macam yaitu:

a. TORA di kawasan hutan yang baru ditunjuk oleh pemerintah sebagai kawasan hutan.

Dalam hal kawasan hutan dimaksud baru hanya melalui proses penunjukan berarti hak-hak keperdataan masyarakat di dalam kawasan tersebut belum pernah dilepaskan, walaupun Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011 menyatakan bahwa tanah tersebut sudah menjadi kawasan hutan jika kawasan itu sudah ditunjuk sebelum Putusan MK. Penunjukan kawasan hutan adalah kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan, antara lain berupa: (1) pembuatan peta penunjukan yang bersifat arahan tentang batas luar; (2) pemancangan batas sementara yang dilengkapi dengan lorong-lorong batas; (3) pembuatan parit batas pada lokasi-lokasi rawan; dan (4) pengumuman tentang rencana batas kawasan hutan, terutama di lokasi-lokasi yang berbatasan dengan tanah hak (Penjelasan Pasal 15 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999).

⁶ Ketentuan ini terdapat di dalam Pasal 14 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang menyatakan:

- (1) Berdasarkan inventarisasi hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Pemerintah menyelenggarakan pengukuhan kawasan hutan.
- (2) Kegiatan pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan.

Penunjukan kawasan merupakan tindakan sepihak dari pemerintah berdasarkan pertimbangan teknis yang menyatakan bahwa suatu kawasan tertentu sebagai kawasan hutan sesuai dengan fungsinya. Oleh karena itu, dalam proses pengukuhan kawasan hutan, setelah penunjukan harus diikuti dengan penataan batas. Penataan batas kawasan hutan adalah kegiatan yang meliputi proyeksi batas, pemancangan patok batas, pengumuman, **inventarisasi dan penyelesaian hak-hak pihak ketiga**, pemasangan pal batas, pengukuran dan pemetaan serta pembuatan Berita Acara Tata Batas (Pasal 1 angka (1) PP No. 44 Tahun 2004).

Dalam penataan batas inilah dilaksanakan penghitungan dan penyelesaian terhadap hak-hak keperdataan masyarakat di dalam kawasan yang sudah ditunjuk. Untuk itu dilakukan inventarisasi dan penyelesaian hak-hak pihak ketiga. Penyelesaian hak-hak masyarakat (pihak ketiga) dimaksudkan supaya di dalam batas-batas wilayah kawasan hutan tidak ada lagi hak masyarakat, atau hak masyarakat yang masih ada harus dilepaskan terlebih dahulu. Dengan demikian, seluruh bidang tanah yang dikukuhkan melalui penetapan kawasan hutan nantinya betul-betul terlepas dari hak masyarakat sehingga dapat dikatakan sebagai tanah negara (tanah yang dikuasai oleh negara).

Secara hukum penetapan kawasan hutan yang baru ditunjuk sebagai TORA tidak bisa langsung, melainkan harus terlebih dahulu dilakukan penataan batas kawasan, kemudian pemetaan dan penetapan kawasan hutan melalui Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Setiap tahap dalam proses pengukuhan kawasan hutan diakhiri dengan dokumen hukumnya masing-masing yaitu Keputusan Menteri atau pejabat yang berwenang, serta warkah yang ada sebagai pendukung dikeluarkannya Keputusan Menteri seperti berita acara tata batas, inventarisasi dan penyelesaian hak-hak pihak ketiga (berita acara pemberian ganti kerugian terhadap hak-hak pihak ketiga).

Kepada pihak ketiga yang mempunyai hak di dalam kawasan hutan yang sudah ditunjuk diminta memberikan dokumen hukum yaitu sertifikat hak atas tanah bukti (bagi tanah yang sudah terdaftar), atau bukti penguasaan tanah baik bukti tertulis maupun tidak tertulis. Bagi pihak ketiga yang memiliki atau menguasai tanah tanpa bukti tertulis karena penguasaannya secara turun temurun berdasarkan hukum adat, diminta membuat pernyataan penguasaan fisik tanah secara turun temurun dengan itikad. Surat pernyataan ini harus disetujui oleh ketua adat atau ketua lingkungan serta diketahui oleh kepala wilayah setempat seperti kepala desa, lurah, dan bahkan camat setempat. Surat

