

# ANALISIS DAMPAK PENGATURAN KELEMBAGAAN REFORMA AGRARIA DALAM PELAKSANAAN TORA DI KAWASAN HUTAN

**Audi Navira**

Program studi S1 Ilmu Hukum , Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya  
[audi.17040704032@mhs.unesa.ac.id](mailto:audi.17040704032@mhs.unesa.ac.id)

**Tamsil Rahman**

Program studi S1 Ilmu Hukum , Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya  
tamsil@unesa.ac.id

## Abstrak

Reforma Agraria Nasional di Indonesia memiliki target Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) sebesar 9 juta hektare. Sebanyak 4,1 juta hektare berasal dari kawasan hutan. Namun untuk TORA kawasan hutan hanya 9,26% dari target. Hal ini menunjukkan bahwa pelepasan kawasan hutan untuk TORA masih menjadi tantangan besar dalam pelaksanaan Reforma Agraria. KLHK menerapkan prosedur ketat dan mendetail dalam pelepasan kawasan hutan yang memerlukan verifikasi menyeluruh untuk memastikan bahwa tanah tersebut memenuhi kriteria yang ditetapkan dan tidak sedang dalam sengketa oleh Menteri KLHK. Hal ini menyebabkan proses redistribusi tanah di kawasan hutan menjadi lebih lambat dan rumit dibandingkan dengan kawasan non-hutan. Koordinasi ini sering kali melibatkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang harus bekerja sama dalam mengidentifikasi dan melepaskan tanah dari kawasan hutan untuk kemudian didistribusikan kepada masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan kelembagaan Reforma Agraria dalam redistribusi TORA dalam kawasan hutan apakah sudah sesuai dengan kebutuhan Agraria Nasional dan menganalisis hambatan atau kendala apasajakah yang ada dalam implementasi terkait pengaturan TORA di dalam kawasan hutan. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta menggunakan teknik analisis *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Berdasarkan penjelasan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa penggunaan kelembagaan tersebut dalam program Reforma Agraria belum optimal. Tidak hanya masalah kepemimpinan, kelembagaan, regulasi, biaya dan objek, tetapi juga proses yang panjang menuju redistribusi, serta peran dan komitmen dari semua pihak terkait untuk melaksanakan Reforma Agraria di kawasan hutan memerlukan perhatian serius.

**Kata Kunci:** TORA di kawasan hutan, KLHK, ATR/BPN

## Abstract

National Agrarian Reform in Indonesia has a target of Land for Agrarian Reform Objects (TORA) of 9 million hectares. A total of 4.1 million hectares come from forest areas. However, for TORA the forest area is only 9.26% of the target. This shows that releasing forest areas for TORA is still a big challenge in implementing Agrarian Reform. The Ministry of Environment and Forestry implements strict and detailed procedures in the release of forest areas which require thorough verification to ensure that the land meets the specified criteria and is not under dispute by the Minister of Environment and Forestry. This causes the land redistribution process in forest areas to be slower and more complicated compared to non-forest areas. This coordination often involves the Ministry of Environment and Forestry (KLHK) and the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency (ATR/BPN) who must work together to identify and release land from forest areas for distribution to the community. This research aims to analyze the institutional arrangements for Agrarian Reform in the redistribution of TORA in forest areas, whether they are in accordance with National Agrarian needs and analyze what obstacles or obstacles exist in implementation related to TORA arrangements in forest areas. This research is normative legal research using a statutory approach, a conceptual approach, and using the Regulatory Impact Assessment (RIA) analysis technique. Based on the explanation above, it can be concluded that the use of these institutions in the Agrarian Reform program is not optimal. Not only are issues of

leadership, institutions, regulations, costs and objects, but also the long process towards redistribution, as well as the role and commitment of all relevant parties to implement Agrarian Reform in forest areas require serious attention

**Keywords:** TORA in forest areas, KLHK, ATR/BPN

## PENDAHULUAN

Menurut asal-usulnya, kata agraria berasal dari kata bahasa Latin “*ager*” yang artinya sebidang tanah (acre dalam bahasa Inggris). Kata bahasa Latin “*aggrarius*” meliputi sesuatu yang berhubungan dengan tanah, pembagian atas tanah terutama tanah umum. Kata reform merujuk pada perombakan, mengubah dan menyusun/membentuk kembali sesuatu menuju perbaikan. Dengan demikian reforma agraria dapat diartikan secara sederhana sebagai penataan kembali struktur pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, buruh tani.

Dapat disimpulkan bahwa reforma agraria merupakan sebuah usaha yang sistematis, terencana, dan dilaksanakan secara relatif cepat dalam periode waktu tertentu, bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta membuka jalan bagi pembentukan masyarakat yang demokratis dan adil. Usaha ini dimulai dengan penataan ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lainnya, yang kemudian diikuti oleh berbagai program pendukung lainnya untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian masyarakat pada umumnya (Ferry Riawan, Krisnadi Nasution 2019).

Reforma agraria adalah kewajiban konstitusi, sebab Reforma agraria merupakan amanat dari cita-cita kemerdekaan nasional sebagai bentuk serta upaya untuk merombak ketimpangan penguasaan dan monopoli atas tanah akibat sisa-sisa feodalisme dan kolonialisme yang telah berlangsung sekian lama. Pemerintah meyakini jika pelaksanaan Reforma Agraria dapat mendukung pembangunan nasional, dimana dalam Reforma Agraria tanah yang tersedia akan dialokasikan untuk pertanian, perkebunan, pembuatan rumah rakyat, lapangan publik, taman dan kepentingan publik lainnya, secara singkat tanah yang tersedia untuk Reforma Agraria akan langsung dimiliki oleh rakyat.

Penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses. Penataan Aset adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan tanah. Sedangkan Penataan Akses adalah pemberian kesempatan akses permodalan maupun bantuan lain kepada Subjek Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan

kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah, yang disebut juga pemberdayaan masyarakat (Pos 2021).

Reforma agraria secara fundamental memberikan program-program yang dapat menuntaskan masalah kemiskinan masyarakat desa, meningkatkan kesejahteraan dengan kemandirian pangan nasional, meningkatkan produktivitas tanah, memberikan pengakuan hak atas tanah yang dimiliki baik secara pribadi, negara, dan tanah milik umum yang pemanfaatannya untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Reforma agraria bentuknya ada tiga, yaitu legalisasi aset, redistribusi tanah dan perhutanan sosial (ATR/BPN 2018).

Pelaksanaan penguasaan hak atas tanah sebagai wujud dari penataan aset reforma agraria yaitu meredistribusi tanah dan melegalisasikan aset. Adapun tujuan dari program redistribusi untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah untuk mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat miskin (Diyan Isnaeni 2017).

Redistribusi tanah adalah salah satu program yang dicanangkan oleh pemerintah untuk mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Program ini dilakukan dengan mengidentifikasi Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) untuk kemudian dikelola sebagai bagian dari Reforma Agraria. Tujuan redistribusi tanah adalah untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap tanah, mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, serta meningkatkan produksi dan produktifitas pertanian (Doly 2017).

