

LAPORAN TERKINI: REFORMA AGRARIA

EDISI NOVEMBER 2018

www.madaniberkelanjutan.id



DAFTAR ISI

- 1** Pendahuluan
- 2** Aktor implementasi dan kelembagaan
- 8** Transparansi dan partisipasi
- 9** Ruang lingkup
- 11** Perspektif perlindungan hutan dan lahan gambut
- 12** Perspektif hak masyarakat adat





Laporan Update REDD+ Reforma Agraria

Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

Diundangkan 27 September 2018

Pendahuluan

- Reforma Agraria dan perhutanan sosial adalah salah satu program unggulan pemerintahan Joko Widodo di bawah kebijakan Pemerataan Ekonomi. Program ini menargetkan alokasi kawasan hutan seluas 12,7 juta hektar untuk Perhutanan Sosial serta legalisasi dan redistribusi lahan seluas 9 juta hektar (legalisasi lahan 4,5 juta ha dan redistribusi lahan 4,5 juta ha).
- Karena sebagian besar lahan di Indonesia secara hukum berstatus sebagai kawasan hutan, sebagian besar TORA (Tanah Objek Reforma Agraria) untuk didistribusikan kepada masyarakat juga ditargetkan berasal dari pelepasan kawasan hutan, yakni 4,1 juta ha, sementara sisanya (400.000 ha) ditargetkan berasal dari konsesi perkebunan (HGU) yang telah habis masa berlakunya serta lahan terlantar.
- Pelaksanaan Reforma Agraria berkaitan dengan kebijakan moratorium kelapa sawit yang mencakup evaluasi izin perkebunan kelapa sawit yang belum dikembangkan dan dinyatakan terlantar untuk didistribusikan kepada masyarakat serta implementasi aturan 20% untuk kebun masyarakat. Selain itu, pelaksanaan Reforma Agraria juga berkaitan dengan pelaksanaan penyelesaian penguasaan tanah di kawasan hutan yang diatur oleh Peraturan Presiden No. 88/2017.
 - **Pelepasan kawasan hutan untuk TORA.**
 - **Target dan realisasi.** Reforma Agraria menargetkan pelepasan 4,1 juta ha kawasan hutan untuk TORA. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah mengalokasikan 4,8 juta ha kawasan hutan untuk TORA melalui SK 180/2017.¹ Hingga akhir tahun 2017, hanya 750.123 ha kawasan hutan yang telah dilepaskan untuk Reforma Agraria atau 18,2% dari target keseluruhan.² Target pelepasan kawasan hutan pada tahun 2019 juga relatif kecil, yaitu hanya seluas 111.305 ha di 7 provinsi.³ Tidak ada satupun publikasi yang menyebutkan luas hutan alam yang terkandung dalam kawasan hutan yang dialokasikan untuk TORA, terutama Hutan Produksi untuk Konversi (HPK) yang dialokasikan seluas 2,1 juta ha dan 437.937 ha yang berasal dari 20% kawasan hutan yang dilepaskan untuk perkebunan.
 - **TORA dari lahan bekas perkebunan.**
 - Sebagian lahan yang termasuk sebagai TORA akan berasal dari pengambilalihan lahan bekas perkebunan (HGU) dan 20% dari kawasan hutan yang dilepaskan untuk perkebunan kelapa sawit (dari tahun 2011 ke atas).

¹ Peta TORA (JPEG) dapat dilihat di <http://webgis.dephut.go.id:8080/kemenhut/index.php/id/peta/tora>.

² Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Laporan Capaian Reforma Agraria 2017, Presentasi.

³ Rencana Kerja Pemerintah 2019.

Pemerintah telah mengidentifikasi 375.123 ha lahan yang dapat didistribusikan sebagai TORA di bawah skema 20% ini.⁴ Namun, aturan alokasi 20% ini belum dapat ditegakkan karena peraturan pelaksanaannya dianggap belum cukup kuat.⁵ Meskipun demikian, pemerintah telah mengeluarkan daftar nama perusahaan yang HGU-nya tumpang tindih dengan TORA beserta luasannya.⁶