penyataan ini dalam praktik administrasi pertanahan dikenal dengan “sporadik”. Pembuatan sporadik sebagai dokumen hukum juga berlaku bagi seseorang yang menguasai fisik bidang tanah tertentu selama 20 tahun dengan itikad baik tanpa digugat oleh masyarakat sekitarnya. Dalam hal yang terakhir ini, dasar perolehan hak atas tanahnya adalah daluwarsa (*verjaring*), sebagaimana diatur di dalam PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Semua dokumen bukti kepemilikan tanah atau alas hak penguasaan tanah masyarakat pihak ketiga harus diserahkan kepada pemerintah pada saat penyelesaian hak-hak pihak ketiga, dan dituliskan di dalam berita acara penerimaan ganti kerugian.⁷

b. TORA di kawasan hutan yang sudah dikukuhkan sebagai kawasan hutan

Secara teknis yuridis, status tanah di kawasan hutan yang sudah dikukuhkan dapat dikatakan sebagai tanah negara karena sudah melalui penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan. Dengan kata lain, seluruh hak-hak pihak ketiga di dalam kawasan itu sudah dilepaskan oleh pemegang haknya, dan tanahnya menjadi tanah negara. Karena itu, seluruh dokumen hukum proses pengukuhan kawasan hutan ini harus dipelihara dengan baik, dan dijadikan sebagai dasar penetapannya nanti sebagai TORA. Di samping sebagai dasar penetapan TORA di kawasan hutan, seluruh dokumen hukum tersebut, terutama sertifikat hak atau alas hak atas tanahnya, dibawa ke Kantor Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota) untuk disimpan menjadi warkah tanah sebagai dasar adanya tanah negara (TORA). Secara administratif tanah tersebut dipetakan menjadi bidang-bidang tanah yang akan didistribusikan kepada subjek penerima TORA, disertai dengan sertifikat hak milik (SHM).

⁷ Sebagai analogi, dalam hukum pengadaan tanah, objek hak yang harus diganti adalah tanahnya dan diikuti oleh benda-benda lain yang berada di atas tanah. Pasal 33 UU No. 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa penilaian besarnya nilai ganti kerugian dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi: (a) tanah, (b) ruang atas tanah dan bawah tanah, (c) bangunan; (d) tanaman, (e) benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau (f) kerugian lain yang dapat dinilai. Ganti kerugian tidak hanya berupa uang tetapi juga bisa dalam bentuk lain berdasarkan kesepakatan. Karena itu, Pasal 36 UU No. 2 Tahun 2012 memberikan pilihan dalam bentuk ganti kerugian yang bisa di sepakati, bahwa pemberian ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: (a) uang, (b) tanah pengganti, (c) permukiman kembali, (d) kepemilikan saham, atau (e) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pada kawasan hutan yang sudah dikukuhkan program reforma agraria sudah bisa langsung dimulai yang diawali dengan *asset reform*, karena urusan pemerintah dengan masyarakat pihak ketiga yang mempunyai hak-hak keperdataan sudah selesai. Percepatan proses penetapan kawasan ini sebagai TORA betul-betul tergantung pada pemerintah itu sendiri. Jadi hal ini lebih merupakan persoalan manajemen pemerintahan saja.

Karena itu, kawasan hutan seluas 4,1 juta Ha yang dijadikan sebagai TORA harus dirinci lagi berdasarkan dua kategori di atas. Berapa persen dari 4,1 juta Ha itu yang sudah dikukuhkan, dan berapa persen pula yang baru menempuh proses penunjukan kawasan saja. Kejelasan ini tidak hanya dimaksudkan untuk membedakan proses penetapannya sebagai TORA, namun juga sangat penting bagi persiapan pendanaan dalam reforma agraria. Artinya, pemerintah juga harus menyediakan anggaran untuk penyelesaian hak-hak pihak ketiga dalam penetapan TORA di kawasan hutan yang baru ditunjuk.⁸

