EDISI PELUNCURAN
CATAHU 2017

CATATAN AKHIR TAHUN 2017

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

REFORMA AGRARIA DI BAWAH BAYANGAN INVESTASI

Gaung Besar di Pinggiran Jalan



Kata Pengantar

Akhir tahun 2017 menggenapi 3 (tiga) tahun masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi). Mengingat kembali kepada janji ke-5 prioritas Nawa Cita: "Kami akan meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, diantaranya akan dicapai melalui …."peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program 'Indonesia Kerja' dan 'Indonesia Sejahtera' dengan mendorong landreform dan kepemilikan lahan seluas 9 juta hektar".

Catatan Akhir Tahun KPA di Tahun 2017 menyoroti lambatnya realisasi janji politik dan kebijakan reforma agraria. Berbanding terbalik dengan kecepatan kerja-kerja proyek investasi skala besar yang lapar tanah. Pengadaan tanah untuk proyek infrastruktur dan ekspansi perkebunan komoditas secara cepat dan ganas mengkonversi lahan-lahan pertanian dan merubah landscape kebun masyarakat, lalu berakibat pada konflik agraria.

Perwujudan tanah untuk rakyat dalam skema reforma agraria terlampau lambat dibandingan pengadaan tanah untuk kepentingan proyek-proyek strategis, pembangunan infrastruktur, energi, dan properti. Di sisi lain, tingginya kriminalisasi terhadap petani dan aktivis, sejumlah regulasi baru dan rencananya (RUU Perkelapasawitan, bank tanah, dll.) yang bertentangan dengan reforma agraria menjadi catatan penting di tahun 2017.

Ribuan konflik agraria lama dan baru masih menunggu di pinggiran jalan, kalah terhormat dengan proyek investasi milyaran yang diberikan tempat di tengah-tengah jalanan bebas hambatan. Cerminan situasi ekonomi dan politik agraria Indonesia sepanjang tahun ini menandakan bahwa perjalanan perjuangan reforma agraria belum berakhir.

Mengacu kepada mandat Musyawarah Nasional KPA ke-7 di Makasar, Sulawesi Selatan pada November 2016, menyikapi situasi agraria nasional tahun 2017, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menyerukan kepada 145 organisasi Anggota KPA, khususnya organisasi rakyat (tani, masyarakat adat, nelayan), agar tetap konsisten memperjuangkan agenda reforma agraria. Terus lah menggarap dan menolak menyerah. Tetap waspada pada bahaya investasi atas nama pembangunan.

Kedamaian di negeri agraris tidak saja soal toleransi, juga karena keadilan sosial yang tercapai, karena cangkul dapat terus menggarap tanah, karena sekolah masih terjangkau, karena perut kenyang bukan soal gelontoran beras miskin.

Tujuan dari Catatan Akhir Tahun 2017 ini, mengajak semua kalangan untuk kembali melihat urgensi program reforma agraria di tanah air untuk dipercepat dan juga diluruskan.

Selamat menyimak Catatan Akhir Tahun KPA. Semoga menjadi petikan pelajaran bersama. Bekal kewaspadaan kita di tahun mendatang.

Salam pembaruan agraria,

Dewi Kartika

Sekretaris Jenderal KPA

Daftar Isi

KATA PENGANTAR 1

DAFTAR ISI 2

DAFTAR GAMBAR 3

BAB I Laporan Konflik Agraria 2017 4

A. Pendahuluan 4

B. Laporan Konflik Agraria 2017 4

B.1. Lonjakan Konflik Agraria 6

B.2. Setengah Juta Hektar Tanah dalam Konflik 2017 10

B.3. Konflik Agraria Tersebar di Seluruh Provinsi 12

B.4. Korban Kekerasan dan Kriminalisasi Dalam Konflik Agraria 15

B.5. Ratusan Desa Terancam Hilang 17

C. Usulan Penyelesaian Konflik Agraria 18

BAB II Laporan Kemajuan Reforma Agraria 2017 21

A. Pendahuluan 21

B. Reforma Agraria Sebagai Prioritas Nasional 22

B.1. Stagnasi Kelembagaan RA 22

B.2. Tantangan Bersinergi dengan Pemerintah Daerah 24

B.3. Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) Minus Tujuan dan Ketepatan Sasaran 25

C. Menjawab Stagnasi Kelembagaan dan Meluruskan Reforma Agraria 27

BAB III Monitoring Kebijakan Agraria 2017 30

A. Rencana Kebijakan Kontra Reforma Agraria Terus Bermunculan 30

A.1 RUU Pertanahan Tanpa Visi Kerakyatan 30

A.2 RUU Perkelapasawitan Demi Ekspansi Perkebunan Kelapa Sawit 32

A.3 Rencana BATANAS, Dapat Gagalkan Realisasi Reforma Agraria? 32

B. Kebijakan Baru Penuh Kontroversi, Kebijakan Positif Minus Realisasi 35

B.1 Perpres No. 88 Tahun 2017 35

B.2 Mandegnya Realisasi Hak Komunal 36

B.3 Perhutanan Sosial Tidak Bisa Begitu Saja Disebut Reforma Agraria 38

B.4. Jerat UU P3H, Alat Kriminalisasi Rakyat 40

B.5. Pengabaian Hak Petani dan Nelayan 41

BAB IV Penutup 45

Daftar Gambar

Gambar 1:
Jumlah Konflik Menurut Sektor
Tahun 2017 — 7

Gambar 2:
Luasan Areal Konflik Agraria
Menurut Sektor Tahun 2017 — 11

Gambar 3:
Provinsi Lima Besar Penyumbang
Konflik Agraria — 11

Gambar 4:
Jumlah Korban dan Bentuk
Kekerasan Dalam Konflik Agraria — 14

Gambar 4:
Pihak yang Menjadi Korban
Kekerasan dan Kriminalisasi — 14

Gambar 6:
Pihak yang Bersengketa Dalam
Konflik Agraria — 16

Gambar 7:
Pelaku Kekerasan Dalam Konflik
Agraria — 17

Gambar 8:
Buku Strategi Nasional Reforma
Agraria 2016-2019, Arahan Kantor
Staf Presiden untuk Pelaksanaan
RA, dan SK Menko Perekonomian
tentang Pembentukan Tim
Reforma Agraria — 22

Gambar 9:
Workhop Persiapan Reforma
Agraria di Sulawesi Tengah — 24

Gambar 10:
Penyerahan data usulan lokasi
reforma agraria dari Kabupaten
Sigi kepada Kementerian ATR/BPN — 25

Gambar 11:
Penyerahan Data Lokasi
Prioritas Reforma Agraria
kepada Kementrian ATR/BPN
dan Kementrian LHK di Medan,
Sumatra Utara — 27

Gambar 12:
Lokakarya Percepatan
Pelaksanaan Reforma Agraria
Region Jawa–Bali. — 27

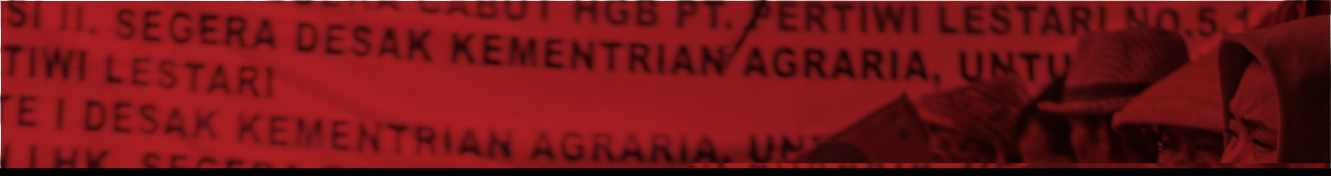
Gambar 13:
Konsolidasi KPA di basis
Organisasi Tani Jawa (ORTAJA) di
Batang, Jawa Tengah — 43

Gambar 14:
Konsolidasi di basis Serikat
Petani Majalengka (SPM),
organisasi basis KPA — 43

Gambar 15:
Konsolidasi di Basis Serikat Tani
Indramayu (STI) — 43

Gambar 16:
Pelatihan pemetaan partisipatif
KPA di Jambi — 44

Gambar 17:
Infografis Lokasi Prioritas
Reformasi Agraria (LPRA) — 44



BAB I

Laporan Konflik Agraria 2017 dan Usulan Penyelesaian

A. Pendahuluan

Pembaruan Agraria atau Reforma Agraria bukan semata-mata kebaikan penguasa, ini sudah disadari sepenuhnya. Ia adalah hasil dari konsistensi desakan rakyat atas situasi ketidakadilan yang telah lama mendera hidup mereka. Keringat perjuangan. Meski begitu, reforma agraria pada masa ini adalah janji politik pemerintah. Lebih dari itu, ia adalah mandat konstitusi, perundang-undangan yang menandakan statusnya adalah pertemuan antara desakan dari bawah, kewajiban negara dan sebuah janji politik pemerintah. Sudah barang tentu, (reforma agraria) ibarat hidangan atas dahaga dan lapar berkepanjangan. Kecepatan, jumlah dan jenis hidangannya lebih dari sekedar ditunggu.

Mengukur 3 (tiga) tahun pemerintah untuk menyelesaikan warisan persoalan agraria memang bukan hal yang mudah. Namun, menyaksikan masih maraknya konflik agraria, perampasan tanah, dan masih dominannya penyingkiran rakyat dengan menggunakan kekerasan oleh pemerintah yang tengah menjanjikan reforma agraria tentu membuat titik-titik harapan dan kepercayaan bisa menipis. Apalagi pekerjaan mengurai ketimpangan struktur agraria belum juga berjalan.

Catatan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria Tahun 2017 kali ini mengetengahkan fakta-fakta utama agraria sepanjang tahun, mencakup; **Laporan Konflik Agraria, Pencapaian Reforma Agraria dan Monitoring Perkembangan Kebijakan Agraria Nasional.**

B. Laporan Konflik Agraria 2017

Menurut Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional RI (ATR/BPN-RI) No. 11/2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang disebut dengan Konflik Tanah adalah adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.

Konflik Agraria yang dilaporkan KPA ini lebih luas dari pengertian tersebut. Konflik Agraria yang dimaksud adalah konflik agraria struktural, yakni konflik agraria yang diakibatkan oleh kebijakan atau putusan pejabat publik (pusat dan daerah), melibatkan banyak korban dan menimbulkan dampak yang meluas, yang mencakup dimensi sosial, ekonomi, dan politik. Pilihan kata agraria sendiri mengacu kepada Undang Undang Pokok Agraria (UUPA 1960) yang mendefinisikan agraria sebagai bumi, air dan ruang angkasa.

Karena itu, sengketa dan perkara pertanahan seperti sengketa individual, sengketa hak waris atau pun sengketa antar kelompok swasta (perusahaan)/instansi pemerintah tidak termasuk ke dalam kategori konflik agraria yang diuraikan dalam laporan ini.

Metode pengumpulan Konflik Agraria yang terjadi 2017 ini direkam oleh KPA adalah rekaman kejadian konflik agraria dalam pengertian di atas, yang bersumber pada: (1) Para korban konflik agraria yang melaporkan langsung kejadian konflik agraria melalui KPA baik melalui Sekretariat Nasional maupun wilayah (Anggota KPA, KPA Wilayah, dan Dewan Nasional); (2) Para korban konflik agraria yang melaporkan kejadian konflik kepada jaringan KPA di nasional maupun wilayah, yang kemudian diteruskan pendampingan atau pun laporannya kepada KPA; (3) Hasil pengumpulan data agraria di wilayah, (4) Investigasi kasus konflik agraria di lapangan, (5) Hasil monitoring pemberitaan di media massa (cetak dan elektronik), dan (5) Kontribusi data konflik pesisir/kelautan secara langsung dari Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikananan (KIARA) tahun 2017.

Dengan metode ini, tentu saja angka yang disajikan KPA ini bisa jadi adalah angka minimal dari jumlah konflik agraria yang sesungguhnya terjadi, mengingat tidak seluruh wilayah dapat terpantau kejadian konflik agrarianya, baik oleh KPA secara struktur organisasi maupun oleh media massa. Selain itu, laporan angka konflik agraria ini tentu tidak mencerminkan jumlah konflik agraria yang sesungguhnya ada di satu wilayah. Sebab konflik agraria yang ada di sebuah wilayah bisa jadi di tahun 2017 ini tidak muncul menjadi sebuah peristiwa konflik, akan tetapi secara laten konflik tersebut masih ada dan statusnya belum diselesaikan.

Melihat data konflik agraria yang terjadi selama tahun 2017, terdapat beberapa sebab utama: (1) Belum diselesaikannya konflik agraria masa lalu sehingga berulangnya konflik agraria di tempat yang sama; (2) Implementasi dari perundang-undangan, dan kebijakan pengelolaan sumber-sumber agraria di bidang pertanahan, kehutanan, pesisir kelautan, pertambangan dan perkebunan; (3) Praktik mal administrasi dalam proses pemberian konsesi atas tanah dan sumber agraria lain; (4) Represifitas aparat khususnya kepolisian dan tentara dalam menghadapi konflik agraria.

> **“penyingkiran rakyat dengan menggunakan kekerasan oleh pemerintah yang tengah menjanjikan reforma agraria tentu membuat titik-titik harapan dan kepercayaan bisa menipis.**

B.1. Lonjakan Konflik Agraria

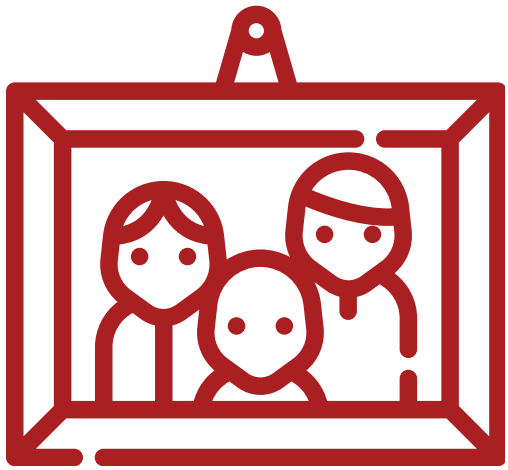
Kurun waktu 2017, KPA mencatat sedikitnya telah terjadi 659 kejadian konflik agraria di berbagai wilayah dan provinsi di tanah air dengan luasan 520.491,87 hektar. Konflik-konflik tersebut melibatkan sedikitnya 652.738 Kepala Keluarga (KK). Dibanding tahun 2016, angka kejadian konflik pada tahun ini menunjukkan kenaikan yang sangat siginifikan di mana terjadi peningkatan hingga 50%. Jika dirata-rata, hampir dua konflik agraria terjadi dalam satu hari di Indonesia sepanjang tahun ini.

Dari semua sektor yang dimonitor, perkebunan masih menempati posisi pertama. Sebanyak 208 konflik agraria telah terjadi di sektor ini sepanjang tahun 2017, atau 32 persen dari seluruh jumlah kejadian konflik. Sektor properti menempati posisi kedua dengan 199 (30%) jumlah kejadian konflik. Posisi ketiga ditempati sektor infrastruktur dengan 94 konflik (14%), disusul sektor pertanian dengan 78 (12%) kejadian konflik. Seterusnya sektor kehutanan dengan jumlah 30 (5%) konflik, sektor pesisir dan kelautan sebanyak 28 (4%) konflik, dan terakhir sektor pertambangan dengan jumlah 22 (3%) kejadian konflik yang terjadi sepanjang tahun 2017. Dengan begitu, selama tiga tahun pemerintahan Jokowi-JK (2015-2017), telah terjadi sebanyak 1.361 letusan konflik agraria.

Perkebunan kembali menjadi sektor penyumbang konflik agraria tertinggi di tanah air. Konflik perkebunan ini merentang dari perkebunan eks perkebunan kolonial Belanda hingga perkebunan baru. Sistem pengelolaan usaha perkebunan yang dijalankan selama ini memang tak berubah, masih memakai corak usaha perkebunangayakolonial yang dibangun dengan cara-cara korup, menindas pekerja dan rakyat sekitarnya.

Jika dilihat secara komoditas, perkebunan yang menyumbang konflik agraria terbesar adalah perkebunan sawit. Sebagai salah satu komoditas perkebunan yang menjadi penyumbang tertinggi devisa negara, ternyata perkebunan ini menyimpan banyak catatan buruk berupa ledakan konflik agraria. Moratorium izin perkebunan sawit yang dijanjikan pemerintah belum dapat menurunkan dan menyelesaikan konflik agraria sebab tidak diikuti dengan review atas izin-izin yang sudah diberikan sebelumnya.

