

TESIS

**ANALISIS INSTRUMEN INFORMASI BEKERJA DALAM
DINAMIKA KUASA PADA PROGRAM TORA
DI KABUPATEN LUWU**

**ANALYSIS INSTRUMENTS OF WORK INFORMATION WITH
IN POWER DYNAMIC ON TORA PROGRAM IN LUWU
REGENCY, SOUTH SULAWESI PROVINCE**



**DISUSUN OLEH
DESI RATNASARI
M012211001**

**PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS KEHUTANAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

**ANALISIS INSTRUMEN INFORMASI BEKERJA DALAM
DINAMIKA KUASA PADA PROGRAM TORA
DI KABUPATEN LUWU**

TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi
Magister Ilmu Kehutanan

Disusun dan diajukan oleh

DESI RATNASARI

Kepada

**PRODI MAGISTER ILMU KEHUTANAN
FAKULTAS KEHUTANAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : DESI RATNASARI
NIM : M012211001
Program Studi : Magister Ilmu Kehutanan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Tesis yang saya tulis benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan mengambil alih tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 18 April 2023

Yang Menyatakan,



DESI RATNASARI

HALAMAN PENGESAHAN TESIS

ANALISIS INSTRUMEN INFORMASI BEKERJA DALAM DINAMIKA KUASA PADA PROGRAM TORA DI KABUPATEN LUWU

Disusun dan diajukan oleh

DESI RATNASARI
NIM: M012211001

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Ilmu Kehutanan Fakultas

Kehutanan Universitas Hasanuddin

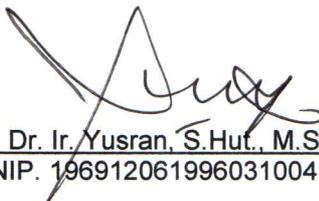
Pada tanggal 18 April 2023

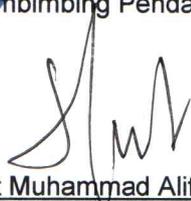
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Ir. Yusran, S.Hut., M.Si., IPU
NIP. 196912061996031004


Prof. Dr. Forest Muhammad Alif KS., S.Hut., M.Si.
NIP. 197908312008121002

Ketua Program Studi S2
Ilmu Kehutanan,


Mukrimin, S.Hut., MP., Ph.D.
NIP. 197802092008121001

Dekan Fakultas Kehutanan
Universitas Hasanuddin,


Dr. Ir. A. Mujetahid, S.Hut., MP.
NIP. 196902081997021002

PRAKATA

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas Rahmat dan bimbinganNya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis dengan Judul “***Analisis Instrumen Informasi Bekerja dalam Dinamika Kuasa pada Program TORA di Kabupaten Luwu***” yang merupakan syarat untuk memperoleh Gelar Magister pada Program Studi S2 Ilmu Kehutanan Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penyelesaian Tesis ini banyak pihak yang ikut berperan dalam membantu penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini. Oleh karena itu penulis menghaturkan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Yusran, S.Hut., M.Si., IPU dan Prof. Dr. Forest Muhammad Alif K. Sahide., S.Hut., M.Si., sebagai dosen pembimbing yang telah mendorong dan menguatkan ide penelitian serta kemudahan yang diberikan selama proses penyelesaian studi saya.
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Daud Malamassam, M. Agr., Prof. Dr. Ir. Muhammad Dassir, M.Si., dan Ibu Syahidah, S.Hut., M.Si., Ph.D., sebagai dosen penguji yang telah memberikan saran dan masukan untuk perbaikan Tesis ini.
3. Para Dosen dan Pegawai Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin yang turut membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan Tesis ini.
4. ATR/BPN Kabupaten Luwu, BPKH Wilayah Sulawesi, UPT KPH Latimojong, dan Pemerintah Kabupaten Luwu yang bersedia membantu penulis dalam memperoleh data dan informasi di lapangan untuk bahan penulisan tesis ini.
5. Rekan-rekan mahasiswa S2 Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin yang telah mendukung penulis dalam menyelesaikan Tesis ini
6. *Forest and Society Research Group* yang telah memfasilitasi penulis mulai dari ide, referensi penelitian dan ruang kerja selama proses penulisan.
7. Beasiswa Unggulan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi yang telah memberikan dukungan pendanaan biaya Pendidikan bagi mahasiswa Magister dimana penulis sebagai salah satu penerima beasiswa tersebut.
8. Alinka Syakirah, orang tua dan keluarga yang selalu mendoakan dan mendukung penulis selama berjuang dalam Pendidikan hingga penyelesaian Tesis ini.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangan dan belum sempurna, dengan segala kerendahan hati diharapkan masukan, kritikan, dan saran agar tulisan ini dapat disempurnakan sesuai dengan yang diharapkan. Semoga karya ini bermanfaat bagi mereka yang membutuhkan.

Makassar, 18 April 2023

DESI RATNASARI

ABSTRAK

DESI RATNASARI, *Analisis Instrumen Informasi Bekerja Dalam Dinamika Kuasa Pada Program TORA Di Kabupaten Luwu* (dibimbing oleh **Muhammad Alif K. Sahide** dan **Yusran Jusuf**).

Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) merupakan tanah milik negara untuk didistribusikan atau dilegalisasi kepada subjek TORA yang memenuhi syarat. Program ini seharusnya sangat ideal apabila dilaksanakan dengan cepat dan tepat sasaran tetapi kondisi lapangan ditemukan proses yang berbeda yakni terbatasnya akses informasi serta adanya kuasa birokrasi dengan kepentingan tertentu terhadap program. Penelitian ini bertujuan untuk memetakan pihak yang berperan dalam aliran informasi, model aliran informasi, serta pihak yang dirugikan maupun diuntungkan dalam program TORA. Metode yang digunakan adalah pendekatan deskriptif kualitatif dengan penjabaran relasi kuasa beserta dengan pelekatan skoring aktor. Pihak yang terlibat dalam aliran informasi diantaranya yaitu Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah VII Makassar, Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan, Gubernur Sulawesi Selatan, Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Provinsi Sulawesi Selatan, Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup (DLH) Provinsi Sulawesi Selatan, ATR/BPN Kabupaten Luwu, Dinas Sumberdaya Air, Cipta Karya dan Tata Ruang Provinsi Sulawesi Selatan, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Luwu, Balai Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan Wilayah Sulawesi, Kesatuan Pengelola Hutan Latimojong, Bupati Kabupaten Luwu, Camat/Kepala Desa, Masyarakat. Aliran Informasi dalam Program TORA dengan Skema Redistribusi Lahan di Kabupaten Luwu melalui saluran formal dan informal. Saluran formal adalah saluran yang mengikuti regulasi/aturan yang disesuaikan dengan Juknis ATR/BPN yang dibuat tiap tahunnya dengan maksud untuk memberikan informasi perihal kegiatan pada masyarakat umum melalui sosialisasi ataupun kunjungan lapangan. Sedangkan untuk saluran informasi TORA dengan skema Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PTKH) hanya melalui saluran formal yang hanya mengandalkan kegiatan sesuai pedoman yaitu sosialisasi dan koordinasi. Saluran formal ini untuk di Kabupaten Luwu memiliki keterbatasan yang sangat besar mengingat keterlibatan aktor hanya berada pada level provinsi dan tidak melibatkan aktor pada tingkat kabupaten. Dari keseluruhan proses pada Program TORA baik dengan Skema PTKH maupun Redistribusi Lahan (Penggabungan Skor), Aktor yang memiliki skor tertinggi ialah Kanwil ATR/BPN, Kepala Desa, serta Bupati yakni dengan total Skor 7. Selanjutnya adalah ATR/BPN Kab Luwu, dan UPT KPH latimojong juga memiliki total skor 5. Hal ini dapat disimpulkan bahwa aktor tersebut memiliki peran dan tanggungjawab yang besar serta dapat mempengaruhi aktor lain. Untuk yang memiliki total skor paling rendah adalah masyarakat dengan total skor 2 yang berarti bahwa banyak keterbatasan yang dimiliki mulai dari keterbatasan informasi, Keterbatasan intervensi penentuan layak menjadi subjek atau tidak. Masyarakat juga wajib menerima apapun keputusan aktor dengan total skor tertinggi.

