

POLICY BRIEF

# TORA

Mei 2020



IPB University  
— Bogor Indonesia —



Kementerian PPN/  
Bappenas

## MENAKAR EFEKTIVITAS PROGRAM TANAH OBJEK REFORMA AGRARIA

Dodik Ridho Nurrochmat<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Guru Besar Kebijakan Kehutanan, Fakultas Kehutanan, IPB University Bogor

## Ringkasan

Reforma agraria adalah bagian yang tidak terpisahkan dari pendekatan strategis nasional dalam rangka pemerataan ekonomi yang dilakukan melalui: sertifikasi tanah milik, redistribusi lahan transmigrasi, redistribusi lahan pemukiman dan garapan, serta redistribusi lahan untuk pembangunan wilayah. Mengingat sumber Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) terbesar berasal dari tanah di kawasan hutan, maka sinergitas peran dan program antara Kementerian ATR/BPN dan KLHK dalam pelaksanaan TORA sangat penting dilakukan. Ada dua pola pendekatan untuk pengadaan TORA), yaitu: pola penyelesaian melalui inventarisasi dan verifikasi (Inver)/ Pola Penyelesaian Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) dan pola penyelesaian non-inver melalui pelepasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK). Selain kedua pendekatan tersebut, Perhutanan Sosial yang memberikan akses pemanfaatan hutan kepada masyarakat adalah program penting yang tidak terpisahkan dari program reforma agraria. Progres capaian pelaksanaan TORA dari kawasan hutan hingga bulan Oktober 2019 mencapai sekitar 2,6 juta hektare atau 63% dari 4,1 juta hektare target TORA dari kawasan hutan.

Didukung oleh:



# MENAKAR EFEKTIVITAS PROGRAM TANAH OBJEK REFORMA AGRARIA

## Temuan Kunci

1. Data Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) Revisi I Tahun 2019 menunjukkan bahwa dari 125 juta hektare kawasan hutan, sekitar 34 juta hektare diantaranya tidak berhutan dan tidak produktif.
2. Apabila program TORA di kawasan hutan seluas 4,1 juta hektare dan Perhutanan Sosial seluas 13,9 juta hektare (berdasarkan PIAPS Revisi 3 Tahun 2019) semuanya berjalan dengan baik, maka total ada 18 juta hektare dari 34 juta hektare kawasan hutan tidak produktif dapat terkelola dengan baik. Artinya masih ada sekitar 16 juta hektare kawasan hutan tidak produktif (tidak berhutan) yang belum jelas mekanisme pemanfaatan dan pengelolannya.
3. Alokasi lahan untuk pemanfaatan hutan skala kecil berdasarkan data RKTN sangat kecil, hanya sekitar 4% dari total luas kawasan hutan sehingga kurang memenuhi rasa keadilan masyarakat. Secara de facto kawasan hutan tidak steril dari kegiatan pemanfaatan oleh masyarakat, bahkan ada komunitas tertentu yang telah lama hidup di dalam kawasan hutan.

## Rekomendasi

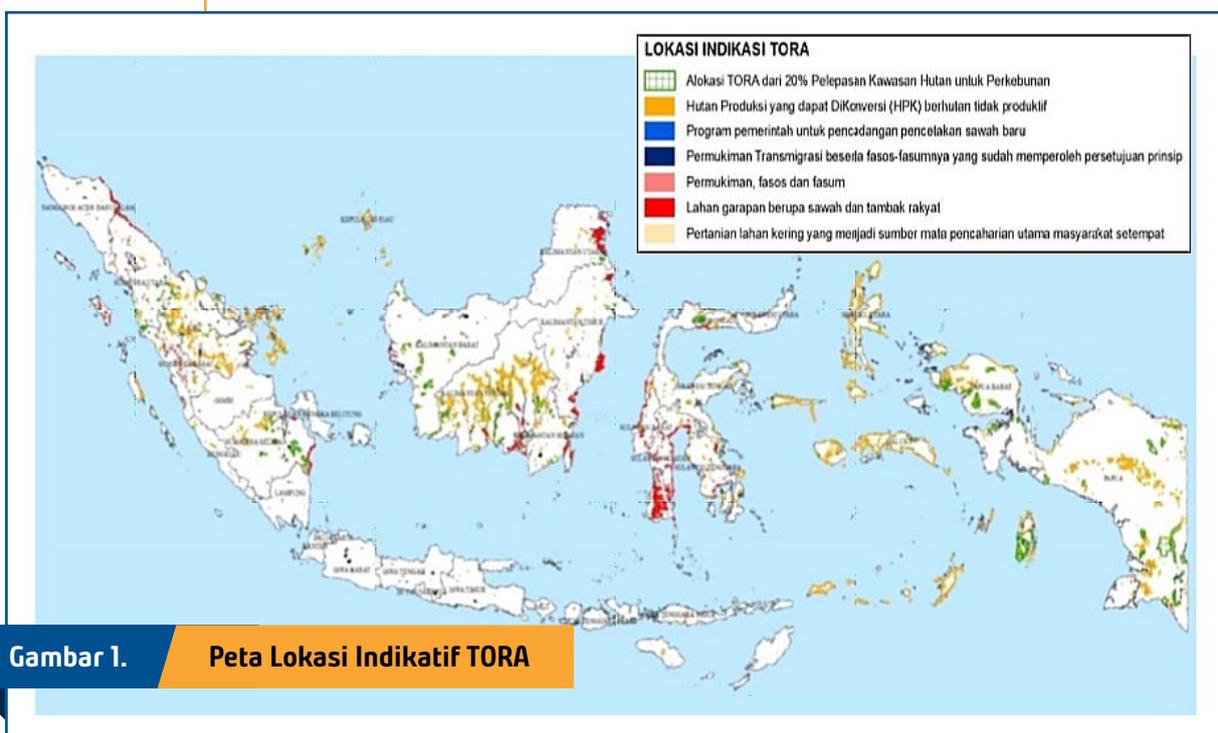
1. Walaupun dimungkinkan dengan skema TORA, namun pelepasan kawasan hutan hendaknya menjadi opsi terakhir, diutamakan untuk proyek strategis nasional dan pembangunan infrastruktur yang tidak dapat dilakukan tanpa pelepasan kawasan hutan.
2. Perlu segera dilakukan identifikasi kawasan hutan produksi yang tidak berhutan dan tidak dibebani hak (open acces) serta kawasan hutan produksi yang dibebani hak tetapi tidak aktif untuk menjadi prioritas alokasi izin usaha pemanfaatan hutan skala kecil, melalui skema Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), maupun Pola Kemitraan.
3. [Jika kawasan hutan yang tidak berhutan peruntukannya sesuai untuk kawasan hutan lindung dan/atau hutan konservasi, maka tidak ada pilihan selain melakukan rehabilitasi kawasan hutan dan mengembalikan fungsinya sebagai kawasan hutan lindung atau hutan konservasi. Jika berdasarkan kesejarahan dan aspek sosial budaya terdapat komunitas tertentu di dalam kawasan hutan maka dimungkinkan adanya ko-eksistensi masyarakat dengan tetap memerhatikan fungsi lindung/konservasi hutan.

## Urgensi Program TORA

Presiden Joko Widodo menetapkan reforma agraria menjadi salah satu agenda prioritas pembangunan yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) serta meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani. Sedangkan program TORA di kawasan hutan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas penguasaan tanah oleh masyarakat di dalam kawasan hutan, serta mengatasi sengketa dan konflik dalam kawasan hutan.

Program TORA Kehutanan didasarkan atas hasil inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan, yang kegiatannya meliputi: pendataan penguasaan, pemilikan, penggunaan atau pemanfaatan tanah. Menurut Nurlinda (2018), reforma agraria merupakan upaya perubahan sosial yang dilakukan untuk mentransformasikan struktur agraria ke arah yang lebih menyejahterakan masyarakat, melalui perombakan: (1) struktur penguasaan, (2) kepemilikan, (3) penggunaan, (4) pemanfaatan tanah.

Penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui kebijakan reforma agraria perlu ditekankan pada upaya penataan aset (tanah) agar lebih berkeadilan. Reforma agraria merupakan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang harus dilaksanakan oleh presiden. Program Reforma Agraria diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019 yang menetapkan target kebijakan reforma agraria seluas 9 juta hektare (ha), terdiri atas kebijakan legalisasi aset (tanah) seluas 4,5 juta ha dan redistribusi tanah seluas 4,5 juta ha, dimana 4,1 juta ha berasal dari pelepasan kawasan hutan dan sisanya dari tanah hak termasuk HGU yang telah habis masa berlakunya dan tanah terlantar. Untuk menjamin ketersediaan tanah untuk reforma agraria pemerintah menetapkan peta lokasi Indikasi TORA di seluruh wilayah Indonesia (**Gambar 1**).

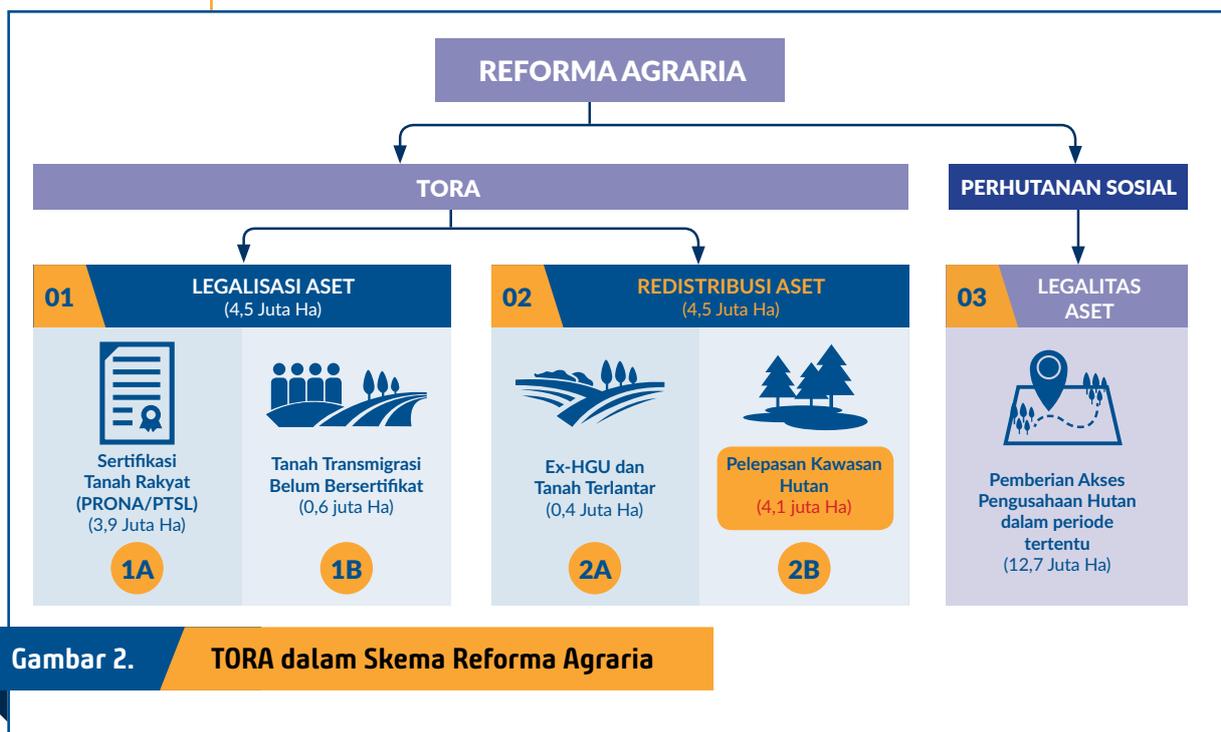


**Gambar 1.** Peta Lokasi Indikatif TORA

## TORA dari Kawasan Hutan

Pemerintah menetapkan Program Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial untuk mengurangi ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang mengakibatkan ketimpangan struktur ekonomi masyarakat. Salah satu sumber TORA yang rentan menimbulkan masalah adalah tanah yang berasal dari kawasan hutan. TORA yang berasal dari kawasan hutan dapat berupa tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya; serta tanah dalam kawasan hutan yang belum atau tidak dikuasai oleh masyarakat yang berada dalam sumber TORA dari kawasan hutan.

TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan atau perubahan batas kawasan hutan ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Menteri LHK). Berdasarkan Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang RPJMN Tahun 2015–2019, telah diidentifikasi kawasan hutan yang akan dilepaskan paling sedikit seluas 4,1 juta ha sebagai sumber TORA, selain akses kelola Perhutanan Sosial (PS) seluas 12,7 juta ha (13,8 juta ha Revisi PIAPS 2019). Program TORA dan PS ditetapkan untuk mencapai agenda pembangunan nasional dalam peningkatan kualitas hidup manusia dan kesejahteraan masyarakat, termasuk mitigasi dan adaptasi perubahan iklim (**Gambar 2**).



**Gambar 2.** TORA dalam Skema Reforma Agraria

## Pola Penyelesaian TORA

Program TORA dilaksanakan secara beriring dengan program Perhutanan Sosial, yaitu sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraan, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Adat dan Kemitraan Kehutanan. Pola penyelesaian dan sumber TORA dari kawasan hutan negara terdiri dari (**Gambar 3**):

1. Perubahan batas kawasan hutan melalui kegiatan inventarisasi dan verifikasi (Inver)/Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) yang dapat dipergunakan untuk permukiman, fasilitas sosial/fasilitas umum, dan lahan garapan.
2. Pelepasan kawasan hutan yang berasal dari Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) tidak produktif (Non Inver) yang dapat dipergunakan untuk menunjang program pembangunan nasional dan daerah, pengembangan wilayah terpadu, pertanian tanaman pangan termasuk pencetakan sawah baru, kebun rakyat, perikanan, peternakan, atau fasilitas pendukung budidaya pertanian

Sumber TORA yang harus dilakukan inventarisasi dan verifikasi (Inver/PPTKH) berasal dari perubahan batas kawasan hutan adalah tanah yang dikuasai, dimiliki, digunakan, dan dimanfaatkan untuk permukiman, fasilitas sosial/fasilitas umum, dan lahan garapan.

Kawasan hutan yang menjadi sumber TORA merupakan kawasan hutan pada tahap penunjukan, dengan fungsi pokok hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Penguasaan tanah yang menjadi objek program TORA harus memenuhi kriteria:

1. Bidang tanah telah dikuasai oleh pihak secara fisik dengan itikad baik dan secara terbuka.
2. Bidang tanah tidak diganggu gugat.
3. Bidang tanah diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau kepala desa/kelurahan yang bersangkutan serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.



Untuk mengimplementasikan Program TORA sebagaimana amanat yang digariskan dalam RPJMN, Menteri LHK menetapkan SK Menteri LHK No. 180 Tahun 2017 yang mengatur luas dan arahan lokasi TORA (**Tabel 1**), dengan memperhatikan fungsi pokok kawasan.