Di samping 4,1 Ha tanah kawasan hutan untuk TORA juga terdapat 12,7 juta Ha akan diserahkan kepada masyarakat melalui skema perhutanan sosial. Artinya, tanah ini juga potensial untuk dijadikan TORA, yang diawali dengan *access reform* lalu dilanjutkan ke *asset reform*. Jika perhutanan sosial dimaksudkan untuk memberi akses kepada masyarakat untuk pemanfaatan kawasan hutan maka program ini potensial diintegrasikan dengan program reforma agraria. Mekanisme penetapan 4,1 juta Ha tanah kawasan hutan menjadi TORA sebagaimana dikemukakan di atas secara mutatis mutandis, juga berlaku dalam penetapan kawasan hutan untuk perhutanan sosial seluas 12,7 juta Ha menjadi TORA di kemudian hari. Dengan demikian total luas tanah kawasan hutan yang dapat menjadi objek reforma agraria adalah 4,1 juta Ha ditambah dengan 12,7 juta Ha menjadi 16,8 juta Ha. Artinya, sektor kehutanan merupakan “penyumbang” terbesar bagi program reforma agraria, dan sekaligus sebagai instansi pemerintah yang paling menentukan untuk terpenuhinya janji Presiden

⁸ Dalam pemanfaatan kawasan hutan yang baru ditunjuk ini untuk kegiatan non kehutanan, ketentuan penggantian hak-hak pihak ketiga sudah konsisten dijalankan oleh Kementerian LHK, namun beban penggantian itu dibebankan kepada pemakai kawasan, bukan pemerintah. Di dalam Keputusan Menteri LHK tentang persetujuan izin pinjam pakai kawasan hutan, misalnya, diperintahkan kepada pemohon atau pemakai kawasan hutan untuk mengganti hak-hak keperdataan masyarakat pihak ketiga yang terdapat di dalam kawasan pinjam pakai sebelum kegiatan usahanya dijalankan. Lihat misalnya dokumen pinjam pakai kawasan hutan yang ditunjuk untuk pembangunan jaringan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Teluk Sirih, Kota Padang, Sumatera Barat. PT. PLN (Persero) diwajibkan mengganti atau menyelesaikan hak-hak keperdataan masyarakat (pihak ketiga) yang terdapat di dalam kawasan hutan yang dipinjampakaikan itu.

melalui Perpres No. 2 Tahun 2015, di samping Badan Pertanahan Nasional. Sebaliknya, jika Kementerian LHK tidak sepenuh hati mendukung program ini, apalagi cenderung menjadi penghalang sehingga reforma agraria gagal diwujudkan, juga dapat dikatakan sektor utama penyebab gagalnya program ini.

Sampai saat ini Kementerian LHK tampak masih mendukung terwujudnya reforma agraria di kawasan hutan. Walaupun tanpa membedakan status kawasan hutan antara yang ditunjuk dengan yang dikukuhkan, Kementerian LHK telah mengeluarkan Keputusan Menteri LHK No. 180/MENLHK/SETJEN/KUM.1/4/2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk Penyediaan Sumber Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), yang berisi *Penetapan Alokasi Tanah Objek Reforma Agraria dari Kawasan Hutan*. Luas kawasan yang dialokasikan untuk TORA bahkan melebihi 4,1 Ha yaitu seluas 4.853.549 Ha, yang dilengkapi dengan peta indikatif dengan skala 1 : 250.000, dengan perkiraan SHM sebanyak 291 lembar. Artinya, kawasan hutan yang dijadikan sebagai TORA akan dikeluarkan dari kawasan hutan. Sikap seperti ini tentu masih bisa didiskusikan, apakah dengan demikian fungsi lahannya tidak lagi menjadi tanggungjawab Kementerian LHK.

Keputusan Menteri LHK ini bahkan telah membuat rincian arahan alokasi TORA di kawasan hutan untuk berbagai keperluan di luar sektor kehutanan sebagai berikut:

No	Kriteria	Luas Efektif (Ha)
1	Alokasi TORA dari 20% Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan	437.937
2	Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) berhutan tidak produktif	2.169.960
3	Program pemerintah untuk pencadangan pencetakan sawah baru	65.363
4	Permukiman transmigrasi beserta fasos-fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	514.909
5	Permukiman, fasos dan fasum	439.116
6	Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	379.227
7	Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	847.038
	Jumlah	4.853.549

Subjek Reforma Agraria di Kawasan Hutan

Subjek reforma agrarian dapat dibedakan atas dua kelompok yaitu (1) subjek pelaksana reforma agraria, dan (2) subjek penerima TORA. Subjek pelaksana reforma agraria sudah jelas pemerintah atas nama negara, sedangkan subjek penerima TORA merupakan

orang atau warga masyarakat yang menjadi sasaran program reforma karena mengalami kesulitan kehidupan akibat dari ketimpangan pemilikan dan penguasaan atas tanah, serta ketidakadilan akses terhadap sumber-sumber daya ekonomi untuk menunjang kegiatan usaha mereka.

Instansi pemerintah sebagai subjek reforma agraria terdiri atas instansi pemerintah yang terkait dengan status TORA, dan instansi pemerintah terkait dengan program pemberdayaan masyarakat subjek penerima TORA:

- a. Instansi pemerintah yang terkait dengan status TORA terdiri atas instansi pemerintah penguasa TORA antara lain Kementerian LHK untuk TORA di kawasan hutan, Kementerian Energi Sumberdaya Mineral untuk TORA di kawasan pertambangan, Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk TORA bekas asset BUMN, Kementerian Keuangan untuk TORA di kawasan ekplotasi minyak dan gas bumi (Migas), Pemerintah Daerah untuk TORA sebagai asset daerah; dan instansi pemerintah bidang administrasi pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) dan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- b. Instansi pemerintah yang terkait dengan program pemberdayaan masyarakat subjek penerima TORA merupakan instansi pemerintah yang berwenang di bidang terkait seperti Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi untuk program reform agraria yang bertujuan penataan dan sebaran jumlah penduduk serta penataan pemukiman perdesaan, Kementerian Pertanian untuk reforma agraria yang bertujuan khusus peningkatan produksi pertanian tanaman tertentu, Kementerian LHK untuk reforma agraria yang bertujuan untuk meningkatkan produksi komoditas kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk reforma agraria dalam pemberdayaan nelayan, dan sebagainya.

Dalam hal ini keterlibatan Kementerian LHK sebagai subjek dalam reforma agraria di kawasan hutan bukan hanya sebagai penguasa TORA di kawasan hutan, tetapi juga sebagai instansi pemerintah terkait dengan program pemberdayaan masyarakatnya. Dalam hal TORA tersebut dimaksudkan sebagai kawasan pusat produksi komoditas kehutanan tertentu maka Kementerian LHK tentu tidak bisa lepas begitu saja setelah kawasan hutannya dilepaskan sebagai TORA. Oleh karena itu, Kementerian LHK dapat menyiapkan program khusus dalam pelaksanaan reforma agraria di kawasan hutan yang ditujukan untuk tetap menghasilkan komoditas kehutanan. Jadi kawasan tersebut tetap berfungsi sebagai kawasan produksi

kehutanan, yang berubah hanyalah produsennya yaitu dari produsen perusahaan menjadi produsen rakyat subjek penerima TORA.

Subjek reforma agraria fokus utama tulisan ini adalah subjek penerima TORA yaitu perseroangan atau kelompok warga yang urgen mendapatkan bantuan untuk bisa keluar dari kesulitan hidup di negeri mereka sendiri, yang sesuai dengan karakter lokasi TORA. Secara khusus subjek penerima TORA ditentukan berdasarkan program pemberdayaan atau program khusus yang hendak dicapai dengan reforma agraria. Menurut PP No. 224 Tahun 1961, subjek penerima TORA (redistribusi tanah) adalah petani⁹ atau petani penggarap atau buru tani secara prioritas yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah tersebut sebelumnya. Hal ini sejalan dengan peruntukan dan penggunaan tanah objek redistribusi yaitu tanah pertanian, sehingga yang menerima retribusi harus petani.

PP No. 224 Tahun 1961 mengatur dan menentukan subjek penerima tanah objek *land reform*. Pasal 8 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 menegaskan bahwa tanah-tanah negara objek *land reform* dibagi-bagikan dengan hak milik kepada para petani oleh Panitia menurut prioritas sebagai berikut:

1. Penggarap¹⁰ yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
2. Buruh tani tetap¹¹ pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
3. Pekerja tetap¹² pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan.
4. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan.
5. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik.
6. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain (pada tanah bekas swapraja).
7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar.

⁹ Menurut Pasal 8 ayat (3) PP No. 224 Tahun 1961, yang dimaksudkan dengan "petani", ialah orang, baik yang mempunyai maupun tidak mempunyai tanah sendiri, yang mata pencaharian pokoknya adalah mengusahakan tanah untuk pertanian.

¹⁰ Menurut Pasal 8 ayat (4) PP No. 224 Tahun 1961, yang dimaksudkan dengan "penggarap" adalah petani, yang secara sah mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah yang bukan miliknya, dengan memikul seluruh atau sebagian dari risiko produksinya.