Tanah Objek Reforma Agraria yang selanjutnya disingkat TORA adalah tanah yang dikuasai oleh negara dan/atau tanah yang telah dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh masyarakat untuk didistribusi atau dilegalisasi. Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) adalah tanah yang dikuasai oleh negara dan/atau tanah yang telah dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh masyarakat untuk didistribusi atau dilegalisasi.

Terbentuknya tim Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) untuk mendukung pencapaian target dalam upaya penataan kembali kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah serta ruang agar pemanfaatannya berjalan secara efektif di luar Kawasan Hutan. Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) adalah tim yang membantu ATR/BPN dalam menyelesaikan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan, serta bekerja sama dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Tim Reforma Agraria Nasional dan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) diharapkan keberadaannya dapat menjadi wadah bagi Kementerian/Lembaga serta *stakeholders* lainnya untuk menjawab persoalan yang menghambat pelaksanaan Reforma Agraria. Merkipun demikian, secara praktiknya terdapat beberapa persoalan yang membuatnya belum berjalan secara maksimal, diantaranya yaitu GTRA hanya berupa forum koordinasi, belum dapat memutuskan hal-hal yang bersifat strategis dan berdampak luas dalam praktiknya.

Terkait kekuatan eksekusi dalam menjalankan kinerjanya, Gugus Tugas hanya forum atau wadah koordinasi bagi Kementerian/Lembaga terkait, namun kekuatan kewenangan untuk memerintahkan sangat lemah. Lebih lanjut secara struktural, pejabat di setiap Kementerian/Lembaga yang mengisi Gugus Tugas yang artinya bukan pejabat struktural tersendiri seperti Kementerian/Lembaga.

Kementerian yang mengurus TORA yaitu Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) Kementerian ATR/BPN dibawah Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian sementara Kementerian LHK di bawah Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi. Perbedaan 2 (dua) Menteri Koordinator ini juga berhubungan pada pertanggungjawaban dari setiap kementerian sektoral tersebut, berbeda secara struktur organisasi, padahal sama-sama mengurus persoalan agraria/pertanahan. Redistribusi aset secara umum menjadi tanggung jawab dua kementerian, ATR/BPN dan KLHK. Administrasi tanah di luar kawasan hutan dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN, sedangkan di dalam kawasan hutan menjadi tugas KLHK.

Reforma Agraria (RA) dilaksanakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dengan tujuan redistribusi aset sebesar 9 juta hektar. Target ini meliputi legalisasi aset dengan target 4,5 juta hektare dan redistribusi tanah sebesar 4,5 juta hektare. Adapun redistribusi tanah terdiri dari pelepasan 4,1 juta hektare kawasan hutan Namun, hingga Januari 2024, beberapa target belum terpenuhi seperti yang diharapkan. Pelepasan kawasan hutan untuk TORA hanya mencapai 379.621,85 hektare atau 9,26% dari target 4,1 juta hektare. Hal ini menunjukkan bahwa pelepasan kawasan hutan untuk TORA masih menjadi tantangan besar dalam pelaksanaan Reforma Agraria, memerlukan upaya yang lebih intensif dan koordinasi yang lebih baik antara berbagai pihak terkait untuk mencapai target yang ditetapkan (BPS, 2024).

Capaian Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) di dalam kawasan hutan belum sepenuhnya sesuai dengan target yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Capaian yang jauh di bawah target ini mencerminkan berbagai hambatan dan kendala yang dihadapi dalam implementasi program Reforma Agraria di kawasan hutan. Salah satu alasan utama adalah perbedaan penafsiran regulasi antara KLHK dan ATR/BPN, yang mengakibatkan kendala dalam pelaksanaan di lapangan. KLHK menerapkan prosedur yang ketat dan mendetail dalam pelepasan kawasan hutan, termasuk penelitian terpadu, pencadangan, permohonan penentuan batas, permohonan pelepasan, dan penerbitan keputusan pelepasan serta penetapan batas oleh Menteri KLHK. Untuk pelepasan kawasan hutan yang memerlukan verifikasi menyeluruh untuk memastikan bahwa tanah tersebut memenuhi kriteria yang ditetapkan dan tidak sedang dalam sengketa.

Salah satu hambatan utama dalam implementasi TORA di kawasan hutan adalah kompleksitas birokrasi dan banyaknya tahap yang harus dilalui. Proses pelepasan kawasan hutan untuk menjadi TORA melibatkan berbagai tahapan, mulai dari inventarisasi dan verifikasi oleh Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Inver PTKH), hingga keputusan perubahan batas kawasan hutan yang harus dikeluarkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Tahapan-tahapan ini memerlukan koordinasi lintas sektor yang intensif dan sering kali terhambat oleh ego sektoral serta perbedaan interpretasi regulasi antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) (Luthfi, 2019).

Secara pelaksanaannya, inti permasalahan bukanlah siapa yang memimpin, tetapi lebih pada isu mendasar terkait kewenangan pengelolaan sumber-sumber agraria seperti tanah, lahan pertanian, hutan, kebun, tambang, laut, pesisir, pantai, lembah, bukit, danau, sungai, dan lainnya. Kewenangan pengelolaan sumber-sumber agraria ini tersebar di berbagai instansi Kementerian/Lembaga, dengan dasar hukum yang berbeda-beda yaitu undang-undang masing-masing. Oleh karena itu, evaluasi kelembagaan sangat penting, terutama seiring dengan pergantian rezim pemerintahan yang dapat menjadi awal baru bagi penataan kelembagaan di bidang agraria, sehingga Program Reforma Agraria yang sangat dinantikan rakyat dapat berjalan optimal.

Kebijakan Reforma Agraria, khususnya redistribusi tanah dari pelepasan kawasan hutan, dianggap berjalan lambat. Keterlambatan ini disebabkan oleh berbagai masalah di lapangan, termasuk kepemimpinan, kelembagaan, regulasi, dan objek-subjek Reforma Agraria. Hingga saat ini, belum ditemukan cara

efektif untuk menjalankan tata kelola Reforma Agraria di tingkat pusat dan daerah, terutama terkait kepemimpinan dan koordinasi antarsektor di level dasar. Reforma Agraria menghadapi masalah sistematis akibat lemahnya peran aktor-aktor kunci, tidak efektifnya kelembagaan yang dibentuk, dan perbedaan tafsir atas regulasi yang berdampak pada perbedaan pemahaman terhadap objek Reforma Agraria di lapangan.

Tim Percepatan PPTKH dipimpin oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Sedangkan GTRA dipimpin oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Kedua lembaga utama yang terlibat dalam mengelola Reforma Agraria di kawasan hutan belum menyepakati cara yang efektif dalam melepaskan kawasan hutan sebagai objek TORA. Hal ini sangat penting karena proses dan tata cara pelepasan kawasan hutan memiliki alur yang sangat panjang dan rumit. Ketidakefektifan dan tumpang tindih dalam tataran kelembagaan dan tata kelola menjadi salah satu masalah utama. Kedua regulasi ini belum sepenuhnya menyinkronkan pengaturan dan tata kelola Reforma Agraria, sehingga terkadang terjadi interpretasi yang berbeda-beda oleh masing-masing pemangku kepentingan. Diperlukan upaya yang lebih intensif dan terkoordinasi antara semua stakeholder terkait, termasuk pembenahan dalam koordinasi, peningkatan transparansi data, peningkatan alokasi anggaran yang memadai, peningkatan ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas di lapangan, serta perluasan dan intensifikasi sosialisasi program di tingkat lokal. Rumusan masalah yang diangkat adalah :

1. Apakah pengaturan kelembagaan Reforma Agraria dalam redistribusi TORA dalam kawasan hutan sudah sesuai dengan kebutuhan Agraria Nasional?
2. Apakah capaian TORA di dalam kawasan hutan sudah sesuai dengan target yang ditetapkan oleh pemerintah? Apa hambatan atau kendala dalam implementasi terkait pengaturan TORA di dalam kawasan hutan?

Berdasarkan uraian pendahuluan tersebut, maka penelitian ini berjudul “Analisis Dampak Pengaturan Kelembagaan Reforma Agraria Dalam Pelaksanaan Tora Di Kawasan Hutan”.

## **METODE**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang merupakan suatu proses guna menemukan suatu aturan hukum tertentu, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum untuk menjawab suatu isu hukum yang dihadapi (Marzuki 2016). Selain itu, guna menghasilkan suatu argumentasi teori dan konsep baru dengan menganalisis dari beragam peraturan, kaidah (norma),

dan perundang-undangan sebagai objeknya. Penelitian ini memfokuskan pada isu kekosongan norma mengenai keberadaan kelembagaan agraria dalam menunjang Reforma Agraria. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Marzuki 2016).

Teknik analisis bahan hukum menggunakan bahan hukum primer dan sekunder (Diantha 2016). Selanjutnya menganalisis argumentasi akhir yang merupakan jawaban untuk isu hukum menggunakan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) atau Analisis Dampak Peraturan Perundang-undangan sebagai salah satu metode untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang lebih baik. Metode RIA membantu pembuat peraturan perundang-undangan menentukan apakah peraturan perundang-undangan yang dibentuknya menimbulkan dampak negatif atau tidak (Nasional 2009). Analisis RIA dilakukan dengan menguraikan siapa saja pihak-pihak yang akan menerima dampak atas pengaturan yang akan tercermin dalam norma-norma. Analisis juga dilakukan terhadap indikator utama yang wajib dianalisis dalam setiap penyusunan RIA dan indikator tertentu dari pengaturan suatu RUU. Dalam penelitian ini, penulis memfokuskan penulisan pada kelembagaan (Keahlian 2021).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

1. Apakah pengaturan kelembagaan Reforma Agraria dalam redistribusi TORA dalam kawasan hutan sudah sesuai dengan kebutuhan Agraria Nasional?

Pengaturan kelembagaan Reforma Agraria dalam redistribusi Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dalam kawasan hutan di Indonesia menghadapi banyak tantangan yang signifikan. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, terdapat sejumlah tahap yang harus dilalui untuk memastikan redistribusi TORA dari kawasan hutan dapat terlaksana. Proses ini melibatkan koordinasi yang kompleks antara berbagai lembaga, mulai dari identifikasi lahan, inventarisasi dan verifikasi, hingga pelepasan dan redistribusi tanah.

Koordinasi ini sering kali melibatkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang harus bekerja sama dalam mengidentifikasi dan melepaskan tanah dari kawasan hutan untuk kemudian didistribusikan kepada masyarakat. Namun, proses ini sering kali terhambat oleh berbagai kendala administratif dan birokratis, termasuk perbedaan penafsiran regulasi antara kedua kementerian tersebut. Misalnya, KLHK memiliki prosedur ketat untuk pelepasan kawasan hutan yang memerlukan verifikasi menyeluruh untuk memastikan bahwa tanah tersebut memenuhi kriteria yang ditetapkan dan tidak sedang dalam sengketa. Hal ini menyebabkan proses redistribusi

tanah di kawasan hutan menjadi lebih lambat dan rumit dibandingkan dengan kawasan non-hutan, di mana regulasi dan prosedurnya lebih sederhana.

Tahapan yang kompleks dalam redistribusi TORA dari kawasan hutan sering kali dianggap memberatkan dan memperlambat pelaksanaan reforma agraria. Salah satu alasan utama adalah perbedaan penafsiran regulasi antara KLHK dan ATR/BPN, yang mengakibatkan kendala dalam pelaksanaan di lapangan. KLHK menerapkan prosedur yang ketat dan mendetail dalam pelepasan kawasan hutan, termasuk penelitian terpadu, pencadangan, permohonan penentuan batas, permohonan pelepasan, dan penerbitan keputusan pelepasan serta penetapan batas oleh Menteri KLHK. Proses ini, meskipun bertujuan untuk memastikan keberlanjutan lingkungan dan menghindari konflik sosial, sering kali menyebabkan keterlambatan dalam pelaksanaan redistribusi. Sebaliknya, TORA dari kawasan non-hutan cenderung lebih cepat dalam proses pelepasan karena regulasi dan prosedur yang lebih sederhana serta minimnya konflik kepentingan. Proses ini melibatkan pengelolaan yang lebih sedikit oleh KLHK dan lebih langsung di bawah kendali ATR/BPN dan pemda, sehingga dapat dilakukan dengan lebih efisien dan cepat.

Banyaknya tahap dalam pelepasan TORA di kawasan hutan juga dipengaruhi oleh kebutuhan untuk memastikan keberlanjutan lingkungan dan menghindari konflik sosial. Proses ini memerlukan verifikasi menyeluruh dan sering kali melibatkan berbagai pemangku kepentingan untuk memastikan bahwa tanah yang dilepaskan tidak sedang dalam sengketa dan memenuhi kriteria yang ditetapkan.

Implementasi kebijakan reforma agraria di kawasan hutan juga dihadapkan pada tantangan logistik dan infrastruktur. Banyak kawasan hutan berada di daerah yang sulit dijangkau, yang memerlukan koordinasi yang intensif dan sumber daya yang cukup untuk melaksanakan semua tahap yang diperlukan. Hal ini sering kali menjadi hambatan besar bagi percepatan redistribusi TORA di kawasan hutan. Misalnya, proses verifikasi dan inventarisasi tanah memerlukan akses ke daerah terpencil yang sering kali tidak memiliki infrastruktur yang memadai. Keterlibatan masyarakat dalam proses ini juga memerlukan sosialisasi yang ekstensif untuk memastikan bahwa mereka memahami hak dan kewajiban mereka dalam program reforma agraria.

Secara keseluruhan, pengaturan kelembagaan dalam redistribusi TORA di kawasan hutan membutuhkan penyesuaian regulasi yang lebih sinkron antara KLHK dan ATR/BPN, peningkatan kapasitas dan koordinasi pemda, serta dukungan logistik dan infrastruktur yang memadai untuk mengatasi hambatan-hambatan yang ada. Koordinasi yang efektif antara lembaga-lembaga terkait sangat penting untuk memastikan bahwa program reforma agraria dapat berjalan dengan lancar dan mencapai tujuannya.

Tidak adanya kanalisasi yang jelas dan tunggal untuk rakyat dalam menuntaskan konflik agraria. Selain itu tidak ada sistem pendaftaran tanah-tanah masyarakat

yang mengalami konflik agraria struktural. Gugus Tugas Reforma Agraria dinilai enggan bekerja menangani konflik agraria struktural. Selain itu ada tindakan diskriminatif, intimidatif, represif dan kriminalisasi di wilayah konflik.

Pelaksanaan reforma agraria di Indonesia diarahkan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk menjamin terwujudnya keadilan dan kepastian hukum dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Perubahan perlu dilakukan karena hingga saat ini masih terjadi ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang mengakibatkan timbulnya ketimpangan pendapatan dan timbulnya konflik/dan atau sengketa pertanahan (Nurlinda 2009).

Kebijakan pertanahan nasional selama ini mendukung kebijakan makro ekonomi nasional yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi semata, tanpa didasarkan atas penataan aset produksi, akan tetapi langsung diarahkan pada upaya peningkatan produktivitas. Pembangunan ekonomi diarahkan untuk mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun kebijakan demikian menimbulkan akibat rakyat kecil/petani terpinggirkan dan meningkatkan timbulnya konflik dan/atau sengketa terkait pertanahan (Rachman 2017).

Untuk mengatasi permasalahan dimaksud maka penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui kebijakan reforma agraria perlu ditekankan pada upaya penataan aset (tanah) agar lebih berkeadilan dan penataan akses baik dalam bentuk permodalan maupun bantuan lainnya kepada penerima tanah hasil reforma agraria agar dapat kehidupannya menjadi lebih baik. Penataan akses masyarakat terhadap aset tanah penting dilakukan karena ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah menimbulkan masalah sosial dan kemiskinan (Arisaputra 2015).

Pemerintah membentuk Gugus Tugas Reforma Agraria atau GTRA guna membantu Tim Reforma Agraria Nasional menyelenggarakan kegiatan-kegiatan Reforma Agraria. Hal ini dimaksudkan untuk mendukung percepatan Reforma Agraria di Tanah Objek Reforma Agraria kawasan non-Hutan. GTRA dibentuk di tingkat pusat, tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota dengan anggota yang berasal dari berbagai sektor. Fungsi GTRA adalah melakukan koordinasi dan fasilitasi. Tugas-tugas GTRA antara lain mengkoordinasikan integrasi penataan aset maupun akses serta mengkoordinasikan dan memfasilitasi penanganan sengketa dan konflik agraria.

Sebagaimana tujuan dari reforma agraria yaitu mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, meningkatkan ketahanan

dan kedaulatan pangan; dan menangani sengketa dan konflik agraria.

Peran GTRA telah berupaya menjalankan tujuan dari suksesnya reforma agraria. Namun pada pelaksanaannya terdapat tujuan yang belum dapat dilaksanakan yaitu tidak terlaksananya penanganan sengketa dan konflik agraria dikarenakan belum ditemui di lapangan terkait kasus sengketa dan konflik agraria (Resti and Harvini Wulansari 2022).

Sementara untuk program percepatan Reforma Agraria di kawasan hutan dibentuk Tim Percepatan PPTKH. Pembentukan Tim Percepatan PPTKH mempunyai tugas melakukan koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan, menetapkan langkah-langkah dan kebijakan dalam rangka penyelesaian permasalahan dan hambatan dalam pelaksanaan PPTKH, menetapkan luas maksimum bidang tanah yang dapat dilakukan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan, melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan dan melakukan fasilitasi penyediaan anggaran dalam pelaksanaan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan.

2. Apakah capaian TORA di dalam kawasan hutan sudah sesuai dengan target yang ditetapkan oleh pemerintah? Apa hambatan atau kendala dalam implementasi terkait pengaturan TORA di dalam kawasan hutan?

Capaian program Reforma Agraria masih sangat jauh dari yang diharapkan, program Reforma Agraria masih bertumpu pada legalisasi aset tanah sehingga belum mengurangi ketimpangan untuk pencapaian keadilan agraria. Reforma Agraria merupakan agenda dari Nawacita ke-5 yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yang kemudian dilanjutkan dalam RPJMN 2020-2024. Terkait hal tersebut, pemerintah merencanakan Reforma Agraria seluas 9 juta hektare.

Target ini meliputi legalisasi aset dengan target 4,5 juta hektare dan redistribusi tanah sebesar 4,5 juta hektare. Dari target legalisasi aset, 3,9 juta hektare tanah warga dan 0,6 juta hektare tanah transmigrasi telah diidentifikasi untuk sertifikasi. Adapun redistribusi tanah terdiri dari pelepasan 4,1 juta hektare kawasan hutan serta 0,4 juta hektare lahan eks-HGU, tanah terlantar, dan tanah negara lainnya (BPS, 2024). Namun, hingga Januari 2024, beberapa target belum terpenuhi seperti yang diharapkan.

Penyelesaian Konflik Agraria adalah salah satu indikator utama yang belum mencapai target. Dari target 70 Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA), yang berhasil mencapai redistribusi tanah dan penyelesaian konflik LPRA hanya sebanyak 24 LPRA, mencakup 14.968 bidang atau 5.133 hektare untuk 11.017 keluarga. Hal ini menunjukkan masih adanya tantangan dalam penyelesaian konflik agraria yang kompleks dan memerlukan pendekatan yang lebih komprehensif dan terkoordinasi antara berbagai pihak terkait (BPS, 2024).

Selain itu, capaian dalam aspek subjek Reforma Agraria juga belum mencapai target. Dari target 232.100 keluarga, hanya tercapai 108.220 keluarga atau sekitar 46,59%. Ini menunjukkan bahwa penataan akses bagi subjek Reforma Agraria masih jauh dari yang diharapkan. Berbagai faktor seperti keterbatasan sumber daya, koordinasi antar lembaga, dan keterlibatan masyarakat menjadi tantangan dalam mencapai target ini. Adapun dalam aspek legalisasi aset, dari target 4,5 juta hektare, tercapai total 10.340.246 hektare. Legalisasi tanah transmigrasi mencapai 148.621 hektare atau 24,77% dari target 0,6 juta hektare, sedangkan pendaftaran tanah melalui PTSL mencapai 10.198.625 hektare atau 261,40% dari target 3,9 juta hektare (BPS, 2024).