**Tabel 1. Luas dan Arahan Lokasi TORA (ha)**

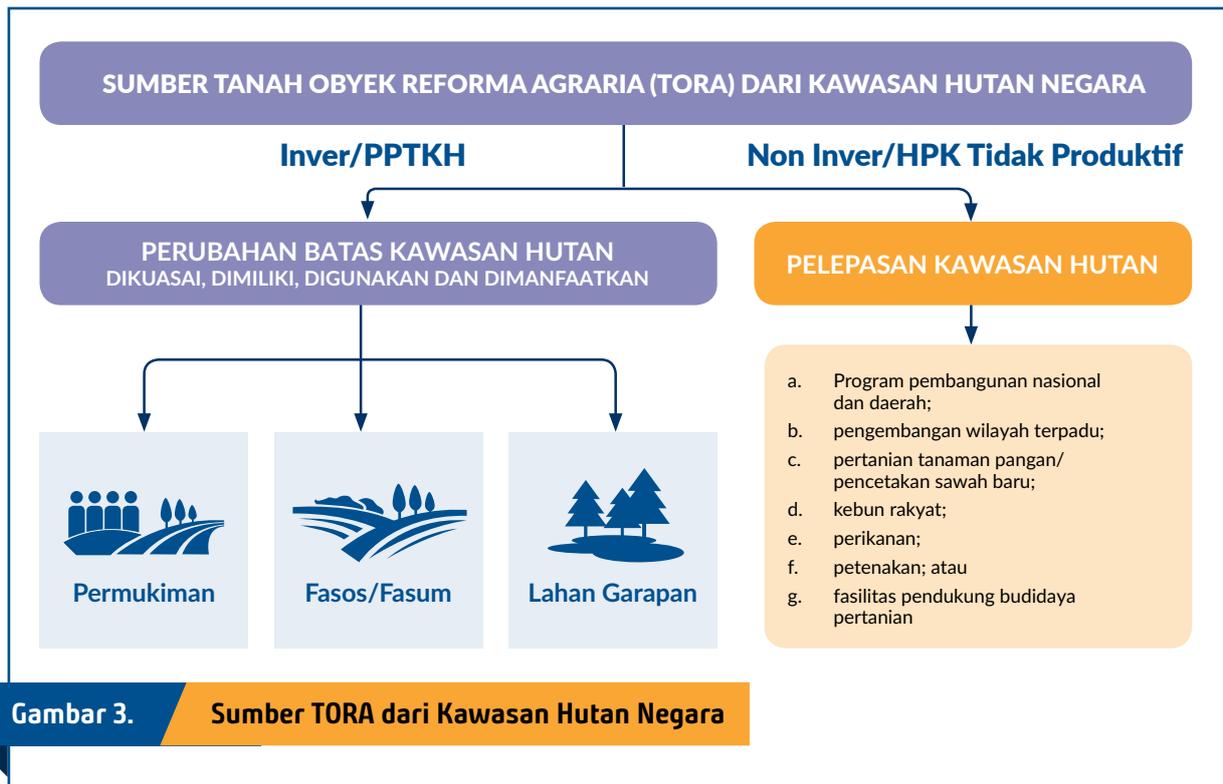
1	Alokasi TORA dari 20% Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan	437.937*
2	Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) tidak produktif	2.169.960
3	Program pemerintah untuk pencadangan pencetakan sawah baru	65.363
4	Pemukiman Transmigrasi beserta fasos-fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	514.909
5	Pemukiman, fasos dan fasum	439.116
6	Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	379.227
7	Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	847.038
<b>Jumlah</b>		<b>4.853.549</b>

Sumber: KLHK (2018)

Berdasarkan SK Menteri LHK No. 180 Tahun 2017 alokasi TORA digunakan untuk perkebunan rakyat sekitar 437 ribu ha, pencetakan sawah baru 5 ribu ha, permukiman transmigrasi 514 ribu ha, permukiman, fasilitas sosial dan fasilitas umum 439 ribu ha, lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat 379 ribu ha, pertanian lahan kering 847 ribu hektar, dan 2,1 juta ha HPK tidak produktif yang dapat dikonversi.

Pola penyelesaian untuk bidang tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak di atasnya sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah dari dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan. Mekanisme litigasi dapat dilakukan pada kasus tertentu.





**Gambar 3. Sumber TORA dari Kawasan Hutan Negara**



## Simpulan

Reforma agraria merupakan pelaksanaan rencana strategis nasional dalam rangka pemerataan ekonomi (KLHK, 2018). Progres capaian pelaksanaan TORA dari kawasan hutan hingga bulan Juli 2019 mencapai sekitar 2,6 juta ha atau 63% dari 4,1 juta ha target TORA dari kawasan hutan. Reforma agraria dan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan konservasi dilakukan melalui beberapa pendekatan, antara lain: *resettlement*, penegakan hukum (Gakkum), mencari lahan pengganti, restorasi ekosistem lahan yang ditinggalkan, serta menetapkan *enclave* (ko-eksisten masyarakat) untuk zona tradisional dengan tetap memerhatikan fungsi konservasi. Beberapa kendala yang sering dijumpai dalam pelaksanaan TORA antara lain (Rahayu 2019):

1. Keterbatasan masyarakat dalam pemahaman hukum/regulasi, pembuatan peta atau sketsa usulan tanah yang diusulkan untuk TORA.
2. Ketidakjelasan batas kabupaten dan desa serta kurangnya pemahaman Kepala Daerah tentang esensi Pelepasan Kawasan Hutan.
3. Terlalu singkatnya waktu kegiatan inventarisasi karena pelaksanaan baru dapat dilakukan setelah adanya petunjuk teknis, sedangkan target mengharuskan kegiatan dapat selesai di akhir tahun berjalan.
4. Terjadinya tumpang tindih penggunaan kawasan yang sama-sama memiliki alas hak, seperti:
  - a. Terdapat permukiman di dalam kawasan hutan yang walaupun belum mencapai 20 tahun, tetapi juga memiliki alas hak.
  - b. Sebagian masyarakat sudah tinggal di dalam kawasan hutan lebih dari 20 tahun, sebagian lainnya belum 20 tahun tetapi tinggal dalam satu kelompok permukiman.
  - c. Belum sinkronnya Peta Indikatif TORA dengan peta atau sumber informasi dari instansi lain.

Beberapa rekomendasi tindak lanjut berdasarkan data dan informasi progres capaian dan kendala pelaksanaan TORA dari mekanisme Inver/PPTKH antara lain (KLHK 2019):



1. Gubernur perlu segera menerbitkan rekomendasi terhadap Hasil Inver/ PPTKH Tahun 2018 dan percepatan pelaksanaan Inver tahun 2019.
2. Percepatan penataan batas hasil Inver Prioritas I (74 Kab/Kota) dan Prioritas II (56 Kab/Kota) dan redistribusi terhadap hasil Inver/PPTKH dan Adendum IUPH-HK.
3. Perlu dukungan anggaran lintas sektor untuk percepatan TORA dan penguatan kegiatan pendampingan yang melibatkan tokoh kunci setempat.

Sedangkan rekomendasi tindak lanjut TORA dari mekanisme Non-Inver/HPK tidak produktif, antara lain sebagai berikut (KLHK 2019):

1. Peningkatan peran serta dan dukungan Pemerintah Daerah untuk sosialisasi pelaksanaan program TORA dari HPK tidak produktif dan percepatan permohonan HPK non produktif.
2. Perlu dukungan anggaran dari Pemerintah Daerah dan lintas sektor terkait kegiatan TORA dari Kawasan Hutan.
3. Perlu penguatan kegiatan pendampingan yang melibatkan tokoh kunci setempat.

Selain pola penyelesaian inver/PPTKH dan non-inver/pelepasan HPK tidak produktif, reforma agraria juga didukung dengan program Perhutanan Sosial (PS) yang dilaksanakan melalui pengembangan Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Adat (HA) dan Pola Kemitraan.

Perlu digarisbawahi TORA adalah bagian dari reforma agraria yang terkait dengan berbagai persoalan tenurial, yang tidak hanya menyangkut masalah fisik tanah tetapi juga berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, politik dan hukum. Oleh karena itu, di samping melaksanakan Program TORA dan Perhutanan Sosial, peningkatan ekonomi masyarakat pedesaan juga harus ditopang dengan pengembangan berbagai program pertanian rakyat (sawit, karet, tanaman pangan, dsb.) serta akses pasar termasuk pasar karbon, pemahaman hukum/regulasi, dan pelatihan manajemen usaha yang baik.



## Pustaka

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. MPR-RI: Jakarta.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2018. Evolusi Kawasan Hutan, TORA dan Perhutanan Sosial. Paparan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada Diskusi Media FMB9. 3 April 2018.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2019. Bahan Paparan Rapat Pembahasan Pencapaian dan Evaluasi Pelepasan Kawasan Hutan untuk Sumber TORA. Ditjen PKTL: Jakarta.
- Nurlinda I, 2018. Perolehan tanah obyek reformasi agraria (TORA) yang berasal dari kawasan hutan: permasalahan dan pengaturannya. *VeJ Volume 4 Nomor 2*, 252.
- Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019.
- Rahayu NH, 2019. Bahan Paparan FGD Reforma Agraria Bidang Kehutanan. Kemen. PPN/Bappenas: Jakarta.

## For further information

Prof. Dr. Dodik Ridho Nurrochmat  
Divisi Kebijakan Kehutanan  
Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan  
IPB University Bogor 16680

**Email:** [dnurrochmat@apps.ipb.ac.id](mailto:dnurrochmat@apps.ipb.ac.id)