¹¹ Menurut Pasal 8 ayat (5) PP No. 224 Tahun 1961, yang dimaksudkan dengan "buruh tani tetap" adalah petani, yang mengerjakan atau mengusahakan secara terus menerus tanah orang lain dengan mendapat upah.

¹² Menurut Pasal 8 ayat (6) PP No. 224 Tahun 1961, yang dimaksudkan dengan "pekerja tetap" adalah orang yang bekerja pada bekas pemilik tanah secara terus menerus.

8. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar.
9. Petani atau buruh tani lainnya.

Pasal 8 ayat (2) PP No. 224 bahkan memberikan prioritas tambahan kepada; (1) petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan bekas pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya 5 orang; (2) petani yang terdaftar sebagai Veteran; (3) petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur; dan (4) petani yang menjadi korban kekacauan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa redistribusi tanah betul-betul dimaksud untuk para petani yang secara fisik dan sosial dekat dengan tanah objek *land reform*, selama ini tidak mempunyai hak atas tempat di bekerja karena ketimpangan pemilikan tanah. Dengan adanya *land reform* diharapkan tanah-tanah pertanian itu betul-betul untuk para petani (*land to the tiller*).¹³

Agar redistribusi tanah (*asset reform*) ini tepat sasaran terhadap subjek penerima yang sesuai maka ketentuan ini juga menentukan persyaratan bagi subjek penerima redistribusi tanah sebagai berikut (Pasal 9 PP No. 224 Tahun 1961):

- a. Syarat-syarat umum meliputi:
 - Warga Negara Indonesia,
 - Bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, dan
 - Kuat kerja dalam pertanian.
- b. Syarat-syarat khusus meliputi:
 - Bagi petani penggarap, buruh tani tetap, penggarap yang mengerjakan tanah hak milik, dan penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain (pada tanah bekas swapraja) harus telah mengerjakan tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun berturut-turut.
 - Bagi petani penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan harus telah mengerjakan tanahnya 2 musim berturut-turut.
 - Bagi para pekerja tetap yang bekerja pada bekas pemilik tanah telah bekerja pada bekas pemilik selama 3 tahun berturut-turut.

PP No 224 Tahun 1961 memang mengatur subjek penerima TORA dengan ketat supaya redistribusi tanah tidak menjadi ajang spekulasi memanfaatkan redistribusi untuk

¹³ Dengan demikian, pola *land reform* melalui program transmigrasi sebetulnya tidak sesuai dengan semangat ini, karena para peserta transmigrasi merupakan orang yang sebelumnya tidak mempunyai kedekatan fisik apalagi sosial dengan tanahnya.

memperoleh keuntungan secara tidak wajar, dan aspek keadilannya juga menonjol. Pasal 10 bahkan mengatur sampai kepada pertimbangan teknis tingkat kepadatan penduduk. Di daerah-daerah yang padat¹⁴ maka pembagian tanah dilakukan dengan memakai ukuran sebagai berikut:

- Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas 1 Ha atau lebih, tidak mendapat pembagian.
- Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas kurang dari 1 Ha, mendapat pembagian seluas tanah yang dikerjakan, tetapi jumlah tanah milik, dan tanah yang dibagikan kepadanya itu tidak boleh melebihi 1 Ha.
- Penggarap yang tidak memiliki tanah sendiri mendapat pembagian seluas tanah yang dikerjakan, tetapi tanah yang dibagikan kepadanya itu tidak boleh melebihi 1 Ha.
- Petani yang tergolong dalam buruh tani tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan; penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik; dan penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain (pada tanah bekas swapraja), mendapat pembagian tanah seluas 1 Ha.
- Petani yang tergolong pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan; penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 Ha; pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 Ha; dan petani atau buruh tani lainnya mendapat pembagian tanah untuk mencapai luas 0.5 Ha.