Redistribusi tanah juga menunjukkan capaian yang bervariasi. Dari target 4,5 juta hektare, total redistribusi tanah yang tercapai adalah 1.812.550,76 hektare. Redistribusi tanah dari eks-HGU, tanah terlantar, dan tanah negara lainnya mencapai 1.432.928,92 hektare atau 358,23% dari target 0,4 juta hektare. Namun, pelepasan kawasan hutan untuk TORA hanya mencapai 379.621,85 hektare atau 9,26% dari target 4,1 juta hektare. Hal ini menunjukkan bahwa pelepasan kawasan hutan untuk TORA masih menjadi tantangan besar dalam pelaksanaan Reforma Agraria, memerlukan upaya yang lebih intensif dan koordinasi yang lebih baik antara berbagai pihak terkait untuk mencapai target yang ditetapkan (BPS, 2024).

Pada tahun 2023, terdapat letusan konflik agraria sebanyak 241 konflik dengan luas areal konflik sebesar 638.188 hektare yang melibatkan 346 desa terdampak serta 135.608 keluarga korban terdampak konflik. Banyaknya target yang belum tercapai dikarenakan program Reforma Agraria masih timpang lantaran Reforma Agraria masih bertumpu pada legalisasi aset tanah, sehingga belum benar-benar dapat mengurai ketimpangan untuk mencapai keadilan agraria (Agraria 2024).

Kontras dengan kondisi petani gurem, lahan yang dikuasai oleh perusahaan-perusahaan besar menunjukkan penguasaan yang sangat luas. Pada tahun 2022, sektor perkebunan di Indonesia mencatat bahwa perusahaan-perusahaan menguasai 16,8 juta hektare lahan perkebunan sawit. Di sektor kehutanan, terdapat 11,2 juta hektare kawasan hutan tanaman produksi yang dikuasai oleh 314 perusahaan. Selain itu, di sektor properti, di daerah Jabodetabek saja, 63.000 hektare lahan dikuasai oleh 25 perusahaan. Data ini mengungkapkan ketimpangan yang tajam antara kepemilikan lahan oleh petani kecil dan penguasaan lahan oleh perusahaan besar (BPS, 2023). Ketimpangan ini menunjukkan bahwa meskipun ada upaya untuk meningkatkan kesejahteraan petani melalui berbagai program agraria, penguasaan lahan masih sangat tidak merata. Jumlah lahan yang sangat besar yang dikuasai oleh perusahaan-perusahaan besar di sektor perkebunan, kehutanan, dan properti, memperlihatkan bahwa petani gurem yang hanya memiliki lahan kurang dari 0,5 hektare per rumah tangga, menghadapi tantangan besar dalam mencapai kesejahteraan ekonomi.

Jika dianalisis menggunakan Metode RIA, beberapa daerah mengalami persoalan di pelepasan kawasan hutan. Sedikitnya terdapat empat masalah utama yang teridentifikasi ikut menyumbang lambatnya praktik kebijakan Reforma Agraria di daerah yaitu kepemimpinan, kelembagaan, regulasi, objek, dan biaya.

a. Kepemimpinan

Kunci untuk berhasil menjalankan kebijakan Reforma Agraria, terutama Program PPTKH, adalah memiliki kepemimpinan yang kuat. Kepemimpinan ini sangat penting karena PPTKH melibatkan koordinasi lintas sektor yang kompleks. Komitmen dan kehendak bersama dari semua pihak terlibat dalam menjalankan program Reforma Agraria harus menjadi agenda nyata, bukan hanya sekadar slogan.

Pimpinan pusat bertanggung jawab untuk koordinasi, sementara pelaksanaan sebenarnya terjadi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Di tingkat provinsi, PPTKH secara formal dipimpin oleh Kepala Dinas Kehutanan, tetapi dalam praktiknya, pelaksanaan program dilakukan oleh Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH). Sementara itu, GTRA dipimpin oleh gubernur di tingkat provinsi dan oleh bupati/walikota di tingkat kabupaten/kota. Ketua harian GTRA dijalankan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN di tingkat provinsi dan oleh Kepala Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota.

Permasalahannya adalah bahwa leading sector untuk mengkoordinasikan pelaksanaan Reforma Agraria di tingkat daerah sangat lemah. Tidak hanya karena tidak adanya kantor atau sekretariat bersama untuk koordinasi, tetapi juga kurangnya koordinasi intensif dari semua lembaga yang terlibat dalam pengelolaan PPTKH dan GTRA. Di tingkat kabupaten, Kepala Kantor Pertanahan yang bertindak sebagai ketua pelaksana harian cenderung berperan lebih sebagai pejabat administrasi. Mereka sering kali tidak memiliki kewenangan yang cukup kuat untuk mengambil langkah-langkah strategis, dan hal yang serupa juga terjadi di tingkat provinsi.

Hampir semua pelaksanaan PPTKH ditangani oleh BPKH, dengan keterlibatan sektor lain yang minim, sementara koordinasi GTRA juga tidak berjalan dengan baik. Meskipun beberapa daerah telah berhasil dalam koordinasi antar sektor dengan rapat bersama yang sudah beberapa kali dilakukan, namun upaya ini masih dianggap belum cukup untuk mencapai target dan capaian yang diharapkan dalam mewujudkan agenda besar tersebut.

Secara formal, jabatan GTRA dipegang oleh gubernur dan bupati. Namun, hal ini dinilai tidak efektif karena pimpinan daerah memiliki tanggung jawab strategis yang besar dengan beban kerja yang cukup berat. Sebagai solusi ideal, gubernur dan bupati sebaiknya menunjuk atau menetapkan secara resmi seorang asisten daerah atau wakil lain yang bertanggung jawab untuk melakukan koordinasi rutin dengan stakeholder lainnya. Gubernur dan bupati dapat fokus pada pembuatan kebijakan strategis sambil menerima laporan rutin tentang hal-hal krusial yang dikerjakan oleh

GTRA. Langkah ini akan lebih efektif jika dilakukan oleh pimpinan PPTKH dan GTRA di daerah untuk saling bekerja sama dalam menjalankan program mereka, mengingat kedua program ini secara langsung berhubungan dengan implementasi di lapangan.

Sejauh ini, peran pimpinan GTRA dan PPTKH di tingkat daerah belum terlihat dengan jelas dalam memimpin jalannya program kebijakan Reforma Agraria. Secara filosofis, tanggung jawab pelaksanaan Reforma Agraria di daerah seharusnya diemban secara bersama-sama oleh pemerintah daerah, karena merekalah yang memiliki peran utama dalam menjalankan kebijakan ini di tingkat lokal. Para pemangku kebijakan masih perlu meningkatkan sinergi dengan stakeholder terkait hingga ke level dasar. Terlebih lagi, pelaksanaan Reforma Agraria di kawasan hutan melibatkan lintas sektor dengan berbagai argumen sektoral yang berbeda, sehingga memerlukan solusi terkoordinasi terkait pola penerapan kebijakan, fasilitasi, alokasi anggaran, dan SDM.