- **Reforma Agraria sebagai Kegiatan Prioritas (KP) dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2019.** Target Reforma Agraria secara tegas disebutkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2014-2019 yang akan berakhir tahun depan. Dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2019 sebagai RKP terakhir di masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo 2014-2019, Reforma Agraria menjadi Kegiatan Prioritas (KP) di bawah Program Prioritas Pemberantasan Kemiskinan.⁷ Dengan statusnya sebagai Kegiatan Prioritas, Reforma Agraria dapat dikatakan bernasib lebih baik daripada beberapa program pemerintah lainnya, misalnya Restorasi Gambut, yang belum pernah mendapatkan status tersebut
- **Peraturan Presiden No. 86/2018 sebagai landasan hukum RA.** Meskipun Reforma Agraria telah dilaksanakan sejak Presiden Joko Widodo menjabat pada akhir 2014, dasar hukum pelaksanaan RA baru ditetapkan menjelang akhir masa kepresidenannya yaitu pada bulan September 2018 melalui Peraturan Presiden No. 86 / 2018. Peraturan 10 bab ini memuat ketentuan mengenai hal-hal berikut:
 - Pelaksanaan Reforma Agraria
 - Penanganan sengketa dan konflik agraria
 - Pengaturan kelembagaan untuk pelaksanaan Reforma Agraria
 - Kewajiban dan larangan bagi penerima TORA
 - Pendanaan Reforma Agraria
- **Tujuan.** Dalam Perpres 86/2018, tujuan Reforma Agraria dinyatakan untuk: (i) mengurangi ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah, (ii) menyelesaikan konflik agraria, (iii) meningkatkan ketahanan pangan dan kedaulatan pangan, dan (iv) meningkatkan dan menjaga kualitas lingkungan. Penyebutan ketahanan dan kedaulatan pangan serta menjaga kualitas lingkungan menjadi penting karena sebagian besar TORA yang akan didistribusikan akan berasal dari kawasan hutan, termasuk 2,1 juta Hutan Produksi Konversi (HPK) dan sebagian lahan mungkin berlokasi di ekosistem gambut.
- Laporan ini membahas isi Peraturan Presiden tentang Reforma Agraria (Perpres 86/2018) yang baru diundangkan dan meliputi: (i) pengaturan kelembagaan untuk pelaksanaan Reforma Agraria, (ii) subjek dan objek RA, (iii) proses pelaksanaan RA, dan (iv) Reforma Agraria dari perspektif perlindungan hak-hak masyarakat adat dan hutan.

Aktor implementasi dan kelembagaan

- Pengaturan kelembagaan bagi pelaksanaan Reforma Agraria sangat penting karena akan menentukan tidak hanya kemajuan implementasi, tetapi juga pelibatan masyarakat sipil.
 - **Pelaksanaan penuh dari pusat hingga daerah.** Dengan dikeluarkannya Perpres ini, baik pemerintah pusat maupun daerah (hingga kabupaten) secara resmi telah

⁴ Ibid.

⁵ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Laporan Capaian Reforma Agraria 2017, Presentasi.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

diberikan mandat untuk melaksanakan Reforma Agraria, termasuk menyelesaikan sengketa dan konflik agraria secara sistematis. Pelaksanaan RA melibatkan dua kegiatan, yaitu: (i) perencanaan dan (ii) pelaksanaan.