Kemudian, pada daerah-daerah yang penduduknya tidak padat, maka batas luas 1 Ha serta luas 0,5 Ha sebagaimana dimaksud di atas dapat diperbesar oleh Panitia dengan mengingat luas tanah yang tersedia untuk dibagi-bagikan dan jumlah petani yang memerlukannya. Pembagian tanah kepada para petani tersebut diusahakan supaya tanah-tanah yang akan dimiliki oleh mereka masing-masing merupakan kesatuan-kesatuan yang ekonomis (Pasal 11). Tidak hanya itu, Pasal 12 PP No. 224 Tahun 1961 bahkan mempertimbangkan kondisi faktual perusahaan bidang tanah yang akan dibagikan. Pembagian tanah-tanah yang sudah ditanami dengan tanaman keras dan tanah-tanah yang untuk tambak dapat dilaksanakan dengan tidak mengubah kesatuan-kesatuan dari perusahaan-perusahaan tanah yang bersangkutan.

¹⁴ Sebagaimana yang dimaksudkan dalam UU No. 56/Prp/Tahun 1960.

Metode pendekatan yang dipakai oleh PP No. 224 Tahun 1961 dapat ditransfer kepada cara penentuan subjek penerima TORA di kawasan hutan. Dalam hal reforma agraria di kawasan hutan ditujukan untuk kegiatan usaha di bidang pertanian (TORA merupakan tanah pertanian), maka ketentuan PP No. 224 Tahun 1961 bahkan dapat dipakai sebagai pedoman penentuan subjek penerima TORA. Khusus bagi TORA yang berada di hutan adat maka terhadap petani yang terdapat di dalam daftar di atas perlu diberikan prioritas tambahan bagi anggota masyarakat hukum adat. Dengan demikian subjek penerima TORA dalam (bekas) kawasan hutan terdiri atas para petani sudah eksisting mengolah lahan di lokasi TORA.

Program Pemberdayaan Masyarakat Subjek Reforma Agraria di Kawasan Hutan

Program pemberdayaan merupakan bagian dan/atau ikutan dari reforma agraria yang dimaksudkan untuk memberikan kemudahan akses dari subjek penerima TORA terhadap tanahnya. Program ini juga dimaksudkan untuk memastikan tujuan reforma agraria dapat dicapai dengan baik dan tepat sasaran. Melalui program pemberdayaan ini, para petani subjek penerima TORA tidak "terpaksa" menjual tanahnya karena alasan tanahnya tidak mampu menghasilkan sumber penghidupan mereka. Bagi pemerintah, program pemberdayaan ini merupakan pendukung utama bagi tercapainya tujuan reforma agraria yaitu meningkatkan produksi pertanian dan/atau kehutanan.

Bentuk program pemberdayaan masyarakat subjek penerima TORA tergantung kepada tujuan reforma agraria yang ditetapkan oleh pemerintah pada kawasan tertentu. Jika reforma agraria di kawasan hutan ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya subjek penerima TORA melalui peningkatan produksi pertanian maka program pemberdayaannya adalah di bidang pembangunan pertanian. Dalam hal reforma agraria di kawasan hutan ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan produksi komoditas kehutanan maka program pemberdayaannya adalah di bidang usaha kehutanan.

Seiring dengan berjalannya program pemberdayaan masyarakat penerima TORA kepada mereka juga dapat diberikan larangan melakukan perbuatan tertentu atas tanahnya seperti larangan menjual selama waktu tertentu. Hal ini sudah diterapkan oleh pemerintah dalam program transmigrasi, bahwa tanah milik peserta transmigrasi yang berasal dari distribusi tanah tidak boleh dijual selama waktu 20 tahun. Asumsinya adalah selama waktu tersebut diperkirakan tujuan program transmigrasi sudah tercapai untuk mereka dan

kesejahteraannya sudah meningkat. Berikutnya mereka boleh memilih profesi lain selain dari petani atau berpindah ke daerah lain sebagai pilihan hidup mereka.

Dengan demikian, kebijakan pelepasan kawasan hutan untuk TORA hanya merupakan tindakan administratif saja supaya bidang tanah yang diterima oleh subjek reforma agraria dapat didaftarkan dan diberikan sertipikat hak milik. Kementerian LHK dan Dinas terkait tetap mempunyai kewajiban menyiapkan program pemberdayaan masyarakat penerima TORA jika program reforma agrarian di lokasi yang bersangkutan ditujukan untuk meningkatkan produksi komoditas kehutanan. Bahkan Kementerian LHK dapat menjadi lembaga utama untuk reforma agraria semacam ini.