Selain itu, belum ada pemimpin yang dapat menjadi pemangku kepentingan utama yang memberikan arahan tunggal untuk kerja-kerja teknis di lapangan, dan juga belum ada aktor pengganti yang dapat memegang kendali dalam praktik pelaksanaan di lapangan. Politik dari pusat juga belum sepenuhnya menyentuh masyarakat secara luas, padahal pemerintah pusat memiliki peran yang penting untuk menggerakkan partisipasi aktif masyarakat.

Dalam kesimpulannya, diperlukan langkah-langkah lebih lanjut untuk memperkuat komitmen dan koordinasi di semua tingkatan pemerintahan serta melibatkan lebih aktif masyarakat dalam menjalankan Reforma Agraria agar tujuan-tujuan besar dari kebijakan ini dapat tercapai dengan efektif.

Peran GTRA belum memiliki keyactors atau tokoh utama pemegang kebijakan Reforma Agraria di daerah yaitu lemahnya koordinasi dan tidak adanya sekretariat bersama. Seharusnya yang menjadi komandan Reforma Agraria di lapangan dalam menjalankan kebijakan Reforma Agraria adalah Ketua Tim Inver PTKH (Kepala Dinas Kehutanan) dan Ketua GTRA (gubernur dan bupati). Keduanya belum memerankan perannya sesuai peraturan dan ketiadaan kantor bersama atau sekretariat di tiap daerah. Sehingga, kantor bersama sangat dibutuhkan.

b. Kelembagaan

Secara khusus, PPTKH memiliki mandat untuk mengidentifikasi lahan-lahan masyarakat di dalam kawasan hutan. Jika lahan-lahan tersebut memenuhi persyaratan yang ditetapkan, mereka dapat dikeluarkan dari kawasan hutan dan kemudian didistribusikan kembali kepada masyarakat sesuai dengan persyaratan yang berlaku atau menggunakan skema Perhutanan Sosial (Siscawati, M., Banjade M.R., Liswanti, N., Herawati, T., Mwangi, E., Wulandari, C., Tjoa, M., and Silaya 2017)

Menanggapi tantangan ini, diperlukan upaya yang lebih intensif dan terkoordinasi antara semua

stakeholder terkait, termasuk pembenahan dalam koordinasi, peningkatan transparansi data, peningkatan alokasi anggaran yang memadai, peningkatan ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas di lapangan, serta perluasan dan intensifikasi sosialisasi program di tingkat lokal.

Prioritas kebijakan Kementerian ATR/BPN sejak tahun 2017 adalah Penataan Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Namun, pada tahun 2018 muncul kebijakan Program Percepatan Penyusunan Tata Ruang Kawasan Hutan (PPTKH), yang menghadapi kendala utama terkait sumber daya manusia (SDM) dari Kementerian ATR/BPN. Permasalahan SDM yang tidak memadai merasuki semua sektor pendukung pelaksanaan Reforma Agraria, termasuk keterlibatan stakeholder dalam menjalankan Inver PTKH. Dampaknya, kerjasama lintas sektor untuk Inver PTKH tidak dapat dikoordinasikan secara optimal. Akibatnya, Tim Inver PTKH tidak dapat secara maksimal membantu masyarakat dalam mengusulkan lahan mereka untuk dikeluarkan dari kawasan hutan.

Kendala utama berikutnya adalah sosialisasi yang kurang dan kurangnya kapasitas masyarakat dalam memahami PPTKH. Banyak desa yang tidak mengusulkan lahan mereka karena minimnya informasi dan pemahaman mengenai program ini. Mekanisme jemput bola juga hanya dapat dilakukan dalam skala terbatas karena keterbatasan SDM yang dapat melaksanakannya. Kurangnya sosialisasi dan kapasitas masyarakat menjadi penyebab utama mengapa banyak lahan yang diajukan akhirnya direkomendasikan untuk Perhutanan Sosial, padahal beberapa lahan sebenarnya layak untuk direkomendasikan sebagai Hak Milik sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dalam mengatasi tantangan ini, diperlukan langkah-langkah untuk memperkuat kapasitas SDM, meningkatkan sosialisasi dan pendidikan kepada masyarakat mengenai PPTKH, serta memperbaiki koordinasi lintas sektor agar implementasi program Reforma Agraria dapat berjalan lebih efektif dan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Dalam konteks Reforma Agraria, transparansi dalam hal data menjadi krusial sebagai basis kebijakan dan analisis masalah. Namun, sampai saat ini, semua stakeholder belum sepenuhnya mau berbagi data secara terbuka (open resources), yang dapat memudahkan pemetaan kerja terutama antara Kementerian ATR/BPN dan KLHK-BPKH. Untuk mengatasi hal ini, diperlukan kebijakan satu pintu yang menyelaraskan penanganan persoalan Reforma Agraria, sehingga mempermudah pelaksanaan kebijakan di lapangan.

### c. Regulasi

Di lapangan, terlihat bahwa ego masing-masing kementerian justru mempengaruhi koordinasi program Reforma Agraria. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), yang membidangi PPTKH, dalam beberapa daerah terlihat lebih cenderung bekerja sendiri tanpa banyak melibatkan stakeholder lainnya. Sementara itu, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menganggap bahwa

sebagian besar PPTKH seharusnya menjadi tanggung jawab KLHK, sementara GTRA dan redistribusi menjadi domain mereka.

Persoalan lain yang krusial adalah birokrasi dalam proses pelepasan kawasan hutan untuk program TORA (Tanah Objek Reforma Agraria). Kedua lembaga utama yang terlibat dalam mengelola Reforma Agraria di kawasan hutan belum pernah benar-benar duduk bersama untuk menyepakati cara yang efektif dalam melepaskan kawasan hutan sebagai objek TORA. Hal ini sangat penting karena proses dan tata cara pelepasan kawasan hutan memiliki alur yang sangat panjang dan rumit. Situasi ini menjadi kendala utama yang mengakibatkan capaian redistribusi lahan dari kawasan hutan masih sangat rendah.

Ketidakefektifan dan tumpang tindih dalam tataran kelembagaan dan tata kelola menjadi salah satu masalah utama. Kedua regulasi ini belum sepenuhnya menyinkronkan pengaturan dan tata kelola Reforma Agraria, terutama dalam konteks kawasan hutan, sehingga terkadang terjadi interpretasi yang berbeda-beda oleh masing-masing pemangku kepentingan.