- **Perencanaan.** Perpres 86/2018 ini memberikan mandat kepada pemerintah pusat dan daerah untuk mengintegrasikan Reforma Agraria ke dalam perencanaan pembangunan dan anggaran masing-masing, termasuk rencana kerja masing-masing instansi pemerintah. Perencanaan harus dilakukan untuk semua elemen Reforma Agraria berikut ini:
 - Penataan Aset
 - Penataan Akses
 - Legalisasi Tanah Objek Reforma Agraria (TORA)
 - Penanganan sengketa dan konflik agraria
 - **Pelaksanaan.** Pemerintah nasional, provinsi, dan kabupaten diberi mandat untuk melaksanakan kegiatan RA sesuai dengan perencanaan yang dilakukan. Pelaksanaan RA secara teknis bertumpu pada tingkat kabupaten / kota dan meliputi unsur-unsur berikut:
 - Penataan Aset, selanjutnya dikategorikan menjadi: (i) redistribusi lahan dan (ii) legalisasi aset
 - Penataan Akses (pemberdayaan), dan
 - Penyelesaian konflik/sengketa
 - **Struktur.** Pengaturan kelembagaan untuk pelaksanaan Reforma Agraria mencakup empat struktur berikut ini:
 - Tim Reforma Agraria Nasional
 - Gugus Tugas Reforma Agraria Tingkat Pusat
 - Gugus Tugas Reforma Agraria Tingkat Provinsi
 - Gugus Tugas Reforma Agraria Tingkat Kabupaten
- **Tim Reforma Agraria Nasional.** Perpres 86/2018 menetapkan Tim Reforma Agraria Nasional yang keanggotaannya lebih luas daripada Tim Reforma Agraria tahun 2017 yang ditetapkan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. TRAN melibatkan 16 kementerian dan lembaga negara termasuk Panglima TNI, Kapolri, dan Kejaksaan Agung (lihat Tabel 1 di bawah ini). Koordinator TRAN di tingkat nasional adalah Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.
- **Gugus Tugas Reforma Agraria.** Peraturan ini menggantikan Kelompok Kerja Reforma Agraria 2017 dengan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) yang dibentuk di tiga tingkat pemerintahan, yaitu: tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten / kota.
 - Gugus Tugas RA Tingkat Nasional– dipimpin oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang
 - Gugus Tugas RA Tingkat Provinsi – dipimpin oleh Gubernur
 - Gugus Tugas RA Tingkat Kabupaten – dipimpin oleh Bupati/Walikota
- Meskipun Reforma Agraria ini dikomando dari pusat, sebagian besar pelaksanaan teknis berada di tangan Gugus Tugas Reforma Agraria tingkat kabupaten / kota. Kegiatan yang dimandatkan kepada GTRA Kabupaten/Kota termasuk pengusulan lahan yang akan ditentukan sebagai TORA oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang, pelaksanaan Penataan Aset dan akses, legalisasi TORA, dan tahap pertama penyelesaian konflik / sengketa agraria.
- Di tingkat nasional, sebagian besar pelaksanaan berada di tangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang sebagai Kepala Gugus Tugas Reforma Agraria tingkat pusat yang kewenangannya mencakup penentuan lahan yang akan dijadikan objek Reforma Agraria, penentuan anggota GTRA, dan penentuan mekanisme dan prosedur untuk penanganan konflik / sengketa agraria.

- Pengaturan kelembagaan untuk pelaksanaan Reforma Agraria dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel 1. Pengaturan kelembagaan untuk pelaksanaan Reforma Agraria

Sebelum Perpres 86/2018 (Tim Reforma Agraria 2017)	Setelah Perpres 86/2018 (Tim Reforma Agraria Nasional)	Catatan
Koordinator: Menteri Koordinator Bidang Perekonomian	Koordinator: Menteri Koordinator Bidang Perekonomian	<ul style="list-style-type: none"> • Tingkat: lintas kementerian • Secara administratif bertempat di Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian • Mekanisme kerja TRAN akan diatur oleh Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian
Anggota (7): (i) Menteri dalam Negeri (ii) Menteri Agraria dan Tata Ruang (iii) Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (iv) Menteri Pertanian (v) Menteri Badan Usaha Milik Negara (vi) Menteri Desa , (vii) Kepala Kantor Staf Presiden.	Anggota (16): (i) Menteri Agraria dan Tata Ruang (ii) Menteri Keuangan (iii) Menteri Dalam Negeri (iv) Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (v) Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (vi) Menteri Pertanian (vii) Menteri Badan Usaha Milik Negara (viii) Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (ix) Menteri Kelautan dan Perikanan (x) Menteri Koperasi dan UKM (xi) Menteri Sekretaris Negara (xii) Sekretaris Kabinet (xiii) Kepala Kantor Staf Presiden. (xiv) Jaksa Agung (xv) Panglima TNI (xvi) Kapolri	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota Tim Reforma Agraria Nasional diperluas dari hanya 7 menteri / lembaga negara pada 2017 menjadi 16 menteri / lembaga negara, termasuk Panglima TNI dan Kapolri serta Jaksa Agung.
Tugas Tim Reforma Agraria (i) Koordinasi dan sinkronisasi (perumusan, penerbitan, dan implementasi) kebijakan yang terkait dengan Reforma Agraria	Tugas Tim Reforma Agraria (i) Membuat kebijakan dan rencana tentang Reforma Agraria (ii) Koordinasi dan penyelesaian masalah dalam hal pelaksanaan Reforma Agraria	Peluang keterlibatan masyarakat sipil <ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada mandat untuk melibatkan masyarakat sipil dalam struktur TRAN. • Tim Reforma Agraria Nasional yang baru

