

PEROLEHAN TANAH OBYEK REFORMASI AGRARIA (TORA) YANG BERASAL DARI KAWASAN HUTAN: PERMASALAHAN DAN PENGATURANNYA

Ida Nurlinda
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Bandung
email: ida.nurlinda@unpad.ac.id

disampaikan 30/5/18 – di-review 13/6/18 – diterima 22/12/18
DOI: 10.25123/vej.2919

Abstract

Agrarian reform is in essence a government policy attempting to restructure land ownership and control. President Jokowi's government set the target of 9 million hectares of which 4.1 million hectares is classified formerly as forest land. It was and still is no easy task. But this agrarian reform, involving mostly change of ownership of forest land and redistribution, is considered necessary as part of effort to guarantee society's welfare. This article purports to analyse the legal framework of forest land release and related problems. To do that a juridical dogmatic approach will be used and with secondary data as primary source of information. The main finding of this research is that real problems arises in the context of implementing the Environmental and Forest Ministerial Decree Number 180/Menlhk/Setjen/kum.1/4/2017 which provides guidance in regard the procedure and requirements to be met for forest land release. In the case that in the process, land ownership dispute arose, stakeholders should seek guidance from Presidential Regulation Number 88/2017 regarding Settlement of Land Management/Ownership in Forest Land.

Keywords:

agrarian reform, land redistribution, tenure security, society's welfare

Abstrak

Reformasi agraria merupakan kebijakan pemerintah untuk merestrukturisasi penguasaan dan pemilikan tanah. Dalam era pemerintahan Presiden Joko Widodo kegiatan ini ditargetkan untuk merestrukturisasi kepemilikan dan penguasaan 9 juta hektar tanah, 4,1 juta hektar tanah diantaranya eks kawasan hutan. Tidak mudah merealisasikan reformasi agraria ini, terutama yang melibatkan proses pelepasan kawasan hutan. Namun kegiatan ini merupakan keharusan sebagai bagian dari ikhtiar mensejahterakan rakyat. Artikel ini menelaah pengaturan pelepasan kawasan hutan dan permasalahan yang muncul darinya. Untuk itu dipergunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder sebagai data utamanya. Temuan utama adalah bahwa persoalan yang muncul dari reformasi agraria (ketidakpastian tenurial atau kepemilikan tanah) berkaitan dengan pengaturan pelepasan kawasan hutan yang ditemukan dalam Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK. 180/Menlhk/Setjen/kum.1/4/2017 yang memuat sejumlah prosedur dan persyaratan pelepasan kawasan hutan. Sedangkan bila terjadi sengketa kepemilikan di kawasan tersebut, maka harus dirujuk Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.

Kata kunci:

reformasi agraria, redistribusi tanah, kepastian hak-keadilan agraria, kesejahteraan rakyat

Pendahuluan

Reformasi agraria merupakan amanat yang ditegaskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Amanat tersebut lahir karena MPR mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar kebijakan pembangunan yang dapat menjadi solusi atas berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial-ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam. Reformasi agraria (Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 menyebutnya sebagai Pembaruan Agraria), adalah suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, yang dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi rakyat.

Di era pemerintahan Presiden Joko Widodo, reformasi agraria menjadi salah satu agenda prioritas pembangunan yang dituangkan dalam Nawa Cita dan selanjutnya dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019. Dalam RPJMN tersebut ditetapkan target pelaksanaan kebijakan reformasi agraria seluas 9 juta ha, yang terdiri atas kebijakan legalisasi aset (tanah) seluas 4,5 juta ha dan redistribusi tanah seluas 4,5 juta ha. Di mana 4,1 juta ha tanah yang akan didistribusikan, berasal dari tanah kawasan hutan. Untuk memudahkan pencapaian target reformasi agraria tersebut di atas, khususnya Tanah Obyek Reformasi Agraria (TORA) yang berasal dari tanah kawasan hutan, maka perlu disusun normanya dengan terlebih dahulu menyelesaikan permasalahan yang ada dan mengantisipasi permasalahan lain yang menyertainya. Hal demikian penting agar redistribusi tanah untuk program reformasi agraria yang berasal dari kawasan hutan dapat memberi kepastian penguasaan hak atas tanah bagi masyarakat yang memperolehnya dan sekaligus meminimalisir terjadinya konflik dan/atau sengketa penguasaan tanah di kawasan hutan itu sendiri.

Hingga saat ini (Agustus 2018), Peraturan Presiden yang mengatur mengenai reformasi agraria masih tengah disusun pemerintah. Sementara target tersedianya tanah untuk dijadikan obyek reformasi agraria sebagaimana

ditegaskan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, adalah 9 juta ha. Dengan kurun waktu tersisa kurang lebih 1 (satu) tahun, tidak mudah mewujudkan target di atas. Perlu kebijakan-kebijakan akselerasi tetapi tetap dalam koridor hukum.