Alur birokrasi yang panjang dan kompleks dalam pelepasan kawasan hutan untuk objek TORA (Tanah Obyek Reforma Agraria) memang menjadi salah satu kendala utama dalam capaian Reforma Agraria di lapangan. Beberapa tantangan yang sering terjadi di lapangan antara lain:

- 1) Kurangnya Pengajuan Usulan: Banyak pemda tidak mengajukan kepada KLHK mengenai tanah-tanah yang sudah dicadangkan untuk objek TORA. Hal ini bisa disebabkan oleh minimnya pemahaman dan kesadaran masyarakat serta pemda mengenai pentingnya proses ini.
- 2) Kendala Sosialisasi dan Pemahaman Masyarakat: Masyarakat sering kali tidak memahami proses pelepasan kawasan hutan dan pentingnya objek TORA. Diperlukan sosialisasi yang lebih efektif dan komprehensif untuk meningkatkan pemahaman masyarakat.
- 3) Kompleksitas Jalur Penyelesaian: Proses dari sosialisasi hingga verifikasi oleh Tim Inver PTKH, serta pembahasan dan rekomendasi di tingkat provinsi, memakan waktu dan energi yang cukup banyak. Hal ini sering kali memperlambat implementasi dan mengurangi responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat.
- 4) Untuk mengatasi kendala-kendala ini, perlu dilakukan upaya yang lebih proaktif dalam meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat terkait proses Reforma Agraria. Selain itu, koordinasi yang lebih baik antara pemda, KLHK, dan Tim Inver PTKH juga diperlukan untuk memastikan bahwa tanah yang sudah dicadangkan dapat segera dimanfaatkan sesuai dengan tujuan reforma agraria.

d. Objek

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah menetapkan 7 kriteria untuk objek TORA yang berasal dari kawasan hutan. Namun, di lapangan, terdapat perbedaan tafsir yang signifikan terhadap peraturan ini, yang utama terjadi dalam interpretasi terhadap konsep pencadangan dan pelepasan. Kementerian ATR/BPN dan KLHK memiliki pemahaman yang berbeda terkait kedua istilah ini. KLHK menerapkan prosedur pelepasan kawasan hutan dengan ketat.

Perbedaan dalam pemahaman regulasi ini secara langsung mempengaruhi pandangan terhadap objek Reforma Agraria, yang pada akhirnya menyebabkan stagnasi program. Namun, semua perbedaan ini bisa diatasi jika kedua kementerian dapat mencapai kesepakatan mengenai objek TORA yang akan dilepaskan dari kawasan hutan dan dilakukan redistribusi, sehingga prosesnya lebih mudah dan tidak terjebak dalam alur birokrasi yang kompleks.

Perbedaan dalam pemahaman terhadap objek TORA, berdasarkan 7 kriteria yang dikeluarkan oleh KLHK, menunjukkan belum adanya kesepakatan atau visi bersama dalam memahami TORA yang melibatkan pelepasan kawasan hutan. Salah satu titik perbedaan utama terletak pada alokasi 20% pelepasan kawasan hutan yang sudah dikeluarkan.

Pemahaman yang berbeda antara Kementerian ATR/BPN dan KLHK terkait pencadangan dan pelepasan kawasan hutan juga menjadi kendala. Kementerian ATR/BPN memiliki pandangan yang berbeda terkait tata cara memberikan lahan kepada masyarakat dari lahan yang dicadangkan dan dilepaskan, yang belum sepenuhnya sinkron dengan pandangan KLHK. Hal ini mencerminkan kebutuhan akan pemahaman bersama terkait regulasi sektoral.

KLHK telah mencadangkan lebih dari 1 juta hektar lahan kawasan hutan untuk objek TORA, namun tantangan utama tetap terkait dengan keselarasan interpretasi dan implementasi antara kementerian-kementerian terkait dalam konteks Reforma Agraria.

Bahasa "pencadangan" dalam terminologi KLHK memiliki makna yang berbeda bagi sebagian pegawai Kementerian ATR/BPN, yang menginginkan istilah "pencadangan" langsung merujuk kepada objek TORA. Menurut aturan KLHK, pencadangan tidak berarti langsung pelepasan, tetapi melibatkan proses pengusulan dari masyarakat, pemda, atau instansi pemerintah lain, sesuai dengan Peraturan Menteri LHK No. 17/2018. Proses pelepasan kawasan hutan harus melalui beberapa tahapan, termasuk penelitian terpadu, pencadangan, permohonan penentuan batas, permohonan pelepasan, dan penerbitan keputusan pelepasan serta penetapan batas oleh Menteri KLHK.

Tahapan ini tidak sepenuhnya dipahami oleh sebagian besar pegawai Kementerian ATR/BPN, yang sering kali menjadi masalah di lapangan. Realitas ini menyebabkan capaian redistribusi tanah dari kawasan hutan sampai saat ini masih kurang jelas, dan hal ini berkontribusi pada lambatnya pencapaian redistribusi

tanah yang bersumber dari kawasan hutan, bahkan terkesan stagnan (Luthfi 2019).

Tumpang tindih ini menyebabkan berbagai interpretasi di tingkat pelaksanaan lapangan, dengan beragam pemahaman terhadap regulasi dan koordinasi yang terbatas antarsektor. Hal ini mengaburkan pemahaman terhadap konsep objek TORA dan menjadikannya sulit untuk ditentukan dengan jelas.

e. Biaya

Sumber anggaran tersebar di setiap Satuan kerja Tim Percepatan atau GTRA daerah yang dengan menjadikan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sebagai Ketua, namun keberadaan Tim Percepatan/GTRA akan kembali dibenturkan dengan persoalan ego sektoral. Tersebarinya kewenangan terkait pertanahan di berbagai Kementerian/Lembaga dengan memiliki dasar hukum masing-masing yaitu undang-undang.

Koordinasi antara lembaga, terutama Tim Inver PTKH, menunjukkan adanya kesenjangan antara stakeholder terkait anggaran dan koordinasi, terutama terkait dengan keberadaan sekretariat bersama yang tidak ada. Contohnya, dalam konteks Tim Inver PTKH, seharusnya Kementerian ATR/BPN menjadi sekretaris, namun semua kendali dipegang oleh BPKH. Hal ini disebabkan karena BPKH merasa bahwa anggaran kegiatannya ada di lembaganya sendiri, sedangkan anggaran GTRA berada di Kementerian ATR/BPN.

Sementara itu, pemda merasa bahwa ini bukanlah bagian dari tugas mereka. Realitas ini terjadi di banyak daerah, terutama di tingkat kabupaten/kota, dimana koordinasi dan pengelolaan anggaran antara lembaga-lembaga terkait sering kali tidak terkoordinasi dengan baik. Pada tahap pengembangan aksesnya dikoordinasikan oleh GTRA dalam rangka menyinkronisasikan program dan kegiatan yang pelaksanaan dan anggarannya berada pada Kementerian/Lembaga/Dinas terkait yang telah masuk sebagai anggota GTRA.

Minimnya anggaran, belum bisa memanfaatkan potensi anggaran dari pemda sesuai perpres yang ada. Ketersediaan anggaran di Kementerian ATR/BPN dan KLHK masih terbatas, belum berhasil melibatkan seluruh stakeholder untuk sharing anggaran untuk menjalankan semua program Reforma Agraria termasuk dalam pembentukan GTRA di daerah, khususnya di tingkat kabupaten/kota.

Salah satu hambatan utama dalam implementasi TORA di kawasan hutan adalah kompleksitas birokrasi dan banyaknya tahap yang harus dilalui. Proses pelepasan kawasan hutan untuk menjadi TORA melibatkan berbagai tahapan, mulai dari inventarisasi dan verifikasi oleh Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Inver PTKH), hingga keputusan perubahan batas kawasan hutan yang harus dikeluarkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Tahapan-tahapan ini memerlukan koordinasi

lintas sektor yang intensif dan sering kali terhambat oleh ego sektoral serta perbedaan interpretasi regulasi antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) (Luthfi, 2019).

Selain itu, minimnya pemahaman dan sosialisasi mengenai program TORA di tingkat daerah juga menjadi kendala signifikan. Banyak masyarakat di kawasan hutan yang tidak memiliki informasi yang cukup mengenai prosedur dan manfaat dari program TORA, sehingga mereka tidak aktif dalam mengajukan permohonan pelepasan lahan. Di sisi lain, pemerintah daerah sering kali tidak memiliki sumber daya yang memadai untuk mendukung proses ini. Kurangnya kapasitas dan dukungan dari pemerintah daerah dalam hal manajemen sumber daya manusia dan anggaran turut memperlambat proses implementasi TORA di lapangan. Untuk mengatasi kendala ini, diperlukan peningkatan kapasitas dan sosialisasi yang lebih intensif serta dukungan kebijakan yang lebih kuat untuk memastikan kelancaran proses dan tercapainya target yang telah ditetapkan (Siscawati et al., 2017).

## PENUTUP

### Simpulan

1. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, penggunaan kelembagaan tersebut dalam program Reforma Agraria belum optimal. Perbaikan harus dimulai dari dasar agar program-program Reforma Agraria dapat dilaksanakan dengan efektif dan tidak terhambat. Dengan adanya berbagai masalah yang telah diuraikan sebelumnya, menjadi jelas bahwa kinerja Kementerian ATR/BPN dalam redistribusi tanah dari wilayah TORA di kawasan hutan berjalan lambat. Tidak hanya masalah kepemimpinan, kelembagaan, regulasi, dan objek, tetapi juga proses yang panjang menuju redistribusi, serta keinginan politik dan komitmen dari semua pihak terkait untuk melaksanakan Reforma Agraria di kawasan hutan, semuanya memerlukan perhatian serius.
2. Alur Reforma Agraria di kawasan hutan sebenarnya bisa dilakukan dengan lebih mudah jika setiap pihak memiliki kesempatan untuk menyelesaikan masalah di bidangnya masing-masing secara bersama-sama. Ini sangat penting untuk mencapai pemahaman yang bersamaan, sehingga tidak ada sektor yang diabaikan. Jika semua pihak bekerja sama dengan tujuan yang sama, maka tujuan yang diinginkan akan segera tercapai. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian ATR/BPN, serta pemerintah daerah perlu meningkatkan kerja sama baik di tingkat pusat maupun daerah, dan dibutuhkan dorongan dari

pemerintah pusat untuk meyakinkan daerah-daerah terkait bahwa program Reforma Agraria di kawasan hutan merupakan program strategis nasional yang penting untuk diselesaikan.

### Saran

1. Secara singkat, Menteri Koordinator Perekonomian sebagai pemimpin Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) dan Tim Inver Peningkatan Tata Kelola Hutan (PTKH) harus mendorong gubernur dan bupati untuk mengambil peran serius dalam mengelola Reforma Agraria di kawasan hutan dengan dukungan lintas sektor. Di tingkat kabupaten, disarankan agar Sekretaris Daerah (Sekda) atau Kepala Dinas Pertanahan ditunjuk secara langsung oleh bupati/walikota untuk mengatur organisasi, dengan bekerja sama erat dengan Ketua Pelaksana Harian dari Kantor Pertanahan.
2. Untuk Pemerintah dan para stakeholder, pentingnya satu basis data untuk mempermudah pelaksanaan Reforma Agraria di tingkat bawah, dengan tujuan mengurangi tumpang tindih, saling silang, dan ego sektoral. Kata kuncinya adalah penggunaan sumber daya terbuka dan basis data yang digunakan secara bersama oleh instansi pusat dan/atau pemerintah daerah untuk keperluan Reforma Agraria di kawasan hutan. Selain itu, Pemerintah dan para stakeholder perlu melakukan pemusatan anggaran dalam satu tempat, baik di tingkat pemerintah daerah maupun kementerian, untuk memudahkan pengendalian pelaksanaan kegiatan. Perencanaan anggaran sebaiknya dilakukan secara kolaboratif, terutama di tingkat pemerintah daerah (sharing anggaran). KLHK, Kementerian ATR/BPN, gubernur/bupati, dan pemegang izin Hak Guna Usaha (HGU) perlu duduk bersama untuk menyelesaikan objek-objek kawasan hutan yang sudah dilepaskan sebesar 20%, untuk memastikan pemanfaatan lahannya oleh masyarakat yang berhak dan mencapai target 9 hektare Reforma Agraria.

### DAFTAR PUSTAKA

- Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dan Konsorsium Pembaruan. 2024. *Capaian Reforma Agraria*.
- Arisaputra, Muhammad Ilham. 2015. *Reformasi Agraria Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- ATR/BPN, Biro Hukum dan Humas Kementerian. 2018. "Reforma Agraria Menjamin Pemerataan Sosial Ekonomi Masyarakat Secara Menyeluruh." Retrieved (<https://www.kominfo.go.id/content/detail/13688/re>)

forma-agraria-menjamin-pemerataan-sosial-ekonomi-masyarakat-secara-menyeluruh/0/artikel\_gpr#:~:text=Reforma agraria bentuknya ada tiga,redistribusi tanah dan perhutanan sosial.).

- Diyan Isnaeni. 2017. “Kebijakan Program Redistribusi Tanah Bekas Perkebunan Dalam Menunjang Pembangunan Sosial Ekonomi Masyarakat.” *Masalah - Masalah Hukum*.
- Doly, Denico. 2017. “Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah: Redistribusi Tanah Untuk Rakyat.” *Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*.
- Ferry Riawan, Krisnadi Nasution, Sri Setyadji. 2019. “Wujud Penatagunaan Tanah Dalam Reforma Agrariayang Berkeadilan Dan Berkelanjutan.” *Akrab Juara* 4(5):17.
- Luthfi, A. N. 2019. “Reforma Kelembagaan Dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla.” *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*,.
- Nurlinda, Ida. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo.
- Pos, Jawa. 2021. “Apa Itu Tora? Bagaimana Implementasinya.” Retrieved (<https://pontianakpost.jawapos.com/opini/1462721307/apa-itu-tora-bagaimana-implementasinya>).
- Rachman, Noer Fauzi. 2017. *Landreform & Gerakan Agraria Indonesia*. Yogyakarta: INSIST Press.
- Resti, Farah Ananda and Harvini Wulansari. 2022. “Peran Gugus Tugas Reforma Agraria Mewujudkan Kampung Reforma Agraria.” *Jurnal Tunas Agraria*, 5(2).
- Siscawati, M., Banjade M.R., Liswanti, N., Herawati, T., Mwangi, E., Wulandari, C., Tjoa, M., and Silaya, T. 2017. *Overview of Forest Tenure Reforms in Indonesia*.