<p>(ii) Pengendalian pelaksanaan kebijakan terkait dengan Reforma Agraria</p> <p>(iii) Pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan Reforma Agraria</p> <p>(iv) Fungsi lain yang diberikan oleh Presiden</p>	<p>(iii) Pemantauan dan pelaporan pelaksanaan Reforma Agraria</p>	<p>dibentuk “dapat” menjalin kerja sama dengan kementerian / lembaga negara lain, pemerintah daerah, akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya</p>
<p>Kelompok Kerja :</p> <p>(i) Kelompok Kerja untuk Pelepasan Kawasan Hutan dan Perhutanan Sosial</p> <p>(ii) Kelompok Kerja untuk Legalisasi dan Redistribusi Tanah (TORA), dan</p> <p>(iii) Kelompok Kerja Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat</p>	<p>Gugus Tugas Reforma Agraria</p> <p>Tingkat Nasional</p> <p>Ketua: Menteri Agraria dan Tata Ruang</p> <p>Deputi: Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Deputi III</p> <p>Kepala Pelaksana Harian: Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Direktur Jenderal Restrukturisasi Agraria</p> <p>Anggota: (akan disahkan dengan SK Menteri ATR)</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Kementerian Dalam Negeri (ii) Kementerian Agraria dan Tata Ruang (iii) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (iv) Kementerian Desa (v) Kementerian Kelautan dan Perikanan (vi) Kementerian Pekerjaan Umum (vii) Kementerian Koperasi (viii) Kementerian Perindustrian (ix) Kementerian Perdagangan (x) Kementerian Badan Usaha Milik Negara (xi) Kementerian Keuangan (xii) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (xiii) Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (xiv) Kementerian Sekretariat Negara (xv) Sekretariat Kabinet (xvi) Kantor Staf Presiden <p>Tugas GTRA tingkat pusat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengkoordinasikan penyediaan TORA di tingkat pusat (Penataan Aset) 2. Mengkoordinasikan pelaksanaan Penataan Akses di tingkat pusat 	<ul style="list-style-type: none"> • GTRA harus dibentuk paling lambat 3 bulan setelah Perpres diundangkan (paling lambat 27 Desember 2018) <p>Peluang keterlibatan masyarakat sipil dalam GTRA pusat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada mandat untuk melibatkan masyarakat sipil dalam struktur GTRA pusat • GTRA dapat menunjuk “mitra kerja” untuk membantu subyek Reforma Agraria dalam kegiatan pemberdayaan

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Mengkoordinasikan integrasi Penataan Aset dan Penataan Akses di tingkat pusat 4. Melaporkan pelaksanaan Reforma Agraria kepada Tim Reforma Agraria Nasional 5. Mengkoordinasikan dan memfasilitasi sengketa dan konflik Reforma Agraria 6. Memantau pelaksanaan tugas-tugas GTRA provinsi dan kabupaten 	
	<p>GTRA Tingkat Provinsi Ketua: Gubernur Deputi: Sekretaris Daerah Kepala Pelaksana Harian: Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Anggota: (akan disahkan oleh Surat Keputusan Gubernur)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pejabat tertinggi dalam pelayanan daerah yang bertanggung jawab atas masalah berikut: pekerjaan umum, lingkungan, kehutanan, transmigrasi, perumahan / permukiman, koperasi, usaha kecil-menengah, industri, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, tanah, keuangan, perencanaan, investasi 2. Pejabat Kantor Wilayah BPN 3. Pejabat Badan Penguahan Kawasan Hutan (BPKH) 4. Unsur masyarakat dan/atau akademisi <p>Tugas GTRA tingkat provinsi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengkoordinasikan penyediaan TORA di tingkat provinsi (Penataan Aset) 2. Memfasilitasi Penataan Akses di tingkat provinsi 3. Mengkoordinasikan integrasi Penataan Aset dan Penataan Akses di tingkat provinsi 4. Melaporkan pelaksanaan Reforma Agraria kepada Gugus Tugas Reforma Agraria 5. Mengkoordinasikan dan memfasilitasi sengketa dan konflik Reforma Agraria di tingkat provinsi 6. Memantau pelaksanaan tugas-tugas GTRA kabupaten / kota 	<p>Peluang keterlibatan masyarakat sipil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ada mandat untuk melibatkan masyarakat sipil dalam struktur GTRA tingkat provinsi, yakni sebagai anggota GTRA (unsur masyarakat dan / atau akademisi)