Tawaran (Hukum) Mekanisme Reforma Agraria di Kawasan Hutan

Berbagai upaya harus dilakukan oleh pemerintah agar reforma agraria di kawasan hutan dapat terwujud dan mencapai sasaran dengan baik. Sebagai TORA terbesar dalam pelaksanaan reforma agraria, kawasan hutan menjadi sasaran utama program ini. Karena itu mekanisme reforma agraria di kawasan hutan menjadi penting untuk dijelaskan.

Berdasarkan identifikasi TORA di kawasan hutan sebagaimana dikemukakan di atas dapat dikemukakan dua alur mekanisme reforma agraria sebagai berikut. Dua alur mekanisme ini disusun dengan asumsi konsep bahwa reforma agraria terdiri atas *asset reform* dan *access reform* secara kumulatif:

1. Mekanisme reforma agraria di kawasan hutan untuk TORA seluas 4,1 juta Ha sesuai dengan Perpres No. 2 Tahun 2015.

Untuk TORA di kawasan hutan kelompok ini memang sudah dicadangkan dan bahkan sudah dibuat arahan alokasinya melalui SK Menteri LHK No. 180/MENLHK/SETJEN/KUM. 1/4/2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk Penyediaan Sumber Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), dan luasnya pun menjadi 4,8 juta Ha. Mekanisme reforma agraria pada kawasan ini didahului dengan *land reform (asset reform)*, dan diikuti dengan pemberdayaan masyarakat sebagai *access reform*. Mekanisme ini merupakan mekanisme ideal dari reforma agraria, bahwa *asset reform* merupakan kegiatan pertama dan utama dan *access reform* sebagai kegiatan penunjang.

Berdasarkan status tanah kawasan hutan dan status TORA yang didistribusikan kepada subjek penerimanya maka mekanisme pertama ini dapat ditempuh melalui dua skema yaitu:

- a. Skema pelepasan kawasan hutan sebagai TORA untuk didistribusikan kepada anggota masyarakat subjek penerima. Skema ini tentu saja diawali dengan Keputusan Menteri LHK tentang pelepasan kawasan hutan tertentu sebagai TORA, kemudian melalui reforma agraria tanah tersebut didistribusikan kepada orang perorangan subjek penerima TORA. Redistribusinya kepada masing-masing subjek penerima TORA dilakukan oleh pejabat berwenang yaitu Kepala BPN atau pejabat yang ditunjuk, untuk didaftarkan ke Kantor Pertanahan dan dikeluarkan sertipikat hak milik kepada setiap subjek penerima TORA.
 - b. Skema pelepasan kawasan hutan untuk ditetapkan sebagai hutan adat MHA. Dalam hal ini hutan adat tidak sesuai dimasukkan ke dalam skema perhutanan sosial di dalam kawasan hutan (hutan negara) karena hutan adat adalah status yang berbeda dengan atau tidak lagi sebagai hutan negara. Oleh karena itu, pelepasan kawasan hutan menjadi hutan adat secara yuridis dapat dianggap sebagai *asset reform*, dan bukan sekedar *access reform*. Perbedaan skema ini dibandingkan dengan skema a adalah bahwa melalui skema hutan adat TORA belum dipetakan bidang per bidang tanah untuk langsung diserahkan kepada orang perseorangan subjek penerima TORA. Melalui skema hutan adat, TORA baru hanya diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum untuk dikelola secara adat untuk kesejahteraan anggota masyarakatnya. Karena itu, program pemberdayaan masyarakat (*access reform*) setelah *asset reform* dilakukan tidak atau belum ditujukan kepada orang perorang dari anggota masyarakat hukum adat melainkan kepada kesatuan masyarakat hukum adatnya sebagai unit sosial tertentu. Setelah melalui masa pengelolaan oleh masyarakat hukum adat dan tujuan penetapan hutan adatnya telah tercapai maka dimungkinkan hutan adat tersebut didistribusikan secara individual kepada setiap anggota masyarakatnya (*land reform*). Jika skema ini dapat diterapkan maka luas kawasan hutan untuk reforma agraria tentu akan bertambah, karena kawasan hutan yang dicadangkan seluas 4,1 Juta Ha itu belum termasuk ke dalamnya hutan adat.
2. Mekanisme reforma agraria di kawasan hutan yang dicadangkan untuk perhutanan sosial seluas 12,7 juta Ha.

Secara normatif kawasan hutan seluas 12,7 juta Ha yang dicadangkan untuk perhutanan sosial tidak bisa dianggap sebagai reforma agraria karena dalam program ini tidak ada pelepasan kawasan untuk dijadikan TORA atau tidak ada *asset reform* sebagai kegiatan

utama dan pertama dari reforma agraria. Namun, secara faktual program perhutanan social dapat dikatakan sebagai *access reform* karena memberikan akses dan bahkan pemberdayaan kepada masyarakat sesuai bentuk perhutanan sosialnya. Oleh karena itu, secara faktual pula perhutanan sosial ini dapat menjelma menjadi *reforma agraria* di kemudian hari bila mana pada lokasi tertentu kebijakan ini layak ditindaklanjuti dengan *asset reform*. Dengan demikian mekanisme reforma agraria pada kawasan hutan perhutanan sosial ini dilakukan dari arah yang berbeda yaitu diawali dengan *access reform* lalu dilanjutkan dengan *asset reform*. Jadi dalam hal ini *reforma agraria* diawali dari program penunjang (*access reform*) terlebih dahulu baru kemudian dilaksanakan program pokoknya yaitu *asset reform*. Setelah aksesnya diberdayakan dan masyarakat menerimanya sudah mempunyai pengetahuan yang memadai, kemudian baru asetnya ditegaskan.

Penutup

Persoalan hukum terkait reforma agraria di kawasan hutan sebetulnya tidak terlalu rumit, karena dasar hukum yang ada hari ini saja program ini agaknya sudah bisa dilaksanakan, sebagaimana diuraikan di atas. Mengingat kawasan hutan yang dapat dijadikan sebagai TORA sangat luas maka persoalan yang mungkin muncul dalam mewujudkan reforma agraria di kawasan hutan tentu juga banyak dan berdimensi luas pula. Terkait dengan itu, setidaknya ada dua persoalan pokok yang harus diselesaikan dalam pelaksanaan reforma agrarian di kawasan hutan:

1. Penyelesaian hubungan hukum antara pemerintah khususnya Kementerian LHK dengan masyarakat (adat) setempat dalam penentuan TORA di lokasi yang masih ditunjuk sebagai kawasan hutan, atau belum melalui proses pengukuhan kawasan hutan.

Pada kawasan ini hak-hak keperdataan masyarakat belum diselesaikan karena belum melalui penataan batas. Oleh karena itu pada saat kawasan seperti ini ditetapkan sebagai TORA potensial menimbulkan masalah dengan masyarakat setempat, apalagi kalau subjek penerima TORA tidak berasal dari masyarakat setempat. Persoalan ini mungkin bisa diredam dengan cara menjadikan orang perorangan anggota masyarakat setempat sebagai subjek penerima TORA, melalui metode partisipatif. Jika subjek penerima TORA bukan berasal dari anggota masyarakat setempat maka negara hendaknya menyelesaikan

terlebih dahulu hak-hak keperdataan masyarakat sebelum ditetapkan atau sebelum didistribusi kepada subjek penerima TORA.

2. Penyelesaian hubungan antar kelembagaan antara Kementerian LHK dengan instansi pemerintah terkait lainnya.

Dalam hal TORA di kawasan hutan digunakan untuk kegiatan non kehutanan seperti pertanian maka hubungan kelembagaan utama Kementerian LHK adalah dengan Kementerian ATR/Kepala BPN untuk menuntaskan *asset reform*. Kemudian, Kementerian Pertanian hadir sebagai lembaga yang berwenang melakukan program pemberdayaan (*access reform*) di bidang pertanian untuk menindaklanjutinya. Dalam hal Kementerian Pertanian ikut merencanakan program ini maka kehadirannya dapat saja sejak awal, dengan demikian Kementerian LHK akan terhubung juga dengan Kementerian Pertanian sejak dari perencanaan program.

Dalam hal TORA di kawasan hutan digunakan untuk kegiatan bidang kehutanan dalam rangka meningkatkan produksi komoditas kehutanan maka hubungan kelembagaan antara Kementerian LHK utamanya hanya dengan Kementerian ATR/Kepala BPN. Kementerian LHK tetap menjadi *leading sector* dalam program pemberdayaan masyarakat (*access reform*) walaupun tanahnya sudah didaftarkan atas nama subjek penerima TORA.

Selain itu, tentu perlu juga dijalin hubungan sinergitas dengan lembaga perbankan sebagai penyedia bantuan modal kerja kepada para petani sasaran program reforma agraria.