Padahal, dalam sepuluh tahun terakhir luas lahan perkebunan sawit rata-rata meningkat 5,9



659 konflik agraria

Dengan luasan

520.491,87 Hektar

Melibatkan

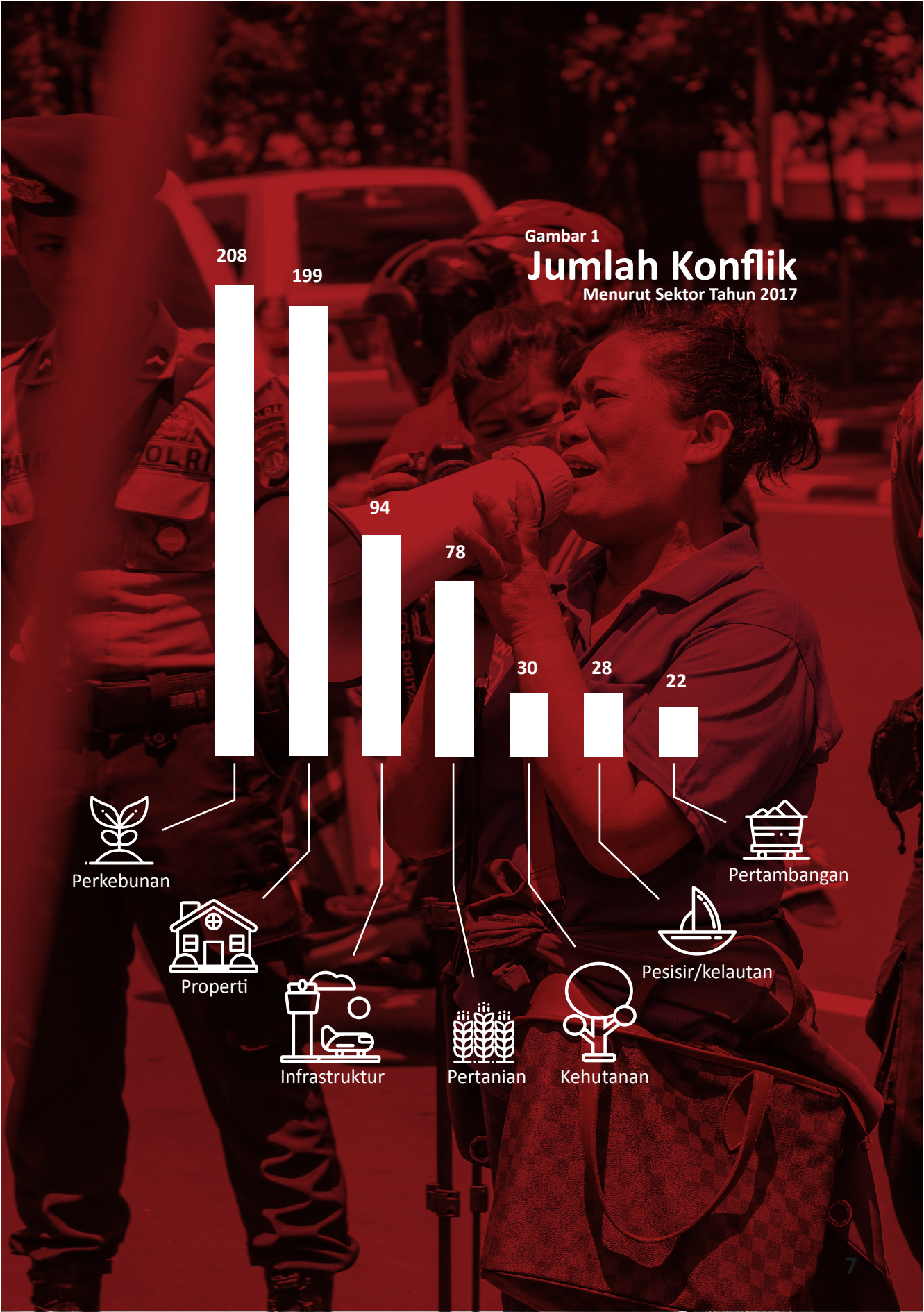
652.738 KK (Kepala Keluarga)

Jika dirata-rata, hampir dua konflik agraria terjadi dalam satu hari di Indonesia sepanjang tahun ini.

Gambar 1

Jumlah Konflik

Menurut Sektor Tahun 2017



persen. Peningkatan lahan sawit tertinggi pada 2011, yakni sebesar 7,24 persen menjadi 8,99 juta hektar. Hingga tahun 2016, luas perkebunan sawit di Indonesia mencapai 11,67 Hektare (Ha)[1]. Laju peningkatan luas tersebut tidak dibarengi dengan sistem pemberian izin lokasi, izin usaha dan kajian dampak yang komprehensif. Karena itu, mendesak untuk melakukan review atas izin-izin yang telah diberikan.

Persoalan pelik lain dari perkebunan ini adalah ketimpangan kepemilikan lahan. Dari total lahan perkebunan sawit yang ada, seluas 31 persen dari luas area yang ditanami sawit dimiliki oleh hanya beberapa group perusahaan besar seperti Sinar Mas Group, Salim Group, Jardine Matheson Group, Wilmar Group dan Surya Dumai Group.[2]

Penyumbang konflik agraria kedua adalah sektor properti (perumahan). Sektor properti menempati posisi kedua dengan 199 (30%) jumlah kejadian konflik. Terjadi peningkatan hampir dua kali lipat dibanding tahun 2016.

Konflik di sektor ini pun muncul secara beragam dan tidak melulu terkait persoalan tanah. Di beberapa tempat, pembangunan properti seperti hotel dan apartemen memunculkan konflik perebutan sumber mata air yang dimonopoli oleh pihak pengembang.

Di Bandung, puluhan warga Dago Elos, Kota Bandung, terancam kehilangan rumah mereka akibat ancaman penggusuran. Ancaman penggusuran ini terkait gugatan oleh keluarga Muller yang mengaku sebagai pemilik tanah tersebut. Dalam proses gugatannya, keluarga Muller bekerjasama dengan PT. Dago Inti Graha, salah satu perusahaan properti di kota kembang ini. Keterlibatan PT Dago Inti Graha lantaran *Eigendom Verponding* yang diklaim milik keluarga Muller itu sudah diserahkan haknya kepada PT Dago Inti Graha. Perusahaan ini adalah perusahaan yang baru didirikan pada 4 Agustus 2016.[3]

Di Teluk Jambe, tiga desa, yakni Margakaya, Wanajaya, dan Margamulya yang terdiri dari 600

> **Dari total lahan perkebunan sawit yang ada, seluas 31 persen dari luas area yang ditanami sawit dimiliki oleh hanya beberapa group perusahaan besar seperti Sinar Mas Group, Salim Group, Jardine Matheson Group, Wilmar Group dan Surya Dumai Group**

[1] Data Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian, 2016.
[2] http://www.mongabay.co.id/2016/04/18/industri-kelapa-sawit-dan-perjalanan-politik-komoditas-ini-di-indonesia/
[3] https://tirto.id/sengketa-lahan-di-bandung-warga-dago-elos-apa-untuk-apartemen-cBBy

sampai 800 orang petani harus tergusur akibat berkonflik dengan PT. Pertiwi Lestari yang ingin membangun kawasan perumahan di sana.

Setali tiga uang, puluhan warga dan nelayan Takalar, Sulawesi Selatan melakukan aksi protes terkait rencana ambisius proyek Pemerintah Kota Makassar dan Pemerintah Provinsi Sulsel yang ingin menjadikan pesisir Makassar sebagai *Water Front City* laksana Dubai ataupun Singapore yang di mulai dengan proyek *Center Point of Indonesia* atau CPI seluas 157 Ha dimana 100 Ha diserahkan ke PT. Yasmin dan Ciputra.[4]

Di Malang, konflik meletus akibat monopoli sumber mata air yang dilakukan pihak pengembang hotel The Rayja Resort milik PT. Panggon Perkasa Sukses Mandiri. Warga Dusun Cangar, Desa Bulukerto. Kota Batu menolak keberadaan hotel tersebut lantaran telah memonopoli sumber Mata Air Umbul Gemulo yang selama ini dimanfaatkan warga untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari serta mengairi perkebunan, baik untuk tanaman hias, sayuran, hingga buah-buahan. Sedikitnya kurang lebih 9000 jiwa mengalami kekurangan air bersih sejak keberadaan hotel tersebut.

Melesatnya peningkatan konflik agraria di sektor properti tersebut menjadi catatan tersendiri karena konflik di sektor ini dalam beberapa tahun belakangan kerap beriringan secara wilayah dengan pembangunan infrastruktur khususnya jalan tol, bandara, dan kereta api.

Lalu bagaimana korelasi antara kedua sektor tersebut? Apakah hanya sebuah kebetulan semata? Kajian Coldwell Banker Commercial Indonesia, salah satu perusahaan internasional yang bergerak di bidang jasa dan properti menilai perkembangan properti di Bogor, Tangerang, Bekasi (Botabek) khususnya sektor komersial dan *highrise residential* seperti sektor hotel, apartemen, ritel, dan perkantoran dipengaruhi oleh pengembangan infrastruktur yang diwakili oleh pengembangan jalan tol.[5] Kemudahana kses melalui pembangunan berbagai sarana dan prasarana infrastruktur seperti jalan tol, bandara, pelabuhan, dan kereta api akan diikuti oleh pengembagangan investasi di bidang properti seperti perumahan, pusat berbelanjaan, hotel dan lain sebagainya.

Di Malang, konflik meletus akibat monopoli sumber mata air yang dilakukan pihak pengembang hotel The Rayja Resort milik PT. Panggon Perkasa Sukses Mandiri.

[4] http://www.kpa.or.id/news/blog/siaran-pers-selamatkan-laut-takalar-dari-rencana-ambisius-reklamasi-teluk-makassar/

[5] https://www.merdeka.com/peristiwa/pembangunan-jalan-tol-landasan-pengembangan-properti-di-botabek.html

Salah satu contoh aktual di era pemerintahan Jokowi-JK ialah fenomena pembangunan kota baru Meikarta di Cikarang, Jawa Barat, yang digawangi salah satu korporasi besar nasional, Lippo Group. Sebelum hadirnya kota baru ini, pemerintah sedang membangun beberapa infrastruktur penting di kawasan tersebut. Infrastruktur yang dibangun adalah bandara baru Kertajati International Airport senilai Rp 23 triliun, proyek kereta api cepat Jakarta-Bekasi-Cikarang-Bandung dengan investasi Rp 65 triliun, Patimban Deep Seaport senilai Rp 40 triliun, serta Tol Jakarta-Cikampek Elevated Highway senilai Rp 16 triliun.[6]

Walaupun pembangunan Meikarta tidak melahirkan konflik secara langsung dengan masyarakat. Akan tetapi pembangunan ini melahirkan konflik di sektor lain seperti proses pembangunan Bandara Kertajati dan kereta api cepat Jakarta-Bandung yang ditujukan untuk menopang pembangunan kota baru tersebut.

Selain konflik klasik di sektor perumahan di atas, reklamasi adalah pemicu konflik agraria yang diperuntukkan bagi perumahan mewah kawasan komersil lainnya. Reklamasi Teluk Jakarta dan rencana reklamasi Teluk Benoa di Bali adalah contoh bagaimana pengembang dengan mudah mendapatkan izin untuk kawasan komersil dengan merusak lingkungan dan mata pencaharian penduduk lain.

Pengadaan tanah untuk kebutuhan infrastruktur menjadi catatan tersendiri dalam laporan konflik agraria 2017. Pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB), Bandara Internasional Yogyakarta Baru (NYIA) memberikan gambaran betapa pengadaan tanah masih menggunakan cara-cara refresif ala Orde Baru masih dilakukan.

Ada 5 hal utama pemicu konflik agraria pengadaan tanah yang terjadi: (1) Perencanaan pembangunan proyek yang tidak membuka partisipasi publik sehingga berimplikasi kepada proses penetapan lokasi proyek; (2) Penetapan harga yang tidak menguntungkan; (3) Korupsi dan pemerasan dalam pengadaan tanah; (4) Pelibatan preman, aparat polisi dan tentara dalam pengadaan tanah (biaya tinggi proses, menekan harga pembelian tanah); (5) Berbagai pilihan alternatif yang ditawarkan dalam UU No. 2/2012 terhadap korban gusuran seperti tanah pengganti, pemukiman kembali, penyertaan modal (kepemilikan saham), dan bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak tidak dilakukan.

[6]http://www.beritasatu.com/hunian/428917-meikarta-kota-modern-dengan-infrastruktur-terlengkap-di-asia-tenggara.html

B.2. Setengah Juta Hektar Tanah Dalam Konflik di Tahun 2017

Dari 520.491,87 hektar (Ha) tanah yang terdampak konflik agraria pada tahun ini, 194.453,27 hektar terjadi di sektor perkebunan. Luasan ini merupakan angka yang tertinggi dibanding sektor yang lain. Dari angka tersebut, perkebunan dengan komoditas sawit merupakan penyumbang terbesar dengan total luasan 95565.27 Ha atau 49%.

Di sisi kebijakan, kondisi ini akan terus bertahan dan meningkat. Sebab RUU Perkelapasawitan kembali masuk prolegnas pada tahun 2018. Secara substansi RUU ini dikritik karena lebih banyak mengakomodir kepentingan pengusaha dan korporasi besar. Dengan kondisi peraturan dan kebijakan yang semakin disetir investasi, bukan tidak mungkin RUU tersebut akan dengan mudah disyahkan tahun depan. Analisis kebijakan ini akan dikupas secara mendalam di bab selanjutnya.

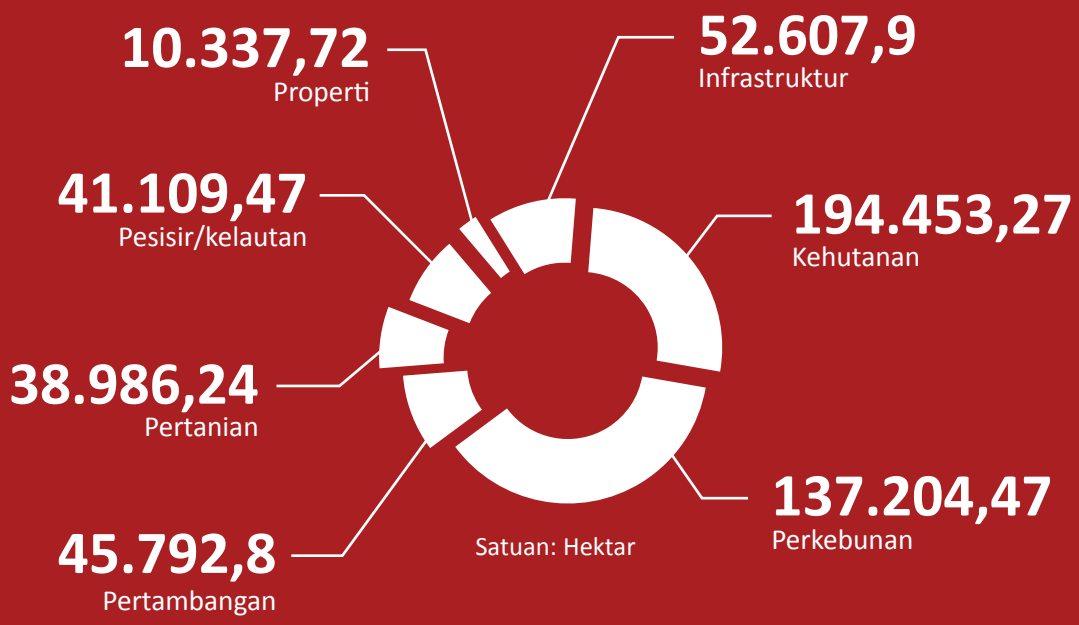
Sementara posisi kedua ditempati oleh sektor kehutanan. Dari 30 kejadian konflik yang

Dari 520.491,87 hektar (Ha) tanah yang terdampak konflik agraria pada tahun ini, 194.453,27 hektar terjadi di sektor perkebunan. Luasan ini merupakan angka yang tertinggi dibanding sektor yang lain. Dari angka tersebut, perkebunan dengan komoditas sawit merupakan penyumbang terbesar dengan total luasan 95565.27 Ha atau 49%.

Gambar 2

Luasan Areal Konflik Agraria

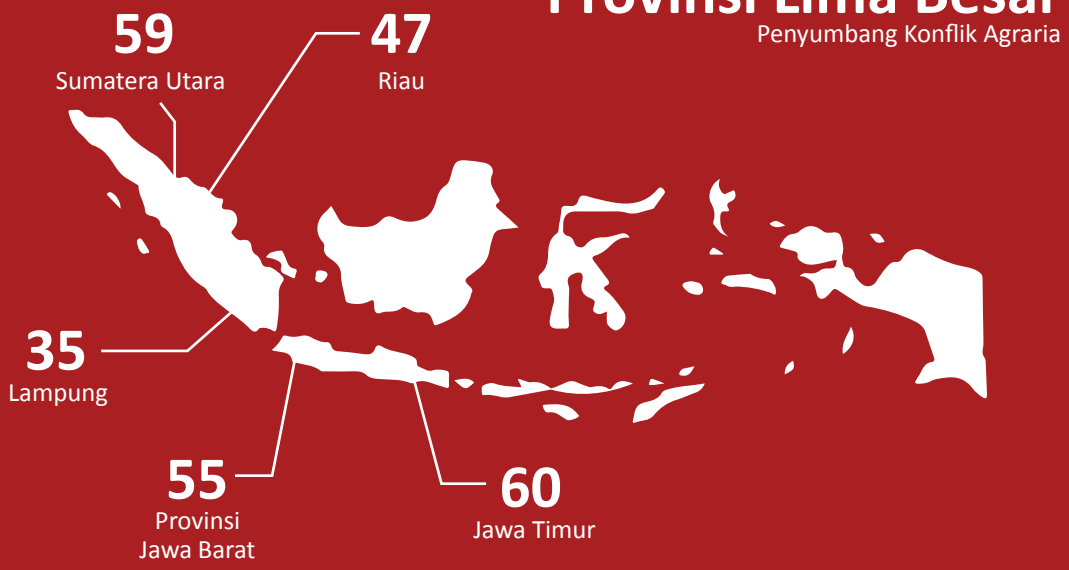
Menurut Sektor Tahun 2017



Gambar 3

Provinsi Lima Besar

Penyumbang Konflik Agraria



tersebut terdapat di atas lahan seluas 137.204,47 hektar. Walaupun secara angka kejadian konflik agraria di kawasan hutan tidak begitu tinggi, namun sebenarnya konflik agraria di sektor perkebunan dan pertambangan sebagian besar bermula dari kehutanan. Sebab, perkebunan dan pertambangan di Indonesia mendapatkan tanahnya dari pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan, dan pinjam pakai kawasan untuk usaha pertambangan. Karena itulah, konsentrasi ketimpangan agraria nasional berada di kehutanan.

Selanjutnya, di posisi ketiga ada sektor infrastruktur. Konflik di sektor ini berdampak kepada 52.607,9 hektar. Selanjutnya sektor pertambangan dengan luasan 45.792,8 hektar, konflik di sektor pesisir dan kelautan dengan luasan 41.109,47 hektar, dan konflik sektor pertanian pangan dengan luasan mencapai 38.986,24 hektar.Sementara, secara luasan, konflik di sektor properti menempati posisi terakhir dengan luasan 10.337,72 hektar.

B.3. Konflik Agraria Tersebar di Seluruh Provinsi

Sepanjang tahun 2017, konflik meletus secara menyeluruh di semua wilayah dan provinsi di Indonesia. Konflik agraria membentang dari bumi Aceh hingga tanah Papua di ujung timur . Di Pulau Sumatra, sedikitnya terjadi 266 konflik yang meletus di seluruh Provinsi. Begitupun Jawa, Konflik merentang dari Banten hingga Jawa Timur dengan 198 letusan konflik. Bali dan Nusa Tenggara tercatat sebanyak 43 konflik. Kalimantan, konflik tersebar di seluruh provinsi dengan 142 konflik agraria. Di Sulawesi, konflik agraria terjadi dari ujung utara hingga selatan pulau ini dengan 57 kejadian konflik agraria. Terakhir, dari Kepulauan Maluku hingga Papua telah terjadi sebanyak 30 konflik agraria sepanjang tahun ini

Jawa Timur, Sumatera Utara, Jawa Barat, Riau dan Lampung adalah lima provinsi utama tempat konflik agraria paling banyak sepanjang 2017. Kelima provinsi ini nampaknya harus mendapatkan perhatian serius mengingat 38,85% dari 659 kejadian konflik berada di provinsi ini. Ironisnya, dalam 5 tahun terakhir, jumlah konflik agraria yang terjadi di wilayah ini sangat tinggi dibandingkan dengan wilayah lain.

Secara berurutan, lima besar provinsi dimana kejadian konflik agraria adalah: Jawa Timur dengan 60 (9,10%). Kemudian, Sumatera Utara dengan 59 konflik agraria (8,95 %), Jawa Barat dengan 55 konflik agraria (8,34 %), Riau dengan 47 konflik agraria (7,13 %), dan terakhir Lampung dengan 35 konflik agraria (5,3 %).

Secara khusus, Provinsi Jawa Timur, Jawa Barat, dan Sumatera Utara konflik agraria di wilayah ini banyak disumbang oleh Perkebunan Negara (PTPN) dan Perhutani. Kejadian konflik agraria yang berulang di wilayah ini sepanjang tahun menandakan butuh upaya khusus dan sistematis untuk menyelesaikan konflik agraria dengan BUMN dengan pendekatan keadilan dan akses masyarakat kepada sumber-sumber agraria.

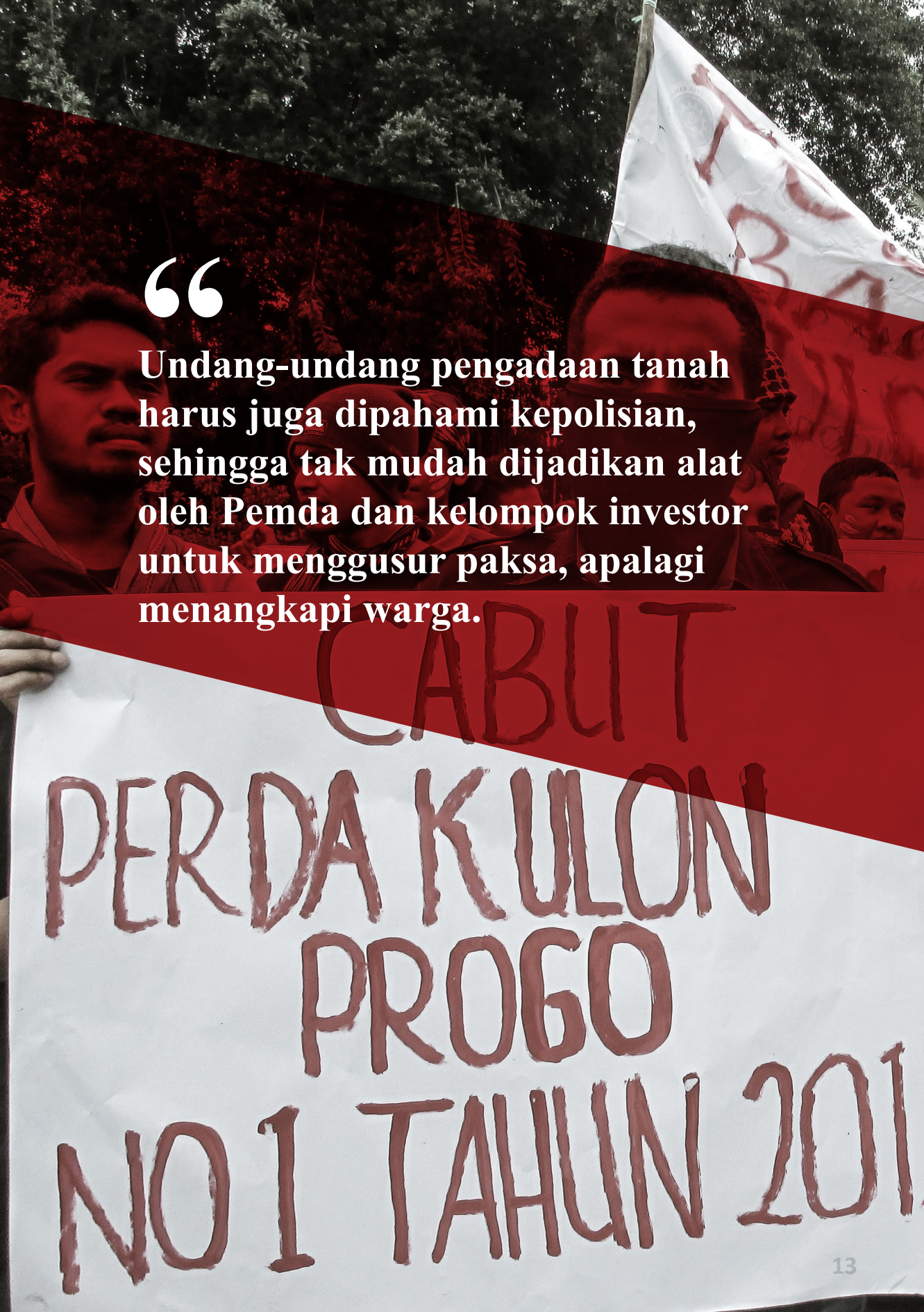
Di Sumatra Utara, konflik agraria terbanyak antara masyarakat lokal dengan perkebunan baik di PTPN maupun korporasi swasta. Terbaru di Bulan Desember, konflik kembali meletus di sektor perkebunan di 22 titik dalam waktu bersamaan di Kabupaten Deli Serdang antara masyarakat dengan PTPN II.

Jika pada PTPN konflik agraria disebabkan oleh Hak Guna Usaha (HGU) yang diberikan kepada perusahaan. Di sektor kehutanan, terjadi begitu banyak sengketa tata batas wilayah hutan yang banyak diklaim di atas lahan garapan, pemukiman, kampung maupun desa. Sengketa ini akhirnya melahirkan konflik yang tajam antara masyarakat lokal dengan Perhutani yang merupakan BUMN penguasa hutan di pulau Jawa.

Selain konflik dengan perkebunan, di Jawa Timur konflik masyarakat dengan pertambangan di Tumpang Pitu Banyuwangi hingga pertambangan pasir illegal di sepanjang pantai Lumajang masih menjadi konflik laten yang setiap saat dapat meletup. Kami mengkhawatirkan kejadian tewasnya Salim Kancil akan berulang jika tidak ada upaya serius menangani konflik ini.

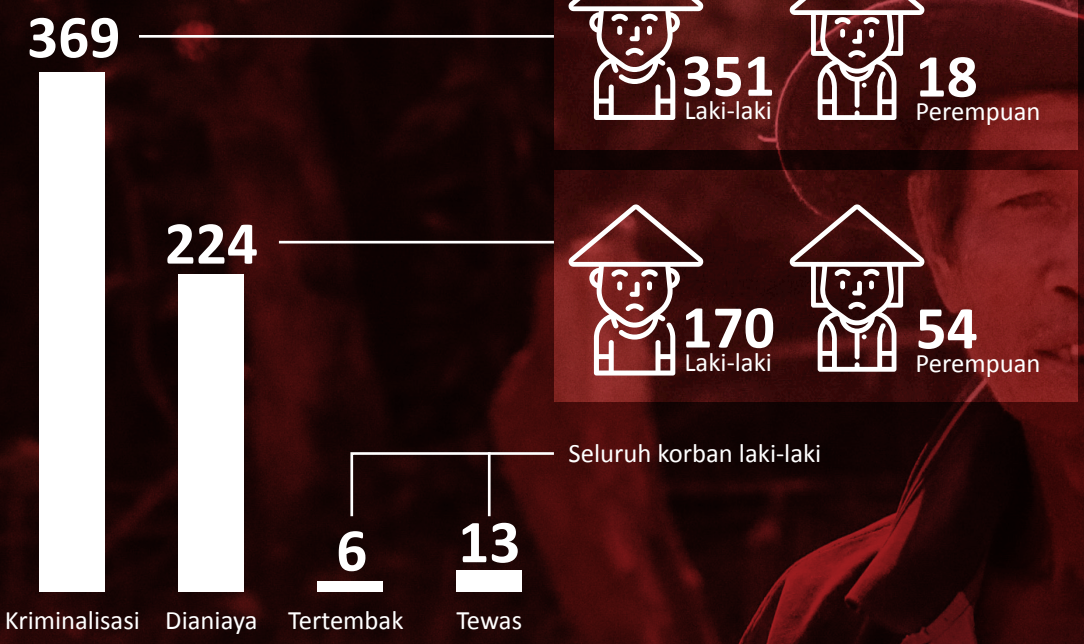
Selain itu, proyek infrastruktur juga menjadi penyebab dengan maraknya pembangunan infrastrukur yang berlangsung di provinisi ini. Rencana ini ditambah dengan pengadaan tanah untuk rencana pembangunan yang tidak partisipatif sehingga kerap melahirkan konflik dengan masyarakat.

Di Jawa Barat dengan 55 konflik agraria lebih banyak diawarnai dengan konflik antara masyarakat lokal dengan Perhutani ditambah masifnya pembangunan infrastruktur. Konflik dengan Perhutani tersebut merupakan dampak dari ketidakjelasan tata batas antara hutan



“Undang-undang pengadaan tanah harus juga dipahami kepolisian, sehingga tak mudah dijadikan alat oleh Pemda dan kelompok investor untuk menggusur paksa, apalagi menangkapi warga.

Gambar 4
Jumlah **Korban dan Bentuk Kekerasan**
dalam Konflik Agraria



Gambar 5
Pihak yang Menjadi
Korban Kekerasan dan Kriminalisasi



dengan garapan masyarakat lokal. Konflik ini juga dibumbui dengan aksi sepihak oknum Perhutani di beberapa konflik agraria kehutanan yang sering menindas dan meminta pungli kepada masyarakat lokal.

Sementara itu, hampir di setiap wilayah di provinsi ini terjadi konflik agraria akibat pembangunan infrastruktur. Mulai dari pembangunan Bandara Kertajati, kereta cepat Jakarta-Bandung, Tol Bogor-Ciawi-Sukabumi, proses pelapasan tanah untuk pembangunan PLTU di Indramayu hingga sisa persoalan lama seperti proses pelepasan tanah untuk tol Cipali yang belum selesai hingga sekarang.

Selanjutnya konflik agraria di Riau masih kelanjutan cerita lama yakni ekspansi perkebunan sawit dan hutan tanam industri (HTI). Sengketa ini akibat putusan keliru pejabat publik yang dengan mudah memberikan izin-izin konsesi besar kepada pengusaha namun tumpang tindih dengan klaim masyarakat lokal. Sayangnya, ralat atas putusan-putusan ini belum juga diberikan sehingga konflik masih terus terjadi.

Di Lampung, 35 konflik yang terjadi di tahun 2017 tersebut didominasi oleh konflik di wilayah perkebunan dan kehutanan, ditambah beberapa konflik di sektor infrastruktur. Konflik dengan perkebunan negara, swasta belum banyak terurai dan setiap saat dapat meletup di wilayah ini. Selain itu, persoalan tata batas kehutanan antara masyarakat local dengan hutan register. Seperti yang dialami 16 desa di Lampung selatan, desa tersebut saat ini mengalami konflik karena diklaim secara sepihak masuk ke dalam register 22 Way Pisang. Ada lagi konflik akibat klaim sepihak register 22 Way Waya di Kabupaten Pringsewu dan Lampung Selatan yang masih berlangsung hingga saat ini. Konflik pembangunan jalan tol Lampung – Palembang menambah daftar konflik sektor infrastruktur di Lampung.

Meskipun secara statistik, sebagian besar konflik terjadi di Sumatra dan Jawa. Bukan berarrti konflik agraria jarang terjadi di wilayah timur Indonesia, layaknya Sulawesi, Bali-Nustra, dan Maluku dan Papua. Kami melihat, kecilnya angka konflik yang terjadi di bagian timur ini bukan dikarenakan jarangnya terjadi letusan konflik. Akan tetapi kecilnya angka tersebut lebih dikarenakan banyaknya kejadian konflik yang tidak terangkat ke permukaan, baik itu melalui media massa, maupun secara langsung disampaikan korban. Apalagi melihat trend perluasan pembangunan yang semakin mengarah ke timur Indonesia seperti di sektor perkebunan, infrastruktur, pertambangan hingga pertanian melalui percetakan sawah baru. Situasi ini menjadi pekerjaan rumah bagi pelaku pejuang reforma agraria dan media massa ke depan.

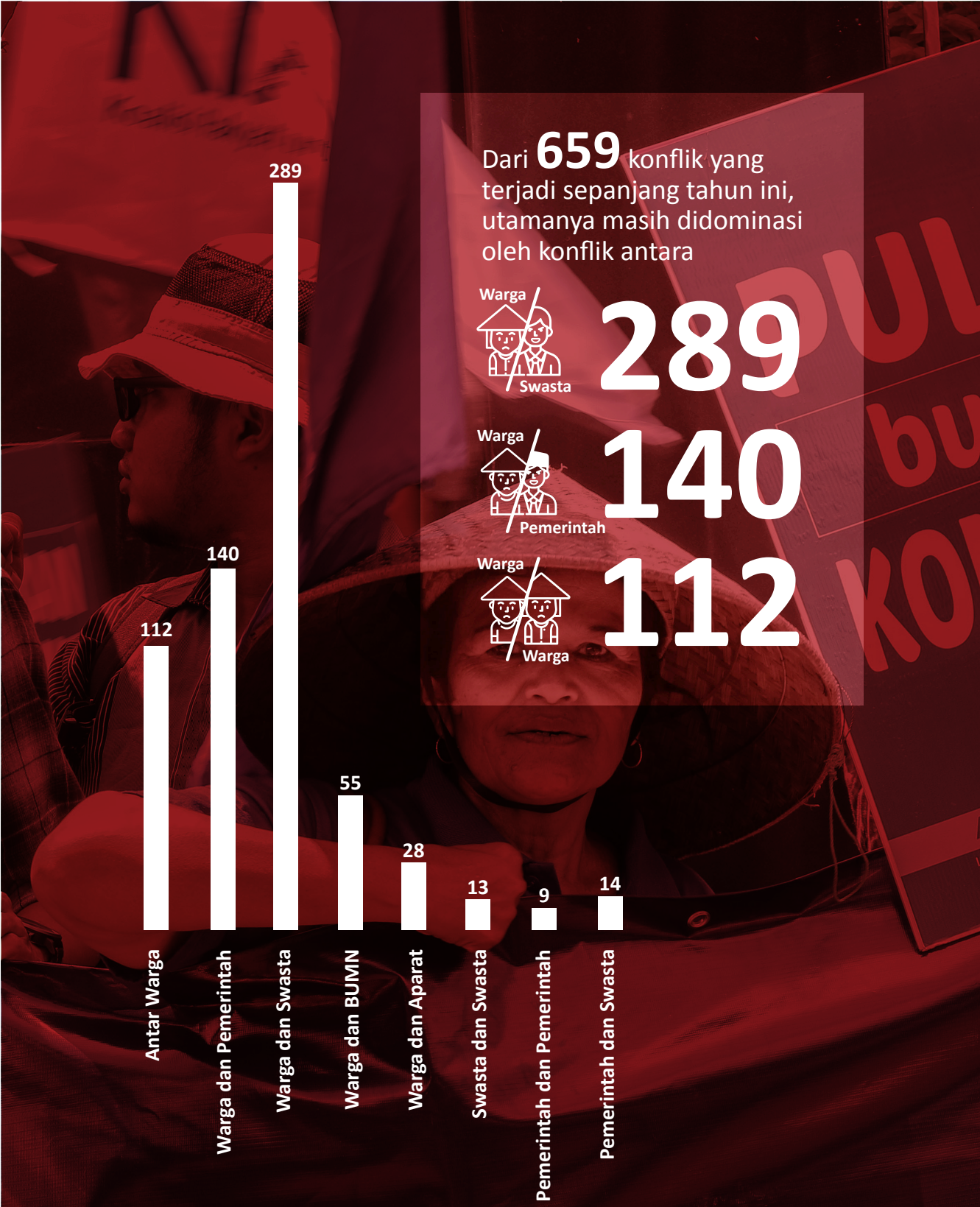
B.4. Korban Kekerasan dan Kriminalisasi Dalam Konflik Agraria

Konflik Agraria telah lama menghasilkan kekerasan yang brutal kepada para korbannya. Hampir setiap tahun, puluhan warga tewas dalam mempertahankan tanahnya. Namun sayangnya, penyampaian data-data korban konflik agraria sepanjang tahun sebagai salah satu pengeras suara dari para korban tentang pentingnya penyelesaian konflik agraria melalui kanal reforma agraria belum mendapatkan tempat yang baik.

Sepanjang tahun 2017 ini, 13 warga negara tewas, 6 orang tertembak dalam konflik agraria. Dalam konflik agraria tahun 2017, sebanyak 612 warga negara menjadi korban kekerasan dalam peristiwa konflik agraria, dan dari jumlah tersebut sebanyak 369 diantaranya ditahan (kriminalisasi), yang terdiri dari 351 laki-laki dan 18 orang perempuan. Dalam kejadian konflik agraria tahun ini, dilaporkan sebanyak 224 orang dianiaya (170 laki-laki dan 54 perempuan).

Dari seluruh kejadian konflik agraria tahun ini yang berjumlah 659 konflik, masih didominasi konflik antara perusahaan (korporasi) swasta dengan masyarakat lokal dengan sebanyak 289 konflik. Berikutnya konflik antara pemerintah dengan masyarakat lokal dengan jumlah 140 konflik, diikuti konflik antar warga dengan 112 jumlah konflik.

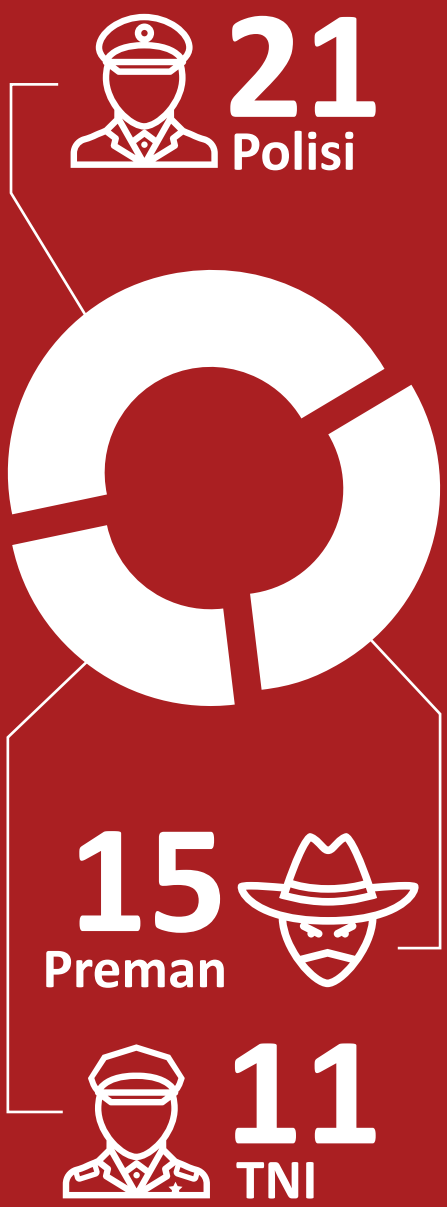
Namun, menjadi catatan bahwa konflik agraria antar warga sebenarnya dipicu oleh putusan-



Gambar 6 Pihak yang **Bersengketa** dalam Konflik Agraria

Gambar 7

Jumlah **Pelaku**
Kekerasan dalam
Konflik Agraria



putusan ngawur sebelumnya yang tidak segera diperbaiki. Salah satu kasus konflik antara warga masyarakat ialah apa yang dialami oleh masyarakat transmigrasi di UPT Arongo, Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara. Mereka berkonflik dengan masyarakat lokalyang mengklaim bahwa penempatan transmigrasi tersebut berada di atas tanah leluhur mereka. Lahirnya konflik ini sebagai dampak dari tidak jelasnya status peruntukkan lahan untuk transmigrasi tersebut. Lebih jauh, saat ini pemerintah daerah juga menerbitkan izin usaha perkebunan di atasnya.

Berikutnya ada konflik antara masyarakat dengan BUMN sebanyak 55 konflik dan yang terakhir konflik antara aparat Negara dengan masyarakat dengan jumlah 28 konflik. Konflik antara aparat dengan masyarakat ini biasanya didominasi oleh TNI terkait rencana pembangunan lapangan udara (Lanud) maupun komplek perumahan milik TNI yang tumpang tindih dengan tanah-tanah masyarakat.

Sepanjang tahun ini, aparat kepolisian masih menjadi momok yang menakutkan bagi masyarakat di wilayah-wilayah konflik agraria. Pasalnya, penyandang korp Bhayangkara ini menjadi aktor utama dibalik tindak kekerasan dan penangkapan yang dialami oleh rakyat. Dari seluruh jumlah konflik yang terjadi, polisi melakukan 21 kali tindak kekerasan maupun penangkapan tanpa prosedural kepada masyarakat yang coba bertahan di tanah mereka. Herannya, TNI juga bertindaksama, lembaga yang ditujukan sebagai penegak kedaulatan dan penjaga keutuhan wilayah Republik ini telah melakukan sebanyak 11 kali tindak kekerasan kepada masyarakat saat terjadi konflik agraria di lapangan.

Bukan hanya aparat Negara, preman pun dimanfaatkan oleh para pelaku perampasan tanah. Tercatat telah terjadi 15 kali tindak kekerasan yang dilakukan preman kepada masyarakat sepanjang tahun ini. Dalam konflik ini juga tampil organisasi-organisasi sipil pelaku kekerasan yang menurut masyarakat tiada lain sebagai organisasi preman hadir mengusir warga dalam peristiwa perampasan tanah dan konflik agraria.

Cara-cara kekerasan seperti senjata ampuh yang terus dilakukan oleh pemerintah dalam upaya penanganan konflik. Parahnya lagi, aparat Negara seperti TNI dan Polri mempunyai kecenderungan

yang tidak netral dalam melihat sengketa yang terjadi. Salah satunya, aparat kepolisian yang selalu memakai prosedural pendekatan hukum positif dalam penanganan konflik. Namun, fakta di lapangan sebenarnya adalah praktik kriminalisasi. Akibatnya, petani, nelayan, dan masyarakat yang terus menerus menjadi korban akibat sistem penerapan hokum yang tidak adil tersebut

Berbagai pasal-pasal karet yang terdapat di peraturan perundangan selalu dipakai sebagai alat kriminalisasi warga yang mempertahankan tanahnya.UU No.39/2014 tentang Perkebunan, UU No.2/2012 tentang Pengadaan Tanah. UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, UU No. 18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UU P3H), serta UU No. 39/2014 tentang Perkebunan semakin sering digunakan sebagai jerat bagi rakyat. Kondisi ini seperti mengulang kembali kejadian-kejadian tahun sebelumnya.

B.5. Ratusan Desa Terancam Hilang

Penggusuran dan penghilangan desa dari tahun ke tahun di Indonesia telah berada di level yang sangat mengkhawatirkan. Dari seluruh jumlah konflik yang terjadi yakni 659 konfliksepanjang tahun ini, telah mengakibatkan sedikitnya 739 desa di Indonesia berada dalam situasi konflik agraria yang mencekam dan terancam hilang dalam pusaran pembangunan infrastruktur.

Teranyar, konflik agraria akibat rencana pembangunan Bandar Internasional Yogyakarta di Kulon Progo. Konflik ini mengancam hilangnya dua desa, yakni Desa Palihan dan Glagah. Lebih masif lagi ialah rencana pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat di Kecamatan Kertajati, Majalengka, yang lebih dulu terjadi. Sebanyak 10 telah hilang dan menyisakan satu desa yang bertahan karena masih menolak rencana pembangunan. Hilangnya desa-desa ini menandakan bahwa relokasi warga tidak menjadi perhatian serius dalam melakukan pembangunan proyek-proyek infrastruktur.

Tidak hanya karena proyek infrastruktur, perluasan perkebunan juga telah mengakibatkan terancamnya desa-desa. Di Sulawesi Selatan, sengketa tanah antara masyarakat lokal dengan PTPN XIV terjadi di dua Kabupaten, yakni Enrekang dan Wajo dengan melibatkan tiga kecamatan dan beberapa desa. Terbaru, konflik antara masyarakat adat rakyat penunggu dengan PTPN II di Kecamatan Morawa, Kabupaten Deli Serdang, yang sedikitnya melibatkan tiga desa dan kampung diantaranya, Bangun Rejo, Bandar Labuhan dan Tadukan Raga. Masih di kabupaten yang sama, PTPN II juga berkonflik dengan masyarakat lokal tepatnya di Desa Lau Barus Baru dan Desa Tadukan Raga, Kecataman Sinemba Tanjung Morawa Hilir.

Situasi lebih parah di sektor kehutanan, dampak konflik lebih luas dan dirasakan di lebih banyak desa dan kampung. Di Lampung Selatan, saat ini terdapat 16 desa yang berkonflik dengan Register Way Pisang. Enam desa tersebut di antaranya Desa Sri Pendowo, Kemukus, Karangsari, Lebung Nala, Pematang Pasir, dan Taman Sari di Kecamatan Ketapan. Desa Gandri di Kecamatan Penengahan, Desa Sumbersari, Margajasa, Margasari, Mandala

> **“Menurut banyak kajian, konflik agraria banyak bersumber oleh putusan-putusan di BPN. Sehingga sulit mengharapkan BPN yang menyelesaikannya sendiri**

Sari, Kedaung, Sumber Agung, dan Baktir Rasa di Kecamatan Seragi. Terakhir, Desa Pematang Baru dan Suka Bakti yang berada di Kecamatan Palas. Desa-desa ini diklaim secara sepihak sebagai kawasan hutan oleh pemerintah yang akhirnya menimbulkan konflik.

Konflik agraria di wilayah hutan hendaknya dapat menjadi perhatian serius oleh pemerintah yang berkuasa. Sebab letusan-letusan konflik agraria diprediksi akan semakin banyak terjadi di wilayah ini. Apalagi, saat ini ada sekitar 30 ribu desa yang diklaim masuk kawasan hutan secara sepihak. Dari total tersebut, sebagian besar sudah menjadi tanah garapan warga aktif, pemukiman, kampung bahkan desa definitif.

C. **Usulan Penyelesaian Konflik Agraria**

Sebenarnya, usulan agar Presiden turun tangan mengurai konflik agraria telah dituntut sejak lama. Bahkan Komnas HAM RI bekerjasama dengan kelompok masyarakat sipil pada tahun 2003 secara resmi pernah mengusulkan kepada Presiden Megawati untuk membentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA). Secara resmi, usulan ini ditolak dan solusinya hanya memperkuat BPN-RI dengan membentuk Kedeputian yang menangani konflik agraria.

Pada kenyataannya lembaga di dalam BPN ini, hingga berbentuk Kementerian ATR/BPN-RI seperti sekarang, tidak dapat mengurai konflik agraria struktural yang terjadi. Menurut banyak kajian, konflik agraria banyak bersumber oleh putusan-putusan di BPN. Sehingga sulit mengharapkan BPN yang menyelesaikannya sendiri akibat konflik kepentingan. Begitu pula badan-badan penyelesaian konflik di kementerian lain hingga di DPR RI. Banyak berfungsi sebagai lembaga pengaduan.

Pada 28 Januari, 2015, kalangan masyarakat sipil yang tergabung dalam Komite Nasional Pembaruan Agraria (KNPA) seperti KPA, AMAN, SPI, WALHI, KontraS, SAINS, dll. mengusulkan Unit Kerja Presiden untuk Penyelesaian Konflik Agraria (UKP2KA).

Dalam konsep yang ditawarkan, UKP2KA ini berwenang untuk:

(a) Merekomendasikan kepada Presiden RI untuk memberikan amnesti, abolisi, dan rehabilitasi untuk korban-korban kriminalisasi terhadap pejuang-pejuang agraria yang berstatus, narapidana dan eks-narapidana, terdakwa, tersangka, dan mereka yang berada dalam Daftar Pencarian Orang (DPO) dalam konflik-konflik agraria;

(b) Memberikan arahan dan bekerjasama dengan pejabat-pejabat publik saat ini untuk menggunakan kewenangan-kewenangan pemerintah yang tersedia dalam rangka menyelesaikan konflik-konflik agraria struktural, termasuk dengan merevisi keputusan-keputusan pejabat-pejabat publik sebelumnya yang menjadi penyebab, atau faktor yang melestarikan konflik-konflik agraria;

(c) Menyusun rencana aksi nasional untuk penyelesaian konflik-konflik agraria dalam rangka reforma agraria yang menyeluruh dan adil gender, serta sekaligus mengawasi, mengawal dan mengevaluasi implementasinya;

Kewenangan tersebut dijalankan dengan tugas-tugas pokok sebagai berikut:

(a) Menerima klaim-klaim kolektif dari rakyat sehubungan dengan hak atau akses mereka atas tanah, sumber daya alam dan wilayah hidup, yang berada dalam situasi konflik-konflik agraria struktural yang kronis;

(b) Melakukan identifikasi, inventarisasi, penyelidikan, dan audit atas kasus-kasus konflik-konflik agraria, dengan pendekatan yang sensitif dan responsif gender termasuk melalui penelusuran dokumen, memanggil dan menemui pihak-pihak, pemeriksaan lapangan, dengar keterangan umum, dan panel ahli untuk eksaminasi kasus-kasus tersebut;

(c) Memberi arahan kebijakan dan panduan kerja, dan bekerjasama dengan kementerian dan lembaga pemerintah pusat dan daerah untuk menyusun rencana aksi nasional penyelesaian konflik-konflik agraria dalam rangka reforma agraria yang menyeluruh dan adil gender, serta mengawasi dan mengawal implementasi rencana aksi tersebut;

(d) Menyampaikan laporan dan rekomendasi kepada Presiden Republik Indonesia.

Unit Kerja Presiden ini berfungsi sebagai:

(a) Pembantu Presiden RI setingkat menteri yang menyelesaikan kasus-kasus konflik agraria yang struktural; dan

(b) Saluran baru bagi rakyat yang sedang memperjuangkan secara kolektif hak dan aksesnya atas tanah, sumber daya alam dan wilayah hidupnya, termasuk bagi pejuang agraria yang dikriminalisasi, untuk mendapatkan keadilan melalui penggunaan kewenangan yang secara prerogatif melekat pada Presiden Republik Indonesia sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara.

(c) Dalam melaksanakan tugasnya, unit kerja dapat membentuk dan bekerjasama dengan kementerian/ lembaga pemerintah, komisi-komiSi Negara (Komnas Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Judicial, Komisi Ombudsman, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban), dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang masing-masing dapat memiliki sumber-sumber pendanaannya tersendiri.

Usulan ini meski telah disampaikan secara langsung kepada Menteri Sekretaris Kabinet, namun belum mendapatkan jawaban resmi dari pemerintah selain sinyal bahwa pemerintah Joko Widodo menghindar untuk membentuk lembaga-lembaga baru. Meskipun sinyalemen ini sebenarnya ditepis sendiri oleh pemerintah dengan membentuk badan baru seperti Badan Restorasi Gambut (BRG) atau Unit Kerja Presiden untuk Peningkatan Ideologi Pancasila (UKPIP).

Mengingat begitu mendesaknya penyelesaian konflik agrarian struktural, usulan ini perlu didesakkan kembali agar Presiden terlibat aktif segera membentuk Unit Kerja Penyelesaian Konflik Agraria, yang dapat serius menuntaskan konflik secara tuntas. Kelembagaan ini juga sejalan dengan agenda reforma agrarian, dimana kasus-kasus yang telah dituntaskan kemudian masuk dalam proses lengkap reforma agraria; penguatan hak dan pengembangkan ekonomi.

“

usulan ini perlu didesakkan kembali agar Presiden terlibat aktif segera membentuk Unit Kerja Penyelesaian Konflik Agraria, yang dapat serius menuntaskan konflik secara tuntas.



BAB II
Laporan Kemajuan Reforma Agraria Tahun 2017

A. **Pendahuluan**

Mengakhiri tahun ketiga, kebijakan utuh terkait pelaksanaan reforma agraria, yang ditunggu-tunggu masyarakat, yakni Peraturan Presiden tentang Reforma Agraria belum juga terwujud. Padahal, sejak awal tahun 2017, Presiden telah menggelar beberapa kali Sidang Kabinet Paripurna dan Sidang Kabinet Terbatas membahas agenda ini. Meski begitu, kementerian masih belum tancap gas terkait hal ini.

Dalam berbagai kesempatan, Jokowi secara tegas menyebutkan reforma agraria sebagai jalan perwujudan kesejahteraan masyarakat, bukan sekedar bagi-bagi lahan. Sejak akhir tahun 2016, Pemerintah mulai merancang peta jalan pelaksanaan reforma agraria melalui terbitnya Perpres Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017. Dengan itu, tahun 2017 ini sebenarnya menjadi tahun penting bagi pelaksanaan peta jalan tersebut. Tercatat beberapa langkah mulai diambil pemerintah baik dari segi regulasi, pembentukan kelembagaan hingga mekanisme pelaksanaan.

Seluruh usaha tersebut memang patut diapreasiasi, namun tampaknya pemerintah belum sungguh-sungguh dalam melaksanakan reforma agraria. Selain terdapat potensi penyimpangan reforma agraria dari prinsip UUPA 1960, birokrasi dari pusat hingga daerah juga belum memiliki kesiapan dalam pelaksanaan. Setahun belakangan pelaksanaan reforma agraria cenderung lambat dan minim inovasi. Meski demikian, dorongan untuk meluruskan dan mengakselerasi pelaksanaan reforma agraria terus datang dari organisasi masyarakat sipil. KPA menjadi salah satu bagian yang terus mengontrol dan terlibat dalam tahap-tahap pelaksanaannya.

Di bawah ini akan diulas refleksi terkait reforma agraria selama tahun 2017 untuk mendapat perhatian lebih serius ke depan.

B. Reforma Agraria Sebagai Prioritas Nasional

Pemerintah mengesahkan Perpres Nomor 45 Tahun 2016 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017. Reforma Agraria ditempatkan sebagai salah satu Program Prioritas Nasional. Namun, *back up* dari sisi regulasi untuk implementasi, yakni Perpres tentang Reforma Agraria tidak juga terealisir hingga ujung tahun.

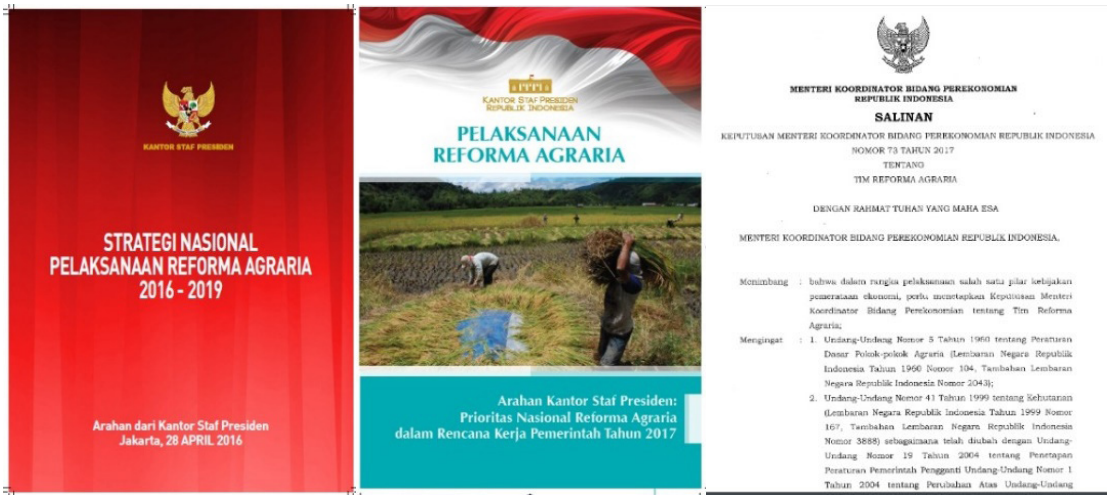
Sebagai jalan keluar, baru pada tahun 2017, Menteri Koodinator Darmin Nasution mengeluarkan Peraturan Menteri Koordinator Perekonomian Nomor 73 Tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria. Tim ini bertugas melaksanakan percepatan reforma agraria yang melibatkan beberapa lembaga dan kementerian terkait, seperti Kantor Staf Presiden (KSP), Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR), Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) dan Desa dan Pembangunan Daerah Tertingal dan Transmigrasi (PDTT). Melalui Tim Reforma Agraria yang terbentuk di masing-masing kementerian, pemerintah bersama organisasi masyarakat sipil lainnya diharapkan dapat merumuskan mekanisme percepatan implementasi reforma agraria.

Di tahun 2017, kerja tim lebih difokuskan pada penentuan tanah objek reforma agraria atau disebut TORA. Secara masing-masing, di Kementerian ATR maupun Kementerian LHK dibentuk Sekretariat Bersama Reforma Agraria untuk membahas sepeutar TORA dan regulasinya.

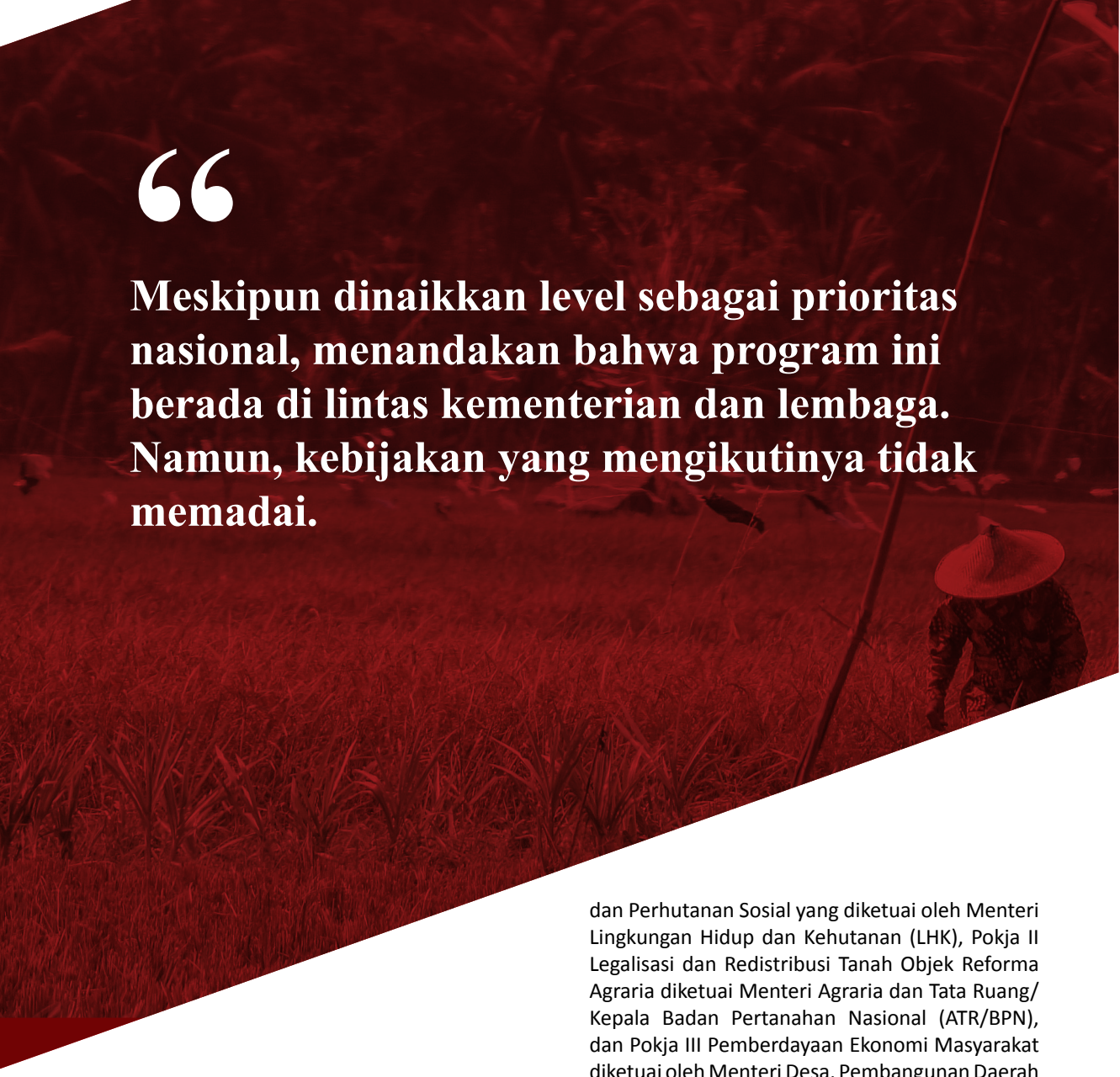
Selain dua kementerian tersebut, di Kementerian Desa PDTT juga dibentuk pokja reforma agraria. Fungsi utamanya diharapkan turut memastikan bahwa redistribusi tanah akan diikuti oleh program pendukung untuk meningkatkan kesejahteraan penerima manfaat di desa-desa melalui implementasi dana desa. Dalam hal ini, UU Desa diarahkan menjadi pintu masuk untuk memastikan bahwa penerima manfaat redistribusi akan mendapatkan beberapa program pendukung seperti penguatan koperasi, bibit, pupuk, dan sebagainya. Selain itu, diharapkan dapat bersinergi dengan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes).

B.1 Stagnasi Kelembagaan RA

Meskipun dinaikkan level sebagai prioritas nasional, menandakan bahwa program ini berada di lintas kementerian dan lembaga. Namun, kebijakan yang mengikutinya tidak sepenuhnya cukup. Karena itu, seperti telah dijelaskan di atas, pemerintah melalui Kemenko Perekonomian



Gambar 8 : Buku Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016 - 2019, Buku KSP tentang Arahan Pelaksanaan Reforma Agraria, dan SK Kemenko Perekonomian tentang Pembentukan Tim Reforma Agraria`



Meskipun dinaikkan level sebagai prioritas nasional, menandakan bahwa program ini berada di lintas kementerian dan lembaga. Namun, kebijakan yang mengikutinya tidak memadai.

mengesahkan Permen No.73/2017 tentang Tim Reforma Agraria guna mengakselerasi implementasi reforma agraria. Seluruh proses implementasi harapannya akan dikoordinasikan melalui Tim ini.

Meski secara substansi belum mampu menjawab sepenuhnya, kewenangannya tentu masih jauh apabila dibandingkan dengan usulan masyarakat mengenai badan yang otoritatif langsung di bawah presiden (disebut BORA). Namun terbitnya Permen tersebut menjadi terobosan di tengah ketiadaan regulasi.

Secara struktur, Menko Perekonomian menjadi ketua yang membawahi tiga kelompok kerja (Pokja), yakni Pokja I Pelepasan Kawasan Hutan dan Perhutanan Sosial yang diketuai oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK), Pokja II Legalisasi dan Redistribusi Tanah Objek Reforma Agraria diketuai Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), dan Pokja III Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat diketuai oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Desa dan PDTT).

Setiap pokja di kementerian telah melibatkan organisasi masyarakat sipil dan organisasi tani dalam Sekretariat Bersama (Sekber) yang berkantor di masing-masing Kementerian. Seluruh perkembangan pelaksanaan reforma agraria akan dibahas bersama dalam sekber, sekaligus menerima masukan dari masyarakat. Beberapa Direktorat Jenderal di kementerian terkait yang telah ditunjuk dalam tim menyelenggarakan pertemuan rutin di Sekber dengan organisasi masyarakat sipil untuk terus mematangkan proses pelaksanaan reforma agraria.

Tugas utama dari tim Reforma Agraria antara lain koordinasi dan sinkronisasi perumusan hingga pelaksanaan reforma agraria; pengendalian dan pemantauan pelaksanaan kebijakan reforma agraria; evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kebijakan. Dengan kata lain, hampir seluruh tahap dari pelaksanaan reforma agraria menjadi tanggung jawab dari tim tersebut.

Sejauh ini ketiga Pokja tersebut masih jalan sendiri-sendiri. Pokja III di bawah Kemendes tidak terdengar gaungnya untuk mengintegrasikan programnya dengan kerja-kerja reforma agraria

Setelah hampir satu tahun Peraturan Kemenko Perekonomian ini, dapat disimpulkan bahwa telah terjadi stagnasi kelembagaan dalam mempercepat reforma agraria. Ia tidak cukup ditempelkan dalam sebuah Pokja di tingkat kementerian, yang pada praktiknya tidak dapat mengkoordinasikan lintas struktur dalam organisasi kementerian.

B. 2. Tantangan Bersinergi dengan Pemerintah Daerah

Kerja-kerja Tim Reforma Agraria selama ini masih kerap terganjal dengan persoalan mekanisme monitoring pelaksanaan hingga ke tingkat daerah. Bagaimana memastikan apa yang telah disepakati dan direncanakan di tingkat pusat mampu ditindaklanjuti oleh dinas terkait di daerah. Selama ini, birokrasi di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota masih belum selaras, bahkan sebagian belum mengetahui terkait dengan implementasi reforma agraria. Sehingga, pembahasan dalam Sekber di tingkat Kementerian (pusat) belum mampu diterjemahkan dengan baik hingga ke tingkat terbawah.

Di tingkat daerah, telah terdapat beberapa inisiatif yang dilakukan oleh Bupati untuk mendorong percepatan imeplementasi reforma agraria, salah satunya di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah. Bupati Sigi telah menempatkan reforma agraria menjadi prioritas kerja di daerah melalui proses penerjemahan dan penyelarasan dengan visi misi dan rencana pembangunan daerah hingga tahun 2022. Tak hanya itu, Bupati Sigi juga melibatkan secara langsung organisasi masyarakat sipil dan organisasi tani pada setiap tahap implementasi. Hingga tahun 2017, Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi telah menginventarisir serta menyerahkan lokasi-lokasi TORA pada kementerian terkait. Pelatihan terkait reforma agraria dan pemetaan partisipatif juga telah dilakukan bagi seluruh jajaran pemerintah hingga ke pemerintah desa. Inisiasi yang kurang lebih sama di tingkat kabupaten juga didorong masyarakat di beberapa daerah, seperti Musi Banyu Asin dan Minahasa.

Perkembangan implementasi tersebut layak diapresiasi. Namun masih terdapat beberapa kelemahan, terutama dalam konteks regulasi,



Gambar 9: Workhop Persiapan Reforma Agraria di Sulawesi Tengah Antara KLHK, K ATR/BPN, KSP dan KPA



Gambar 10: Perwakilan Kabupaten Sigi Menyerahkan Data RA ke Kementrian ATR/BPN

serta proses penetapan subjek dan objek yang sesuai tujuan reforma agraria. Secara regulasi, Jokowi belum juga mengesahkan Rancangan Peraturan Presiden tentang Reforma Agraria yang diharapkan mampu menjadi payung berbagai regulasi turunan dalam pelaksanaan reforma agraria. Kemudian, dalam proses penetapan subjek dan objek dari reforma agraria yang masih cenderung *top-down* dan berpotensi salah sasaran.

B.3. Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) Minus Tujuan

Sebuah reforma agraria sekurang-kurangnya bertujuan untuk beberapa hal mendasar: (1). Mengurangi ketimpangan pemilikan dan pengusahaan agraria khususnya tanah; (2) Menyelesaikan konflik agraria dengan menghadirkan keadilan di dalamnya; (3) Menciptakan sumber kesejahteraan dan peningkatan produktifitas rakyat pedesaan dan pertanian; (4) Menghubungkan hubungan ekonomi dan social desa-kota, pertanian-industri dalam relasi yang menguatkan; (5) Keberlanjutan lingkungan hidup yang lestari.

Karena tujuan-tujuan tersebut, penetapan subjek dan objek reforma agraria jadi salah satu tahap krusial yang menentukan kesuksesan implementasi reforma agraria. Sebab, jika pada tahap ini terjadi kesalahan maka akan membuka peluang kegagalan implementasi RA. Pengalaman dari negara lain, jalan keluar daeri persoalan ini adalah membuka partisipasi dari gerakan masyarakat sipil yang konsisten memperjuangkan reforma agraria.

Reforma Agraria yang hendak diterapkan oleh pemerintahan Jokowi memang terbilang unik. Pelaksanaannya menggunakan UU 41/1999 tentang Kehutanan sebagai sandaran utama. Ini dikarenakan 63 persen wilayah darat Indonesia diklaim sebagai kawasan hutan. Padahal klaim tersebut sebagian besar belum tentu legal dan *legitimate* karena proses pengukuhan kawasan belum dilakukan. Karena menggunakan UU Kehutanan, dari 9 juta hektar rencana distribusi tanah seluas 4.5 juta hektar berada dalam yurisdiksi Kementerian LHK. Sementara, target pembagian tanah melalui ATR/BPN-RI hanya 400 ribu hektar saja, selebihnya untuk BPN adalah kerja sertifikasi tanah seluas 4.5 juta hektar.

Dengan menggunakan UU Kehutanan, maka jalur yang dilakukan adalah pelepasan kawasan hutan. Sebagaimana diketahui, proses pelepasan kawasan ditentukan oleh: status kawasan hutan yang bisa dilepaskan, luasan status kawasan hutan di daerah, usulan perubahan tata ruang pemerintah daerah, dan penyiapan masyarakat penerima.

Sayangnya sistem di KLHK untuk pelepasan semacam ini belum terbangun. Selama lebih satu dekade ke belakang dalam periode kekuasaan sebelumnya, dari 7.5 juta hektar hutan yang



Gambar 11: Sekjend KPA secara simbolis menyerahkan Data LPRA Tahap I Region Sumatera kepada Kementrian ATR/ BPN dan Kementrian LHK di Medan, Sumatera Utara

dilepaskan, 90 persennya diperuntukkan kepada perusahaan perkebunan. Karena menggunakan kriteria UU Kehutanan, mekanisme penetapan TORA cenderung dilakukan secara *top-down* berdasarkan kriteria yang tersedia.

Penetapan TORA Kawasan Hutan telah tertuang melalui Keputusan Menteri LHK No. SK 180/ MENLHK/SETJEN/KUM.1/4/2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) yang menyasar sedikitnya tanah sejumlah 4.853.549 hektar (per November 2017) untuk masuk dalam skema pelepasan kawasan hutan.

Dalam melakukan Penetapan TORA Kawasan Hutan, terluas berada di Provinsi Kalimantan Tengah, Papua dan Riau. Di Provinsi Kalimantan Tengah mencapai angka 984.016 Ha. Sementara itu, tidak ada alokasi bagi Jawa, Bali dan Lampung karena alasan kawasan hutan kurang dari 30% menurut tafsir sepihak pemerintah tentang UU 41/1999.

Lebih menyedihkan, Kementerian ATR belum melakukan proses inventarisasi untuk alokasi TORA seluas 0,4 juta hektar, yang berasal dari HGU habis serta tanah terlantar. Fokus kerja Kementerian ATR lebih pada legalisasi aset atau sertifikasi pada tanah-tanah.

Rencananya, indikatif TORA yang telah ditetapkan oleh dua Kementerian tersebut akan terus diperbarui secara berkala, sebagaimana disebutkan dalam Kepmen LHK bahwa seluruh data terkait TORA akan terus diperbarui setiap 6 bulan, termasuk dengan mempertimbangkan usulan-usulan dari masyarakat. Sementara, Kementerian ATR melakukan pembaruan data secara berkala melalui Sekber menunggu usulan dari masyarakat. Namun, sejauh ini apa yang telah diinventarisasi oleh dua kementerian tersebut cenderung tidak menyasar tanah-tanah masyarakat yang terlibat konflik, melainkan tanah yang *clean and clear,* atau bahkan *fresh land.*

Sisi lain yang menjadi catatan laporan kemajuan reforma agraria tahun 2017 adalah implementasi redistribusi TORA yang minim. Tercatat, sejak reforma agraria menjadi prioritas nasional, Kementerian LHK meredistribusi TORA seluas 707.346 (Kementerian LHK, 2017). Senada, Kementerian ATR meredistribusi tanah seluas 185.958 hektar, sementara untuk legalisasi seluas 1.189.349 hektar (Kementerian ATR, 2017). Angka ini tentu masih jauh dari target 9 juta hektar yang dikejar hingga 2019.

Penentuan subjek dan objek haruslah bersandarkan pada tujuan-tujuan reforma

agraria dan dilakukan secara partisipatif dengan masyarakat. Tanpa pelibatan aktif masyarakat di bawah, tak heran jika pergerakan reforma agraria *ala* Jokowi jalan bak siput.

Jalan LPRA

Sebagai jalan keluar sekaligus kritik atas mekanisme selama ini, KPA memberikan usulan Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA), yang berasal dari anggota-anggota KPA di berbagai daerah dan terlibat konflik. Sepanjang tahun 2017, KPA meluruskan TORA pemerintah yang bersifat top-down melalui sistem LPRA, yang partisipatif dan kuat dari sisi modal sosial. LPRA merupakan data yang telah diproses dan diverifikasi dalam sistem pengumpulan dan registrasi data, mulai dari penyeragaman format di seluruh daerah, kesesuaian lokasi dengan tujuan-tujuan pokok reforma agraria, keberadaan dan pemeriksaan status organisasi tani, kesiapan subjek dan objek di lokasi hingga perencanaan pengembangan ekonomi dan produksinya ke depan. LPRA adalah lokasi-lokasi yang sejak awal menginginkan dan konsisten memperjuangkan reforma agraria.

Di akhir tahun 2017, Dari potensi lokasi seluas 1,4 juta hektar, KPA bersama anggota serikatnya telah mengkonsolidasikan sejumlah 646.765 hektar dengan 140.526 penggarap. Berasal dari 430 lokasi (kampung/lintas kampung/desa) yang diusulkan oleh 77 organisasi tani. Seluruh data LPRA Tahap I ini telah diserahkan pada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kantor Staf Presiden. Begitu pula penyerahan ke pemerintah di tingkat provinsi dan kabupaten.

Proses pembahasan atas LPRA masih terus berlangsung melalui Sekber RA di dua kementerian tersebut. Baru 10 lokasi LPRA yang ditetapkan Kementerian ATR/BPN dengan status 'dapat ditindaklanjuti'. Di Kementerian LHK belum ada perkembangan berarti, kecuali upaya pemutakhiran data TORA atas usulan LPRA, meski ini pun belum jelas lokasi-lokasi mana yang masuk pemutakhiran ini.

Prosesnya memang sangat lambat di kementerian-kementerian terkait, jika mengingat waktu yang tidak lagi lama.

C. Menjawab Stagnasi Kelembagaan dan Meluruskan Reforma Agraria

Menurut Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), ada beberapa langkah-langkah yang harus dilakukan Presiden dalam menjawab stagnasi kelembagaan, kelambanan proses sekaligus meluruskan kebijakan reforma agraria agar sesuai dengan tujuan-tujuannya adalah dengan menandatangani Peraturan Presiden tentang



Gambar 12: Lokakarya Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria Region Jawa-Bali yang diselenggarakan oleh KPA dan KSP. Acara ini diakhiri dengan penyerahan Data LPRA Tahap I Jawa – Bali.

Reforma Agraria dengan beberapa substansi pokok:

1. Menetapkan tujuan reforma agraria, yaitu: (a) Mengurangi ketimpangan pemilikan dan penguasaan agraria khususnya tanah; (b) Menyelesaikan konflik agraria dengan menghadirkan keadilan di dalamnya; (c) Menciptakan sumber kesejahteraan dan peningkatan produktifitas rakyat pedesaan dan pertanian; (d) Menghubungkan relasi ekonomi dan sosial desa-kota, pertanian-industri dalam relasi yang saling menguatkan; dan (e) Keberlanjutan lingkungan hidup yang lestari.
2. Menetapkan tata cara penetapan tanah objek reforma agraria dan penetapan subjek reforma agraria yang selaras dengan tujuan-tujuan di atas. Penerima manfaat tanah reforma agraria adalah buruh tani, tani gurem, masyarakat adat, nelayan, pemuda dan perempuan yang bertempat tinggal di lokasi TORA. Tak hanya individu, penerima manfaat juga dapat berbentuk koperasi usaha. Batasan maksimum dan minimum dari tanah redistribusi juga penting diatur. Hal ini merupakan bentuk pencegahan lahirnya ketimpangan baru, sekaligus menjadi jalan bagi transformasi ekonomi dan sosial masyarakat.
3. Memastikan adanya terobosan hukum dan diskresi agar operasi reforma agraria dapat bekerja di wilayah-wilayah konflik agraria terkait asset negara (tanah BUMN/PTPN), Perhutani, kawasan hutan yang penting dilepaskan, tanah terlantar dan HGU-HGU bermasalah. Termasuk mampu memangkas tanah-tanah yang dimonopoli oleh badan usaha besar.



4. Terkait kelembagaan, pemerintah dimandatkan untuk membentuk Badan Otorita Reforma Agraria (BORA) atau dengan nama lain, seperti Dewan Reforma Agraria Nasional (DRAN) di tingkat pusat dan Dewan Reforma Agraria Provinsi (DRAP) di tingkat Provinsi dan Dewan Reforma Agraria Kabupaten/Kota (DRAK) di tingkat kabupaten/kota.

5. Diketuai langsung oleh Presiden, DRAN akan beranggotakan berbagai kementerian dan lembaga serta perwakilan masyarakat sipil, yang terkait dengan implementasi reforma agraria. Sementara DRAP dan DRAK akan dipimpin langsung oleh kepala daerahnya masing-masing dengan melibatkan unsur-unsur SKPD terkait. Perwakilan masyarakat dan akademisi juga akan menjadi salah satu komposisi dalam struktur tersebut.

6. Tugas utama dari DRAN, DRAP dan DRAK adalah merumuskan, memonitor dan mengevaluasi kebijakan reforma agraria. Sementara, fungsinya antara lain perumusan kebijakan reforma agraria, fasilitasi penyelesaian konflik lintas sektor, penanganan konflik dengan mediasi, koordinasi dan sinkronisasi program reforma dengan program lain.

Harapannya dengan subtansi yang demikian, akan mampu menjawab persoalan lambatnya implementasi reforma agraria selama ini. Maka, rancangan Perpres Reforma Agraria harus segera disahkan sebagai payung pelaksanaan reforma agraria pemerintah sekarang.



> **Untuk agenda besar reforma agraria, pemerintah dimandatkan untuk membentuk Badan Otorita Reforma Agraria (BORA) atau Dewan Reforma Agraria Nasional (DRAN), yang dipimpin langsung oleh presiden**



BAB III
Monitoring Kebijakan Agraria 2017

A. **Kebijakan Kontra Reforma Agraria Terus Bermunculan**

Salah satu hambatan reforma agraria adalah aturan hukum yang menghambat pelaksanaan dan juga hukum yang semakin memudahkan sumber daya alam dan sumber-sumber agraria kepada investor sehingga semakin memperlebar ketimpangan. Berikut catatan monitoring kebijakan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) 2017 terkait dengan munculnya kebijakan anti reforma agraria.

A.1 RUU Pertanahan Tanpa Visi Kerakyatan

Tanggal 22 November 2017 diselenggarakan Rapat Kerja antara Komisi II DPR dengan Kementerian terkait untuk membahas RUU Pertanahan, sekaligus penyerahan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang telah disusun oleh Kementerian ATR/ BPN, Kemendagri, Kemenkum HAM dan Kementerian PUPR. Secara substansi, DIM masih menyimpan beberapa persoalan pokok, beberapa diantaranya: Belum jelasnya prioritas hak atas tanah, termasuk masalah hak guna usaha (HGU) yang banyak menimbulkan konflik agraria, belum ada upaya transformasi HGU yang dimonopoli badan usaha skala besar, monokultur dan berbasis komoditas ke perkebunan berbasis kerakyatan; Masalah dualisme pendaftaran tanah yang cenderung administratif belaka dan "bias non-hutan", sehingga ranah RUU tidak akan berlaku di atas kawasan hutan menandakan tidak ada visi ketunggalan administrasi dalam sistem pendaftaran tanah nasional; Penyelesaian konflik masih sektoral dan legalistik semata; dan Belum selarasnya pengaturan reforma agraria dengan amanat UUPA 1960.

RUU Pertanahan masuk kembali dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2018. Sebagai operasionalisasi dari UUPA 1960, *bukan menggantikan*, RUU Pertanahan

seharusnya mengandung beberapa aspek pokok berikut; menjadi landasan hukum pelaksanaan Reforma Agraria sejati; menjamin adanya penyelesaian konflik agraria yang lintas sektor dan berkeadilan, sebagai upaya korektif atas ijin/hak yang dikeluarkan pejabat publik dan telah menimbulkan konflik dengan masyarakat; menghentikan sektoralisme administrasi pertanahan, melainkan mendorong administrasi yang tunggal (satu pintu) di bidang pertanahan, hutan maupun non-hutan; pendaftaran tanah yang diamanatkan untuk memeriksa ketimpangan struktur agraria serta maladministrasi yang terjadi (pendaftaran positif/aktif); Menjamin pengakuan wilayah masyarakat adat; Prioritas hak atas tanah, termasuk HGU bagi petani, masyarakat adat, masyarakat pesisir (nelayan), perempuan dan kelompok masyarakat miskin lainnya; menjamin keberlanjutan lingkungan hidup.

Belum lagi niatan pemerintah menjadikan RUU Pertanahan sebagai cantolan landasan hukum untuk menjalankan gagasan bank tanah bagi cadangan tanah untuk kepentingan investasi dan pembangunan infrastruktur. Rencana Bank Tanah atau BATANAS semakin kontradiktif dengan tujuan reforma agraria, semakin jauh dari visi kerakyatan para pendiri bangsa yang tertuang dalam UUPA 1960. Jika demikian, RUU ini patut diberi tanda lampu merah.

Agar tak menambah karut marut kebijakan agraria, RUU Pertanahan harus diorientasikan untuk menjawab krisis-krisis agraria kronis di lapangan, yakni ketimpangan struktur, konflik agraria dan *overlapped* klaim, serta dualisme sistem pertanahan. Ada ribuan konflik agraria struktural dan kronis menunggu diselesaikan secara tuntas oleh RUU ini. Akan tetapi, jika DPR dan pemerintah tetap bertahan dengan substansi sebagaimana terutang dalam DIM dari Pemerintah, maka pembahasan RUU ini sebaiknya dihentikan, karena hanya akan menambah masalah sektoralisme dan kontradiksi perundang-undangan terkait pengurusan sumber-sumber agraria.

“Apakah perkebunan kelapa sawit belum cukup kuat mencengkeram monopoli atas tanah Indonesia, sehingga satu komoditi ini butuh dibuatkan UU khusus?

A.2 RUU Perkelapasawitan

Cukup aneh DPR RI begitu getol membahas RUU ini di saat pemerintah memberlakukan moratorium perizinan sawit. Bahkan, Mensesneg secara langsung pernah menyurati Menteri Pertanian untuk menghentikan pembahasan RUU Perkelapasawitan mempertimbangkan usulan dan pandangan kritis sejumlah masyarakat. Apakah bisnis komoditas kelapa sawit masih belum cukup kuat mencengkram monopoli atas tanah di Indonesia, sehingga satu komoditas ini butuh dibuatkan UU khusus?

Setelah mengalami beberapa babak penolakan, baik yang disuarakan oleh Pemerintah maupun koalisi masyarakat sipil, RUU Perkelapasawitan kembali masuk dalam prolegnas tahun 2018. Pemerintah melalui beberapa menteri menyatakan bahwa RUU Perkelapasawitan tidak mendesak dan tidak memiliki alasan kuat untuk disahkan. Selain itu, substansi dalam bab dan pasal banyak mengulang yang telah diatur dalam UU Nomor 39 tahun 2014 tentang Perkebunan. Pandangan kritis ini juga disampaikan organisasi masyarakat sipil.

Secara umum apa yang diatur oleh RUU Perkelapasawitan cenderung mengartikulasikan kepentingan pengusaha. Sebaliknya, minim mengatur soal petani mandiri maupun petani plasma. Ini tercermin dari banyaknya bab yang mengatur kemudahan usaha dan investasi, seperti pengurangan pajak dan bea masuk. Kemudian, peluang ekspansi monopoli atas tanah terbuka, karena tidak ada pembatasan maksimum HGU dari perusahaan atau kelompok perusahaan.

Meski pembahasan RUU Perkelapasawitan sangat tak relevan dan kontradiktif dalam situasi ketimpangan struktur agraria saat ini, namun seolah terus dipaksakan dan *bisa* leluasa masuk ke lingkar kekuasaan DPR RI. Karenanya, pembahasan kembali RUU ini mencerminkan kuatnya pertemuan kepentingan kelompok investor dan pemodal besar dengan elite bisnis yang bersarang di dalam lingkaran kekuasaan parlemen kita. Di titik ini, masuknya RUU Perkelapasawitan ke dalam Prolegnas 2018 layak dan patut dihentikan.

A.3. Rencana BATANAS Berpotensi Gagalkan Realisasi Reforma Agraria

Dalam banyak kesempatan pemerintah menunjukkan niat politik yang kuat untuk membentuk Bank Tanah. Presiden, Kementerian ATR dan Kementerian Keuangan secara tegas menyatakan bahwa pendirian bank tanah mendesak di Indonesia. Konon 11 triliun siap digelontorkan pemerintah untuk pembentukkannya. Tujuan utama dari bank tanah antara lain untuk menjawab kebutuhan pemerintah atas tanah bagi pembangunan infrastruktur, energi dan program pembangunan lainnya. Di tahun 2017 upaya ini semakin nyata dan mengkristal. Niatan membentuk **Bank Tanah** kemudian dikonseptualisasikan Kementerian ATR/BPN RI secara matang melalui apa yang disebut **Badan Pengelola dan Penyedia Tanah Nasional disingkat BATANAS.** Kementerian ATR/BPN telah merancang rancangan peraturan pemerintah (RPP) mengenai badan ini.

Rencana pembentukan bank tanah *ala* Indonesia ini mendasarkan pada argumentasi utama bahwa masalah pertanahan di Indonesia saat ini masih menjadi penghambat pembangunan. Seperti masalah keterbatasan tanah, ketimpangan kepemilikan tanah, tanah menjadi obyek spekulan menyebabkan harga tanah tak dapat dikendalikan, dan banyaknya potensi *idle land* (tanah terlantar) yang belum dioptimalkan. Sementara, pemerintah membutuhkan tanah yang luas untuk kepentingan pembangunan proyek strategis nasional (PSN), pengembangan kota baru, dan kebutuhan penyediaan tanah untuk memfasilitasi investasi dalam meningkatkan pertumbuhan prekonomian.

Dasar-dasar pembentukan BATANAS dan sumber tanahnya terasa sumbang, sekaligus "tumpang tindih" dengan dasar-dasar urgensi reforma agraria. Sungguh kontroversial mengingat tanah obyek reforma agraria (TORA) seluas 0,4 juta hektar yang berasal dari HGU terlantar dan *expired* yang menjadi target RPJMN, justru sekarang hendak diorientasikan untuk pembangunan proyek strategis nasional (PSN), pengembangan kota baru, dan kebutuhan penyediaan tanah untuk

> **Terjadi upaya "pemindahan alokasi TORA" untuk merealisasikan ide Bank Tanah (BATANAS) bagi pembangunan infrastruktur dan investasi**

memfasilitasi investasi dalam meningkatkan pertumbuhan prekonomian.

Di tengah mandegnya realisasi reforma agraria, khususnya yang berasal dari tanah terlantar dan HGU bermasalah. Di tengah misteri data obyek RA seluas 0,4 juta hektar yang hingga saat ini tidak juga kunjung dibuka pemerintah, justru kementerian agraria sebagai *leading sector* yang harusnya mensukseskan reforma agraria Jokowi, seperti hendak menggagalkan prioritas nasional reforma agraria. Dalam konsepnya, bank tanah versi Indonesia ini berbicara obyek tanah yang sama dengan kepentingan reforma agraria, tetapi jelas untuk misi dan tujuan yang berseberangan. Terjadi upaya "pemindahan alokasi TORA" untuk merealisasikan ide bank tanah (BATANAS) bagi pembangunan infrastruktur dan investasi.

Pertanyaannya, apakah Presiden Jokowi menyadari situasi ini? Sulit dipercaya secara nalar, jika rencana bank tanah ini tidak diketahui pihak Istana. Kenyataannya bahwa justru pemerintah hendak mengoptimalkan tanah terlantar untuk kebutuhan investasi dan proyek infrastrukur, sementara hingga saat ini belum juga "pecah telor" reforma agraria melalui skema redistribusi tanah (dari sumber tanah terlantar dan pelepasan kawasan hutan). Nampak di tahun 2017 Presiden cukup puas dengan seremonial bagi-bagi sertipikat tanah. *Padahal* di masa SBY sudah jelas kegagalannya, adalah menyempitkan tujuan dan prinsip besar reforma agraria menjadi acara sertipikasi tanah.

Gagasan bank tanah sebenarnya bukan hal baru, sejak awal tahun 1990an telah dibahas oleh akademisi dan praktisi mengenai konsep dan pelaksanaan dari bank tanah bagi Indonesia. Beberapa negara seperti Amerika Serikat, Belanda, Filipina, Brazil, Korea Selatan juga mengimplementasikan bank tanah sesuai dengan kondisi dan kepentingan negara masing-masing.

Bagi Indonesia, pendirian bank tanah bertentangan dengan prinsip-prinsip UUPA 1960 sebagai payung hukum pokok bagi pengelolaan sumber agraria berkeadilan, termasuk pertanahan. Namun pemerintah bersikukuh, dan baru-baru ini telah memasukkannya ke dalam substansi RUU Pertanahan. Inilah penyusupan konten regulasi yang *sekali lagi* telah mementahkan substansi RUU yang telah panjang dibahas. Kini substansi RUU dan DIM-nya menuai kembali kritik dan kekhawatiran di kalangan masyarakat sipil. Selama ini RUU Pertanahan terus diarahkan sebagai UU operasional dari nilai-nilai UUPA 1960 di bidang pertanahan. Sementara prinsip dan tujuan Bank Tanah *ala* Indonesia jelas melanggar prinsip UUPA itu sendiri yang menjungjung tinggi nilai keadilan dan kerakyatan. Secara nyata tujuan pembentukannya menafikan situasi agraria nasional yang kronis dan timpang, karena lebih diorientasikan untuk kepentingan investasi dan swasta.

Ambisi pemebentukkan Bank Tanah karena alasan proses pengadaan tanah yang sangat mahal dan lambat, justru memperlihatkan bahwa pemerintah tidak mempunyai skema yang utuh mengenai pengaturan dan pengendalian harga tanah, termasuk

absennya sanksi berat kepada para spekulan tanah. Para "pemain tanah" ini dibiarkan menjamur dalam proses-proses pengadaan tanah dan pembebasan lahan warga. Semua diserahkan kepada mekanisme pasar di tengah ketidaktaatan para aktor terkait kepada tata ruang dan prosedur regulasi yang ada.

Jalan Keluar Hambatan Pengadaan Tanah

Proses pengadaan tanah untuk kepentingan proyek strategis telah cukup diatur oleh UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum. Prosedural dan tahapan pengadaan tanah menurut UU ini harus juga dipahami kepolisian, sehingga tak mudah dijadikan alat oleh pemda dan kelompok investor untuk menggusur paksa, apalagi menangkapi warga yang berusaha mempertahankan kampung dan garapannya. Konstitusi Indonesia dan UU tersebut melindungi hak dan posisi keberatan dari warga terdampak.

Patut dicatat bahwa terhambatnya proses pengadaan tanah dan spekulasi harga tanah yang tinggi, justru karena rencana, sosialisasi maket-plan dan proses serta tahapan pengadaan tanah dan pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur tidak transparan sejak awal. Dalam banyak kasus, prosesnya sarat dengan perilaku manipulatif memanfaatkan ketidakpahaman warga, sekaligus sikap pengabaian hak-hak mendasar warga Negara. Pembiaran perilaku manipulatif dan koruptif aparat dalam proses pengadaan tanah ini, lalu "tabrak-lari" atas tahapan prosedural yang ada, abai soal-soal tranparansi dan akuntabilitas penetapan obyek tanah, hingga proses penetapan ganti kerugian yang kerap dilakukan sepihak, memaksakan dan mengancam. Inilah masalah mendasar sesungguhnya, bukan karena ketiadaan bank tanah.

Selain itu, ketika proses pengadaan tanah mendapatkan perlawanan dari masyarakat, ketimbang mendorong proses mediasi yang memamadai, terdapat ketergantungan pemerintah pada pilihan pengerahan mesin aparat kepolisian dan satpol PP, hingga preman, yang kerap represif di banyak lokasi pengadaan tanah dan pembangunan proyek infrastruktur/investasi. Hingga langkah ini makin memperkeruh konflik agraria dan menimbulkan jatuhnya korban kekerasan akibat memaksakan penggusuran.

Oleh karenanya, tanpa pembentukan lembaga baru ini, proses pengadaan tanah untuk kepentingan proyek strategis dapat dijalankan cukup dengan mentaati prosedur UU Pengadaan Tanah, beserta UU lainnya dan regulasi turunannya yang terkait – seperti UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, UU Perlindungan Petani.

Tanah berfungsi sosial, penghindaran cara-cara penghisapan dan intimidatif, serta prioritas tanah bagi kelompok penggarap dalam UUPA 1960 seharusnya cukup dijadikan sandaran dalam setiap proses pembangunan, agar aspek keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat tetap dihormati. Jika prinsip-prinsip tersebut ditaati para pihak, jika prosedural serta tahapan UU Pengadaan Tanah untuk alokasi kepentingan investasi dipatuhi secara ketat dan dijalankan secara transparan, akuntabel oleh pemerintah pusat, pemda, pemerintah desa, dan pemegang proyek, maka masalah-masalah pertanahan yang dirisaukan pemerintahan Jokowi di awal niscaya tak lagi jadi penghambat proyek pembangunan.

Ke depan, di tengah kuatnya kepentingan investasi yang bersifat lapar tanah, kepolisian harus bijak dan matang, dengan melakukan investigasi terlebih dahulu sebelum digiring masuk ke area konflik penolakan warga atas proyek pembangunan. Netralitas aparat kepolisian, maupun tentara harus lebih dikedepankan dalam menangani situasi konflik agraria bersifat struktural semacam ini.

Dengan begitu, dasar-dasar pembentukkan BATANAS tak relevant dalam situasi sekarang. Tak perlu menuai lagi daftar masalah pertanahan dengan menciptakan badan baru ini. Prioritaskan *saja* obyek tanah terlantar, HGU habis dan bermasalah bermasalah bagi pelaksanaan reforma agraria dan penyelesaian ribuan konflik agrarian di sektor perkebunan, bagi pemenuhan hak

petani gurem dan tunakisma *(landless),* sebagaimana dijanjikan Presiden.

B. Kebijakan Baru Penuh Kontroversi, Kebijakan Positif Minus Realisasi

B.1 Perpres No. 88 Tahun 2017

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 88 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan dimaksudkan sebagai penguatan regulasi dari Peraturan Bersama (Perber) Menteri Kehutanan, Kepala BPN RI, Menteri PU dan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah yang Berada Dalam Kawasan Hutan pada tahun 2014 lalu. Selain sebagai jalan keluar masalah ego-sektoral antara Kementerian LHK dan Kementerian ATR/BPN, harapannya juga, dengan ditingkatkan statusnya menjadi Perpres maka peluang masyarakat untuk menyelesaian konflik agraria di sektor kehutanan akan lebih luas dan efektif. Namun, harapan tersebut justru makin menguap di rahun 2017. Status hukum peraturan ini naik, namun jawaban yang hendak diurai menjadi mengecil, dan (lagi-lagi) mengandung sejumlah kontoversi.

Seperti diketahui, implementasi Perber 4 Menteri selama ini menemui jalan buntu, terutama saat pemerintah pusat dan daerah enggan atau abai untuk melaksanakannya. Pembentukan tim IP4T sebagaimana diatur dalam Perber bergantung pada kehendak (*will*) kepala daerah. Sebagian kepala daerah yang tidak memiliki itikad tidak akan menindaklanjuti secara serius dan otomatis. Selain masalah di tingkat pusat, dimana ego sektoral antar kementerian yang menandatangani Perber juga menjadi persoalan lain.

Melalui Perpres diharapkan mampu menerobos kebuntuan tersebut. Secara substansi, seolah Perpres tidak berbeda dengan Perber 4 Menteri dan dipromosikan lebih kuat sebagai jalan keluar masalah agraria yang kronis di sektor kehutanan. Dalam perpres, kelembagaan dirubah menjadi Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Percepatan PPTKH) yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan beranggotakan Kementerian LHK, Kementerian ATR, Kemendagri, KSP dan Sekretaris Kabinet. Secara teknis, dibentuk Tim Pelaksana PPTKH yang diisi oleh Direktorat Jenderal yang relevan di Kementerian tersebut. Di tingkat provinsi dibentuk Tim Inver PTKH yang diketuai langsung oleh Kepala Dinas terkait Kehutanan yang bertugas untuk menerima usulan dari Bupati atau Walikota terkait dengan tanah kawasan hutan yang berkonflik. Tim Inver juga berkewajiban untuk memeriksa langsung ke lapangan atas usulan-usulan tersebut.

Terdapat 4 skema penyelesaian konflik dalam Perpres, antara lain pelepasan kawasan hutan, tukar-menukar kawasan hutan, hak kelola perhutanan sosial dan *resettlement*. Subjek penerimanya ialah perorangan, instansi, badan sosial/keagamaan dan masyarakat hukum adat. Skema tersebut tergantung dari batas 30% luas kawasan hutan di suatu provinsi. Jika tanah yang berkonflik telah dikuasai secara fisik minimal 20 tahun oleh masyarakat dan tidak ada gugatan dari pihak lain, maka masuk dalam skema pelepasan kawasan hutan. Tetapi, tidak berlaku di wilayah yang diklaim Kehutanan tutupan hutannya kurang atau di bawah 30%. Jika kawasan hutan kurang atau sama dengan 30% maka dilakukan skema tukar menukar. Sementara itu, penguasaan kurang dari 20 tahun akan masuk dalam skema perhutanan sosial. Jika tanah konflik berada dalam kawasan hutan lindung atau konservasi maka skema penyelesaiannya melalui *resettlement.*

Secara substansi reforma agraria ditarik dalam opsih penyelesaian Perpres. Terdapat juga pergeseran prasyarat tentang “penguasaan di atas atau kurang 20 tahun.” Sebelumnya opsih reforma agraria terdapat dalam Perber bagi tanah yang penguasaannya oleh masyarakat kurang dari 20 tahun. Kini dalam perpres penguasaan masyarakat kurang dari 20 tahun hanya diberikan jatah Perhutanan Sosial (akses kelola). Kontroversi lainnya, munculnya opsih *resettlement* di dalam Perpres 88 ini. Satu lompatan jauh ke belakang dari rezim ini.

Seolah belum cukup kemunduranya, wilayah berlaku Perpres ini ternyata hanya menyempitkan diri di kawasan-kawasan hutan yang statusnya baru ditunjuk. Sementara bagi kawasan-kawasan yang telah "terlanjur" ditata-batas dan ditetapkan sebagai kawasan hutan tidak ada harapan untuk diselesaikan melalui skema Perpres. Lalu bagaimana nasib ribuan konflik agraria di kawasan hutan yang "terlanjur" ditetapkan itu?

Di sisi lain, batas 30% kawasan hutan di provinsi menjadi salah satu penghambat reforma agraria di kehutanan, terutama di wilayah padat penduduk seperti Jawa. Perpres semakin memperkuat ekslusi Pulau Jawa, Bali dan Lampung dari skema pelepasan kawasan hutan untuk tujuan reforma agraria. Sebab klaim 30 % yang dimaksud bukanlah wilayah dengan tutupan vegetasi sesuai dengan fungsi lingkungan (ekologis). Namun, wilayah berdasarkan (status) kawasan hutan negara. Pemerintah berdalih reforma agraria sulit dilaksanakan di provinsi-provinsi seperti Jawa karena alasan kawasan hutan kurang dari 30%. Padahal, konflik dalam kawasan hutan Jawa terhitung tidak sedikit. Selain itu, skema perhutanan sosial tidak sepenuhnya bisa menjawab persoalan konflik agraria dan tumpang tindih klaim yang ada.

Banyak ketimpangan struktur agraria, ribuan lokasi konflik, kampung, desa, ladang dan sawah, kebun rakyat dan fasum-fasos masyarakat di Jawa, Bali dan Lampung yang menanti diselesaikan dan dilepaskan dari klaim kawasan hutan melalui reforma agraria. Perpres 88 bukan jawaban atas benang kusut agraria di kehutanan tersebut. Perpres Reforma Agraria yang tak kunjung ditandatangani Jokowi harus ditagih terus di tahun 2018. Memastikan pelepasan kawasan hutan untuk kepentingan reforma agraria dapat dijalankan tanpa ada penyempitan-penyempitan ruang hukum seperti yang dilakukan Perpres 88. Perpres reforma agraria memastikan adanya terobosan kebijakan yang tidak diskriminatif, menyasar semua wilayah Indonesia yang sarat ketimpangan dan konflik, lokasi dimana petani gurem dan miskin berada secara adil dan memadai. Bukan memberikan tanah sisa (yang belum/baru ditunjuk), tanah kosong tak berpenduduk, tanah di tebing curam atau di perairan sebagai alokasi TORA pelepasan kawasan hutan.

B.2 Mandegnya Realisasi Hak Komunal

Tak cukup hanya peraturan yang baik, tanpa pelaksanaannya di lapangan sesungguhnya sama dengan ketiadaan peraturan itu sendiri. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 10 tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu (Permen Hak Komunal) menjadi salah satu regulasi yang dianggap dapat mendukung pelaksanaan reforma agrarian dari sisi pemilikan dan/atau pengusahaan secara komunal (pemilikan kolektif, pemilikan bersama) Namun sayangnya di tahun 2017 minim realisasi.

Sebagai penerjemahan salah satu hak atas tanah dalam UUPA 1960, Permen tersebut hendak mengakomodir perbedaan pola hubungan masyarakat dengan tanah di berbagai kelompok/komunitas. Tak hanya bersifat individual, tapi hak atas tanah juga bisa dilekatkan pada kelompok orang. Legalisasi atau sertifikasi individual secara praktik mampu menggeser norma dan nilai kolektif masyarakat. Padahal hubungan manusia dengan sumber agraria seperti tanah seharusnya mampu memperkuat nilai-nilai dan modal sosial yang telah tertanam di sebuah kelompok masyarakat.

Hingga sekarang, Kementerian ATR/BPN belum menemukan bentuk ideal dari sertifikasi secara komunal. Dalam hasil penelitian Kementerian ATR/BPN dan Pusat Studi Agraria IPB (2017) tentang Pendaftaran Tanah Hak Komunal ditemukan beberapa aspek penting yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan hak komunal, pertama bentuk pemilikan/penguasaan tanah, kewenangan pengaturan atas tanah dan mekanisme legalisasi.

Sedikitnya terdapat 4 (empat) tipologi, pertama pemilikan bersama; kedua pemilikan individu dengan kewenangan di Kepala Adat; ketiga pemilikan bersama dengan kewenangan terbatas Kepala Adat; empat pemilikan dan



“

Batas 30% kawasan hutan di provinsi menjadi penghambat reforma agraria di kehutanan... semakin memperluas eksklusi Pulau Jawa, Bali dan lampung



pengaturan pribadi. Hak komunal harus mampu menjawab tiga tipologi pertama. Saat ini, seperti pengalaman di Tengger, Kementerian ATR menggunakan sertifikat individu yang diatur melalui peraturan desa. Kemudian, pengalaman di Kabupaten Lebak, Banten, masih menggunakan SK dari Kementerian ATR. Ke depan, harus ada bentuk legalisasi secara komunal yang pasti dan mengakomodir perbedaan tersebut.

Dalam kerangka reforma agraria implementasi hak komunal menjadi faktor pendukung yang penting untuk menjawab persoalan pengalihan hak tanah (individual) setelah redistribusi. Meski sertifikasi komunal bukan jalan terbaik atau satu-satunya pilihan, namun dapat menjadi pilihan untuk menguatkan ikatan masyarakat, serikat tani setelah proses redistribusi. Terakhir, semua usaha komunalisme atau kolektivisme tersebut harus dibarengi terus-menerus dengan penguatan organisasi rakyat, serikat petani dan organisasi masyarakat adat. Keduanya harus menjadi proses yang terintegrasi, bukan parsial.

B.3 Perhutanan Sosial Tidak Bisa Begitu Saja Disebut Reforma Agraria

Logika kebijakan yang *coba* dibangun pemerintah adalah, bahwa program perhutanan sosial yang sekarang berada di bawah payung besar kebijakan berjudul reforma agraria. Artinya PS ditempatkan sebagai bagian RA. Jika tidak mau langkah ini disebut “terjun bebas” maka ini merupakan satu pergeseran nilai reforma agraria yang mulai diarahkan melalui kebijakan 2016 lalu. Kita bandingkan dengan awalan arah kebijakan politik reforma agraria, dimulai



> **sangat *lah* penting menjadi peringatan bersama, bahwa ada banyak model dan implementasi perhutanan sosial sejak masa lalu hingga saat ini justru bertentangan dengan tujuan dan prisip dasar reforma agraria itu sendiri. Perhutanan Sosial tentu bukanlah Reforma Agraria jika diberikan masyarakat karena pemerintah enggan mengakui kesalahan masa lalu bahwa penetapan kawasan hutan telah menjarah tanah-tanah masyarakat.**

dari janji ke-5 Nawa Cita (2014) hingga kebijakannya menurut RPJMN.

Mengingat pula bahwa program PS telah ada sejak dulu di masa pemerintahan SBY. Perjalanan sejarah masa satu dekade SBY membuktikan bahwa program ini sedikit sekali menjawab masalah konflik agraria struktural dan ketimpangan yang teramat tajam di Indonesia. Kebuntuan di masa SBY *lah* yang membuat desakan RA tetap menjadi tuntutan yang tidak bisa di tawar lagi saat masa transisi berlangsung dan beralih ke era-Jokowi. Sejak masa SBY, KPA sangat tidak menganjurkan dan menghindari model-model penyelesaian yang mengukuhkan legitimasi kawasan hutan dan rezim perijinan, termasuk ragam model kemitraan yang menghisap petani, melainkan tetap mendesakkan pemerintah menjalankan reforma agraria.

Di tengah arus kritikan atas pragmatisme dan moderasi nilai-nilai reforma agraria ala Jokowi ini, bisa saja logika dan argumentasi kebijakan para elite dan *tink-tank* RA pemerintah tentang PS dapat diterima. Bahwa ia merupakan versi *soft-reform* dari reforma agraria, beralasan langkah yang paling mungkin dan realistis untuk dijalankan saat ini, dengan alasan bahwa situasi politik di rezim belum memungkinkan untuk melakukan *agrarian reform* yang *genuine*.

Bisa jadi salah satu model dari Reforma Agraria adalah Perhutanan Sosial. Namun, sangat *lah* penting menjadi peringatan bersama, bahwa ada banyak model dan implementasi perhutanan sosial sejak masa lalu hingga saat ini justru bertentangan dengan tujuan dan prisip dasar reforma agraria itu sendiri. Seperti model kemitraan dengan perusahaan kehutanan yang

mewajibkan tanaman (komoditas) tertentu, bagi hasil yang tidak adil kepada masyarakat, dan legitimasi monopoli atas tanah (hutan). Selain itu, PS tentu *lah* bukan reforma agraria jika diberikan kepada masyarakat karena pemerintah enggan mengakui kesalahan masa lalu bahwa penetapan kawasan hutan telah menjarah tanah-tanah masyarakat.

Permen LHK No. P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial mengatur terkait akses masyarakat terhadap hutan dan sumber agraria di dalamnya. Perhutanan sosial adalah akses masyarakat untuk memanfaatkan sebidang tanah dalam kawasan hutan dalam jangka waktu tertentu, yakni selama 35 tahun dengan evaluasi dilakukan 5 tahunan.

Pemerintah menargetkan 12,7 juta hektar tanah kawasan hutan yang menjadi objek perhutanan sosial. Peta Indikatif Areal Perhutanan Sosial (PIAPS) telah disusun oleh Kementerian LHK dan tersebar hampir di seluruh provinsi, termasuk di wilayah kerja Perhutani. Namun, khusus Perhutanan Sosial di wilayah Perhutani, terdapat Peraturan Menteri yang secara khusus mengatur, yaitu Permen LHK No. P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017 tentang Perhutanan Sosial di Wilayah Perum Perhutani. Dalam Permen tersebut diatur terkait dengan pemanfaatan tanah di wilayah kerja Perhutani dan sistem bagi keuntungan bersih antara penggarap dengan Perhutani.

Capaian perhutanan sosial hingga September 2017 mencapai 1.053.477 hektar. Khusus untuk Perhutanan Sosial di wilayah Perhutani belum secara efektif berjalan, bahkan terdapat penolakan dari organisasi tani yang selama ini berkonflik dengan Perhutani. Sebagaimana diketahui bahwa konflik antara organisasi tani dengan Perhutani tersebar merata di seluruh provinsi di Jawa dan hingga saat ini belum ada titik terang penyelesaiannya.

Meski Perhutanan sosial memiliki ragam bentuk seperti hutan desa, hutan kemasyarakatan (HKM), hutan tanaman rakyat (HTR), kemitraan kehutanan dan hutan adat, namun belum mampu menjawab persoalan keadilan agraria. Persoalannya terletak pada minimnya kepentingan masyarakat yang diartikulasikan dalam berbagai kebijakan kehutanan, seperti dalam penetapan tata batas. Selama ini ketidakjelasan tata batas kawasan hutan jadi sebab konflik berkepanjangan. Klaim kawasan hutan yang berdasar pada "status" kawasan era kolonial menyebabkan masyarakat yang secara faktual telah turun temurun menggarap tanah harus kalah dihadapan perusahaan negara maupun swasta. Maka, saat perhutanan sosial dijadikan solusi konflik, masyarakat harus terlebih dulu mengakui tanah yang selama ini digarapnya sesuai dengan "status" tanah dari pemerintah, bukan miliknya. Tentu ini bertolak belakang dengan semangat reforma agraria yang hendak menegaskan dan memperkuat hak penguasaan dan pemilikan masyarakat atas tanahnya.

Tidak semua penyakit agraria di kawasan hutan, termasuk di Jawa, Lampung dan Bali diberi obat perhutanan sosial. Ada lokasi-lokasi yang memang tepat untuk sekedar diberikan akses kelola. Tetapi ada banyak lokasi-lokasi yang harus diselesaikan dengan reforma agraria.

B.4. Jeratan UU P3H, Hukum Tajam ke Bawah

Persoalan kriminalisasi di sektor kehutanan telah menjadi perhatian sejak lama. Di tahun 2014 organisasi masyarakat sipil menggagas Koalisi Anti Mafia Hutan untuk merespon praktik kriminalisasi terhadap petani. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UU P3H) menjadi salah satu aturan hukum yang digunakan untuk melakukan kriminalisasi. Koalisi mencatat hingga tahun 2014 terdapat 53 warga dijerat UU P3H, 43 warga diantaranya dinyatakan bersalah dengan hukuman 18 bulan penjara.

Kondisi tak berubah hingga kini, KPA mencatat selama tahun 2017 sedikitnya 26 orang petani dan warga desa (laki-laki dan perempuan) menjadi korban kriminalisasi lewat jerat UU P3H. Kasus kriminalisasi oleh jeratan UU P3H berkaitan dengan konflik agraria masyarakat dengan pihak taman nasional, kawasan konservasi dan juga Perhutani. Mulai dari kasus tuduhan pengrusakan kawasan konservasi, penggarapan lahan Perhutani, hingga tuduhan pencurian batang pohon di

Cilacap (Sudjana, 45), hingga kasus tuduhan pencurian cacing Sonari di Sukabumi (Didin, 48). Undang-undang ini menjerat juga petani dan masyarakat adat di Lombok Timur, NTB; Sopeng, Sulawesi Selatan dan Badung, Bali. Di Lombok Timur, 6 petani yang dikriminalkan, 2 diantaranya adalah perempuan (Nabil, 40 dan Parihin, 60) dengan tuduhan menggarap lahan di kawasan taman nasional.

Meskipun UU P3H disahkan untuk menjerat individu dan/atau korporasi yang mendalangi maupun terlibat dalam praktik pengrusakan hutan, akan tetapi mengingat masih menumpuknya persoalan di sektor kehutanan yang bersifat kronis dan sistematis, justru menyebabkan implementasi UU P3H seperti instrument "tabrak lari" bagi masyarakat kelas bawah. Terutama saat UU ini diterapkan di lokasi-lokasi konflik agraria kehutanan. Pendekatan *domeinverklaring* yang kental dalam UU P3H menyebabkan masyarakat menjadi korban. Instrumen hukum sebagaimana tertuang dalam UU tersebut "sukses" menempatkan petani dan masyarakat adat sebagai "penjahat", ketimbang menjerat korporasi kakap, para pemodal besar di sektor bisnis kehutanan, yang melakukan usahanya secara illegal, manipulatif dan/atau tidak sesuai prosedural aturan perijinan usaha di kawasan hutan.

Perusahaan kehutanan juga tak jarang menggunakan UU tersebut sebagai tameng untuk melindungi kepentingan bisnisnya. Masyarakat diintimidasi dengan ancaman pidana karena dianggap melakukan penyerobotan lahan atau perusakan terhadap kawasan yang diklaim sebagai kawasan hutan. *Padahal* faktanya, banyak lokasi kejadian bukan lagi merupakan tutupan hutan, merupakan sumber penghidupan (kayu, mata-air, lahan garapan), dimana masyarakat telah tinggal puluhan tahun lamanya.

Jika kita merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, Nomor 95/PUU-XII/2014 dan Nomor 45/PUU-IX/2011 terkait dengan kawasan hutan dan masyarakat yang hidup di dalam atau sekitarnya, maka seharusnya UU P3H tidak dapat menjerat masyarakat yang telah tinggal turun temurun dan menggarap lahan di tanah tersebut.

Di tengah karut marut kebijakan dan pengelolaan kehutanan kita, UU P3H menambah rumit persoalan agraria negeri kita, ketimbang menjadi solusi dalam mengurai benang kusut konflik agraria. Sebaiknya kebijakan kehutanan ke depan tak lagi menggunakan pendekatan instrumental UU P3H, tetapi menjalankan amanat putusan MK terkait, termasuk menegaskan pemilikan tanah-tanah yang telah dikuasai dan digarap masyarakat sebagai hak masyarakat.

Jatuhnya terus menerus korban kriminalisasi UU P3H, menunjukkan bahwa pemerintah masih tidak mampu menjawab masalah struktural agraria Indonesia, yang dihadapi masyarakat kelas bawah. Kepekaan akan keadilan sosial dan masalah kronis di sektor kehutanan yang dihadapi masyarakat menjadi pertanyaan besar bagi pemerintahan Jokowi. Jika situasi ini tetap berlangsung di tahun 2018, berjatuhannya korban UU P3H di kalangan masyarakat bawah, kepercayaan publik akan menjadi pertaruhan kepemimpinan Jokowi ke depan.

B.5. Pengabaian Hak Petani dan Nelayan

Undang-undang Nomor 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Perlintan), menegaskan tanggungjawab pemerintah untuk menghormati dan memperkuat hak petani atas tanah, hingga memberikan dukungan permodalan, produksi dan pemasaran. Secara umum, terdapat tujuh kewajiban pokok pemerintah dalam UU Perlintan antara lain, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan terkait pertanian bagi petani; penyuluhan dan pendampingan berbasis nilai-nilai setempat; pengembangan sistem dan sarana pemasaran yang berpihak pada petani; jaminan luasan lahan pertanian untuk buruh tani dan petani gurem; pembiayaan dan permodalan; peningkatan akses pengetahuan; serta penguatan kelembagaan.

Meski secara substansi berpihak pada petani, namun sejak diundangkan, baik pemerintah pusat maupun daerah masih belum mampu menerjemahkan secara teknis. Selain itu juga minim intensi di lapangan untuk mewujudkan seluruh amanat dalam UU tersebut. Padahal krisis di pedesaan belum membaik, tercatat

rata-rata pemilikan lahan petani di pedesaan kurang dari 0,5 hektar, serta tingginya angka kemiskinan di pedesaan. Jika pemerintah serius melaksanakan apa yang diamanatkan tentu akan mampu menyelesaikan persoalan kesejahteraan petani.

Di sisi lain, awal tahun 2016 menjadi tonggak sejarah bagi nelayan dan masyarakat pesisir karena UU Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Petambak Garam dan Pembudidaya Ikan disahkan oleh DPR. Secara substansi, UU tersebut memandatkan pada Pemerintah untuk memenuhi hak-hak dari nelayan, mulai dari perlindungan terhadap wilayah tangkap, kepastian usaha petambak dan pembudidaya ikan, penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, jaminan keberlangsungan usaha dan sebagainya. Seperti UU Perlintan, UU Perlindungan Nelayan juga diorientasikan untuk menjawab persoalan-persoalan yang secara nyata dihadapi oleh nelayan dan masyarakat pesisir.

Sebagai negara maritim dengan melimpahnya sumber agraria perairan, Pemerintah harus mampu memaksimalkan dan terhindar dari ketergantugan impor atas hasil-hasil produksi di pesisir kelautan, seperti garam. Tak hanya itu, di tengah persoalan minimnya regenerasi nelayan dan petambak karena minim jaminan kelanjutan usaha dan kesejahteraan, momen pengesahan UU ini harus menjadi titik tolak melipatgandakan regenerasi. Pemerintah Daerah juga harus mampu menerjemahkan UU Perlindungan Nelayan secara teknis.

Pembangunan kemaritiman dan kelautan menjadi salah satu prioritas nasional dalam RKP 2017 disamping reforma agraria. Substansi UU tersebut sebetulnya selaras dengan apa yang tertuang dalam RKP dan pemerintah harus memastikan pelaksanaannya berjalan dan nelayan, petambak garam dan pembudidaya ikan menjadi penerima manfaatnya yang utama, bukan pihak lain. Namun kenyataannya, terdapat berbagai kebijakan yang bertentangan, salah satunya reklamasi Jakarta, Bali, hingga Makasar yang secara nyata justru meminggirkan kembali hak nelayan dan masyarakat pesisir dari sumber kehidupannya.

Di titik ini, kedua UU tersebut harus diselaraskan dengan implementasi reforma agraria, terutama untuk memastikan redistribusi tanah dan program pendukungnya menjamin kesejahteraan para penerima manfaat; petani dan nelayan. Mulai dari luasan minimal tanah redistribusi, dukungan produksi, akses pasar dan asuransi dalam reforma agraria harus merujuk dari kedua UU tersebut. Selain itu, kemunculan UU yang senada seperti UU Desa, harus mampu disinergikan agar memberikan manfaat secara maksimal. Bukan menjadikan desa sebagai obyek penerima proyek pembangunan dari atas, melain masyarakat desa, petani, nelayan, generasi muda desa, dimungkinkan untuk secara kolektif mendorong terjadinya corak baru ekonomi dan produksi berbasis kerakyatan, sehingga transformasi sosial di pedesaan dapat diwujudkan.



LPRA: Jalan Tengah Atas TORA yang Top-Down



Gambar 13: Konsolidasi KPA di basis Organisasi Tani Jawa (ORTAJA) di Batang, Jawa Tengah



Gambar 14: Konsolidasi di basis Serikat Petani Majalengka (SPM), organisasi basis KPA



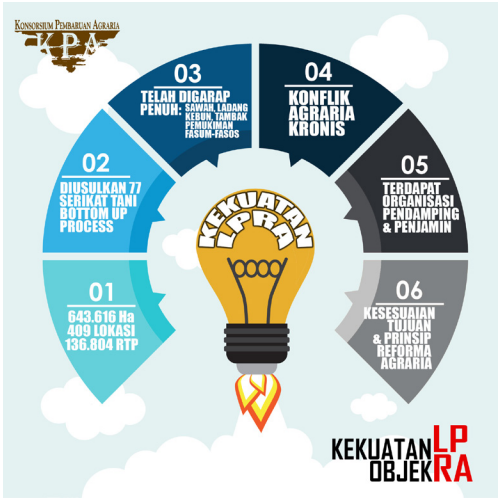
Gambar 15: Konsolidasi di Basis Serikat Tani Indramayu (STI)



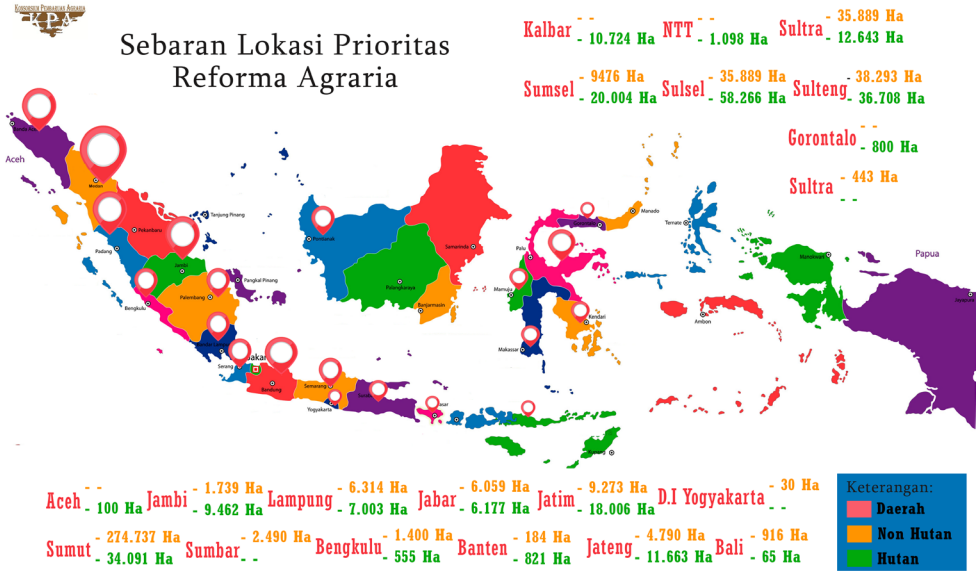
Gambar 16: Pelatihan pemetaan partisipatif KPA di Jambi

> Lebih dari 50% kerja dan tanggung jawab Negara sudah dikerjakan masyarakat

Gambar 17: Infografis LPRA









BAB IV
Penutup

Tiga tahun berjalan, pelaksanaan reforma agraria di era pemerintahan Jokowi-JK belum memperlihatkan perkembangan berarti. Di sisi lain, beragam rencana investasi dan pembangunan justru semakin dipercepat tanpa memperkokoh posisi rakyat.

Pendeknya, rencana-rencana tersebut dilangsungkan di tengah carut-marutnya tata agraria nasional. Hasilnya, konflik agraria terus meningkat dari waktu ke waktu. Ironisnya, langkah represif masih digunakan guna meredam gejolak konflik yang terjadi. Tak ayal, saban hari begitu banyak korban berjatuhan.

Salah satu prasyarat reforma agraria ialah adanya kehendak politik (*political will*) dari pemerintah yang berkuasa. Benar bahwa pemerintah berkuasa sudah memiliki semangat tersebut, namun belumlah kuat, cenderung tidak konsisten di tahun 2017. Pasalnya, salah satu masalah belum kuatnya *politic will* tersebut adalah, prasyarat regulasi yang diperlukan untuk memperkuat pelaksanaan reforma agraria belum juga dikeluarkan pemerintah hingga tiga tahun berjalan.

Jadilah, berbagai kebuntuan dengan mudah ditemui dalam proses pelaksanaannya. Kebuntuan-kebuntuan melakukan *reform* atas tanah-tanah konflik dengan BUMN, PTPN, Perhutani, tanah terlantar dan pelepasan kawasan hutan yang menjadi sumber TORA semakin banyak ditemukan sepanjang 2017. Praktis yang paling mudah dijalankan tahun ini adalah seputar bagi-bagi sertipikat saja. Menu ideal yang sesungguhnya bisa disajikan pemerintah secara serius untuk menjalankan realisasi 9 juta hektar porsinya dikurangi terus menerus.

Dari banyak menu yang bisa disajikan, hidangan reforma agraria Jokowi terlalu sedikit jumlah dan

jenisnya, wujudnya tak sesuai harapan, lambat dikerjakan. Ibarat membagi segenggam buliran beras campur pasir setelah antrian panjang rakyat. Saat antri, desa dan ladang digusur!

Reforma agraria oleh pemerintah adalah satu operasi restrukturisasi agraria yang cepat *(rapid),* bersifat merombak total *(drastic),* memiliki kerangka waktu yang jelas *(time framed)* dan dilakukan secara sistematis *(by system).* Ia bukan kebijakan yang parsial, melainkan kebijakan utuh *(land reform plus),* karena ia hendak menyembuhkan penyakit kronis penguasaan dan pemilikan tanah di satu negara.

Kaidah-kaidah di atas sangat prinsipil untuk menjadi landasan. Mengingat ini akan sangat menentukan besaran jumlah dan jenis obyek tanah yang hendak ditertibkan, diatur dan dialokasikan untuk kepentingan reforma agraria. Prinsip-prinsip di atas menjadi jaminan bahwa TORA bukan sekedar obyek tanah-tanah sisa, yang paling mungkin menurut aturan yang sudah ada. Bukan sekedar tanah-tanah *clean* dan *clear,* yang tidak mengandung masalah konflik agraria. Karenanya perlu instrumen hukum dan kelembagaan yang lebih kuat dan tidak parsial, agar wilayah konflik agraria masa lalu hingga konflik-konflik agraria baru, menjadi orientasi utama realisasi reforma agraria.

Dipahami bahwa situasi politik saat ini belum memungkinkan untuk menjalankan reforma agraria yang *genuine* tersebut. Namun salah besar jika tujuan dan prinsip dasarnya terus menerus disimpangkan, dikurangi terus nilai dan kadarnya, atau menjadi alasan pembenaran tidak mengoptimalkan upayanya. Membenarkan tahapan, penetapan obyek dan subyek (penerima) reforma agraria yang tidak sesuai. Semakin salah, jika upaya-upaya percepatan reforma agraria hanya dijadikan target untuk mengamankan kekuasaan jilid 2, tanpa adanya upaya pelurusan terhadap arah dan tujuannya. Tanpa melakukan koreksi atas penetapan TORA (hutan, non-hutan).

Untuk itu, menjawab kebutuhan mendesak jangka pendek, Presiden segera menandatangani Perpres Reforma Agraria, untuk memastikan reforma agraria betul-betul bekerja memperbaiki ketimpangan struktur dan menyelesaikan konflik agraria. Hendaknya Presiden memanggil semua kementerian yang bertanggunjawab atas agenda reforma agraria, untuk memeriksa keseriusan kerja Tim Reforma Agraria di bawah Menko Perekonomian dan ketiga Pokjanya, termasuk kementerian/lembaga lainnya (KSP, Kementerian BUMN, Kementan, Kementerian Keuangan, Kepolisian) hingga kepala daerah patut dipanggil untuk mendukung secara serius agenda reforma agraria dan upaya penyelesaian konflik agraria.

Usulan reforma agraria dari masyarakat *(bottom-up process)* melalui Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) dapat mempercepat, sekaligus meluruskan arah pelaksanaan reforma agraria. Baiknya Tim Reforma Agraria di bawah Menko Perekonomian yang sudah *terlanjur* dibentuk itu serius saja bekerja atas LPRA. Sembari secara paralel mendorong pengesahan Perpres dan pembentukan kelembagaan yang lebih memadai.

Di atas semua masalah TORA yang harus diluruskan kembali di tahun mendatang, pekerjaan rumah besar Presiden Jokowi adalah pengabaian penghormatan dan pengakuan hak-hak dasar warga Negara atas tanah dan sumber kehidupan lainnya. Catatan kelam konflik agraria, kekerasan, penggusuran paksa, kriminalisasi yang menimpa banyak petani, masyarakat adat dan nelayan di tahun 2017 perlu ditutup dengan upaya penegakkan dan pemulihan hak korban melalui realisasi reforma agraria secara sungguh-sungguh.

Atas masalah eksekusi hukum yang cenderung tajam ke bawah. Hukum yang tegas kepada; para koruptor di sektor agraria, para pejabat publik yang lalai dalam mengeksekusi ijin/konsesi, para spekulan dan makelar tanah kelas kakap, para investor asing/domestik yang telah merampas tanah-tanah garapan masyarakat, menggusur kampung/desa, yang menyebabkan kesengsaraan bekepanjangan di banyak wilayah di negeri ini, harus segera ditegakkan pemeritahan Jokowi ke depan.

Cukup sudah seremonial semu. Saatnya betul-betul konkritkan jargon “kerja, kerja, kerja” di bidang reforma agraria. Terobosan politik dan hukum, serta tata kelola pertanahan dan

kehutanan yang berkeadilan harus menjadi penopang agenda besar reforma agraria dan penyelesaian konflik

Meski ragam persoalan menggerogoti bangsa ini, sebaiknya tidak ada kata patah arang dari semua elemen gerakan bangsa, tetap konsisten memperjuangkan keadilan agraria di Tanah Air.

Demikian Catatan Akhir Tahun KPA di tahun 2017. Selamat menyongsong tahun baru 2018

Salam pembaruan agraria untuk keadilan sosial.

Jakarta, 27 Desember 2017

Hormat Kami,

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

Dewi Kartika

Sekretaris Jenderal

“Cukup sudah seremonial semu. Saatnya betul-betul konkritkan jargon “kerja, kerja, kerja” di bidang reforma agraria