	<p>GTRA tingkat kabupaten Ketua: Bupati/Walikota Deputi: Sekretaris Daerah Kabupaten Kepala Pelaksana Harian : Kepala Kantor Pertanahan (tingkat kabupaten) Anggota (akan disahkan oleh Surat KEputusan Bupati/Walikota):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pejabat tertinggi dalam pelayanan daerah kabupaten yang bertanggung jawab atas masalah berikut: pekerjaan umum, lingkungan, kehutanan, transmigrasi, perumahan / permukiman, koperasi, usaha kecil-menengah, industri, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, tanah, keuangan, perencanaan, investasi 2. Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten 3. Tokoh Masyarakat 4. Akademisi <p>Tugas GTRA tingkat kabupaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengkoordinasikan penyediaan TORA sebagai bagian dari Penataan Aset di tingkat kabupaten / kota • Mengusulkan rekomendasi kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang / pejabat yang ditunjuk terkait lahan yang akan ditegaskan sebagai Tanah Negara dan ditetapkan sebagai TORA • Menerapkan / melaksanakan Penataan Aset dan kepemilikan TORA • Memberikan kepastian hukum dan legalisasi hak atas tanah Reforma Agraria • Menerapkan Penataan Akses • Mengintegrasikan Penataan Aset dan Penataan Akses di tingkat kabupaten / kota • Menyampaikan laporan pelaksanaan Reforma Agraria kepada GTRA di tingkat provinsi • Mengkoordinasikan dan memfasilitasi sengketa dan konflik agraria di tingkat kabupaten / kota • Memantau pelaksanaan legalisasi aset dan redistribusi aset 	<p>Peluang keterlibatan masyarakat sipil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ada mandat untuk melibatkan masyarakat sipil dalam struktur GTRA tingkat kabupaten sebagai anggota GTRA (tokoh masyarakat dan akademisi)
--	---	---

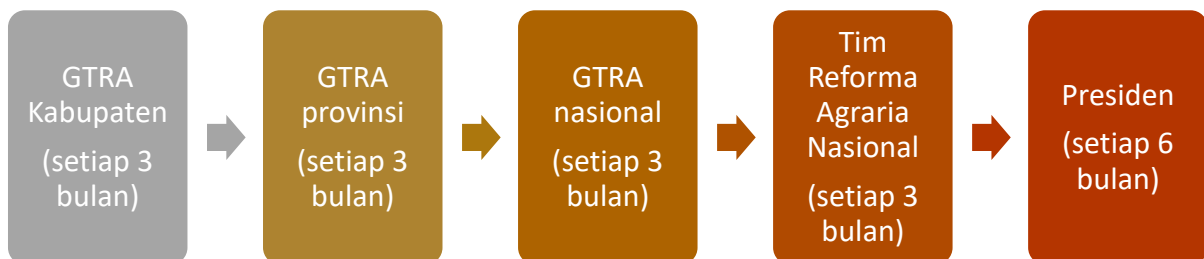
Sekretariat: Sekretariat Reforma Agraria (bertempat di Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian)	Tidak disebutkan	

Transparansi dan partisipasi

- Dilihat dari isi Perpres, dapat dikatakan bahwa beberapa elemen non-BAU terkait partisipasi telah masuk, misalnya pelibatan masyarakat dalam struktur implementasi RA, namun proporsinya masih sangat minim.
 - **Partisipasi.**
 - Peraturan Presiden 86/2018 mengamanatkan struktur pelaksana RA untuk *melibatkan peran serta masyarakat* berdasarkan hukum dan peraturan yang berlaku. Meskipun demikian, tidak ada pelembagaan partisipasi masyarakat / masyarakat sipil / masyarakat adat di tingkat nasional. GTRA di tingkat provinsi dan kabupaten masih memberikan peluang untuk partisipasi elemen masyarakat sipil, yaitu unsur masyarakat, tokoh masyarakat, dan akademisi, dalam struktur GTRA, lebih maju dibandingkan GTRA tingkat pusat atau TRAN.
 - Peraturan Presiden tersebut secara eksplisit menyebutkan keharusan Tim Reforma Agraria Nasional dan Gugus Tugas Reforma Agraria di semua tingkatan untuk melibatkan peran serta masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan Reforma Agraria, setidaknya dalam empat kegiatan berikut:
 - Pengajuan TORA
 - Pengajuan subjek TORA
 - Jenis penataan akses
 - Masukan terkait penyelesaian sengketa/konflik
 - Berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, partisipasi kemungkinan besar akan diterjemahkan dalam bentuk sosialisasi atau workshop-workshop konsultasi. Partisipasi yang lebih terlembaga tidak diamanatkan dalam Tim Reforma Agraria Nasional maupun GTRA pusat, tetapi disebutkan dalam GTRA di tingkat provinsi dan kabupaten.
 - **Tingkat pusat.** Tidak ada kewajiban untuk melibatkan masyarakat atau masyarakat sipil dalam struktur Tim Reforma Agraria Nasional dan Gugus Tugas Reforma Agraria, tetapi ada celah bagi keterlibatan masyarakat sipil dalam klausa bahwa TRAN dapat menjalin kerja sama dengan "pemangku kepentingan".
 - **Tingkat provinsi.** Ada klausul mengenai keterlibatan masyarakat dalam GTRA provinsi, yakni bagi unsur masyarakat dan / atau akademisi.
 - **Tingkat kabupaten.** Akan ada posisi untuk "tokoh masyarakat" dan "akademisi" di Gugus Tugas Reforma Agraria tingkat Kabupaten. Namun, belum jelas apakah CSO dapat dipertimbangkan sebagai tokoh masyarakat.
 - Untuk mengantisipasi peluang partisipasi yang terlembaga maupun tidak terlembaga ini, CSO perlu berkonsolidasi dan membentuk jaringan/forum untuk berkoordinasi dan berkomunikasi guna merumuskan masukan dan

respon terhadap pelaksanaan Reforma Agraria mulai dari tingkat tapak hingga nasional.

- **Transparansi.** Ada klausul yang menarik mengenai transparansi dalam Perpres 86/2018 ini. Dikatakan bahwa laporan berkala mengenai pelaksanaan Reforma Agraria dapat diakses oleh publik sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku (UU Keterbukaan Informasi Publik). Tahapan pelaporan pelaksanaan RA adalah sebagai berikut:



Ruang lingkup Reforma Agraria

Penataan aset dan penataan akses

- Reforma Agraria terdiri dari dua elemen utama: Penataan Aset dan Penataan Akses. **Penataan Aset** adalah penataan kembali kontrol atas kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan. **Penataan Akses** adalah pemberian akses terhadap modal / pendanaan dan bantuan lainnya kepada subjek Reforma Agraria berdasarkan pemanfaatan lahan (pemberdayaan masyarakat).
 - **Penataan Aset** terdiri dari dua kegiatan, yaitu redistribusi lahan dan legalisasi aset.
 - **Redistribusi lahan** adalah memberikan lahan kepada mereka yang tidak memiliki lahan
 - **Legalisasi aset** adalah legalisasi lahan yang sudah dikelola oleh masyarakat

Tabel 2. Subjek, objek, dan proses penataan aset

No.	Kategori Penataan Aset	Subjek	Objek	Proses
1.	Redistribusi lahan	<ul style="list-style-type: none"> • Perseorangan • Kelompok masyarakat (pemegang hak kepemilikan ulayat) • Badan hukum (koperasi, perseroan terbatas, yayasan, dan Badan Usaha Milik Desa) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. HGU dan HGB yang telah berakhir dan tidak diperbarui dalam kurun waktu 1 tahun setelah tanggal berakhirnya. 2. 20% dari HGU yang diubah menjadi HGB akibat perubahan rencana tata ruang 3. 20% dari tanah negara yang diberikan sebagai HGU (berkaitan dengan kebijakan Moratorium Kelapa Sawit – 20% dari HGU yang diberikan kepada perusahaan kelapa sawit harus dikembangkan sebagai perkebunan rakyat). 4. Lahan dari pelepasan kawasan hutan 	<ol style="list-style-type: none"> (i) inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (ii) analisa data fisik dan yuridis bidang tanah (iii) pelepasan hak atas tanah atau garapan atas Tanah Negara

			<ul style="list-style-type: none"> i. Pelepasan kawasan hutan yang dialokasikan untuk TORA (4.8 juta ha yang dialokasikan oleh KLHK, melebihi target semula seluas 4.1 juta ha) ii. Lahan kawasan hutan yang telah diduduki/dikelola oleh masyarakat dan diselesaikan sesuai dengan Perpres 88/2017 Catatan: Luas hutan yang terletak di dalam kawasan hutan seluas 4.8 juta ha yang dialokasikan untuk TORA masih belum diketahui, terutama untuk Hutan Produksi untuk Konversi seluas 2.1 juta ha). Pemerintah tidak mempublikasikan peta TORA yang dapat dianalisis secara spasial. <ul style="list-style-type: none"> 5. Lahan terlantar yang diputusan untuk digunakan untuk kepentingan masyarakat dan publik melalui program Reforma Agraria 6. Lahan hasil resolusi konflik/sengketa agraria 7. Lahan bekas pertambangan yang terletak di luar kawasan hutan 8. Tanah timbul 9. Tanah penguatan hak rakyat atas tanah <ul style="list-style-type: none"> I. Tanah hibah perusahaan – sebagai bagian dari CSR II. Tanah hasil konsolidasi lahan III. Lahan dari sumbangan tanah IV. Tanah negara yang telah dikuasai/dikelola masyarakat 10. Tanah bekas erpacht, partikelir, dan eigendom 11. Tanah yang melebihi ketentuan luas maksimum yang dapat dimiliki, tanah absentee, tanah bekas swapraja 	<p>(untuk objek tertentu)</p> <p>(iv) Penetapan sebagai objek redistribusi tanah (oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang)</p>
2.	Legalisasi Aset	<ul style="list-style-type: none"> • Perseorangan • Kelompok masyarakat (pemegang hak kepemilikan ulayat) 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Tanah transmigrasi yang belum bersertifikat 2. Tanah yang dimiliki masyarakat 	

		<ul style="list-style-type: none"> • Badan hukum (koperasi, perseroan terbatas, yayasan, dan Badan Usaha Milik Desa) 		
--	--	---	--	--

- **Penataan Akses** dilakukan melalui proses sebagai berikut:
 - Penataan akses dapat diberikan langsung oleh pemerintah atau melalui dua cara lainnya: (i) kemitraan antara individu dan badan hukum (termasuk perusahaan), dan (ii) kerja sama antara pemegang hak kepemilikan ulayat dan badan hukum (termasuk perusahaan) melalui tanah sebagai penyertaan modal.
 - Penataan Akses diberikan berbasis klaster.
 - **Proses.** Proses Penataan Akses adalah sebagai berikut: (i) pemetaan sosial, (ii) peningkatan kapasitas kelembagaan, (iii) pendampingan usaha, (iv) peningkatan keterampilan, (v) penggunaan teknologi tepat guna, (vi) diversifikasi usaha, (vii) fasilitasi akses permodalan, (viii) fasilitasi akses pemasaran, (ix) penguatan basis data dan informasi komoditas, (x) penyediaan infrastruktur pendukung

Penanganan konflik dan sengketa agraria

- Resolusi konflik dan sengketa agraria, termasuk hak tenurial di kawasan hutan, merupakan elemen penting dari Reforma Agraria dan dinyatakan sebagai salah satu dari empat tujuan Perpres 86/2018 ini.
- Kepastian hukum dan keadilan sosial ditetapkan sebagai prinsip penanganan konflik / sengketa agraria. Kepastian hukum sering digunakan oleh perusahaan dalam konflik agraria untuk menegaskan kepentingan mereka dan keadilan sosial sering digunakan oleh masyarakat untuk hal yang sama.
- Peraturan ini mengamanatkan penyelesaian konflik dan sengketa agraria kepada Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) tingkat pusat (dipimpin Menteri Agraria dan Tata Ruang), provinsi (dipimpin Gubernur), dan kabupaten (dipimpin Bupati / Walikota). Penyelesaian konflik/sengketa agraria dibuat berjenjang, dimulai dari tingkat kabupaten hingga nasional. Inilah sebabnya mengapa mekanisme penyelesaian konflik di tingkat kabupaten menjadi sangat penting.
- Mekanisme penanganan dan penyelesaian konflik dan sengketa akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang

Reforma Agraria dan perspektif perlindungan hutan dan lahan gambut

- Kebutuhan untuk menyeimbangkan hak dan perlindungan lingkungan diakui dalam tujuan Peraturan Presiden ini melalui kalimat "meningkatkan dan menjaga kualitas lingkungan." Gagasan mengenai lingkungan tercermin dalam klausa berikut:
 - Tanah yang didistribusikan akan digunakan untuk tujuan pertanian dan non-pertanian berdasarkan *kapasitas lahan, kesesuaian lahan, dan rencana tata ruang*.
 - Penerima redistribusi lahan harus menjaga *kesuburan dan produktivitas lahan, melindungi dan melestarikan sumber daya alam di permukaan lahan, dan menggunakan lahan sesuai dengan kemampuan*.
- Namun, selain klausul di atas, tidak ada elemen perlindungan lingkungan yang dinyatakan secara eksplisit dalam pelaksanaan Reforma Agraria. Isu lingkungan, terutama perlindungan hutan dan lahan gambut, dapat muncul dalam dua elemen Reforma Agraria: (i) penentuan

tanah objek Reforma Agraria (TORA), terutama untuk redistribusi lahan (ii) apa yang terjadi setelah dilakukannya redistribusi lahan.

- Penentuan lahan untuk redistribusi yang berasal dari kawasan hutan dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. KLHK telah mengeluarkan peta indikatif kawasan hutan yang dialokasikan untuk Reforma Agraria yang akan direvisi setiap 6 bulan. Setengah dari area yang diindikasikan adalah lahan yang sudah dikuasai oleh masyarakat. Tetapi, sekitar 2,1 juta ha di antaranya adalah HPK yang mungkin terdapat hutan alam di dalamnya. Secara normatif, KLHK hanya akan melepaskan HPK yang tidak mengandung hutan alam atau hutan produktif. Namun, dalam implementasinya, hal ini sering dilanggar dan tanpa adanya keterbukaan data spasial, pengawasan sulit untuk dilakukan. Banyak kawasan hutan yang masih memiliki hutan alam kemudian diberikan kepada perusahaan perkebunan meskipun secara normatif hal tersebut tidak seharusnya dilakukan.
- Lahan bekas perkebunan yang dijadikan TORA dapat berupa lahan gambut. Bagaimana lahan TORA dikelola akan menentukan kontribusinya terhadap perlindungan maupun kerusakan lingkungan. Ada peluang untuk mengubah penggunaan lahan menjadi lebih baik setelah lahan didistribusikan kepada masyarakat, misalnya dengan menggunakan 20% dari HGU kebun sawit untuk mengembangkan komoditas lain yang lebih ramah lingkungan.

Reforma Agraria dari perspektif hak masyarakat adat

- Dari perspektif perlindungan hak-hak masyarakat adat, ada kekhawatiran bahwa program Reforma Agraria meninggalkan masyarakat adat karena:
 - Perpres 86/2018 tidak menyebutkan masyarakat adat sebagai salah satu subyek Reforma Agraria. Menurut satu analisis, meskipun kelompok masyarakat yang memegang hak ulayat disebutkan sebagai salah satu subjek Reforma Agraria, definisi kelompok tersebut tidak cocok bagi masyarakat adat karena sifatnya cenderung artifisial dan tidak mencerminkan entitas sosial organik dari masyarakat adat.⁸
 - Perpres 86/2018 menyatakan bahwa objek Reforma Agraria tidak boleh mencakup tanah masyarakat adat. Namun, lahan bekas perkebunan atau HGU, lahan bekas erfacht dan lahan yang berasal dari pelepasan kawasan hutan memiliki risiko tinggi untuk tumpang tindih atau berkonflik dengan tanah masyarakat adat. Dan berisiko menciptakan konflik baru.⁹

Untuk diawasi dalam beberapa bulan ke depan

Beberapa hal di bawah ini harus diawasi dalam beberapa bulan ke depan:

- Pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten (paling lambat tanggal 27 Desember 2018).
- Penerbitan peraturan menteri tentang mekanisme kerja Tim Reforma Agraria Nasional oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.
- Penerbitan peraturan menteri tentang mekanisme penyelesaian konflik dan sengketa agraria oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang.

⁸ Nurul Firmansyah, "Perpres Reforma Agraria Tanpa Masyarakat Adat," <http://www.mongabay.co.id/2018/11/05/perpres-reforma-agraria-tanpa-masyarakat-adat/>

⁹ Ibid.

Referensi:

Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.

Peraturan Presiden No. 72 Tahun 2019 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2019.

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 180 Tahun 2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber Tanah Objek Reforma Agraria.

Firmansyah, Nurul. 2018. "Perpres Reforma Agraria Tanpa Masyarakat Adat,"

<http://www.mongabay.co.id/2018/11/05/perpres-reforma-agraria-tanpa-masyarakat-adat/>

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 9 January 2018. "Laporan Capaian Reforma Agraria: Legalisasi Aset dan Redistribusi Aset Tahun 2017." Presentasi.