Pembahasan

Penyediaan Tanah Obyek Reformasi Agraria (TORA)

Reformasi agraria (*agrarian reform*) secara etimologis berasal dari bahasa Spanyol berarti upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan untuk mentransformasikan struktur agraria ke arah yang lebih mensejahterakan masyarakat, khususnya masyarakat di desa¹. Di Indonesia, pada awalnya secara formal digunakan istilah pembaruan agraria (*agrarian renewal*) sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001, namun dalam perkembangannya lebih dikenal istilah reformasi agraria. Istilah ini yang kemudian banyak digunakan, sebagaimana dalam rancangan peraturan presiden tentang reformasi agraria yang sekarang (Agustus 2018) sedang disusun. Dalam kenyataannya, istilah pembaruan agraria dan reformasi agraria terkait erat dengan program *landreform* dan secara luas digunakan untuk melaksanakan agenda-agenda terkait pertanahan secara progresif².

Pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia diarahkan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk menjamin terwujudnya keadilan dan kepastian hukum dalam penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah³. Perubahan perlu dilakukan karena hingga saat ini masih terjadi ketimpangan struktur penguasaan,

¹ Gunawan Wiradi, *Reformasi Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, INSIST Press-KPA-Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 35.

² Neilson, Jeff, *Agrarian Transformations and Landreform in Indonesia*, in John F. Mc. Carthy and Kathryn Robinson (editors), *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*, ISEAS Publishing, Singapore, 2016, hlm. 246.

³ Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 81.

pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang mengakibatkan timbulnya ketimpangan pendapatan dan timbulnya konflik/dan atau sengketa pertanahan.

Kebijakan pertanahan nasional selama ini mendukung kebijakan makro ekonomi nasional yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi semata, tanpa didasarkan atas penataan aset produksi, akan tetapi langsung diarahkan pada upaya peningkatan produktivitas. Pembangunan ekonomi diarahkan untuk mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat (*trickle down effect*). Namun kebijakan demikian menimbulkan akibat rakyat kecil/petani terpinggirkan dan meningkatkan timbulnya konflik dan/atau sengketa terkait pertanahan⁴. Untuk mengatasi permasalahan dimaksud maka penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui kebijakan reformasi agraria perlu ditekankan pada upaya penataan aset (tanah) agar lebih berkeadilan dan penataan akses baik dalam bentuk permodalan maupun bantuan lainnya kepada penerima tanah hasil reformasi agraria,⁵ agar dapat kehidupannya menjadi lebih baik. Penataan akses masyarakat (kecil) terhadap aset (tanah) penting dilakukan karena ketimpangan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah menimbulkan masalah sosial dan kemiskinan. Hasil studi World Bank Tahun 2000/2001 menunjukkan bahwa kerentanan masyarakat terhadap kemiskinan disebabkan oleh *lack of assets*⁶.

Dalam konteks penataan aset (tanah), tidak mudah memperoleh tanah seluas 4,5 juta ha untuk didistribusikan atau didistribusikan sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Presiden tentang RPJMN 2015-2019. Dalam draft Rancangan Peraturan Presiden tentang Reformasi Agraria, disebutkan bidang-bidang tanah yang menjadi alternatif sumber TORA adalah:

⁴ Noer Fauzi Rachman, *Landreform & Gerakan Agraria Indonesia*, INSIST Press, Yogyakarta, 2017, hlm.142.

⁵ Muhammad Ilham Arisaputra, *Reformasi Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm.133.

⁶ Bruce, John W., *Reform of Land in the Context of World Bank Lending*, in Bruce, John W., et.all, *Land Law Reform: Achieving Development Policy Objectives*, The World Bank, Washington D.C., 2006, hlm. 47.

1. Tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya, tidak diperpanjang dan tidak diperbarui karena diterlantarkan atau tidak digunakan/dimanfaatkan;
2. Tanah negara yang tidak digunakan/dimanfaatkan oleh pemegang HGU/HGB melebihi dari luas yang tercantum dalam surat keputusan pemberian hak yang bersangkutan;
3. Minimal 20% dari kewajiban pemegang hak atas tanah untuk menyerahkan 50% dari luas bidang tanah HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
4. Tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan minimal 20% dari luas tanah negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan atau pembaruan haknya;
5. Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara untuk TORA dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan;
6. Tanah terlantar yang didayagunakan untuk reformasi agraria;
7. Tanah hasil penyelesaian konflik;
8. Tanah timbul; dan
9. Tanah-tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah, meliputi:
 - a. Tanah yang dihibahkan oleh perusahaan dalam bentuk tanggung jawab sosial dan/atau lingkungan;
 - b. Tanah hasil konsolidasi yang subyeknya memenuhi kriteria reformasi agraria;
 - c. Sisa tanah sumbangan tanah untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan konsolidasi tanah yang telah disepakati untuk diberikan kepada pemerintah sebagai TORA; dan
 - d. Tanah negara yang sudah dikuasai masyarakat.

Tanah-tanah tersebut di atas untuk kepentingan reformasi agraria tentu harus diperoleh dengan norma dan standar yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar memberi kepastian hukum bagi subyek yang memperoleh TORA tersebut dan di sisi lain menghindari

timbulnya konflik dan/atau sengketa pertanahan. Salah satu sumber TORA yang rentan menimbulkan masalah adalah sumber TORA yang berasal dari kawasan hutan. Menurut rancangan peraturan presiden mengenai reformasi agraria, 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.

Penyediaan Tanah Obyek Reformasi Agraria (TORA) dari Kawasan Hutan

Pada hakekatnya hutan merupakan satu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam suatu lingkup alam lingkungan dan antara satu dengan yang lain tidak dapat dipisahkan. Sistem pengurusannya harus diselenggarakan secara terpadu dengan mengoptimalkan aneka fungsi hutan (konservasi, lindung, dan produksi) untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya dan ekonomi yang seimbang dan lestari. Namun demikian, memperhatikan tuntutan dinamika pembangunan dan aspirasi masyarakat, dimungkinkan terjadinya perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan.

Untuk mendukung dan memberi landasan hukum terhadap hal tersebut di atas, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Perubahan peruntukan kawasan hutan merupakan perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan, sedangkan perubahan fungsi kawasan hutan merupakan perubahan sebagian atau seluruh fungsi hutan dalam satu atau beberapa kelompok hutan, menjadi fungsi kawasan hutan yang lainnya⁷. Perubahan peruntukan kawasan hutan dilakukan melalui jalan tukar menukar kawasan hutan atau pelepasan kawasan hutan. Dalam hal ini dikarenakan kebutuhan lain dimaksud untuk kegiatan reformasi agraria, maka instrumen yang digunakan adalah pelepasan kawasan hutan.

⁷ Peraturan Pemerintah R.I., No. 104 Tahun 2015, Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, Pasal 1 angka 13 dan angka 14.

Menurut Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2015 jo Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.51/Menlhk/Setjen/Kum.1/6/2016 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi, kawasan hutan yang dapat dilepaskan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan adalah kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK). HPK merupakan kawasan hutan produksi yang secara ruang dapat dicadangkan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan atau dapat dijadikan lahan pengganti tukar menukar kawasan hutan;⁸ khususnya HPK yang sudah tidak produktif lagi, yaitu HPK yang penutupan lahannya didominasi lahan tidak berhutan, antara lain semak belukar, lahan kosong dan kebun campur⁹. Sementara itu, kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan itu sendiri antara lain mencakup kegiatan:¹⁰

1. Penempatan korban bencana alam;
2. Fasilitas pemakaman;
3. Fasilitas keselamatan umum;
4. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
5. Kantor Pemerintah dan/atau Pemda;
6. Permukiman dan/atau perumahan;
7. Transmigrasi;
8. Bangunan industri;
9. Pelabuhan;
10. Bandar Udara;
11. Stasiun Kereta Api;
12. Terminal;
13. Pasar umum;
14. Pengembangan/pemekaran wilayah;
15. Pertanian tanaman pangan;

⁸ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan R.I., No. P. 51/MenLHK/Setjen/KUM.1/6/2016, Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi, Pasal 2.

⁹ *Id*, Pasal 1 angka 5.

¹⁰ *Id*, Pasal 3.

16. Perkebunan;
17. Perikanan;
18. Peternakan;
19. Sarana olah raga; atau
20. Tempat pembuangan akhir sampah.

Terkait dengan masalah penyediaan TORA dari kawasan hutan, maka penyediaan TORA dimaksud dapat diberikan dengan dasar peruntukan dan/atau penggunaan tersebut di atas, karena beberapa kegiatan di atas, pelakunya termasuk ke dalam subyek penerima TORA, seperti petani, nelayan, petambak, transmigran, buruh, kuli terminal/bangunan dan sebagainya yang pekerjaannya terkait dengan kegiatan-kegiatan pembangunan di atas. Hal mana akan memudahkan masyarakat kecil tersebut bertempat tinggal dengan tempat bekerja mereka.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) cukup progresif menindaklanjuti kebijakan perolehan tanah untuk reformasi agraria yang bersumber dari kawasan hutan, dengan menerbitkan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK. 180/Menlhk/Setjen/kum.1/4/2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA. Keputusan Menteri LHK tersebut menegaskan bahwa meskipun dalam Peraturan Presiden tentang RPJMN 2015-2019 ditegaskan bahwa sumber TORA yang berasal dari kawasan hutan dialokasikan seluas 4.100.000 ha, namun Keputusan Menteri LHK tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA, mengidentifikasi dan mengalokasikan kawasan hutan sebagai sumber TORA seluas 4.853.549 ha, dengan rincian sebagai berikut:

1. Tanah yang berasal dari alokasi 20% untuk kebun masyarakat yang berasal dari pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan, seluas 437.937 ha;
2. Tanah yang berasal dari hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) yang sudah tidak produktif, seluas 2.169.960 ha;
3. Tanah yang berasal dari program pemerintah untuk pencadangan pencetakan sawah baru, seluas 65.363 ha;

4. Tanah yang berasal dari permukiman transmigrasi beserta fasilitas umum dan fasilitas sosialnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip, seluas 514.909 ha;
5. Tanah permukiman beserta fasilitas umum dan fasilitas sosialnya, seluas 439.116 ha;
6. Tanah yang berupa lahan garapan yang berupa sawah dan tambak rakyat, seluas 379.227 ha; dan
7. Tanah yang berupa lahan pertanian kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat, seluas 847.038 ha.

Berdasarkan alokasi TORA yang bersumber dari tanah-tanah kawasan hutan tersebut di atas, maka perlu dicermati secara khusus TORA yang bersumber dari alokasi 20% untuk kebun masyarakat yang berasal dari pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan, dan TORA yang bersumber dari HPK yang sudah tidak produktif lagi.

TORA yang Bersumber dari Alokasi 20% Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan

Keputusan Menteri LHK tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA, mengalokasikan tanah pada kawasan hutan seluas 437.937 ha, yang berasal dari kewajiban perusahaan untuk mengalokasikan 20% dari total luas kawasan hutan yang dilepaskan, dan diusahakan untuk kegiatan perkebunan. Alokasi 20% tersebut ditujukan untuk dipergunakan sebagai kebun masyarakat. Kewajiban alokasi 20% pelepasan kawasan hutan untuk kebun masyarakat sebenarnya telah diatur sebelum adanya kebijakan reformasi agraria sebagaimana diatur dalam Perpres No. 2 tahun 2015, yaitu telah diatur pada Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.17/Menhut-II/2011 jo Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2011 jo Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.28/Menhut-II/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 33/Menhut-II/2010 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan yang dapat Dikonversi.

Peraturan mengenai pelepasan kawasan hutan produksi tersebut di atas selanjutnya kemudian dicabut dan diganti oleh Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.51/Menlhk/Setjen/Kum.1/6/2016 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi. Pasal 5 Peraturan Menteri tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan yang dapat Dikonversi tersebut, menegaskan bahwa kawasan HPK yang akan dilepaskan untuk pembangunan perkebunan, komposisi pelepasannya 80% untuk perusahaan perkebunan dan sisanya 20% untuk kebun masyarakat dari total luas kawasan HPK yang dimohonkan untuk diusahakan oleh perusahaan perkebunan. Alokasi 20% untuk kebun masyarakat inilah yang kemudian menjadi sumber TORA dari tanah kawasan perkebunan. Untuk lebih menjamin alokasi dimaksud, maka Pasal 9 ayat (1) huruf (d) angka (5) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi, menegaskan bahwa pernyataan perusahaan perkebunan mengalokasikan 20% untuk kebun masyarakat, harus dibuat dalam bentuk akta notariel yang menyatakan kesanggupan perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar kawasan hutan paling sedikit 20% dari total kawasan hutan yang dilepaskan dan dapat diusahakan.

Selain Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi, yang mewajibkan alokasi tersebut, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan pun mewajibkan hal serupa bahkan memberi sanksi bagi perusahaan perkebunan yang tidak melaksanakannya. Pasal 58 Undang-Undang tentang Perkebunan tersebut, menegaskan bahwa perusahaan perkebunan yang memiliki izin usaha perkebunan atau izin usaha perkebunan untuk budi daya, wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat, minimal 20% dari total luas areal kebun yang diusahakannya. Atas kewajiban tersebut, Pasal 60 Undang-Undang Perkebunan memberi sanksi administratif terhadap perusahaan perkebunan yang tidak melaksanakan kewajiban dimaksud, berupa denda, pemberhentian sementara dari kegiatan usaha perkebunan, dan/atau pencabutan izin usaha perkebunan.

Terkait dengan hal tersebut di atas, meskipun pernyataan alokasi lahan 20% untuk kebun masyarakat dituangkan dalam bentuk akta notariel, atau bahkan diberi sanksi administratif dalam Undang-Undang Perkebunan, namun kenyataannya sulit merealisasikan kewajiban tersebut. Tidak semua perusahaan perkebunan merealisasikannya, sehingga jika instrumen ini yang akan digunakan untuk memperoleh TORA yang bersumber dari kawasan hutan, perlu upaya lebih keras lagi mewujudkannya. Data Kementerian LHK pada tahun 2017 menunjukkan, hasil rekapitulasi perusahaan perkebunan yang arealnya berasal dari pelepasan kawasan hutan yang mempunyai alokasi 20% untuk kebun masyarakat, baru 167 unit perusahaan perkebunan (yang luasnya mencakup 1.875.617 ha), yang telah mengalokasikan 20% dari luas perkebunan tersebut untuk kebun masyarakat, yang luasnya mencapai 375.123 ha¹¹.

Bagi Kementerian LHK sulit mengontrol pelaksanaan alokasi 20% karena kewenangannya hanya sampai pada tahapan pelepasan kawasan hutan. Setelah itu kewenangannya beralih kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai instansi pemerintah yang berwenang atas pengurusan hak atas tanah, dalam hal ini Hak Guna Usaha (HGU) kepada perusahaan perkebunan dan kementerian Pertanian sebagai instansi pemerintah yang berwenang memberikan perizinan dalam usaha perkebunan.

Untuk menjadi sumber TORA, ketentuan alokasi 20% untuk kebun masyarakat perlu koordinasi antara instansi yang terkait dalam melaksanakannya, antara lain Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Pertanian, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah terkait, dan sebagainya. Mengingat banyaknya instansi yang terkait, maka perlu dikoordinasikan oleh Kementrian Koordinator Perekonomian untuk memudahkan dan mempercepat pelaksanaannya.

Disamping itu, perlu dibuat semacam protokol yang dapat memaksa/mengikat perusahaan perkebunan agar mengalokasikan 20% lahannya

¹¹ Data tahun 2017 dari Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 27 Februari 2018.

untuk kebun masyarakat, menjadi hal yang dipersyaratkan ada dalam Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah B (pemeriksa tanah untuk pemberian HGU). Pasal 15 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah menegaskan bahwa Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah B (HGU) menjelaskan:

1. Uraian hak yang akan ditetapkan;
2. Uraian data pendukung berkas permohonan;
3. Dasar hukum penetapan hak;
4. Uraian dan telaah subyek hak;
5. Uraian dan telaah atas obyek hak;
6. Analisis hak atas tanah yang akan ditetapkan; dan
7. Kesimpulan.

Kewajiban alokasi 20% untuk kebun masyarakat dapat menjadi unsur dari uraian dan telaah atas obyek hak yang diberikan oleh BPN kepada perusahaan perkebunan. Dengan demikian, kewajiban melaksanakan alokasi 20% untuk kebun masyarakat (sebagai wujud TORA yang berasal dari kawasan hutan), menjadi syarat perolehan HGU perusahaan perkebunan. Untuk itu Peraturan Kepala BPN tentang Panitia Pemeriksaan Tanah perlu diubah dengan menambahkan persyaratan tersebut sebagai syarat perolehan HGU perusahaan perkebunan.

Selain mengubah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah, dapat juga ditambahkan persyaratan dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penetapan Hak Guna Usaha. Pasal 9 ayat (2) Permen ATR/Kepala BPN tentang Penetapan Hak Guna Usaha, menegaskan jika tanah yang dimohonkan HGU-nya merupakan tanah kawasan hutan negara, maka harus dilepaskan terlebih dahulu dengan persyaratan yang ditambahkan, yaitu menyelesaikan kewajiban alokasi 20% untuk kebun masyarakat dari luas total tanah yang dilepaskan status kawasan hutannya.

Mengubah peraturan-peraturan yang berbentuk peraturan menteri, kiranya lebih mudah dilakukan dari pada membuat aturan baru yang belum tentu

efektif dan membuat rumit sistem hukum itu sendiri. Penambahan aturan pada peraturan menteri yang terkait dengan permohonan dan perolehan HGU kiranya diharapkan dapat lebih efektif, karena perusahaan perkebunan berkepentingan untuk terbitnya HGU atas usaha perkebunannya.

TORA yang Bersumber dari Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK) Tidak Produktif

Selain TORA yang bersumber dari alokasi 20% untuk kebun masyarakat yang berasal dari pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan, TORA yang bersumber dari kawasan hutan dapat berasal dari HPK dan sudah tidak produktif lagi. Aturan hukumnya merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan jo Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P. 51/Menlhk/Setjen/Kum.1/ 6/2016 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi. Menurut Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK. 180/Menlhk/Setjen/ Kum.1/4/2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA, TORA yang bersumber dari HPK tidak produktif merupakan terluas, yaitu 2.169.960 ha.

Dalam peraturan perundang-undangan kehutanan, selama ini dilakukan melalui mekanisme perubahan peruntukan dan/atau perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Perubahan mana diperkenankan sepanjang memenuhi tuntutan dinamika pembangunan dan aspirasi masyarakat itu sendiri. Namun demikian, tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi dan manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan, serta keberadaan kawasan hutan dengan luasan yang cukup dan proposional¹².

Sementara itu, mengenai luas tanah yang dilepaskan, persyaratan dan tata cara pelepasannya di atur lebih jauh pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P. 51/Menlhk/Setjen/Kum.1/6/2016 tentang Tata Cara

¹² *Supra* No. 8, Pasal 2.

Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi. Namun demikian, dikarenakan Permen LHK dimaksud tidak mengatur secara khusus mengenai pelepasan kawasan hutan untuk penyediaan TORA, maka tentu harus diatur secara khusus dalam peraturan Menteri LHK tersendiri. Untuk itulah perlu disusun norma, standar, prosedur dan kriteria yang menjadi dasar kebijakan dimaksud. Eloknya norma, standar, prosedur dan kriteria tersebut disusun dengan mengacu pada Peraturan Presiden tentang Reformasi Agraria. Namun dikarenakan Rancangan Peraturan Presiden tentang Reformasi Agraria saat ini (Agustus 2018) draftnya tengah dibahas di Kementerian Koordinator Perekonomian, maka paling tidak norma, standar, prosedur dan kriteria disusun dengan upaya untuk memberi kepastian hukum bagi masyarakat dalam kawasan hutan yang akan menjadi subyek penerima TORA, sekaligus dapat menyelesaikan sengketa dan/atau konflik yang mungkin terjadi di kawasan hutan.

Draft Rancangan Peraturan Presiden tentang Reformasi Agraria yang tengah dibahas ditegaskan, bahwa salah satu sumber TORA adalah tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan. Pelepasan dimaksud dilakukan baik terhadap tanah dalam kawasan hutan yang belum atau tidak dikuasai oleh masyarakat, maupun terhadap tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai masyarakat. Jika tanah telah dikuasai oleh masyarakat maka harus diselesaikan terlebih dahulu masalah hak penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah di kawasan Hutan. Peraturan Pemerintah tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah di kawasan Hutan tersebut, merupakan penyempurnaan dari Peraturan Bersama 4 (empat) Menteri (Mendagri, Menteri Kehutanan, Menteri PU dan Kepala BPN) Nomor 79 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang berada dalam Kawasan Hutan. Peraturan yang pada awalnya dimaksudkan hendak mewujudkan satu proses penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan agar lebih terintegrasi dan bersifat lintas sektoral dalam memperjelas hak-hak masyarakat di

kawasan hutan. Namun pada pelaksanaannya proses penyelesaian penguasaan tanah yang terintegrasi dan bersifat lintas sektoral itu tidak mudah diwujudkan.

Penguasaan tanah dalam kawasan hutan, mencakup baik tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak di atasnya sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan, atau setelah bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan¹³. Jika tanah tersebut telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak atas tanahnya oleh instansi pertanahan (BPN) sesuai dengan jenis hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka tanah tersebut dikeluarkan dari dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan,¹⁴ melalui tata cara sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Terkait dengan perubahan batas kawasan hutan, karena kawasan hutan tersebut telah dikerjakan dan dimanfaatkan oleh seseorang/sekelompok orang berupa sawah, ladang, kebun dan/tambak, maka perubahan batas kawasan hutan itu harus dilakukan pada lokasi yang ditetapkan sebagai sumber TORA dari kawasan hutan.

Selanjutnya, Pasal 20 Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah di kawasan Hutan menegaskan, bahwa prosedur penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Inventarisasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan;
2. Verifikasi penguasaan tanah dan penyampaian rekomendasi;
3. Penetapan pola penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan;
4. Penerbitan keputusan penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan; dan
5. Penerbitan sertifikat hak atas tanah.

¹³ Peraturan Presiden R.I., No. 88 Tahun 2017, Penyelesaian Penguasaan Tanah di kawasan Hutan, Pasal 4 ayat (2).

¹⁴ *Id*, Pasal 7

Tanah yang telah diterbitkan sertifikatnya dilarang menelantarkan tanah, mengalihkan hak atas tanahnya dalam jangka waktu 10 tahun dan atau mengalihfungsikan tanahnya. Larangan ini sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar serta dalam Rancangan Peraturan Presiden tentang Reformasi Agraria yang mengatur mengenai ukuran keberhasilan pelaksanaan penataan akses (tanah) dan pemberdayaan masyarakat reformasi agraria, yang meliputi:

1. Tidak terjadi peralihan hak atas tanah dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun;
2. Penerima TORA sudah mempunyai sumber pendapatan tetap dari produksi TORA;
3. TORA diusahakan sendiri;
4. Tingkat pendapatan penerima TORA sekurang-kurangnya sama dengan angka garis kemiskinan.

Pelaksanaan tahapan-tahapan prosedur penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan tentu melibatkan tugas, fungsi dan kewenangan instansi-intansi yang terkait, yang tergabung dalam Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan tanah dalam kawasan hutan (Tim Percepatan PPTKH). Manakala tanah dimaksud menjadi sumber TORA yang berasal dari kawasan hutan (dalam hal ini HPK tidak produktif), rancangan perpres tentang reformasi agraria mengatur penyelesaiannya melalui 2 (dua) cara, yaitu:

1. Jika tanah dalam kawasan hutan sudah dikuasai dan/atau dimanfaatkan oleh seseorang/sekelompok orang maka penetapan TORA dilakukan setelah dikeluarkannya Surat Keputusan Perubahan batas kawasan hutan oleh Menteri LHK, melalui tahapan analisis data fisik dan data juridis atas bidang tanah dimaksud, dan kemudian tanah tersebut ditegaskan sebagai tanah negara sekaligus ditetapkan sebagai TORA, untuk selanjutnya diberikan status hukum hak atas tanah oleh BPN beserta sertifikatnya kepada penguasa/pemanfaat tanah yang menjadi subyek penerima TORA.
2. Jika tanah dalam kawasan hutan belum/tidak dikuasai dan/atau dimanfaatkan oleh seseorang/sekelompok orang, maka penetapan TORA

dilakukan setelah dikeluarkannya Surat Keputusan Perubahan batas kawasan hutan oleh Menteri LHK, melalui tahapan inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T), analisis data fisik dan data juridis atas bidang tanah dimaksud, dan kemudian tanah tersebut ditegaskan sebagai tanah negara sekaligus ditetapkan sebagai TORA, untuk selanjutnya dapat diberikan status hukum hak atas tanah berserta sertifikatnya, yang diberikan oleh BPN kepada subyek penerimaan TORA.

Kegiatan IP4T yang dilakukan oleh suatu Tim menjadi kegiatan yang paling penting dalam menetapkan TORA dari kawasan HPK tidak produktif karena kegiatan tersebut merupakan kegiatan pendataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, di mana datanya diolah melalui sistem informasi geografis untuk menghasilkan peta dan informasi yang mumpuni mengenai penguasaan tanah oleh pemohon¹⁵. Selain itu, perubahan batas kawasan hutan dapat berdampak pada perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) setempat. Hal ini tentunya harus diantisipasi oleh Kementerian ATR sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2017 tentang Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah.

Menurut penulis, ketentuan pada Rancangan Peraturan Presiden tentang Reformasi Agraria terkait sumber TORA yang berasal dari kawasan hutan, terlalu menyederhanakan permasalahan. Meskipun hingga saat ini belum diketahui efektivitas Peraturan Presiden tentang Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah. Namun pola penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan dengan merujuk pada Peraturan Presiden tentang Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah, faktanya tidak mudah. Pola Penyelesaian Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah dalam Kawasan Hutan yang terdapat dalam Peraturan Presiden tentang Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah menegaskan, bahwa jika penguasaan itu berada pada kawasan hutan lindung dan

¹⁵ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) dalam Kawasan Hutan, Jakarta, 2015, hlm. 4.

berada dalam sumber TORA, serta digunakan untuk lahan garapan, dan telah dikuasai lebih dari 20 (duapuluh) tahun secara berturut-turut, maka penyelesaiannya dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah itu dari kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan. Namun jika belum sampai 20 (duapuluh) tahun, maka penyelesaiannya dilakukan dengan memberi akses pengelolaan hutan melalui program Perhutanan Sosial¹⁶. Pola penyelesaian yang sama juga dilakukan pada kawasan hutan produksi dan berada dalam sumber TORA, serta digunakan untuk lahan garapan, dan telah dikuasai lebih dari 20 (duapuluh) tahun secara berturut-turut¹⁷.

Pola penyelesaian penguasaan tanah seperti di atas sangat rawan menimbulkan konflik, karena dapat dirasa tidak adil oleh orang yang telah menggunakan tanah tersebut tapi belum mencapai 20 (duapuluh) tahun, atau sudah lebih dari 20 (duapuluh) tahun tapi tidak berturut-turut. Ketidakadilan tersebut akan terasa ketika dibandingkan dengan subyek penerima TORA, yang tiba-tiba jadi pemilik tanah tersebut, sedangkan penggarap lama tidak menjadi pemilik tanah karena belum memenuhi kriteria Pasal 11 atau Pasal 13 Peraturan Presiden tentang Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah, karena belum 20 (duapuluh) tahun atau tidak berturut-turut, atau karena tidak memenuhi subyek penerima TORA. Pemberian akses pengelolaan hutan melalui program Perhutanan Sosial sebagaimana yang ditawarkan oleh ketentuan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Presiden tentang Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah, memang dapat menjadi solusi, namun Perhutanan Sosial sifatnya pemberian izin pengelolaan hutan, bukan pemberian hak atas tanah sebagaimana konsep TORA. Pemberian hak atas tanah tidak saja memberikan kewenangan umum bagi pemegangnya, akan tetapi juga kewenangan khusus dalam hal pemberian hak atas tanah sesuai ketentuan UUPA¹⁸.

¹⁶ *Supra* No 14, Pasal 11 ayat (1) huruf c jo ayat (2).

¹⁷ *Id*, Pasal 13 ayat (1) huruf b jo ayat (2).

¹⁸ Urip Santoso, Kewenangan Pemerintah Daerah terhadap Hak Penguasaan atas Tanah, Volume 12, Nomor 1, Tahun 2012, Jurnal Dinamika Hukum Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto. 186-196, 2012.

Penutup

Keberhasilan memperoleh TORA yang berasal dari kawasan hutan, tidak saja ditentukan oleh keberadaan dan kondisi fisik tanahnya saja, namun juga pengaturan yang harmonis dan sinkron dengan berbagai pengaturan lainnya yang selama ini telah ada, misalnya dengan Perpres No. 88 Tahun 2017 sebagaimana telah dikemukakan di atas. Hal penting yang harus dilihat adalah bahwa pelaksanaan reformasi agraria harus diletakkan dalam kerangka mewujudkan cita-cita dan komitmen yang terdapat dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001, yaitu penataan kembali aspek penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (baik di kawasan hutan maupun non hutan) secara lebih berkeadilan. Pengaturan hal tersebut tidak dapat terlaksana dengan baik jika pemerintah tidak menyelesaikan konflik-konflik yang telah ada, khususnya di kawasan hutan, sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa yang akan datang.

Dalam rangka mengantisipasi konflik di atas, maka perlu penyelarasan antara materi muatan Peraturan Presiden tentang Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah dengan Rancangan Peraturan Presiden tentang Reformasi Agraria dengan mengacu pada prinsip-prinsip pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagaimana tertera dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001. Mengingat luas tanah terbesar yang menjadi sumber TORA berasal dari tanah yang berada dalam kawasan hutan (4,1 juta ha), maka peran dan sinergitas (khususnya) antara Kementerian ATR/BPN dan Kementerian LHK menjadi penting dalam mewujudkan program tersebut di satu pihak, namun sekaligus perlu kehati-hatian dan kecermatan memutuskannya mengingat luas hutan Indonesia semakin berkurang dari waktu ke waktu. Baik karena perambahan, alih fungsi maupun kerusakan fungsi hutan itu sendiri.

Masalah ini bukan saja merupakan masalah pertanahan dan sumber daya alam, namun juga masalah sosial karena hal tersebut menimbulkan kantong-kantong kemiskinan di kawasan hutan. Studi empirik World Bank menunjukkan korelasi yang kuat antara kawasan hutan yang rusak dengan masyarakat yang

misikin yang tinggal di dalamnya¹⁹. Untuk itulah penataan akses perlu juga dibangun bersamaan dengan penataan aset, dalam kerangka reformasi agraria. Penataan akses perlu didukung oleh koordinasi yang baik antar instansi yang terkait. Dalam hal ini koordinasi dimaknai sebagai proses kinerja kelembagaan yang dilakukan dalam rangka penyatuan/peleburan/penyamaan pandangan/pemikiran. Oleh karenanya koordinasi dilakukan dengan melibatkan dua atau lebih lembaga yang tugas dan kewenangannya saling berkaitan²⁰.

Kegiatan monitoring dan evaluasi atas tahapan-tahapan penetapan TORA dan distribusinya, khususnya yang berasal dari kawasan hutan perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya, mengingat tidak mudah mencapai target reformasi agraria sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden tentang RPJMN 2015-2019, apalagi cita-cita luhur dari reformasi agraria itu sendiri sebagaimana ditegaskan dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Untuk itu penyusunan norma dan prosedur yang menjadi dasar kebijakan kawasan hutan menjadi sumber TORA harus disusun dengan upaya untuk memberi keadilan sekaligus kepastian hukum bagi masyarakat dalam kawasan hutan baik yang akan menjadi subyek penerima TORA maupun yang bukan. Termasuk juga menyelesaikan sengketa dan/atau konflik yang mungkin terjadi di kawasan hutan dengan adanya kebijakan tersebut, sebagai tanggung jawab mewujudkan salah satu tugas dasar pemerintahan yang baik, yaitu mewujudkan tujuan ekonomi dan sosial negara sesuai dengan harapan rakyat.²¹

¹⁹ Maguire, Rowena, *Global Forest Governance: Legal Concepts and Policy Trends*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2013, hlm.178.

²⁰ Nurhasan, Ismail., dkk., Penjabaran Asas-asas Pembaharuan Agraria Berdasarkan Tap MPR No. IX/MPR/2001 dalam Perundang-undangan di bidang Pertanahan, Volume 22, Nomor 2, Juni 2010, Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 360-372, 2010.

²¹ Eny Kusdarini, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah, Nomor 4, Volume 2, 4 Oktober 2017, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 663-688, 2017.

Daftar Pustaka

Buku:

- Gunawan Wiradi, Reformasi Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir, INSIST Press-KPA-Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Ida Nurlinda, Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Jeff Neilson, *Agrarian Transformations and Landreform in Indonesia*, in John F. Mc Carthy and Kathryn Robinson (editors), *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*, ISEAS Publishing, Singapore, 2016.
- John W. Bruce, *Reform of Land in the Context of World Bank Lending*, in Bruce, John W., et.all, *Land Law Reform: Achieving Development Policy Objectives*, The World Bank, Washington D.C., 2006.
- Kementerian ATR/BPN, Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) dalam Kawasan Hutan, Jakarta, 2015.
- Muhammad Ilham Arisaputra, Reformasi Agraria di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- Noer Fauzi Rachman, *Landreform & Gerakan Agraria Indonesia*, INSIST Press, Yogyakarta, 2017.
- Rowena Maguire, *Global Forest Governance: Legal Concepts and Policy Trends*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2013.

Jurnal:

- Eny Kusdarini, "Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah", Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Nomor 4, Volume 2, 4 Oktober 2017, Yogyakarta.
- Nurhasan Ismail, dkk., "Penjabaran Asas-asas Pembaharuan Agraria berdasarkan Tap MPR No. IX/MPR/2001 dalam Perundang-undangan di bidang Pertanahan", Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Volume 22, Nomor 2, Juni 2010, Yogyakarta.

Perundang-undangan:

- Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah di kawasan Hutan.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.51/Menlhk/Setjen/Kum.1/6/2016 Tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi.