

## KEGAGALAN HAK MILIK DAN KONFLIK TENURIAL DI KAWASAN HUTAN RIAU: EVALUASI TORA

Siti Fadilla<sup>1</sup>, Taryono<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Program Studi Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Riau

E-mail: [siti.fadilla3405@student.unri.ac.id](mailto:siti.fadilla3405@student.unri.ac.id)

### INFO ARTIKEL

**Riwayat Artikel:**

Received :05-05-2026

Revised :25-05-2026

Accepted :02-06-2026

**Keywords:** Property Rights,  
Forest Tenurial Conflict In  
Riau

**DOI:**<https://doi.org/10.62335>

### ABSTRACT

*This study examines the structural causes of property rights failure in Riau's forest areas, evaluates the effectiveness of Agrarian Reform through TORA (Land Object of Agrarian Reform) and Social Forestry policies, and identifies measures to strengthen agrarian justice and tenure security. Using a qualitative approach, the study analyzes secondary data from scientific publications, government reports, policy documents, conflict records, and official statistics. The conflict between the Batin Baringin Sakai Indigenous Community and PT Arara Abadi serves as a representative case study. Property Rights Theory and Institutional Economics are employed as the main analytical frameworks. The findings indicate that property rights failure is primarily caused by incompatibility between customary and formal legal systems, overlapping land and forestry regulations, and top-down forest area designation policies. TORA has made substantial progress in asset legalization, achieving 87.69% of its target by 2023, but forest-area land redistribution remains limited, reaching only 9.26% of the national target. Social Forestry expanded to 7.08 million hectares by May 2024, although implementation continues to face administrative, institutional, and economic challenges.*

*This study contributes to the literature by integrating Property Rights Theory and Institutional Economics to explain persistent tenurial conflicts and by comparing TORA and Social Forestry as complementary agrarian reform instruments. Policy recommendations include accelerating recognition of indigenous territories, improving inter-agency coordination, strengthening land redistribution, simplifying Social Forestry procedures, and enhancing community economic empowerment.*

#### **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyebab struktural kegagalan hak kepemilikan (property rights failure) di kawasan hutan Provinsi Riau, mengevaluasi efektivitas kebijakan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan Perhutanan Sosial dalam menyelesaikan konflik tenurial, serta mengidentifikasi langkah kebijakan untuk memperkuat keadilan agraria dan kepastian tenurial. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif melalui analisis kebijakan dan studi kasus dengan memanfaatkan data sekunder yang berasal dari jurnal ilmiah, laporan pemerintah, dokumen kebijakan, catatan konflik agraria, dan statistik resmi. Konflik antara Masyarakat Adat Batin Baringin Sakai dan PT Arara Abadi digunakan sebagai kasus representatif. Teori Hak Kepemilikan (Property Rights Theory) dan Ekonomi Kelembagaan (Institutional Economics) digunakan sebagai kerangka analisis utama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegagalan hak kepemilikan disebabkan oleh ketidaksesuaian antara sistem hukum adat dan hukum formal, tumpang tindih regulasi kehutanan dan pertanahan, serta kebijakan penetapan kawasan hutan yang bersifat top-down. TORA menunjukkan kemajuan signifikan dalam legalisasi aset dengan capaian 87,69% dari target pada tahun 2023, namun redistribusi tanah kawasan hutan masih rendah, yaitu 9,26% dari target nasional. Perhutanan Sosial telah mencapai 7,08 juta hektare pada Mei 2024, meskipun implementasinya masih menghadapi berbagai kendala administratif, kelembagaan, dan ekonomi. Penelitian ini merekomendasikan percepatan pengakuan wilayah adat, penguatan koordinasi antarlembaga, penyederhanaan prosedur Perhutanan Sosial, serta penguatan pemberdayaan ekonomi masyarakat.

## PENDAHULUAN

Salah satu masalah struktural yang paling kompleks dan persisten dalam sejarah pembangunan Indonesia adalah konflik agraria. Isu ini tidak hanya terkait dengan sengketa hukum atas kepemilikan lahan, tetapi juga melibatkan dimensi sosial, ekonomi, budaya, dan ekologi yang saling berhubungan. Konflik agraria di Indonesia memiliki akar sejarah yang mendalam sejak era kolonial, khususnya di kawasan hutan yang secara eksklusif ditetapkan oleh negara tanpa mempertimbangkan keberadaan masyarakat lokal dan adat yang telah lama hidup dan bergantung pada daerah tersebut untuk mata pencaharian mereka. Dalam praktiknya, pengendalian lahan sering tumpang tindih antara masyarakat, negara, dan korporasi, sehingga mengakibatkan akses yang tidak merata terhadap sumber daya agraria. Situasi ini semakin diperparah oleh kepastian hukum yang lemah, inkonsistensi dalam tata ruang, dan kebijakan pembangunan yang cenderung memprioritaskan investasi skala besar daripada perlindungan hak atas tanah masyarakat. Kondisi tersebut tercermin dari meningkatnya jumlah konflik agraria dalam beberapa tahun terakhir.

Status lahan yang tidak jelas dan tumpang tindih peraturan antara sektor kehutanan dan lahan seringkali menjadi penyebab utama konflik tenurial antara masyarakat dan negara. Banyak desa dan lahan milik masyarakat telah lama dikelola oleh masyarakat lokal tetapi secara administratif diklasifikasikan sebagai kawasan hutan, menyebabkan masyarakat mengalami kegagalan dalam sistem hak milik. Pada tahun 2021, terdapat 207 kasus konflik agraria di 32 provinsi yang mempengaruhi 198.895 rumah tangga dengan luas konflik mencapai 500.062 hektare. (Salsabila et al., 2023) Akibatnya, konflik terus bereproduksi dari waktu ke waktu, menunjukkan bahwa tata kelola agraria di Indonesia masih menghadapi tantangan besar dalam menciptakan keadilan dan kepastian hukum atas hak atas tanah bagi masyarakat.

Di antara seluruh provinsi di Indonesia, Riau secara konsisten menempati peringkat tertinggi dalam catatan konflik agraria. Pada tahun 2020, Riau mencatat 29 kasus konflik agraria, tertinggi di Indonesia, dengan sengketa perkebunan kelapa sawit menyumbang 20,8% dari total konflik subsektor perkebunan secara nasional (KPA, 2021). Pada 2023, Riau masih menempati peringkat ketiga nasional dengan 16 kasus konflik yang mencakup 60.955 hektar lahan dan mempengaruhi 6.992 rumah tangga di 20 desa. Tingginya intensitas konflik di Riau berhubungan langsung dengan posisinya sebagai salah satu pusat ekspansi perkebunan kelapa sawit dan hutan tanaman industri (HTI) terbesar di Indonesia. Dua perusahaan besar HTI di Riau sendiri menguasai sekitar 338.536 hektar dan 296.373,94 hektar lahan, konsentrasi penguasaan lahan yang secara langsung berkontribusi terhadap marginalisasi masyarakat adat dan desa tua dari ruang hidup mereka (Afrizal dkk., 2024)(Bahtera Alam, 2023)

Fenomena ini mencerminkan kegagalan sistemik dalam sistem hak milik atas tanah. Dari perspektif Ekonomi Kelembagaan, hak milik yang tidak jelas dan tidak pasti tidak hanya memicu konflik tetapi juga menghasilkan inefisiensi ekonomi yang meluas, karena masyarakat tidak memiliki insentif untuk mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan ketika haknya dapat dicabut atau diperdebatkan sewaktu-waktu. Bagi masyarakat adat di Riau termasuk Sakai, Bonai, Akit, Talang Mamak, Petalangan, dan kelompok adat tua lainnya,

tanah dan hutan bukan sekadar aset ekonomi, tetapi juga mewakili identitas, spiritualitas, dan sarana bertahan hidup yang telah diwariskan selama berabad-abad.

Sebagai respons terhadap krisis agraria, pemerintah Indonesia telah menerapkan program Reforma Agraria yang terdiri dari dua instrumen utama: skema Land Object of Agraria (TORA) yang bertujuan untuk mendistribusikan kembali lahan kepada masyarakat, dan program Perhutanan Sosial yang memberikan akses legal kepada masyarakat untuk mengelola kawasan hutan tanpa mengubah status hutan. Namun, evaluasi kedua kebijakan ini menunjukkan hasil yang tidak memuaskan. Data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional hingga akhir tahun 2023 menunjukkan bahwa redistribusi lahan di kawasan hutan baru mencapai 379.621,85 hektare, atau hanya 9,26% dari target 4,1 juta hektare. Perbedaan pencapaian ini menunjukkan bahwa program reforma agraria cenderung lebih berfungsi sebagai instrumen legalisasi administrasi daripada sebagai alat asli untuk mengubah struktur agraria. ( Friana , 2024)

Oleh karena itu, artikel ini didasarkan pada tiga tujuan utama. Pertama, bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif kondisi konflik agraria, kegagalan hak properti, dan situasi desa tua dan perkebunan kecil di dalam kawasan hutan di Riau menggunakan data empiris. Kedua, berupaya mengkaji bagaimana skema TORA dan Perhutanan Sosial dilaksanakan, termasuk pencapaian, mekanisme, dan hambatannya dalam rangka penyelesaian konflik tenurial. Ketiga, bermaksud untuk mengevaluasi kinerja kedua kebijakan dan merumuskan rekomendasi khusus untuk penyelesaian konflik agraria di kawasan hutan secara adil dan berkelanjutan.

## **METODE PENELITIAN**

Artikel ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif menggunakan analisis kebijakan dan studi kasus tematik. Pengumpulan data dilakukan melalui pemeriksaan berbagai dokumen kebijakan dan sumber ilmiah yang tersedia untuk umum. Sumber data tersebut meliputi artikel jurnal ilmiah terindeks yang membahas konflik agraria, hak milik, TORA, dan Perhutanan Sosial di Indonesia, khususnya di Riau. Selain itu, penelitian ini memanfaatkan laporan tahunan dari lembaga seperti Konsorsium Pembaruan Agraria, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Data pendukung lainnya diperoleh dari laporan berita dan investigasi media yang kredibel, serta berbagai dokumen peraturan dan kebijakan pemerintah terkait pengelolaan agraria dan kawasan hutan.

Analisis dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa tahapan yang saling berhubungan. Tahap pertama melibatkan analisis deskriptif-kuantitatif untuk memetakan skala, pola, dan tren konflik agraria di Riau berdasarkan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria dan sumber resmi pemerintah. Tahap kedua terdiri dari analisis kasus dengan mengkaji konflik antara masyarakat adat Batin Baringin Sakai dengan PT Arara Abadi sebagai contoh representatif konflik tenurial di kawasan hutan Riau. Analisis ini bertujuan untuk memahami bagaimana konflik muncul, aktor yang terlibat, dan faktor-faktor yang mempengaruhi kelanjutan sengketa lahan. Selanjutnya, tahap ketiga melibatkan analisis evaluatif untuk menilai efektivitas pelaksanaan program TORA dan Perhutanan Sosial berdasarkan prestasi resmi pemerintah, yang kemudian dibandingkan dengan berbagai

kritik akademik dan kondisi lapangan. Dalam menganalisis isu-isu tersebut, penelitian ini menerapkan teori hak milik Harold Demsetz (1967) dan Utara (2018) juga perspektif Ekonomi Kelembagaan, sebagai kerangka teoritis utama untuk memahami hubungan antara hak properti, lembaga, dan konflik agraria.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Dinamika dan Eskalasi Konflik Agraria di Riau: Tinjauan Empiris**

Riau merupakan salah satu daerah dengan tingkat konflik agraria tertinggi di Indonesia. Kondisi ini erat kaitannya dengan besar-besaran ekspansi industri perkebunan kelapa sawit dan hutan tanaman industri (HTI) yang telah berkembang sejak era Orde Baru. Kebijakan pembangunan yang berorientasi pada eksploitasi sumber daya alam mendorong pemberian izin konsesi skala besar kepada korporasi, sementara keberadaan masyarakat lokal dan adat sering diabaikan. Akibatnya, tumpang tindih klaim pengendalian lahan antara masyarakat, negara, dan korporasi sering terjadi, memicu konflik agraria yang berkepanjangan. Menurut catatan dari Riau secara konsisten menempati peringkat provinsi tertinggi dalam kasus konflik agraria nasional selama periode 2014-2020. Pada tahun 2020, Riau mencatat 29 kasus konflik agraria, jumlah tertinggi di Indonesia, melampaui Jambi, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan. Selain itu, sengketa perkebunan kelapa sawit di Riau menyumbang 20,8% dari total konflik di subsektor perkebunan secara nasional KPA(KPA, 2021). Data tersebut menunjukkan bahwa dominasi industri kelapa sawit di Riau menjadi salah satu faktor utama yang mendorong tingginya tingkat konflik kepemilikan lahan di wilayah tersebut.

Meskipun Riau menempati peringkat ketiga nasional pada tahun 2023 dengan 16 kasus konflik, daerah yang terdampak mencakup 60.955 hektar lahan dan berdampak pada 6.992 rumah tangga di 20 desa. Menurut catatan dari Pemprov Riau dan Lembaga Adat Melayu Riau (LAMR), ada puluhan sengketa tenurial aktif dan sekitar 80 lokasi yang masih perlu diselesaikan ( Bahtera Alam, 2023). Situasi menjadi semakin parah karena dua perusahaan hutan tanaman industri (HTI) terbesar di Riau menguasai sekitar 338.536 hektar dan 296.373 hektar lahan, mewakili konsentrasi kepemilikan lahan yang bersaing langsung dengan ruang hidup masyarakat adat dan desa-desa di sekitar kawasan hutan.

Dari perspektif sektoral, perkebunan, kehutanan, dan pertambangan adalah tiga sektor yang paling sering menimbulkan konflik agraria secara nasional, dan pola ini sangat relevan dengan Riau. Secara nasional, sektor perkebunan menyumbang 108 dari 241 konflik agraria yang tercatat pada 2023 (44,8%), dengan komoditas kelapa sawit mendominasi 75 kasus, atau 67% dari total konflik terkait perkebunan. Sementara itu, sektor kehutanan terus menimbulkan konflik akibat tumpang tindih izin konsesi hutan tanaman industri (HTI) dengan lahan yang digarap oleh masyarakat setempat (KPA, 2024)

**Tabel 1. Data Konflik Agraria di Provinsi Riau dan Konteks Nasional**

Tahun	Jumlah Kasus	Area yang Terkena (ha)	Rumah Tangga yang Terkena Dampak	Catatan
2020	29 (tertinggi secara nasional)	-	-	Sengketa kelapa sawit = 20,8% konflik sektor perkebunan nasional
2023	16 (ke-3 secara nasional)	60,955	6.992 (di 20 desa)	~80 lokasi sengketa tenurial aktif masih memerlukan penyelesaian
2023 (Nasional)	Jumlah 241	-	-	Sektor perkebunan: 108 kasus (44,8%); kelapa sawit: 75 kasus (67% dari perkebunan)

Sumber: KPA (2021,2024)

Data Konsorsium Pembaruan Agraria menunjukkan bahwa konflik agraria terus meningkat seiring dengan program reforma agraria pemerintah. Dengan kata lain, program TORA dan Perhutanan Sosial yang dimaksudkan untuk menyelesaikan konflik telah gagal mengimbangi munculnya konflik baru. Kondisi ini menunjukkan bahwa konflik agraria merupakan masalah struktural yang lebih luas daripada sekadar masalah administrasi yang dapat diselesaikan melalui legalisasi aset saja. Ini juga merupakan masalah struktural yang terkait erat dengan distribusi daya dan akses ke sumber daya alam (Saturia, 2022)

#### **Desa Tua dan Perkebunan Petani Kecil: Realitas yang Terancam**

Desa-desa tua di kawasan hutan Riau adalah pemukiman masyarakat lokal yang ada jauh sebelum berdirinya negara Indonesia dan jauh sebelum pemerintah kolonial dan pemerintah Indonesia pasca-kemerdekaan menetapkan daerah ini sebagai zona hutan. Selain menghuni kawasan hutan, masyarakat ini telah mengembangkan sistem pengelolaan sumber daya yang kompleks, mulai dari pergeseran sistem budidaya dan pengelolaan hutan suci hingga perkebunan kecil yang menanam karet, kelapa, pinang, buah-buahan, dan berbagai tanaman pangan. Meskipun sistem manajemen ini telah bertahan selama berabad-abad, mereka tidak diakui dalam sistem hukum formal negara karena tidak didokumentasikan melalui sertifikat tanah atau dokumen kepemilikan resmi lainnya.

Perkebunan kecil yang dikelola oleh masyarakat desa tua di Riau berfungsi sebagai bentang alam multi-strata yang secara ekologis mirip dengan struktur hutan alam. Misalnya, perkebunan karet tua sering berfungsi sebagai habitat bagi berbagai spesies satwa liar dan berfungsi sebagai penghalang erosi, area penyimpanan karbon, dan zona penyangga untuk wilayah hutan. Namun, secara ekonomi, perkebunan kecil ini menghadapi dua tekanan

besar. Di satu sisi, produktivitas dan nilai pasar komoditas mereka dibatasi oleh keterbatasan modal, teknologi, dan akses pasar; di sisi lain, perluasan perkebunan kelapa sawit dan hutan tanaman industri (HTI) secara fisik mengepung dan mempersempit ruang pengelolaan masyarakat.

Perubahan ini mencakup dimensi sosial-ekonomi dan geografis. Banyak anggota masyarakat lokal dipaksa untuk bekerja sebagai pekerja lepas di perkebunan atau sebagai pekerja informal di daerah perkotaan ketika perusahaan mengambil alih lahan pertanian mereka, baik melalui tekanan informal atau melalui mekanisme hukum berbasis konsesi. Dibandingkan dengan sistem mata pencaharian berbasis hutan sebelumnya, transformasi ini telah menciptakan bentuk-bentuk baru ketergantungan ekonomi yang lebih rentan dan kurang otonom. Pembangunan kanal oleh perusahaan hutan tanam industri (HTI) di lahan gambut Riau telah menyebabkan penurunan permukaan air tanah yang signifikan, mengakibatkan kondisi kekeringan di lahan masyarakat, peningkatan risiko kebakaran lahan gambut, dan penurunan tanah. Perkembangan ini memiliki dampak lingkungan yang negatif. Dalam konteks wilayah lahan gambut, konflik antara masyarakat dan perusahaan tidak hanya mempengaruhi ekonomi lokal tetapi juga emisi karbon dan perubahan iklim global (S. Tarigan dkk., 2023)

Menurut data Sensus Pertanian Badan Pusat Statistik 2023, jumlah usaha pertanian individu (UTP) di Indonesia saat ini mencapai 29,34 juta unit, menurun 7,45% dari 31,71 juta unit pada 2013. Penurunan ini mencerminkan fenomena fragmentasi lahan dan marginalisasi petani kecil yang terus berlanjut, di mana semakin banyak petani kehilangan atau menjual tanahnya sementara kepemilikan lahan semakin terkonsentrasi di kalangan kelompok tertentu. Fenomena ini terutama terlihat di Riau karena tekanan konsolidasi lahan jangka panjang dari perusahaan perkebunan dan hutan tanaman industri (HTI).

### **Kegagalan Hak Kepemilikan: Analisis Tiga Dimensi Ketidakcocokan Sistem Hukum**

Tahap pertama kegagalan hak atas tanah di kawasan hutan Riau terletak pada ketidakcocokan antara sistem hukum formal negara dan sistem kepemilikan tanah lokal. Pada prinsipnya, hak adat (hak ulayat) masyarakat adat diakui dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, yang didasarkan pada . ( Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria) Namun, dalam praktiknya, pengakuan ini membutuhkan pengakuan formal oleh pemerintah daerah melalui peraturan daerah atau keputusan yang dikeluarkan oleh kepala daerah—sebuah proses yang seringkali panjang, rumit, dan seringkali tetap tidak terselesaikan. Akibatnya, masyarakat adat yang telah menguasai wilayah mereka selama berabad-abad secara de facto masih belum memiliki hak de jure yang diakui secara hukum.

Kasus komunitas Sakai di Riau adalah contoh nyata dari kesenjangan ini. Di satu sisi, masyarakat Sakai memiliki sistem adat yang mengatur wilayah "bathin", yaitu wilayah yang dikuasai secara kolektif oleh kelompok adat di bawah kepemimpinan bathin, atau pemimpin adat. Di sisi lain, sistem hukum formal negara bagian tidak mengakui klaim ini karena tidak ada sertifikat tanah atau dokumen kepemilikan tertulis. Ketika pemerintah memberikan konsesi hutan tanaman industri (HTI) kepada PT Arara Abadi di wilayah pemandian Sakai, konflik menjadi tidak dapat dihindari. Kasus Bongku, anggota komunitas Sakai yang ditangkap karena menebang pohon di tanah yang secara tradisional milik keluarganya,

menjadi simbol kegagalan sistem hukum yang mengkriminalisasi masyarakat atas tanah yang telah mereka kuasai selama beberapa generasi. (Jannah et al., 2023)

### **Tumpang tindih Peraturan Kehutanan dan Pertanahan**

Faktor kedua yang menyebabkan kegagalan hak milik adalah tumpang tindih antara peraturan tanah dan kehutanan, yang menciptakan zona hukum yang tidak pasti di mana masyarakat kurang jelas mengenai hak-hak mereka. Berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan bertanggung jawab untuk mengelola kawasan hutan negara. Sementara itu, lahan yang berada di luar kawasan hutan dapat dimiliki oleh orang pribadi atau badan hukum melalui hak yang diberikan oleh negara berdasarkan Dasar (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya. Namun, batas antara kawasan hutan dan non hutan seringkali tidak jelas dalam praktiknya, dan banyak daerah masih memiliki proses penentuan batas hutan yang belum lengkap. Situasi ini menciptakan ketidakpastian hukum yang sering dieksploitasi oleh berbagai pihak untuk kepentingan masing-masing.

Tumpang tindih ini terutama terlihat di Riau, di mana desa-desa tua yang ada jauh sebelum penetapan kawasan hutan secara administratif termasuk dalam zona hutan negara. Masyarakat yang tinggal di desa-desa ini secara teknis dianggap "menduduki kawasan hutan secara ilegal", meskipun pemukiman dan perkebunan mereka telah ada jauh sebelum proses penetapan hutan. Paradoks hukum ini menjadi salah satu penyebab utama konflik tenurial yang terjadi di Riau.

### **Pendekatan Top-Down dalam Penunjukan Kawasan Hutan**

Faktor ketiga adalah konsekuensi dari kebijakan top-down yang dirumuskan oleh pemerintah pusat tanpa konsultasi yang memadai dengan masyarakat terdampak. Pendekatan ini telah membuat banyak masyarakat hutan tanpa perlindungan hukum dan telah menimbulkan konflik antara masyarakat dan pemerintah yang sulit diselesaikan, menyatakan bahwa banyak desa sudah ada jauh sebelum kawasan hutan negara ditetapkan secara resmi, namun komunitas mereka masih belum memiliki pengakuan hukum atas lahan yang mereka tempati, menyebabkan mereka dianggap sebagai pendudukan hutan secara ilegal. Syanurisma (2022)

Ketiga aspek kegagalan hak milik ini saling memperkuat dalam menciptakan kondisi yang merugikan masyarakat adat dan masyarakat desa tua. Tanpa pengakuan hak yang jelas—termasuk pengakuan sistem hukum adat, penyelesaian peraturan yang tumpang tindih, dan penerapan pendekatan partisipatif—konflik agraria di kawasan hutan Riau akan terus berlanjut meskipun berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah.

**Tabel 2. Tiga Dimensi Kegagalan Hak Milik di Kawasan Hutan Riau**

No	Dimensi Kegagalan	Deskripsi	Manifestasi di Riau
1	<b>Ketidaccocokan Sistem Hukum</b>	Hak adat (hak ulayat) memerlukan pengakuan formal oleh pemerintah daerah, sebuah proses yang panjang dan seringkali tidak terselesaikan. Masyarakat adat memiliki kendali de facto tetapi tidak memiliki pengakuan de jure.	Sistem wilayah bathin komunitas Sakai tidak diakui oleh hukum negara bagian. PT Arara Abadi menerima konsesi HTI atas tanah adat Sakai pada tahun 1996; anggota masyarakat Bongku dikriminalisasi karena menggunakan tanah leluhur.
2	<b>Tumpang tindih Peraturan Kehutanan dan Pertanian</b>	Undang-Undang No. 41/1999 (Kehutanan) dan Undang-Undang Dasar Agraria (UUPA) beroperasi di bawah yurisdiksi yang terpisah. Batas-batas yang tidak jelas antara kawasan hutan dan non hutan menciptakan ketidakpastian hukum yang dieksploitasi oleh berbagai pihak.	Desa-desa tua sebelum penunjukan hutan secara administratif diklasifikasikan sebagai zona hutan negara yang menduduki secara ilegal, meskipun pemukiman dan perkebunan mereka ada jauh sebelum demarkasi kawasan hutan.
3	<b>Penunjukan Kawasan Hutan Top-Down</b>	Batas kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah pusat tanpa konsultasi masyarakat yang memadai. Banyak desa sudah ada jauh sebelum zona hutan ditetapkan secara resmi namun masih belum mendapat pengakuan hukum.	Masyarakat dianggap sebagai perambah hutan ilegal meskipun memiliki tempat tinggal bersejarah. Izin konsesi yang diberikan kepada perusahaan mencakup area yang telah lama dikelola oleh masyarakat adat.

Sumber: Tarigan & Karuniasa (2021); Syanurisma (2022); Jannah et al. (2023); Komnas HAM (2016)

## **Studi Kasus: Konflik Antara Masyarakat Adat Batin Baringin Sakai dengan PT Arara Abadi**

Salah satu konflik tenurial yang paling jelas dan terdokumentasi dengan baik di Riau adalah konflik antara masyarakat adat Batin Baringin Sakai dan PT Arara Abadi di Kabupaten Bengkalis. Konflik dimulai pada tahun 1996 ketika pemerintah Orde Baru memberikan izin kepada PT Arara Abadi untuk mendirikan hutan tanaman industri (HTI) di dalam wilayah yang merupakan tanah adat (wilayah bathin) masyarakat adat Sakai, yang telah dikelola oleh suku tersebut selama beberapa generasi. Saat ini, masyarakat hanya mampu menguasai sekitar 300 hektare dari kurang lebih 3.500 hektare lahan adat yang tumpang tindih dengan wilayah konsesi perusahaan. Lahan yang tersisa telah ditanami tanaman akasia dan kayu putih industri oleh perusahaan (Jannah et al., 2023)

Kasus ini menjadi semakin kompleks karena, bagi masyarakat Sakai, hutan dan tanah adat bukan hanya aset ekonomi yang dapat diperdagangkan, tetapi juga merupakan elemen penting dari identitas sosial, keyakinan spiritual, dan kelangsungan hidup mereka. Hutan adat berfungsi sebagai sumber makanan, obat-obatan tradisional, bahan bangunan, dan lokasi ritual adat yang tidak mudah diganti. Ketika kegiatan perusahaan secara paksa membatasi akses ke hutan ini, tidak hanya mata pencaharian ekonomi masyarakat yang terpengaruh, tetapi kohesi sosial dan tradisi budaya mereka juga secara bertahap terkikis.

Kasus Bongku, anggota masyarakat Sakai yang dibawa ke kantor polisi oleh petugas keamanan PT Arara Abadi karena menebang pohon untuk membuka lahan pertanian di lahan yang telah dikelola oleh keluarganya selama beberapa generasi, merupakan contoh kriminalisasi masyarakat adat di bawah sistem hukum yang gagal mengakui hak-hak mereka. Meskipun Bongku tidak memiliki bukti kepemilikan formal seperti sertifikat tanah, kesaksian dari sesama anggota masyarakat adat dan keberadaan kuburan leluhur merupakan bukti sejarah bahwa tanah tersebut adalah milik masyarakat di bawah hukum adat. Paradoks ini menggambarkan bagaimana ketidakadilan struktural muncul dari ketidakcocokan antara sistem kepemilikan lokal dan kerangka hukum formal negara (Jannah et al., 2023)

Jannah dkk. (2023) menganalisis konflik Sakai dari perspektif ketahanan nasional dan menyimpulkan bahwa penyelesaian konflik ini membutuhkan strategi yang melampaui pendekatan hukum murni. Proses resolusi membutuhkan pengakuan formal atas wilayah adat Sakai melalui peraturan daerah, mediasi yang melibatkan pemerintah daerah, perusahaan, dan perwakilan masyarakat adat yang setara, serta program kompensasi dan pemulihan atas kerugian yang dialami masyarakat selama beberapa dekade konflik. Dalam beberapa tahun terakhir, ada beberapa perkembangan positif. Pada tahun 2022, Gubernur Riau mengeluarkan keputusan yang mengakui 207 hektar hutan adat bagi masyarakat Sakai Bathin Sobanga. Ini menandai pengakuan hutan adat lintas kabupaten dan lintas kota pertama dalam sejarah Indonesia Bahtera Alam (2023). Namun demikian, 207 hektar yang diakui tetap jauh lebih kecil daripada klaim teritorial historis masyarakat, yang membentang di ribuan hektar.

### **Implementasi Skema TORA: Pencapaian, Mekanisme, dan Keterbatasan**

Sebagai bagian dari reforma agraria yang dilaksanakan di bawah Presiden Joko Widodo, program TORA dirancang untuk mendistribusikan 9 juta hektar lahan. Dari total

tersebut, 4,5 juta hektare dialokasikan melalui legalisasi aset dan 4,5 juta hektar melalui redistribusi lahan, termasuk 4,1 juta hektar dari pelepasan kawasan hutan. Secara administratif, data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menunjukkan kemajuan yang signifikan dalam legalisasi aset. Hingga akhir 2023, legalisasi aset telah mencapai 110,5 juta bidang tanah, atau 87,69% dari target 126 juta bidang tanah, terutama melalui program Complete Systematic Land Registration (PTSL). Redistribusi lahan dari lahan bekas HGU, lahan terbengkalai, dan lahan negara lainnya bahkan telah melampaui target, mencapai 1,4 juta hektare, atau 358% dari target 0,4 juta hektare per April 2024 (Brilian, 2024)

Namun, di balik angka-angka positif tersebut, ada kesenjangan yang mencolok dalam redistribusi lahan di dalam kawasan hutan, aspek yang paling berhubungan langsung dengan penyelesaian konflik tenurial di daerah seperti Riau.

Hingga akhir 2023, redistribusi lahan dari kawasan hutan baru mencapai 379.621,85 hektare, atau 9,26% dari target 4,1 juta hektare. Bahkan data dari Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian menunjukkan angka sebanding 380.174 hektare yang tersebar dari kawasan hutan (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2024). Hasil ini jelas menunjukkan bahwa program reforma agraria masih cenderung fokus pada instrumen legalisasi aset yang secara administratif dan politik lebih lugas. Redistribusi lahan di kawasan hutan—yang membutuhkan koordinasi antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta menghadapi penolakan dari pemegang konsesi—belum dilaksanakan secara efektif (KPA, 2021)

**Tabel 3. Tora dan Perhutanan Sosial: Target dan Capaian Program**

<b>Indikator</b>	<b>Target</b>	<b>Pencapaian</b>	<b>Tingkat Pencapaian</b>
<b>TORA: Legalisasi Aset (bidang tanah)</b>	126 juta paket	110,5 juta paket (akhir 2023)	<b>87.69%</b>
<b>TORA: Redistribusi Lahan (kawasan non-hutan — bekas HGU, tanah terbengkalai, tanah negara)</b>	0,4 juta ha	1,4 juta ha (April 2024)	<b>358%</b>
<b>TORA: Redistribusi Lahan dari Kawasan Hutan (PPTKH)</b>	4,1 juta ha	379.621,85 ha (akhir 2023)	<b>9.26%</b>
<b>Perhutanan Sosial: Area di bawah izin pengelolaan</b>	12,7 juta ha	7,08 juta ha melalui 10.232 unit persetujuan (Mei 2024)	<b>~ 55,7%</b>

<b>Indikator</b>	<b>Target</b>	<b>Pencapaian</b>	<b>Tingkat Pencapaian</b>
<b>Perhutanan Sosial: Penunjukan Adat Hutan</b>	-	250.971 ha melalui 131 SK, menguntungkan 75.785 rumah tangga	-
<b>Perhutanan Sosial: Nilai transaksi ekonomi (KUPS)</b>	-	Rp 1,13 triliun (2023)	-
<b>TORA: Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) dengan konflik yang terselesaikan</b>	-	24 lokasi diselesaikan	-

Sumber: Kementerian ATR/BPN; Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2024); Brilian (2024); Friana (2024); Kompas (2024)

Mekanisme implementasi PPTKH di lapangan terdiri dari beberapa tahapan penting yang kerap menjadi kendala. Pertama, proses inventarisasi dan verifikasi lapangan membutuhkan koordinasi lintas lembaga antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dan pemerintah daerah. menunjukkan bahwa metode pemetaan partisipatif, yang secara aktif melibatkan masyarakat dalam memetakan batas kepemilikan lahan, dapat secara signifikan meningkatkan akurasi data dan mengurangi kemungkinan konflik di masa depan. Namun, pendekatan ini membutuhkan waktu dan sumber daya yang tidak selalu tersedia. Ekawati dkk. (2019)

Kedua, bagi masyarakat yang umumnya tidak memiliki dokumen administrasi kontemporer, penetapan penerima manfaat TORA harus memenuhi berbagai kriteria administrasi, seperti identitas penduduk, pendudukan lahan jangka panjang, dan tidak adanya sengketa kepemilikan. Ketiga, ego sektoral sering menghambat koordinasi antar lembaga. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memiliki target legalisasi lahan yang mensyaratkan pelepasan kawasan hutan, sedangkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan memiliki kepentingan untuk menjaga status hutan untuk mencapai target tutupan hutan. Dari perspektif masyarakat adat, implementasi TORA juga menghadapi tantangan khusus. Ada ketidaksesuaian antara sistem kepemilikan individu, yang menjadi dasar program sertifikasi tanah, dan sistem kepemilikan komunal yang dipraktekkan dalam masyarakat adat. mendokumentasikan perlawanan masyarakat adat terhadap program PTSL di beberapa daerah. Masyarakat menyatakan keprihatinan bahwa sertifikasi tanah adat dapat mengubah tanah uayat menjadi kepemilikan pribadi dan menghilangkan sistem pengelolaan komunal yang telah diwariskan dari generasi ke generasi. Dalam konteks komunitas Sakai di Riau, di mana sistem bathin mengatur tanah

secara kolektif, program sertifikasi individu malah dapat merusak fondasi sosial yang telah lama menjaga kohesi masyarakat. Nugraha dkk. (2020)

Meskipun ada beberapa keterbatasan, ada inovasi penting dalam implementasi TORA. Studi tentang "tanah tutupan" di Yogyakarta menunjukkan bahwa metode konsolidasi lahan dapat digunakan untuk melindungi hak-hak masyarakat dan menata kawasan spasial dengan lebih efektif. Lebih lanjut, data Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2024) menunjukkan bahwa konflik telah berhasil diselesaikan di 24 Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA). Pendekatan ini berfokus pada penyelesaian konflik di hotspot paling kritis. Metode prioritas berbasis lokasi tersebut dapat diterapkan secara lebih luas, termasuk di kawasan hutan Riau, yang ditandai dengan tingkat konflik agraria yang tinggi. Simatupang dkk. (2021)

### **Perhutanan Sosial sebagai Alternatif Resolusi Konflik: Pencapaian dan Tantangan**

Salah satu inisiatif paling ambisius dalam agenda reforma agraria Indonesia adalah kebijakan Perhutanan Sosial yang secara resmi diluncurkan pada tahun 2016. Program ini bertujuan untuk memberikan akses legal untuk mengelola 12,7 juta hektar kawasan hutan. Per Mei 2024, program ini telah mencapai 7,08 juta hektar melalui 10.232 unit persetujuan, melibatkan 1,3 juta rumah tangga di seluruh Indonesia. Selain itu, penetapan hutan adat telah mencapai 250.971 hektare melalui 131 SK, menguntungkan 75.785 rumah tangga Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2024. Kelompok Usaha Perhutanan Sosial (KUPS) juga mulai menghasilkan dampak ekonomi yang nyata bagi masyarakat penerima manfaat, tercermin dari nilai transaksi ekonominya yang mencapai Rp 1,13 triliun pada tahun 2023. (Kompas, 2024)

Meski mencapai luas yang signifikan, kemajuan ini masih jauh dari target 12,7 juta hektare. Implementasi telah terhambat oleh beberapa tantangan, antara lain pemotongan anggaran 35% selama pandemi COVID-19, prosedur perizinan yang kompleks, keterbatasan kapasitas fasilitator, dan masalah koordinasi di lapangan. Meskipun Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengklaim akan mencapai 8 juta hektar pada tahun 2023, mencatat bahwa banyak kemajuan yang dicapai belum diikuti oleh pengembangan kapasitas kelembagaan atau pengembangan bisnis yang memadai untuk kelompok penerima manfaat. Dalam konteks penyelesaian konflik tenurial, Perhutanan Sosial menawarkan beberapa keunggulan dibandingkan dengan TORA. Pertama, karena Perhutanan Sosial tidak mengubah status hukum kawasan hutan, mekanisme persetujuannya secara politis lebih mudah dan tidak memerlukan koordinasi multi-kementerian yang rumit seperti dalam proses PPTKH. Kedua, skema Kemitraan Kehutanan memberikan ruang untuk pendekatan negosiasi antara masyarakat dan perusahaan pemegang konsesi, sebuah mekanisme yang telah ditunjukkan dalam kasus di Jambi yang diteliti oleh Ketiga, berbagai skema Perhutanan Sosial dapat dirancang sesuai dengan konteks lokal: Hutan Adat untuk masyarakat dengan sistem adat yang kuat, Hutan Desa untuk masyarakat dengan tata kelola desa yang aktif, dan Kemitraan Kehutanan untuk masyarakat yang berada di dalam wilayah konsesi yang tumpang tindih. PRCF (2023) Halomoan dkk. (2025)

Namun, Perhutanan Sosial juga menghadapi beberapa tantangan kritis yang membatasi efektivitasnya sebagai instrumen penyelesaian konflik jangka panjang. Pertama, dokumentasikan bahwa persyaratan untuk mengalihkan komoditas dari kelapa sawit ke

tanaman berbasis hutan sering menghadapi penolakan kuat dari masyarakat, karena kelapa sawit memiliki nilai ekonomi yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan tanaman kehutanan lainnya, dan modal yang sudah diinvestasikan dalam budidaya kelapa sawit tidak dapat dengan mudah dialihkan. Ketidaksesuaian antara kebijakan pemerintah berdasarkan logika ekologis dan realitas ekonomi masyarakat yang bergantung pada komoditas bernilai tinggi ini merupakan hambatan struktural yang sulit diselesaikan. Kedua, meskipun Perhutanan Sosial memberikan hak pengelolaan kepada masyarakat, hak-hak ini bersifat sementara daripada permanen, biasanya diberikan selama 35 tahun dan dapat diperpanjang. Untuk komunitas dengan klaim historis antargenerasi, izin sementara tersebut dapat dianggap sebagai pengakuan yang tidak memadai atas hak-hak mereka. Ketiga, kompleksitas prosedur perizinan Perhutanan Sosial seringkali menghalangi masyarakat untuk mengakses skema secara mandiri. Ketergantungan pada fasilitator LSM menciptakan kesenjangan kapasitas, dan jika dukungan fasilitasi berhenti, proses pengelolaan juga dapat terhenti. Halomoan dkk. (2025)

Bahtera Alam (2022) dalam konteks Riau, mencatat bahwa skema Kemitraan Kehutanan berpotensi menjadi solusi penting bagi daerah yang secara ekologis tidak layak untuk dilepasliarkan dari status hutan, seperti zona hutan gambut dalam. Melalui skema ini, masyarakat tetap bisa mendapatkan akses legal untuk mengelola lahan tanpa mengubah status kawasan hutan. Namun, keberhasilan implementasi kebijakan ini sangat bergantung pada kesediaan perusahaan pemegang konsesi untuk bernegosiasi dengan masyarakat secara lebih setara dan terbuka. Selain itu, pemerintah harus berperan aktif sebagai fasilitator dan mediator untuk memastikan keseimbangan daya tawar antara korporasi— yang memiliki modal, akses hukum, dan pengaruh ekonomi yang kuat dan masyarakat, yang umumnya mengandalkan klaim historis atas tanah tetapi memiliki akses terbatas ke perlindungan hukum.

### **Evaluasi Komparatif dan Implikasi Kebijakan**

Evaluasi komparatif TORA dan Perhutanan Sosial menunjukkan bahwa kedua kebijakan tersebut pada dasarnya saling melengkapi daripada substitutif. TORA lebih tepat untuk wilayah yang dapat dilepaskan dari status hutan misalnya kawasan hutan produksi yang telah lama ditempati oleh masyarakat atau tidak lagi memiliki fungsi ekologis yang signifikan. Perhutanan Sosial, di sisi lain, lebih cocok untuk daerah yang harus dipertahankan sebagai ekosistem hutan, tetapi di mana masyarakat tinggal di dalam atau di sekitarnya dan bergantung pada sumber daya hutan untuk mata pencaharian mereka. Dalam praktiknya, banyak kasus di Riau membutuhkan integrasi kedua pendekatan dalam satu lanskap.

**Tabel 4. Evaluasi Komparatif: TORA vs Perhutanan Sosial**

Aspek	TORA (PPTKH)	Perhutanan Sosial
<b>Instrumen Utama</b>	Legalisasi aset dan redistribusi lahan (mengubah status kawasan hutan)	Akses pengelolaan hukum tanpa mengubah status hutan
<b>Target Area</b>	4,1 juta ha dari pelepasan kawasan hutan	12,7 juta ha kawasan hutan
<b>Prestasi (2023-2024)</b>	379.621,85 ha (9,26% dari target kawasan hutan)	7,08 juta ha (~55,7% dari target)
<b>Kekuatan utama</b>	Memberikan hak kepemilikan permanen; cocok untuk daerah tanpa fungsi ekologis yang signifikan	Secara politik lebih mudah untuk disetujui; tidak memerlukan koordinasi multi-kementerian yang kompleks; berbagai skema yang dapat disesuaikan dengan konteks lokal
<b>Batasan Kunci</b>	Mebutuhkan koordinasi lintas kementerian; menghadapi perlawanan dari pemegang konsesi; sertifikasi individu bertentangan dengan kepemilikan adat komunal	Hak pengelolaan bersifat sementara (35 tahun); membutuhkan transformasi komoditas yang sering ditentang masyarakat; prosedur yang kompleks menciptakan ketergantungan pada fasilitator LSM
<b>Paling Cocok Untuk</b>	Kawasan hutan produksi yang telah lama ditempati oleh masyarakat atau dengan fungsi ekologis yang berkurang	Daerah yang penting secara ekologis (misalnya, zona gambut dalam) di mana masyarakat bergantung pada sumber daya hutan
<b>Mengatasi Akar Penyebab Ketidaksetaraan?</b>	Tidak secara langsung — berfokus pada legalisasi daripada redistribusi struktural	Tidak secara langsung — hanya memberikan hak akses, tanpa mengubah struktur kepemilikan tanah

Sumber: Halomoan et al. (2025); Fisher et al. (2019); Tarigan & Karuniasa (2021); KPA (2021); Friana (2024); Kompas (2024)

Namun, baik TORA dan Perhutanan Sosial memiliki batasan mendasar: keduanya tidak secara langsung mengatasi akar masalah distribusi lahan yang tidak merata. Dengan rasio kepemilikan tanah Indonesia sekitar 0,58 di mana sekitar 1% penduduk menguasai

sekitar 59% sumber daya agraria dan dengan 68% lahan yang dikuasai oleh 1% kelompok usaha besar dan korporasi, legalisasi aset untuk petani kecil dan izin pengelolaan hutan saja tidak cukup untuk mencapai keadilan agraria sejati. Redistribusi lahan yang lebih berani, pembatasan konsentrasi lahan perusahaan, dan reformasi sistem perizinan konsesi adalah agenda yang tidak dapat dihindari jika pemerintah benar-benar berkomitmen terhadap transformasi agraria. Ridwansyah (2023)

Dalam konteks Riau khususnya, evaluasi kebijakan menunjukkan bahwa penyelesaian konflik tenurial di kawasan hutan tidak lepas dari penanganan tumpang tindih izin konsesi yang diberikan kepada perusahaan besar. Selama izin hutan tanaman industri (HTI) dan perkebunan kelapa sawit yang tumpang tindih dengan wilayah adat tidak direvisi atau dicabut, program TORA dan Perhutanan Sosial hanya akan memberikan solusi parsial yang tidak mengatasi masalah inti. Oleh karena itu, tinjauan komprehensif terhadap izin konsesi yang bermasalah, mekanisme kompensasi bagi masyarakat yang kehilangan akses ke lahan, dan pembentukan forum resolusi konflik inklusif menjadi prioritas mendesak

## **KESIMPULAN**

Konflik agraria di kawasan hutan Riau merupakan masalah struktural dengan akar sejarah yang dalam dan bentuk modern yang semakin intensif. Berdasarkan analisis yang dilakukan, muncul beberapa temuan utama. Pertama, kegagalan sistem hak milik di kawasan hutan Riau berasal dari tiga dimensi yang saling berhubungan: ketidaksesuaian antara sistem hukum formal dan sistem kepemilikan adat; peraturan yang tumpang tindih antara rezim kehutanan dan tata kelola lahan; dan warisan kebijakan penetapan hutan top-down yang telah mengabaikan masyarakat yang telah lama menghuni daerah ini. Secara kolektif, ketiga dimensi ini menciptakan kondisi di mana masyarakat adat dan desa tua secara sistematis dikecualikan dari mata pencaharian yang telah mereka kelola selama berabad-abad.

Kedua, data empiris menunjukkan bahwa Riau secara konsisten mencatat tingkat konflik agraria yang tinggi: 29 kasus pada 2020 (tertinggi nasional), dan 16 kasus pada 2023 seluas 60.955 hektar dan mempengaruhi 6.992 rumah tangga. Konflik antara masyarakat adat Batin Baringin Sakai dan PT Arara Abadi berfungsi sebagai contoh ilustrasi bagaimana izin konsesi yang diberikan tanpa mempertimbangkan hak historis masyarakat lokal menghasilkan konflik tenurial yang berkepanjangan dengan dampak sosial, ekonomi, dan ekologis yang luas.

Ketiga, evaluasi implementasi TORA menunjukkan disparitas pencapaian yang signifikan: legalisasi aset mencapai 87,69% dari target 2023, sedangkan redistribusi lahan di kawasan hutan hanya mencapai 9,26% dari target 4,1 juta hektare. Hal ini menegaskan bahwa program reforma agraria masih cenderung lebih berfungsi sebagai instrumen legalisasi administrasi daripada transformasi struktur agraria. Sementara itu, Perhutanan Sosial telah mencapai 7,08 juta hektar per Mei 2024 dari target 12,7 juta hektare, dengan nilai transaksi ekonomi dari kelompok usaha mencapai Rp 1,13 triliun pada 2023, menunjukkan dampak ekonomi yang nyata namun masih menghadapi tantangan administrasi dan resistensi terkait komoditas.

Keempat, baik TORA maupun Perhutanan Sosial merupakan instrumen kebijakan yang diperlukan tetapi tidak cukup untuk menyelesaikan konflik agraria secara struktural. Keduanya berfungsi sebagai mekanisme mitigasi konflik jangka pendek hingga menengah; namun, mereka belum mampu mengatasi masalah mendasar ketimpangan kepemilikan tanah, seperti yang tercermin dalam rasio Gini kepemilikan tanah Indonesia sebesar 0,58.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal, Putra, E. V., & Elida, L. (2024). Palm oil expansion, insecure land rights, and land-use conflict: A case of palm oil centre of Riau, Indonesia. *Land Use Policy*, *146*, 107325. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107325>
- Bahtera Alam. (2022). *Bahtera Alam Komit Mendorong Pengakuan Masyarakat Hukum Adat di Riau*.
- Bahtera Alam. (2023, December 6). *Konflik Tenurial di Riau Tertinggi di Indonesia*. Bahtera Alam.
- Brilian, A. P. (2024, February 20). *Redistribusi Tanah Kawasan Hutan Masih 9,2%, BPN Ungkap Penyebabnya Baca artikel detikproperti, "Redistribusi Tanah Kawasan Hutan Masih 9,2%, BPN Ungkap Penyebabnya*. Detik Properti.
- Demsetz, H. (1967). American Economic Association Toward a Theory of Property Rights. *Source: The American Economic Review*, *57*(2), 347–359.
- Ekawati, F. N., Nazir Salim, M., & Utami, W. (2019). PEMETAAN PARTISIPATIF GUNA PENGUSULAN TANAH OBYEK REFORMA AGRARIA (TORA) DALAM KAWASAN HUTAN DI KABUPATEN OGAN KOMERING ULU. *Jurnal Tunas Agraria*, *2*(3).
- Friana, H. (2024). *Kepala BPN Beberkan Capaian Program Redistribusi Lahan*. Fortune Indonesia.
- Halomoan, M. R., Dharmawan, A. H., & Sunito, S. (2025). Social Forestry as Solution to Agrarian Conflicts? A Case Study between Oil Palm Smallholders and Industrial Plantations in Jambi, Indonesia. *Forest and Society*, *9*(2), 449–470. <https://doi.org/10.24259/fs.v9i2.26656>
- Jannah, R. T. J., Legowo, E., Sukendro, A., & Budi P. Sulton, R. (2023). Agrarian Conflict Resolution in the Strategic Perspective of National Defense. *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, *8*(2), 245–265. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v8i2.545>
- Kompas. (2024, June 20). *Pemberian Akses Kelola Perhutanan Sosial Capai 7 Juta Hektare*. Lestari Kompas.
- KPA. (2021). *Agrarian Conflicts in Riau Highest in Indonesia Throughout 2020*.
- KPA. (2024). *Catatan Akhir Tahun 2023: Letusan Konflik Agraria di Tengah Ledakan Proyek Strategis Nasional (PSN)*.
- North, C. D. (2018). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Nugraha, S., Gusti Nyoman Guntur, I., & Kristiyah, S. (2020). PENOLAKAN MASYARAKAT ADAT LIMAU MANIS, KOTA PADANG TERHADAP PENDAFTARAN TANAH. In *Jurnal Tunas Agraria* (Vol. 3, Number 2).
- PRCF. (2023). *ANNUAL REPORT PEOPLE RESOURCES AND CONSERVATION FOUNDATION*.
- Ridwansyah, A. (2023, September 12). *Ketika Reforma Agraria Terus Dibelit Konflik Lahan*. KBR.
- Salsabila, S. Z., Kurli Oktrimayunda, S., Nurlaela, E., Setiawan, S., Fathurrohman, H., Afriana, I., & Arisman, R. (2023). *AGRARIAN CONFLICT ANALYSIS: CHALLENGES AND SOCIAL IMPACT IN*

- THE ARCHIPELAGO. In *Journal of Education and Government* (Vol. 1).  
<https://journal.wiyatapublisher.or.id/index.php/e-gov>
- Saturiah, S. (2022, January 23). *Konflik Agraria Tak Jua Reda*. Mongabay Indonesia.
- Simatupang, R. L., Sutaryono, & Luthfi, A. N. (2021). MERANCANG KONSOLIDASI TANAH UNTUK MENYELESAIKAN KONFLIK TANAH TUTUPAN. *Jurnal Tunas Agraria*, 4(1).
- Syanurisma, S. (2022). Villages in Forest Areas in Java: Agrarian Reform Policy-Social Forestry in Banyuwangi. *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan*, 1(2), 123–138.  
<https://doi.org/10.31292/mj.v1i2.12>
- Tarigan, S., Kristanto, Y., & Utomo, W. Y. (2023). Characterizing subsidence in used and restored peatland with Sentinel SAR data. *Frontiers in Environmental Science*, 11.  
<https://doi.org/10.3389/fenvs.2023.1088923>
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Institution: Pemerintah Republik Indonesia (1960).