Kata Kunci: Reforma Agraria, Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), Dinamika Kuasa, Analisis Aliran Informasi.

ABSTRACT

DESI RATNASARI, *Analysis of Work Information Instruments in Power Dynamics of the Tora Program in Luwu District, South Sulawesi Province.* (supervised by **Muhammad Alif K. Sahide** and **Yusran Jusuf**).

Land of Agrarian Reform Objects (TORA) is state-owned land to be redistributed or legalized to eligible TORA subjects. This program should be ideal if implemented quickly and on target, but the field conditions found a different process, namely limited access to information and the existence of bureaucratic power with certain interests in the program. This research aims to map the parties who play a role in the flow of information, the information flow model, and the parties who are disadvantaged or advantaged in the TORA program. The method used is a descriptive qualitative approach with the description of power relations along with the attachment of actor scoring. Parties involved in the flow of information include the Forest Area Stabilization Center (BPKH) Region VII Makassar, the Forestry Service of South Sulawesi Province, the Governor of South Sulawesi, the Agrarian Spatial Planning/National Land Agency (ATR/BPN) of South Sulawesi Province, the Environmental Management Office (DLH) of South Sulawesi Province, Luwu District ATR/BPN, South Sulawesi Provincial Water Resources, Human Settlements and Spatial Planning Office, Luwu District Public Works and Spatial Planning Office, Sulawesi Region Social Forestry and Environmental Partnership Center, Latimojong Forest Management Unit, Luwu District Regent, Sub-District Head/Village Head, Community. The flow of information in the TORA Program with Land Redistribution Scheme in Luwu Regency is through formal and informal channels. Formal channels are channels that follow regulations / rules that are adjusted to the ATR / BPN Technical Guidelines which are made annually with the intention of providing information about activities to the general public through socialization or field visits. As for the TORA information channel with the Land Tenure in Forest Areas (PTKH) scheme, it is only through formal channels that only rely on activities according to the guidelines, namely socialization and coordination. This formal channel in Luwu Regency has very large limitations considering that the involvement of actors is only at the provincial level and does not involve actors at the district level. From the overall process in the TORA Program both with the PTKH and Land Redistribution Schemes (Combining Scores), the Actors who have the highest scores are the Regional Office of ATR / BPN, Village Heads, and Regents with a total score of 7. Furthermore, ATR / BPN Luwu Regency, and UPT KPH Latimojong also have a total score of 5. It can be concluded that these actors have a large role and responsibility and can influence other actors. The one with the lowest total score is the community with a total score of 2, which means that there are many limitations starting from limited information, limited intervention in determining whether or not they are eligible to be subjects. The community is also obliged to accept any decision of the actor with the highest total score.

Keywords: *Agrarian Reform, Land of Agrarian Reform Objects (TORA), Power Dynamics, Information Flow Analysis*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Kegunaan Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Informasi sebagai Elemen Kuasa: Aliran Informasi	7
2.2. Dinamika Aktor dan Relasi Kuasa	8
2.3. Reforma Agraria	10
2.4. Kerangka Penelitian	18
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1. Waktu dan Tempat Penelitian	19
3.2. Alat dan Bahan	19
3.3. Jenis dan Sumber Data	19
3.4. Teknik Pengumpulan Data	19
3.5. Populasi/Responden Penelitian	20
3.6. Analisis Data	20
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
4.1. Identifikasi Aktor Yang Berperan Dalam Setiap Aliran Informasi Pada Program TORA di Kabupaten Luwu	23
4.2. Model Aliran Informasi dalam Program TORA di Kabupaten Luwu	27
4.3. Keuntungan dan Kerugian Para Aktor dalam Aliran Informasi Program TORA di Kabupaten Luwu	59

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan69

5.2. Saran70

DAFTAR PUSTAKA71

LAMPIRAN73

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Aliran Informasi dalam Program TORA dengan Skema Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PTKH)	28
Tabel 2. Hasil Inventarisasi PTKH Revisi V.....	39
Tabel 3. Aliran Informasi Program TORA dengan Skema Redistribusi Tanah ...	43
Tabel 4. Target program Redistribusi Tanah Non-PTKH Tahun 2022.....	55
Tabel 5. Aktor yang terlibat dalam Program TORA dengan Skema PTKH.....	59
Tabel 6. Aktor yang terlibat dalam Program TORA dengan Skema Redistribusi Tanah	64

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian	18
Gambar 2. Flowchart Struktur Aktor yang berperan dalam program TORA dengan Skema PTKH.....	25
Gambar 3. Flowchart Struktur Aktor yang berperan dalam program TORA dengan Skema Redistribusi Lahan.....	26
Gambar 4. Flowchart Alur Pelaksanaan (Aliran Informasi Formal) dalam program TORA dengan PTKH.....	41
Gambar 5. Flowchart Aliran Informasi Formal Pada Program TORA dengan Skema Redistribusi Tanah.....	57
Gambar 6. Flowchart Aliran Informasi InFormal Pada Program TORA dengan Skema Redistribusi Tanah.....	58
Gambar 7. Diagram Skor Aktor yang terlibat dalam Program TORA dengan Skema PTKH Berdasarkan Besaran Tugas dan Tanggungjawabnya.....	63
Gambar 8. Diagram Skor Aktor yang terlibat dalam Program TORA dengan Skema Redistribusi Lahan Berdasarkan Besaran Tugas dan Tanggungjawabnya	67

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Instrumen Wawancara.....	74
Lampiran 2. Dokumentasi Penelitian.....	75

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejalan dengan Pasal 33 Ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional yang diwajibkan agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep tersebut ditafsirkan melalui Pasal 2 Ayat (2) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) sebagai hak menguasai negara yang memberikan wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi rakyat. Hubungan yang erat antara masyarakat dengan tanahnya memerlukan sebuah perlindungan dan penghormatan dari negara (Sutomo, 2011). Oleh karena itu, kebijakan landeform adalah salah satu bentuk pengakuan negara atas kedudukan warga negara sekaligus merupakan pemenuhan kewajiban negara untuk memenuhi hak – hak warga negaranya (Rachman, 2012).

Landeform dalam pengertian luas dapat disamakan dengan “*agrarian reform*” (refoma agraria) yang bertujuan untuk menurunkan tingkat ketimpangan kepemilikan tanah, mengatasi konflik dan sengketa agraria, penciptaan keadilan, penciptaan lapangan kerja, menurunkan tingkat kemiskinan, menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat berbasis agraria dengan penguasaan, pengaturan, penggunaan, pemanfaatan tanah, dan pemilikan, peningkatan kedalautan dan ketahanan pangan, perbaikan dan pemeliharaan kualitas lingkungan hidup, serta memperbaiki akses masyarakat pada sumber ekonomi (Hidayat, 2022). Semua tujuan dari program tersebut tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2017 yang memuat 5 (lima) Program Prioritas Reforma Agraria, yakni Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, Penataan dan Pemilikan Tanah Objek Reforma Agraria, Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak Atas Tanah Objek Reforma Agraria, Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan, dan Produksi atas Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), dan Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah.

Pengaturan Reforma Agraria yang baru diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 yang mengatur tentang Tanah Objek Reforma Agraria atau dikenal dengan sebutan TORA yang merupakan tanah milik negara atau tanah

milik masyarakat untuk didistribusi atau dilegalisasi kepada subjek TORA yang memenuhi syarat. Subjek penerima TORA terdiri atas, perorangan, kelompok masyarakat dengan kepemilikan bersama, badan hukum/ badan sosial keagamaan, instansi dan masyarakat adat. Untuk perorangan harus memenuhi kriteria pekerjaan sebagai petani gurem, petani penggarap, buruh tani, nelayan kecil, nelayan tradisional, nelayan buruh, guru honorer, pekerja harian lepas, buruh yang bekerja menerima upah, pekerja sektor informal, pegawai tidak tetap yang diangkat dalam waktu tertentu, pegawai swasta dengan pendapatan dibawah penghasilan tidak kena pajak dan pegawai negeri sipil paling tinggi golongan III/a, anggota TNI/Polri, dan pekerjaan lain yang ditetapkan oleh Menteri.

Sebelumnya dalam rangka mendukung kebijakan Reforma Agraria, maka dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) dengan tujuan untuk menyelesaikan status tanah dalam kawasan hutan yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat. Dengan kehadiran pepres tersebut (Perpres 88/2017 dan Perpres 86/2018) kemudian dibentuk struktur organisasi Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Inver PTKH) dan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) untuk menjalankan program yang kemudian dikampanyekan sebagai program strategis nasional (Tjandra, 2020, Salim, dkk., 2021). Terakhir Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan sebagai manifestasi dari Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang cipta kerja (UUCK), maka terkait TORA ada beberapa kemudahan melalui penataan kawasan hutan. Penataan kawasan hutan khususnya tanah – tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat.

Agenda Reforma Agraria pertama kalinya dalam dua puluh tahun terakhir masuk dalam program prioritas nasional. Program prioritas ini berisi kegiatan prioritas yang akan dikerjakan secara bekerjasama antar kementerian dan lembaga pemerintah pusat, pemerintah daerah, hingga pemerintah desa. Partisipasi masyarakat baik kelompok organisasi masyarakat sipil maupun para perwakilan dari masyarakat yang mendapatkan manfaat (petani, nelayan dan masyarakat adat) dari program ini menjadi penentu bagi pencapaian keberhasilan program – program tersebut (Sutomo, 2011). Banyaknya birokrasi pemerintahan yang terlibat di dalamnya (koordinasi lintas sektor) dan dengan adanya fakta budaya politik birokrasi yang terjadi dalam prosesnya maka kita perlu mengetahui

seberapa besar pengaruh budaya politik birokrasi tersebut dalam program TORA. Secara praktis politik kehutanan merupakan pengaturan pengelolaan hutan untuk memperoleh manfaat yang maksimal dan lestari (Yusran, 2012). Sedangkan secara teoritis politik kehutanan merupakan sebuah analisis untuk mengetahui pemangku kepentingan atau aktor yang memiliki pengaruh atau sumberdaya yang bisa mempengaruhi pada proses pengambilan keputusan (Brugha & Varvasovszky, 2000). Dibalik kesuksesan peningkatan fungsi pemanfaatan sumberdaya, terdapat peran serta berbagai pemangku kepentingan (aktor) yang terlibat. Dalam hal ini aktor yang dimaksud adalah individu atau kelompok yang memiliki pengaruh dan kepentingan yang jelas dalam hal pembangunan hutan (Krott, 2005; Sahide dkk, 2016).

Reforma agraria dilaksanakan melalui penataan aset dan penataan akses. Penataan aset berupa legalisasi aset atau redistribusi tanah. Redistribusi tanah dengan objek pelepasan kawasan hutan dan non kawasan hutan masih menemukan banyak persoalan, khususnya redistribusi dengan objek kawasan hutan. Berdasarkan sumber resmi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dalam Peta Indikatif yang sudah dilakukan revisi ke-5 pada september 2020, terdapat sekitar 4,8 juta hektar lahan yang ditargetkan oleh pemerintah, sementara angka resmi RPJMN 2015 – 2019 dan RPJMN Lanjutan 2020 – 2024 adalah 4,1 juta hektar. Faktanya setelah lima tahun berjalan, capaiannya masih dianggap rendah. Klaim Kementerian ATR/BPN sampai awal 2021 baru terdistribusi sekitar 348.058 bidang (seluas 211.035 Ha) atau sekitar 5,15% (Ditjen Penataan Agraria, 2020).

Laporan Ditjen Penataan Agraria menyebutkan, baru pada tahun 2019-2020 bisa dilakukan redistribusi tanah dari Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) pelepasan kawasan hutan. Problem objek TORA dari kawasan hutan yang dianggap cukup penting adalah panjangnya alur birokrasi yang harus dilewati, walaupun hilirnya dikerjakan oleh Kementerian ATR/BPN, akan tetapi proses dan penyediaan data awalnya dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan khususnya objek Reforma Agraria dari PPTKH. KLHK beberapa kali meminta pertanggungjawaban Kementerian ATR/BPN terkait redistribusi tanah dari lahan kawasan hutan yang sudah dicadangkan sejumlah lebih dari 1 juta hektar (KLHK, 2018). Akan tetapi, persoalan tersebut tidak dapat dijawab secara lugas Kementerian ATR/BPN.

Selama tiga tahun terakhir terdapat beberapa persoalan dasar yang mempengaruhi lambatnya program TORA adalah pertama, informasi terkait program ini terkadang terbatas dan tidak sempurna dipahami oleh para pihak, informasi sebagai elemen kuasa dapat hadir sebagai perbedaan tafsir, sebagian aktor mendapatkan dominasi informasi, sebagian tidak. Sebagian menggunakan informasi instrumental yang juga terkadang susah untuk dimengerti dalam kerangka mendapatkan kesepakatan dari para pihak terutama masyarakat yang menerima dampak. Ketimpangan informasi ini dapat dijadikan alat kuasa oleh aktor mendapatkan kepentingan tertentu. Disetiap kepentingannya para aktor tersebut memiliki tujuan formal dan informal (Sahide & Giessen, 2015; Wibowo, 2016). Dalam mewujudkan tujuan tersebut, tidak terlepas dari peran aktor yang memiliki kekuasaan (*Power*), *incentives* dan *dominan information* (Wibowo, 2016; Krott, 2005). Informasi ini dapat berupa informasi objek TORA, Peta Indikatif dan proses penentuan Peta Indikatif, konsen dari para pihak, pentingnya proses konsultasi publik yang partisipatif; kedua, problem kinerja kelembagaan, termasuk GTRA yang belum bisa berkoordinasi secara efektif lintas sektor; ketiga, perbedaan memahami pencadangan kawasan dan pelepasan kawasan hutan; keempat, pemahaman terkait tata cara memberikan lahan kepada masyarakat dari lahan yang dicadangkan dan dilepaskan; kelima, tafsir atas peta indikatif dan lahan eksiting di lapangan yang ditafsirkan berbeda – beda serta penerapan aturan hukum yang tidak sama; keenam, problem SDM yang tidak memadai dan mencukupi (Salim, dkk. 2018 dan Utami, 2019); ketujuh, koordinasi lintas sektor untuk PPTKH yang tidak lancar; kedelapan, alur birokrasi pelepasan kawasan hutan untuk objek PPTKH dan pelepasan kawasan yang cukup panjang. Realitas itu menyebabkan lambatnya pencapaian target TORA, artinya proses tersebut tidak mudah dan tidak cepat untuk diselesaikan karena terkait regulasi yang mengatur. Yakni harus melalui tahapan – tahapan yang panjang dan rumit sebagai akibat alur dan politik birokrasi yang tidak sederhana, kebijakan lintas sektor yang melibatkan banyak aktor. Informasi program TORA dan dinamika kuasa dari berbagai kepentingan ikut menciptakan problem jalannya program TORA sehingga pihak – pihak yang diuntungkan dan dirugikan terkadang menjadi lebih tidak jelas.

Permasalahan – permasalahan tersebut berlanjut ke tingkat provinsi dan kabupaten termasuk di Sulawesi Selatan dan di Kabupaten Luwu. Porgres TORA dari kawasan hutan di Sulawesi Selatan berdasarkan SK.362/MENLHK/SETJEN/PLA.0/5/2019 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan menjadi Bukan

Kawasan Hutan Seluas \pm 91.337 Ha, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas \pm 84.032 Ha dan Penunjukan Bukan Kawasan Hutan menjadi Kawasan Hutan seluas \pm 1.838 Ha di Provinsi Sulawesi Selatan. Kabupaten Luwu merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan yang sampai saat ini SK Biru (SK Tanah Obyek Reforma Agraria dari Kawasan Hutan) masih di proses dengan target TORA 8.359,34 Ha. Objek TORA yang berasal dari kawasan hutan di Kabupaten Luwu tersebar di 12 (dua belas) Kecamatan yang terbagi dalam 33 (tiga puluh tiga) Desa. Sampai saat ini SK Biru masih diproses, sehingga penyelesaian permasalahan melalui redistribusi tanah dari kawasan hutan belum bisa dilaksanakan. Ada beberapa hambatan program TORA yang terjadi di lapangan di Kabupaten Luwu yaitu permasalahan batas lokasi objek TORA Transmigrasi, Subjek yang bermukim di lokasi hanya 1 KK, belum ada pelepasan 20% *csr* perusahaan untuk HGU, serta lokasi TORA untuk pelepasan Kawasan hutan belum jelas.

Pelambatan progres TORA ini tidak dapat dibiarkan terus menerus, dibutuhkan solusi untuk menjembatannya. Bagaimana praktik di lapangan dan bagaimana penerapan kebijakan TORA dalam menjalankan perannya sesuai peran yang diberikan? Benarkah persoalannya ada pada koordinasi atau perbedaan pemahaman informasi masing-masing sektor dalam memahami program TORA. Bagaimana aliran informasi tentang program TORA antara KLHK, Kementerian ATR/BPN, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah hingga ke masyarakat, untuk bagian akhir ini memang menjadi persoalan serius karena anggaran yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah cukup besar namun hasilnya belum bisa dirasakan oleh masyarakat. Berdasarkan dari argument problem tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih jauh untuk tesis dengan judul "Analisis Instrumen Informasi Bekerja dalam Dinamika Kuasa pada Program TORA di Kabupaten Luwu".

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah penulis kemukakan dalam latar belakang masalah tersebut di atas, dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Siapa saja aktor yang berperan dari setiap aliran informasi pada program TORA di Kabupaten Luwu?
2. Bagaimana aliran informasi dalam dinamika kuasa pada program TORA di Kabupaten Luwu?
3. Siapa saja yang diuntungkan dan dirugikan dari proses aliran informasi program TORA di Kabupaten Luwu?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis pihak yang berperan dari setiap aliran informasi pada program TORA di Kabupaten Luwu
2. Menganalisis model aliran informasi dalam dinamika kuasa pada program TORA di Kabupaten Luwu.
3. Mengetahui siapa saja yang mendapat keuntungan dan yang dirugikan dari aliran informasi program TORA di Kabupaten Luwu

1.4. Kegunaan Penelitian

A. Kegunaan secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah ilmu pengetahuan di bidang kehutanan khususnya mengenai aliran informasi dalam dinamika kuasa tentang program TORA di Kabupaten Luwu.

B. Kegunaan secara Praktis

Sebagai bahan referensi peneliti lain yang berminat pada penelitian yang serupa dengan penelitian ini. Serta diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan pertimbangan bagi pemerintah atau pihak – pihak terkait dalam menentukan kebijakan program TORA.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Informasi sebagai Elemen Kuasa: Aliran Informasi

Informasi merupakan suatu hasil pengolahan data menjadi bentuk yang lebih bermanfaat dan memiliki nilai tambah bagi yang menerimanya. Data sebagai sumber dari informasi sedangkan informasi adalah data yang telah diproses menjadi sesuatu yang lebih bermakna dan berperan bagi penerima yang mengilustrasikan suatu peristiwa dan kesatuan nyata serta dipakai dalam pengambilan keputusan. Aliran informasi sangat dibutuhkan guna menyampaikan suatu pesan baik terhadap internal organisasi maupun eksternal organisasi (Suparna, 2019).

Aliran informasi dalam organisasi tidak hanya sekedar menyampaikan pesan kepada penerima pesan, tetapi diperlukan perencanaan dalam penyusunan pesan yang tepat dan saluran yang strategis untuk menyampaikan pesan secara akurat terhadap target penerima pesan, dengan tujuan untuk memperkenalkan dan menjelaskan suatu hal kepada khalayak, mencapai suatu target yang diharapkan, mempengaruhi sudut pandang dan perilaku target khalayak, serta berhubungan dengan masyarakat (Suparna, 2019).

Aliran Informasi sebagai suatu proses dinamis dimana pesan-pesan secara tetap dan berkesinambungan diciptakan, ditampilkan dan diinterpretasikan yang hidup dan berkembang dalam sebuah organisasi (Pace dan Faules, 2013). Beberapa fungsi aliran informasi yaitu untuk mengetahui bagaimana informasi itu didistribusikan kepada anggota organisasi, bagaimana pola sebarannya dan bagaimana keterlibatan orang dalam proses pendistribusian informasi itu dalam sebuah organisasi.

Informasi tidak akan sampai apabila tidak ada yang akan menyampaikannya atau yang mengantarnya, informasi dalam suatu organisasi sangat penting dan harus berjalan serta diciptakan agar aktivitas organisasi sesuai yang diharapkan. Kaitannya di dalam organisasi diperlukan bagaimana informasi dapat tersampaikan dan bagaimana organisasi tersebut bisa mendapatkan informasi. Komunikasi dalam organisasi untuk menyampaikan informasi sangat diperlukan ke seluruh bagian organisasi dan bagaimana menerima informasi dari seluruh bagian organisasi. Aliran informasi dalam organisasi merupakan salah satu proses penguatan sistem manajemen yang sangat berpengaruh dalam sebuah organisasi. Aliran informasi suatu keharusan yang perlu dijaga dan

dirancang dalam sebuah organisasi untuk membina dan mengembangkan organisasi yang teguh dan terkontrol secara baik. (R. Wayne Pace, 2013).

Penyebaran informasi dalam organisasi melalui tiga cara menurut pendapat Guetzkow dalam Pace dan Faules (2013), bahwa aliran informasi dapat terjadi dengan cara serentak, berurutan, atau kombinasi dari kedua cara. Berikut penjelasan penyebaran aliran informasi:

1. Penyebaran informasi secara serentak adalah proses penyebaran pesan (informasi) yang dikirimkankan secara bersama-sama dalam suatu waktu dengan objek target yang banyak (lebih dari satu orang), bukan proses komunikasi diadik. Bentuk dari informasi ini seperti: memo, pertemuan, rapat (akbar), televisi, teleconference (pengiriman pesan bermedia).
2. Penyebaran informasi secara berurutan adalah proses penyebaran pesan (informasi) secara diadik merupakan bentuk komunikasi yang utama dengan pola "siapa berbicara kepada siapa". Informasi dikirimkan berurutan dari satu orang ke orang lain secara tidak bersamaan.
3. Penyebaran informasi secara serentak dan berurutan atau kombinasi adalah penyebaran pesan (informasi) secara kombinasi merupakan gabungan dari penyebaran serentak dan berurutan yaitu informasi disampaikan kepada seluruh anggota organisasi melalui jalur dalam struktur organisasi yang dilaksanakan secara bersamaan agar penyampaian pesan menjadi lebih efisien dan efektif.

2.2 Dinamika Aktor dan Relasi Kuasa

Struktur sosial tersusun dari beberapa unsur salah satunya yakni adanya kekuasaan, berupa kemampuan memerintah dari anggota masyarakat yang memegang kekuasaan sehingga sistem sosial tetap berjalan (Moeis, 2008). Alit (2005) lebih jelas mengemukakan bahwa kekuasaan biasanya membentuk suatu hubungan asimetris dalam arti bahwa ada salah satu pihak yang memerintah, satu pihak yang memberi perintah serta pihak yang mematuhi perintah. Kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau kelompok dalam mempengaruhi orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku (Budiarjo, 2003). Rosyadi & Sobandi (2013) mengungkapkan bahwa relasi kuasa merupakan hubungan yang terbentuk antara aktor-aktor tertentu yang memiliki suatu kepentingan dengan tingkat kekuasaan yang berbeda. Krott (2005) juga mengatakan bahwa didalam relasi kuasa terdapat unsur kekuatan hubungan sosial yakni seorang

aktor memiliki kemampuan untuk mengubah perilaku aktor yang lainnya, dengan kata lain unsur kekuasaan memiliki pengaruh dalam membentuk sebuah program atau kegiatan sesuai dengan kepentingan seseorang, bahkan terhadap perlawanan aktor-aktor lain.

Secara formal sampai saat ini pemegang kuasa atau aktor yang memiliki kekuatan perintah serta merupakan pihak yang didengar oleh bawahannya adalah pemegang kekuatan jabatan tinggi. Selain pemegang jabatan tinggi, pemegang jabatan rendah juga membentuk relasi untuk memperkuat suatu *power*, karena pemegang jabatan rendah juga mampu mengambil tindakan tertentu untuk tidak melakukannya. Namun secara keseluruhan pemegang jabatan yang tinggi juga harus menjalin hubungan kerja sama yang baik dengan pemegang jabatan rendah untuk tercapainya suatu tujuan (kepentingan) (Krott, 2005).

Menurut Febryano dkk (2015) relasi kuasa antara aktor-aktor yang terlibat dalam pengelolaan kehutanan juga kerap terbentuk karena adanya beragam kepentingan serta tingkat kekuasaan yang berbeda. Hal ini merupakan sumber terjadinya konflik antar pihak karena masing-masing aktor berusaha untuk memanfaatkan kekuasaan yang dimilikinya untuk kepentingannya. Namun jika relasi kuasa terjalin dengan baik antar aktor akan mempermudah untuk tercapainya tujuan (kepentingan) dalam pengelolaan hutan (Krott, 2005; Febryano, 2015).

Relasi kuasa memiliki tiga elemen dan hal itu dapat mengikat satu aktor ataupun beberapa aktor. Adapun elemen-elemen tersebut sebagai berikut:

1. Elemen pertama yaitu *power coercion* (kekuasaan) didefinisikan sebagai perilaku subordinat. Dalam hubungan sosial, kekuatan paksaan atau tekanan yang terjadi dari suatu pihak terhadap pihak tertentu karena adanya kekuasaan dimana seorang aktor dapat mengubah perilaku aktor yang lainnya (Krott, 2005). Devkota (2010) juga menyatakan bahwa elemen *coercion* juga mencakup kekerasan fisik maupun psikologis, dimana aktor yang mengubah perilaku aktor lainnya biasanya menggunakan ancaman, intimidasi, atau bentuk lain dari tekanan. Krott *et al.* (2014) mengungkapkan bahwa elemen *coercion* yang biasa ditemukan di lapangan dalam konteks penelitian empiris, yaitu regulasi/peraturan dimana ordinar mengubah perilaku subordinat dengan membuat peraturan. Selain itu tindakan fisik, merupakan salah satu bentuk *coercion* dimana ordinar menggunakan kekuatannya, seperti menahan subordinat.

2. Elemen kedua adalah *incentives*, merupakan informasi mengenai aktor yang pernah atau telah memberikan bantuan seperti pelatihan, atau berupa bantuan apapun dalam pengelolaan pembangunan hutan. *Incentives* didefinisikan sebagai mengubah perilaku subordinat dengan cara menimbulkan kerugian atau keuntungan (Krott *et al.*, 2014). Dimana ordinat “membeli” kepentingan pribadi subordinat atau mengkompensasikan kepentingan subordinat (Maryudi, 2011).
3. Elemen terakhir yaitu dominan informasi (*Trust*) yang berarti mengubah perilaku dengan verifikasi informasi. Informasi dapat digolongkan sebagai informasi murni, yang dapat dengan mudah diverifikasi oleh penerima, atau tidak sama sekali karena kurangnya kapasitas atau karena ketidakpercayaan yang dimiliki. Dominan informasi merupakan sebuah kekuatan karena aktor tanpa informasi tidak dapat dengan mudah membuat keputusan yang tepat. Dalam hal ini dominan informasi termasuk informasi apapun yang dapat diberikan hanya oleh Lembaga Negara dan yang diperlukan oleh aktor lainnya. Dominan informasi didefinisikan sebagai mengubah perilaku subordinat dengan sarana informasi yang belum diverifikasi (Krott *et al.*, 2014). Jika subordinat tidak memverifikasi informasi yang diterima oleh ordinat dan membuat keputusan berdasarkan informasi tersebut, maka ordinat telah mengubah perilaku subordinat tanpa mengakui kehendaknya.

2.3 Reforma Agraria

Secara etimologis reforma agraria berasal dari bahasa Spanyol, yang memiliki arti suatu upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa. Landreform sebagai usaha sistematis untuk memperbaiki hubungan antara manusia dengan tanah yang dirasakan belum harmonis dan belum mencerminkan keadilan sosial. Usaha perbaikan yang dilakukan melalui penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan keagrarian baru yang dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas dan keberlanjutan, berdasarkan prinsip bahwa “tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri” (Utami, 2013).

Ben Cousins memberikan perbedaan antara *agrarian reform* dengan *landreform*. *Landreform* berkaitan dengan hak atas tanah dengan cirinya masing-masing, kekuatan dan distribusi. Sedangkan reforma agraria tidak terbatas pada konsep *landreform* tersebut, tetapi lebih luas mencakup juga isu-isu karakter kelas dari hubungan antara produksi dan distribusi di bidang pertanian dan perusahaan yang terkait, dan bagaimana semua hal itu terhubung ke struktur kelas yang lebih luas. Dengan kata lain, reforma agraria berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik dan hubungan antara keduanya. Reforma agraria pada konteks ini harus mencakup (Limbong, 2012):

- a. Instrumen kebijakan agraria yang karakter kualitatif dan seterusnya mengacu pada perubahan yang lebih kecil seperti subsidi, tarif pajak, dan sebagainya;
- b. Perubahan struktural untuk mengubah struktur pertanian, seperti program kredit, investasi di bidang infrastruktur, penyuluhan, dan sebagainya;
- c. Reformasi kelembagaan yang mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat, seperti rdistribusi tanah, perubahan penyewaan, kolektivisasi, dan sebagainya.

Dengan demikian pada hakikatnya, konsep reforma agraria mencakup tiga konsep, yakni (Limbong, 2012):

1. Konsep *Landreform*, yakni penataan kembali struktur penguasaan kepemilikan tanah yang lebih adil;
2. Konsep *Accesreform*, yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat);
3. Konsep *Policy/Regulation reform*, yakni berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat banyak.

Sementara dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dijelaskan bahwa *landreform* bertujuan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut diharapkan akan dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata. Pelaksanaan *landreform* dengan demikian bertujuan memperbaiki keadaan sosial

ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas sumber penghidupan petani berupa tanah (Utami,2013).

Namun kemudian disadari bahwa dalam banyak kejadian, petani yang telah memperoleh tanah dari kegiatan landreform kemudian melepaskan kembali tanahnya karena petani tidak memiliki akses kepada kegiatan ekonomi, sumber keuangan, manajemen usaha, dan teknologi pertanian. Akibatnya keberadaan tanah tidak membantu petani meningkatkan kesejahteraannya. Kondisi ini kemudian mendorong dilaksanakannya konsep reforma agraria, yaitu landreform dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah (reforma aset) yang didukung oleh program penunjang seperti pengairan, Perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya (reforma akses).

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa reforma agraria terdiri dari 2 (dua) pilar yaitu reforma aset dan reforma akses. "landreform" dalam pengertian luas akhirnya dapat disamakan dengan reforma agraria, yakni suatu upaya untuk mengubah struktur agraria demi terciptanya tujuan sebagaimana disebutkan di atas. Jadi reforma agraria dapat diartikan sebagai landreform plus (Utami,2013). Terdapat 4 (empat) tipe landreform berdasarkan aktor utama Penggeraknya, yaitu:

a. Market-Led Landreform

Pertimbangan utamanya adalah pencapaian efisiensi/produktivitas secara ekonomis, mengurangi peran negara, petani yang seharusnya menjadi 'supir' dalam Reforma Agraria, sesungguhnya berada di bawah perintah pelaku pasar; Nyatanya, 'terpusat pada pasar' artinya 'terpusat pada tuan tanah/pedagang/perusahaan asing'.

b. State-Led Landreform

Pertimbangan utamanya biasanya berhubungan dengan mengamankan/menjaga legitimasi politik, meskipun agenda pembangunan juga penting; 'Komitmen politik yang sangat kuat' sangat dibutuhkan untuk mewujudkan agenda landreform, plus perbaikan akses lainnya; Biasanya memperlakukan petani sebagai pelaku yang dibutuhkan secara administratif; Partisipasi pelaku-pelaku pasar sangat rendah, kecuali mereka yang terpilih karena lebih memiliki pengaruh dalam kebijakan pemerintah dan elite pejabatnya.

c. Peasant-Led Landreform

Asumsi utamanya adalah bahwa 'negara terlalu terbelenggu oleh kepentingan elit', sementara kekuatan pasar juga sama dengan kepentingan elit.

Dengan demikian, satusatunya cara untuk mencapai reforma agraria yang pro kaum miskin adalah jika petani dan organisasi mereka secara mandiri mengambil inisiatif untuk menerapkan reforma agraria.

d. *Pro-Poor Landreform*

Asumsi utama tidak meromantisasi 'kemahakuasaan' petani dan organisasi mereka; dan juga tidak meromantisasi sifat budiman negara. Mendasarkan pada keterkaitan masalah keadilan, produktivitas dan kerusakan lingkungan hidup; serta keberkaitan antara perspektif yang mampu menjelaskan masalah tersebut; Menganalisa negara, gerakan petani dan kekuatan pasar bukan sebagai kelompok yang terpisah, namun sebagai pelaku yang terhubung satu sama lain melalui cara bagaimana tanah dan kekayaan alam diperebutkan secara politis dan ekonomis; Memiliki tiga ciri kunci: 'berpusat pada petani', 'didorong oleh negara', dan 'meningkatkan produktivitas secara ekonomis, keadilan sosial, dan pemulihan lingkungan'.

Pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla mendefinisikan Reforma Agraria (RA) secara longgar. Joko Widodo Jusuf Kalla mengusung RA dengan sembilan agenda prioritas yang termasuk dalam Nawacita. "Nawacita secara sederhana diterjemahkan sebagai berdaulat secara politik, mandiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam budaya, melandasi jiwa dan pelaksanaan Reforma Agraria". Secara keseluruhan, Joko Widodo telah berhasil membentuk infrastruktur dan kelembagaan RA, mulai dari produk hukum Perpres Nomor 88 Tahun 2017 dan Perpres Nomor 86 Tahun 2018. Kedua perpres ini menjadi kunci dalam memahami kebijakan RA periode Joko Widodo.

Berdasarkan agenda kelima Nawacita, maka pemerintah mendorong pelaksanaan reforma agraria dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) yang merupakan tanah yang dikuasai oleh negara untuk didistribusikan atau didistribusikan melalui kerangka reforma agraria. Salah satu kegiatan prioritas sehubungan dengan penataan penguasaan dan pemilikan tanah objek reforma mencakup pelepasan kawasan hutan yang pada kenyataannya sudah bukan berupa hutan lagi, seperti wilayah administrasi desa, pemukiman penduduk, lahan pertanian pangan atau perkebunan rakyat, wilayah masyarakat hukum adat, areal garapan lain masyarakat untuk ditetapkan sebagai TORA dan didistribusikan kepada rakyat secara bersama atau melalui mekanisme penguatan hak atas penguasaan dan pengusahaannya oleh desa (Kantor Staf Presiden, 2017)

Pelaksanaan reforma agraria pada pemerintahan Joko Widodo selain menetapkan target kepemilikan tanah yang berasal dari TORA, juga memberikan skema lain yaitu perhutanan sosial. Target TORA dalam RPJMN 2015-2019 seluas 9 juta hektar terbagi kedalam program Legalisasi Aset dan Redistribusi Tanah. Legalisasi Aset seluas 4,5 juta hektar bersumber dari 3,9 juta hektar Legalisasi Aset dan 0,6 juta hektar tanah Transmigrasi yang belum bersertifikat, sedangkan Redistribusi Tanah seluas 4,5 juta hektar bersumber dari Tanah HGU tidak diperpanjang dan tanah terlantar seluas 0,4 juta hektar serta pelepasan kawasan hutan seluas 4,1 juta hektar (Tim Pelaksana Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan 2017). Untuk TORA seluas 9 juta hektar didapat dari empat jenis program perolehan hak atas tanah, yakni (a) sertifikasi tanah rakyat (PRONA/PTSL) atau legalisasi aset (3,9 juta hektar), (b) tanah transmigrasi belum bersertifikat (0,6 juta hektar), (c) ex-HGU dan tanah terlantar (0,4 juta hektar), (d) pelepasan kawasan hutan (4,1 juta hektar). Sedangkan perhutanan sosial dilaksanakan dengan memberikan akses untuk pengusaha hutan kepada masyarakat dalam periode tertentu yang ditargetkan sejumlah 12,7 juta hektar (Tim Pelaksana Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan 2017).

Sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan, tanah transmigrasi yang belum bersertifikat, HGU yang telah berakhir dan tidak diperpanjang serta tanah terindikasi terlantar merupakan sumber TORA yang penyelesaiannya bukan hanya berupa legalisasi aset namun juga distribusi aset atau redistribusi aset. Sumber TORA tersebut dapat diklasifikasikan menjadi sumber TORA non kawasan hutan dan sumber TORA kawasan hutan. Sumber TORA non kawasan hutan meliputi sumber TORA dari tanah transmigrasi yang belum bersertifikat, HGU yang telah berakhir dan tidak diperpanjang serta tanah terindikasi terlantar, sedangkan sumber TORA kawasan hutan yang dimaksud adalah sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan. Sumber TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan seluas 4,1 juta hektar diatur dalam Permen LHK Nomor 17 Tahun 2018.

Skema di atas akan diwujudkan sebagai politik pembangunan pemerintahan Joko Widodo dalam aspek agraria yang dapat dilihat dalam Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria. Apabila ditinjau dari Permen ATR/BPN Nomor 25 Tahun 2015 maka dapat dilihat dengan jelas bahwa untuk memenuhi agenda kelima Nawacita yaitu "Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia", Kementerian ATR/BPN memiliki sasaran untuk menyediakan sumber TORA dengan arah kebijakan berupa redistribusi tanah dengan strategi berupa

koordinasi lokasi redistribusi tanah serta menjamin pelaksanaan distribusi hak atas tanah bagi petani, buruh lahan, dan nelayan.

Target yang dicanangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 terkait pelaksanaan reforma agraria telah dijawab oleh kementerian terkait. Berdasarkan Laporan Target dan Capaian Reforma Agraria per Tahun 2015-2018, dapat dilihat bahwa Kementerian ATR/BPN cukup mampu menjawab tantangan yang diberikan, dimana pelaksanaan redistribusi tanah dan legalisasi aset dapat dijalankan sesuai yang direncanakan, bahkan untuk pelaksanaan redistribusi tanah (kawasan non hutan) mampu melebihi target yang ditetapkan dalam RPJMN. Redistribusi tanah yang berasal dari exHGU dan tanah terlantar yang dilaksanakan oleh Ditjen Penataan Agraria di bawah Kementerian ATR/BPN ditargetkan pada RPJMN sejumlah 400.000 hektar dan realisasi per 9 Januari 2019 mencapai 411.573 atau 102,9%, legalisasi aset baik melalui PRONA/PTSL yang ditargetkan pada RPJMN sejumlah 3.900.000 hektar dan realisasi per 9 Januari 2019 mencapai 2.589.448 hektar atau 66,4%, legalisasi asset tanah transmigrasi ditargetkan pada RPJMN sejumlah 600.000 hektar yang dilaksanakan berkat dukungan dari Ditjen Pengembangan Kawasan Transmigrasi di bawah Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi per 7 November 2018 mencapai 47.176 hektar atau 7,86%, sedangkan untuk pelepasan kawasan hutan yang ditargetkan dalam RPJMN sejumlah 4.100.000 hektar belum menghasilkan capaian berupa redistribusi tanah, namun menurut catatan dari Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan di bawah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan per Juni 2018, KLHK baru dapat melepaskan kawasan hutan untuk TORA sejumlah 1.001.454 hektar (Direktorat Jenderal Penataan Agraria 2020)

Berkaca pada UU Nomor 41 Tahun 1999 serta Peraturan Bersama (Perber) 4 Menteri terkait penyelesaian penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan, maka diperlukan kebijakan reforma agraria yang secara tegas mengatur penguasaan tanah dalam kawasan hutan sekaligus mampu mensinergikan antarsektor. Kebijakan Reforma Agraria idealnya dirancang untuk menyelesaikan kegawatan permasalahan agraria berupa ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah, *inaccessibility* (kesulitan memperoleh akses) tanah di dalam kawasan hutan dan kriminalisasi penduduk di dalam kawasan hutan (Luthfi, 2018). Selain itu, beberapa tantangan dalam pelaksanaan reforma agraria seperti kerja sama pemerintah provinsi dan kabupaten/kota serta kajian

akan perlunya Lembaga yang memayungi atau menjadi koordinator dalam pelaksanaan Reforma Agraria juga menjadi perhatian. “Secara khusus, Presiden Jokowi menugaskan Kemenko Perekonomian untuk menjadi penanggung jawab masalah ini” (Kantor Staf Presiden, 2017).

Hal ini menunjukkan orientasi Reforma Agraria menjadi persoalan pembangunan ekonomi, dan itu artinya negara memilih menjalankan kebijakan reforma agrarian sebagai prioritas pembangunan ekonomi masyarakat (Utami, Salim & Mujiati, 2018). Perber 4 Menteri sebenarnya lebih memperkuat koordinasi, menyambungkan antar proses yang sejalan yang selama ini dipandang sebagai proses yang terpisah, serta mengisi kekosongan hukum terkait dengan penguasaan lahan di dalam kawasan hutan (Muhajir, 2015). “Namun karena posisi status hukum Perber dianggap kurang kuat, Kementerian Kehutanan mengusulkan untuk menaikkan status Perber menjadi Perpres” (Wibowo dkk., 2016). Menjawab kebutuhan akan payung hukum tersebut, maka diterbitkanlah Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Pada awal tahun 2018 Menteri LHK mengeluarkan lokasi prioritas yang akan dijadikan target PPTKH sebanyak 159 kabupaten/kota dari 26 provinsi dengan target 1.690.327 hektar (Utami, Salim & Mujiati, 2018)

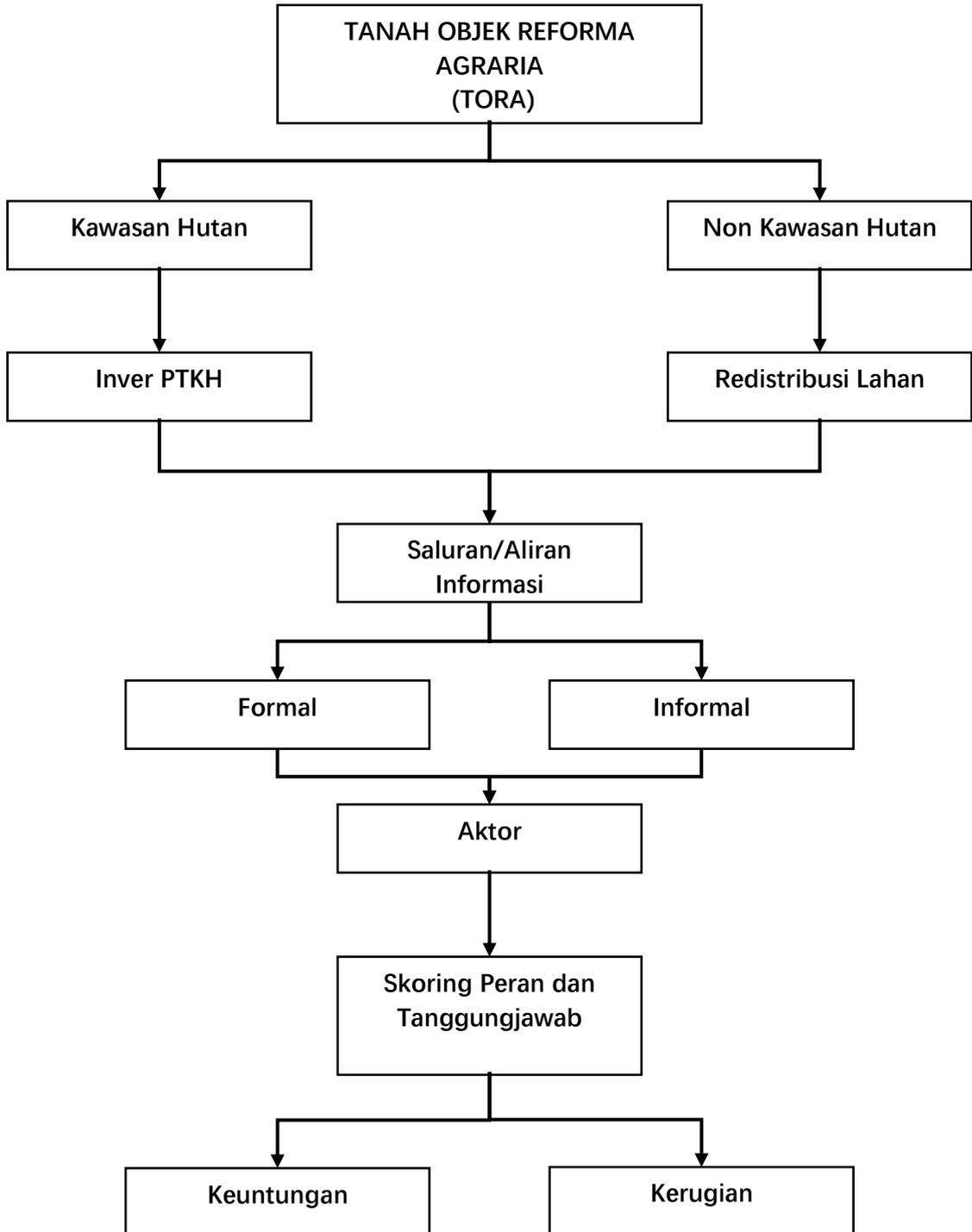
Sesungguhnya kebijakan Perpres Nomor 88 Tahun 2017 merupakan kompromi bahwa lahan masyarakat yang masuk dalam kawasan hutan harus diselesaikan (Salim, Pinuji & Utami, 2018). Jika terdapat penguasaan tanah di dalam kawasan hutan, maka akan dilakukan identifikasi dan verifikasi yang penyelesaiannya berupa tukar menukar kawasan hutan, perhutanan sosial, *resettlement* dan perubahan batas kawasan (Luthfi, 2018). “Prinsipnya, Perpres Nomor 88 Tahun 2017 telah mewadahi kebutuhan masyarakat dan negara harus/telah mengakui keberadaannya” (Salim, Pinuji & Utami, 2018).

Perpres Nomor 88 Tahun 2017 Pasal 18 ayat (1) mengamanatkan bahwa untuk melakukan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan akan dibentuk Tim Inver PTKH oleh gubernur. Untuk melaksanakan Perpres tersebut lahirlah beberapa peraturan, yakni Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan; Peraturan MenLHK No. 17/MENLHK/SETJEN/- KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria; Keputusan MenLHK No. SK. 3154/Menlhk-

PKTL/KUH/PLA.2/-5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk TORA (Revisi II) (Luthfi 2018, 155). Dalam Pasal 7 ayat (1) huruf d Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Perpres No. 86 Tahun 2018) disebutkan bahwa salah satu objek redis adalah tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA. Hal ini sangat bersinergi dengan Perpres Nomor 88 tahun 2017 dan Permenko No. 3 Tahun 2018 sehingga keberadaan Reforma Agraria di kawasan hutan semakin ditegaskan eksistensinya.

Dapat disimpulkan bahwa perjalanan kebijakan Reforma Agraria dimulai sejak diletakkan dasarnya pada Pasal 10 UUPA. Kemudian Soeharto mulai mengagas cita-cita Reforma Agraria melalui struktur kelembagaan yang dibangun olehnya. Sayangnya Reforma Agraria mulai “dibekukan” oleh Soeharto, Reforma Agraria kemudian bergeser menjadi transmigrasi dan revolusi hijau. Reforma Agraria mulai hidup kembali pada tahun 2001 dan diteruskan dengan perluasan makna reforma agraria serta lahirnya PPAN. Dari sinilah reforma agraria mulai menyentuh kawasan hutan yang kemudian memberikan batasan yang jelas antara hutan adat dan hutan negara. Tahun 2014 diusunglah Reforma Agraria kawasan hutan dengan Perber 4 Menteri walaupun masih tersendat-sendat. Reforma Agraria kawasan hutan kemudian menjadi bagian dari Nawacita dan rencana strategis Kementerian ATR/BPN. Reforma agraria di Kawasan hutan terus berkembang dengan adanya PPTKH dan GTRA. Alur kebijakan Reforma Agraria semenjak lahirnya UUPA sampai dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan yang mendasari pelaksanaan inventarisasi dan verifikasi tanah masyarakat dalam kawasan hutan serta Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

2.4 Kerangka Pikir Penelitian



Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian