

**MEMBACA ULANG POLITIK  
DAN KEBIJAKAN AGRARIA**  
(Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2013)

## **MEMBACA ULANG POLITIK DAN KEBIJAKAN AGRARIA**

(Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2013)

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,  
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Cetakan Pertama, 2013

Penulis : Tim Peneliti STPN  
Penyunting : Ahmad Nashih Luthfi  
Desain Sampul : Dani RGB  
Tata Letak : Eko Taufik

ISBN: 978-602-7894-09-9

### **Penerbit:**

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,  
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Gedung Pengajaran Lantai II,  
Jalan Tata Bumi nomor 5, Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta 55293  
Telp : 0274-587239,  
e-mail : [pppm\\_stpn@yahoo.com](mailto:pppm_stpn@yahoo.com)  
website : <http://pppm.stpn.ac.id>

# **Tumpang Tindih Pengelolaan Pertanahan di Kawasan Tapal Batas Kehutanan di Kab Tasikmalaya, Jawa Barat**

*Widhiana HP, Muhammad Mahsun, Valentina Arminah*

## **A. Pendahuluan**

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 telah mengamanatkan kepada negara untuk dapat menyejahterakan rakyat melalui pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Negara dengan Hak Menguasai Negara (HMN) berwenang untuk mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber-sumber tersebut melalui pemberian kewenangan, pengawasan dan pengaturannya pada masing-masing kementerian/lembaga pemerintah negara lainnya. Tugas ini mengandung konsekuensi yang besar karena begitu beragam dan besarnya kekayaan sumber daya alam yang terdapat di Indonesia yang memang saling berkaitan bahkan seringkali tumpang tindih baik letak maupun pengelolaannya. Belum lagi tuntutan kinerja kelembagaan yang baik yang menjadi tuntutan pemerintah kepada masing-masing instansi tersebut akan turut melahirkan persaingan dan sektoralisme pengelolaan sumber daya alam yang tidak jarang melahirkan konflik kepentingan. Oleh karenanya akan membutuhkan sebuah kearifan dan kebijakan yang tepat dalam mengatur pengelolaan masing-masing sumber daya tersebut menuju satu tujuan tunggal demi keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat.

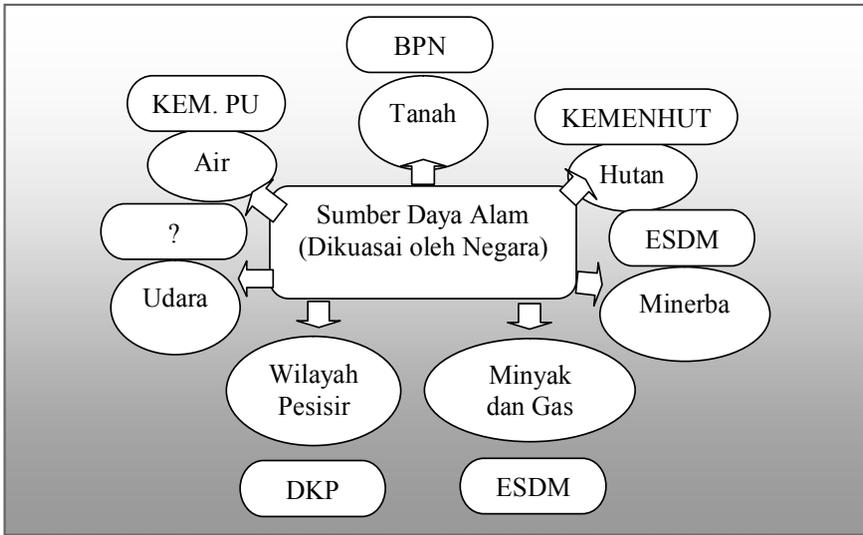
*The Jungle of Regulations*, kiranya memang sebuah kata yang tepat untuk memaknai bagaimana carut marutnya perundang-undangan yang mengatur pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia. Pendelegasian berbagai kewenangan oleh pemerintah kepada masing-masing sektor yang dianggap mampu mengelola dengan baik karena memiliki kompetensi justru melahirkan egoisme sektoral yang mengkotak-kotakkan pengelolaan

sumber daya agraria di Indonesia menjadi bagian-bagian yang makin rumit. Masing-masing sektor tersebut oleh negara dengan Hak Menguasai Negara (HMN), telah mendapatkan mandat/ kewenangan untuk mengelola masing-masing bidang. Tidak ada suatu garis komando yang jelas bagaimana pola koordinasi yang harus dilakukan oleh masing-masing lembaga tersebut. Bahkan kecenderungan yang muncul adalah adanya persaingan diantara lembaga yang ada. Persaingan tampaknya didorong agar masing-masing sektor menjalankan kewenangannya secara efisien dan rasional sehingga mampu memberikan kontribusi yang maksimal kepada proses pembangunan.<sup>1</sup> Namun ada hal yang seringkali menjadi kesadaran diakhir ketika keadaan tersebut menimbulkan dampak yang luar biasa bagi masyarakat kita. Muncul dan semakin masif konflik agraria dengan segala aspeknya yang seringkali pada gilirannya menjadikan masyarakat kecil sebagai kambing hitam atas berbagai masalah yang ada. Bahkan tidak sedikit juga aparatur negara sendiri (khususnya BPN) dikriminalisasi oleh negara yang mengatasnamakan hukum, ketika dasar hukum pelaksanaan kebijakan redistribusi tanah yang dicanangkan oleh pemerintah bersentuhan dengan areal yang diklaim masuk dalam kawasan hutan yang berada dalam penguasaan kewenangan Departemen Kehutanan.

---

1 Maria SW. Sumardjono. 2004. *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Sumber Daya Agraria (Penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria)*. hal. 11.

**Gambar 1. Sektoralisasi Penguasaan Tanah Negara dan Sumber Daya Alam<sup>2</sup>**

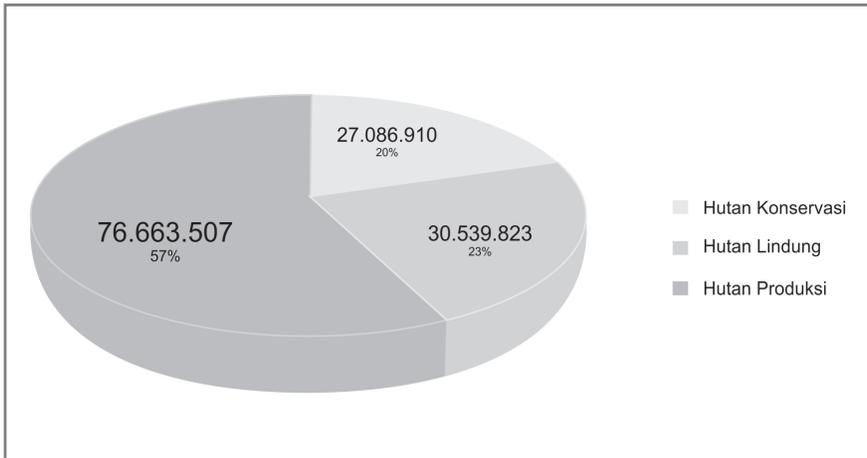


Berdasarkan SK penunjukan kawasan hutan dan perairan sampai dengan bulan November 2012, luas kawasan hutan Indonesia adalah 134.290.240,94 ha yang terdiri dari : Hutan Konservasi (KSA+KPA) 27.086.910,23 ha, Hutan Lindung (HL) 30.539.823,36 ha, Hutan Produksi (HP+HPT+HPK) 76.663.507,34 ha. Sampai dengan November 2012 luas kawasan Hutan Produksi yang telah dibebani izin pemanfaatan adalah 34.871.041 ha sehingga Hutan Produksi yang belum dibebani izin pemanfaatan adalah seluas 41.770.695 ha. <sup>3</sup>

2 Julius Sembiring. 2012. *Tanah Negara*. Yogyakarta: STPN Press. Hal. 45

3 Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Kementerian Kehutanan. *Data dan Informasi Pemanfaatan Kawasan Hutan*. Jakarta: 2012. Hal: 35.

**Diagram 1. Luas Kawasan Hutan Indonesia**



Sumber: Data dan Informasi Pemanfaatan Kawasan Hutan, 2012:35

Kasus yang terjadi di Desa Cidugaleun Kabupaten Tasikmalaya Propinsi Jawa Barat, tentang pembatalan sertipikat tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya melalui program redistribusi tanah pada tahun 2000 di Desa Cidugaleun Kecamatan Cigalontang dapat menggambarkan kondisi pengelolaan pertanahan seperti dijelaskan di atas. Pada kasus yang terjadi di Cidugaleun ini, dimana 199 buah sertipikat tanah dengan luas wilayah 35.3964 Ha yang notabene telah jadi dan telah diserahkan kepada masyarakat, digugat dan dituntut untuk dibatalkan oleh Departemen Kehutanan dalam hal ini adalah Perhutani KPH Tasikmalaya dengan alasan bahwa tanah tersebut adalah termasuk dalam kawasan hutan. Sebenarnya kasus ini sedikit berada di luar logika dan penalaran, pasalnya ketika sebuah program pensertipikatan terjadi tentunya telah melalui berbagai tahapan yang cukup rigid, terukur, dan terpercaya mulai dari awal sampai akhirnya terbit sertipikat tersebut. Sehingga kejadian pembatalan sertipikat tanah seharusnya tidak terjadi.

Hal yang lebih mengherankan lagi adalah terkait dengan sikap dan tanggapan BPN Tasikmalaya yang terkesan tidak melakukan perlawanan atas gugatan yang dilayangkan pihak Perhutani. Selain itu, juga tidak memberikan pengayoman kepada masyarakat yang mengalami kriminalisasi dan intimidasi dari orang-orang Perhutani KPH Tasikmalaya dalam proses pengambilan sertipikat tanah. Tapi sebaliknya, BPN

Tasikmalaya malah terkesan berada dalam dominasi pihak Perhutani dan memenuhi semua tuntutan pihak Perhutani untuk menarik kembali sertipikat tanah yang ada di tangan masyarakat, serta ikut serta bersama Perhutani untuk menciptakan ruang konflik yang terkesan di permukaan dalam kondisi yang kondusif dan damai tanpa perlawanan sedikitpun dari masyarakat.

Dari penjelasan di atas secara sepintas kita bisa menilai bahwa ada sesuatu yang salah dalam masalah ini, sehingga kiranya tidak berlebihan jika kita perlu melihatnya secara lebih jelas dan mendalam melalui kajian ini. Oleh karena itu, ada beberapa pertanyaan dasar yang dicoba untuk dijawab di sini dalam rangka mencari dan mengetahui berbagai persoalan terkait pembatalan sertipikat tanah yang terjadi di Tasikmalaya tersebut, serta solusi/ kebijakan apa kedepan yang perlu diambil oleh para pengambil kebijakan. (1) Bagaimanakah pelaksanaan redistribusi tanah di Desa Cidugaleun yang berakibat munculnya koreksi oleh Perhutani KPH Tasikmalaya?; (2) bagaimana kontestasi aktor yang berada di dalamnya serta kebijakan yang diterapkan masing-masing?; (3) bagaimana akibat pembatalan sertipikat redistribusi tersebut terhadap masyarakat sekitar?; dan (4) bagaimana upaya yang perlu dilakukan untuk menciptakan harmonisasi kebijakan sektor pertanahan dan kehutanan khususnya dalam kasus pertanahan di wilayah tapal batas kehutanan?

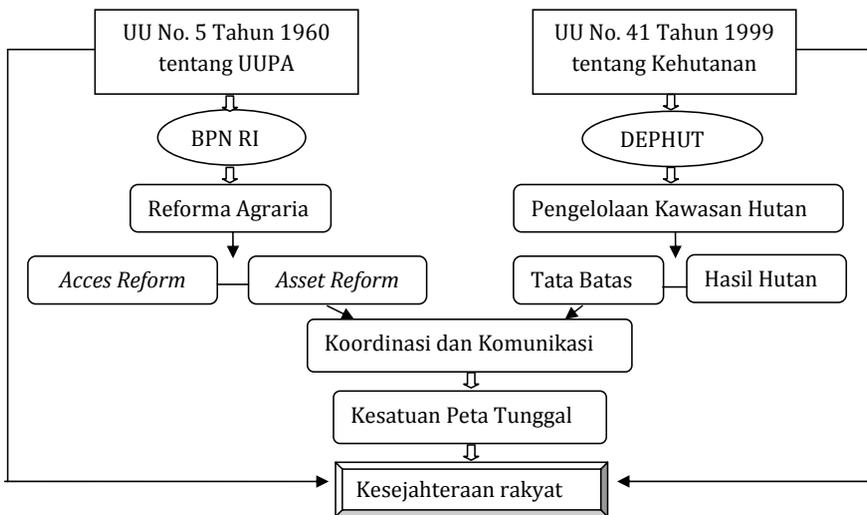
Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum empiris/sosiologis. Sosiologi hukum tidak hanya berurusan dengan *law as what ought to be*, tapi juga *law as what it is (functioning) in society*.<sup>4</sup> Artinya walaupun sosiologi hukum juga mempelajari hukum sebagai seperangkat kaidah khusus, yang dikaji bukanlah kaidah-kaidah itu sendiri melainkan kaidah-kaidah positif dalam fungsinya yang diperlukan untuk menegakkan ketertiban di dalam kehidupan bermasyarakat dengan segala keberhasilan dan kegagalannya. Penelitian ini berusaha mengurai permasalahan dengan berdasarkan sebuah kasus riil yang bersifat mikro dengan menggunakan analisis hukum melalui peraturan perundang-undangan dan kebijakan kelembagaan. Dengan pendekatan ini diharapkan akan didapatkan pemahaman yang lebih komprehensif untuk dapat mencapai tujuan penelitian berupa *policy note* yang dapat direkomendasikan guna memberikan solusi melalui upaya

---

4 Soetandyo Wignjosoebroto. 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HUMA. Hal. 4.

pengharmonisasian aturan dan kebijakan sampai dengan implementasinya. Diharapkan kasus-kasus seperti yang terjadi di Tasikmalaya ini tidak terulang kembali di belahan bumi Indonesia. Tentunya juga tidak lepas dari kajian dampak/ implikasinya terhadap keadaan sosial ekonomi masyarakatnya serta sejarah/ riwayat tanahnya. Penelitian kualitatif ini dilakukan melalui kajian diskriptif analisis berbagai bahan hukum baik perundang-undangan, yurisprudensi, maupun buku-buku hukum dan data lapangan yang ditemukan di lokasi penelitian.

Adapun kerangka pemikiran yang dikembangkan dalam penelitian ini sebagai berikut:



## B. Tasikmalaya dan Desa Cidugaleun: Melihat Potensi Tanah Negara di Propinsi Jawa Barat

Kabupaten Tasikmalaya merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Jawa Barat yang terletak di bagian selatan dari propinsi tersebut. Secara geografis semua tempat di permukaan bumi ini mempunyai dua posisi, yaitu posisi atau letak absolut dan letak relatif. Ditinjau dari posisi absolutnya Kabupaten Tasikmalaya terletak diantara 7°02'-7°50' Lintang Selatan dan 109° 97'-108° 25' Bujur Timur, posisi relatifnya Kabupaten Tasikmalaya terletak di sebelah selatan dari Kota Bandung yang merupakan ibu kota Propinsi Jawa Barat.

Tasikmalaya mempunyai misi yang salah satu jabaran menyatakan untuk mewujudkan tata ruang dan pengelolaan pertanahan yang berkesinambungan dan berwawasan lingkungan. Kenyataan menunjukkan bahwa penataan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Tasikmalaya tidak hanya penataan administrasi wilayah tetapi juga menata administrasi pertanahan, antara lain dengan mensertipikat tanah.

Kabupaten Tasikmalaya yang luasnya 2.708,82 Km<sup>2</sup> pada tahun 2011 mempunyai kepadatan penduduk sebanyak 1.692.432 orang, terdiri dari 843.346 orang penduduk laki-laki dan 849.046 penduduk perempuan dan memiliki rata-rata kepadatan penduduk per Km<sup>2</sup> 625 orang. Sedangkan untuk Kecamatan Cigalontang, tempat dimana penelitian ini dilakukan, memiliki luas wilayah 119,74 Km<sup>2</sup> dengan kepadatan penduduk sebanyak 68.345 orang dan memiliki rata-rata kepadatan penduduk per Km<sup>2</sup> 571 orang.<sup>5</sup> Luas wilayah administratif penting untuk diketahui karena terkait dengan luas daerah yang menjadi kewenangan pemerintah setempat dalam mengelola sumberdayanya, baik sumberdaya manusia, sumberdaya alam, maupun sumberdaya buatan.

Hutan merupakan penggunaan lahan yang dominan di Kabupaten Tasikmalaya bahkan bisa dikatakan bahwa mayoritas daratan di Indonesia berupa hutan. Pada umumnya hutan ini menempati lahan di lereng-lereng gunung maupun pegunungan terutama pada lahan berlereng curam. Hal ini dimaksudkan antara lain untuk menghindari terjadinya longsor lahan disamping sebagai daerah resapan.

## **1. Mengenal Lebih Dekat Desa Cidugaleun dan Masyarakatnya**

Seperti disebutkan pada pembahasan sebelumnya, lokasi penelitian terfokus di Desa Cidugaleun, Kecamatan Cigalontang, Kabupaten Tasikmalaya. Secara administratif Kecamatan Cigalontang berbatasan dengan Kecamatan Sariwangi, dan secara geografis Kecamatan Cigalontang berada di kaki Gunung Karacak dan Gunung Dinding Ari. Karena letaknya di kaki gunung, sebagian Kecamatan Cigalontang tidak merupakan daerah datar melainkan berombak bahkan bergelombang.

Desa Cidugaleun memiliki luas wilayah 917,78 Ha dan letak geografis yang relatif sulit untuk bisa dijangkau. Kecamatan Cigalontang sendiri

---

5 BPS Kab. Tasikmalaya, 2012

terletak 27 km dari kota Kabupaten Tasikmalaya. Secara umum, jumlah penduduk Kecamatan Cigalontang sampai dengan bulan April 2010 sebanyak 71.075 jiwa dengan luas wilayah 11.913 Ha. Adapun komposisi mata pencaharian penduduk di Kecamatan Cigalontang meliputi :<sup>6</sup>

**Tabel 1. Mata pencaharian penduduk Kecamatan Cigalontang**

No	Jenis Mata Pencaharian	Jumlah (%)
1	Petani pemilik, penggarap, dan buruh tani	49
2	Pengrajin dan buruh pengrajin	15
3	Pedagang/ wiraswasta	26
4	PNS/ TNI/ POLRI dan pensiunan	3
5	Bidang jasa dan lain-lain	7

Dari komposisi tersebut, masyarakat Desa Cidugaleun mayoritas memiliki mata pencaharian yang hampir seragam, mereka bekerja sebagai petani penggarap baik atas lahan milik sendiri maupun mengerjakan wilayah hutan dengan sistem tumpang sari. Tapi untuk petani yang menggarap tanah milik pribadi jumlahnya relatif sedikit. Oleh karena itu, banyak penduduk Cidugaleun khususnya yang berusia muda merantau keluar negeri menjadi TKI untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari dan membiayai kebutuhan keluarga. Ketika para kaum tua sudah tidak sanggup lagi untuk bekerja sebagai TKI di luar negeri, demi menyambung hidup keluarga, maka tidak sedikit anak-anak muda yang menggantikan posisi orang tua mereka sebelumnya.

Penduduk yang memiliki anggota keluarga berprofesi sebagai TKI di luar negeri banyak yang dapat meningkatkan taraf ekonomi keluarga termasuk membangun rumah yang lebih bagus. Tapi sebaliknya, penduduk yang berprofesi sebagai buruh tani tidak sedikit yang hidup dalam kondisi kekurangan. Jika dilihat secara umum, kondisi sosial ekonomi masyarakat Cidugaleun masih berada dalam kondisi yang

6 Data monografi Kecamatan Cigalontang, Kab. Tasikmalaya.

relatif masih rendah dan miskin. Berikut ini tabel kondisi sosial ekonomi masyarakat Ds. Cidugaleun<sup>7</sup>:

**Tabel 2. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Desa Cidugaleun**

No	Kondisi Penghidupan	Keterangan
1	Mata Pencaharian	Bertani, berkebun, penggarap (tumpang sari di areal hutan), peternakan (kambing & sapi), buruh (TKI).
2	Pendidikan	Mayoritas SD dan SMP. Lulusan SMA dan Sarjana jumlahnya kurang dari 5%.
3	Kesehatan	Masih mengandalkan pengobatan tradisional (dukun)
4	Pusat perekonomian	Terdapat pasar yang terletak di Kec. Singaparna ( $\pm$ 2 jam perjalanan dari Ds. Cidugaleun)
5	Sarana transportasi	Masih mengandalkan sarana transportasi umum seperti bus, angkudes, dan ojek sepeda motor karena kondisi jalan masih sulit
6	Agama	Islam
7	Pola interaksi masyarakat	Paguyuban (gemeinschaft)

Lebih lanjut, kehidupan masyarakat masih sangat tergantung dengan hasil hutan. Kegiatan seperti memungut hasil hutan seperti kayu, tanaman-tanaman serta berburu hewan hutan seperti burung maupun hewan-hewan lainnya masih dilakukan oleh masyarakat. Tanaman hutan di Tasikmalaya antara lain pohon pinus, jati dan albasia, juga pohon aren yang oleh penduduk telah dapat dimanfaatkan untuk memproduksi gula kelapa. Berbagai hasil hutan di Kabupaten Tasikmalaya dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan warga Cidugaleun Pak Ishak, Pak Adun, Pak Dadang, dan Pak Enik.

**Tabel 3. Produksi Hutan Tiap Jenis Tanaman di Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2012**

No.	Jenis Tanaman	Satuan	Produksi	Nilai Produksi
1	Kayu jati	M <sup>3</sup>	1.057	1.016.593
2	Kayu rimba	M <sup>3</sup>	7.399,62	3.452.122
3	Getah pinus	Kg	807.466	3.868.950
4	Kelapa	Btr	2.500	3.750
5	Padi	Kg	56.200	78.783
	Jumlah			8.440.149

Sumber: Perum Perhutani Kab. Tasikmalaya, 2012

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa hutan, termasuk di Cidugaleun, memberikan produksi yang cukup baik melalui antara lain tanaman jati, pinus, dan tanaman hutan yang lain. Kecuali itu pada kawasan hutan penduduk setempat juga mengusahakan tanaman padi sebagai komoditi untuk mencukupi kebutuhan keluarga. Komoditi padi ini pada umumnya dilakukan secara tanam organik dalam arti tidak menggunakan pupuk buatan melainkan pupuk kandang. Pada umumnya pupuk kandang diperoleh dari ternaknya sendiri. Di lokasi penelitian ini tanaman rumput tumbuh dengan baik, sehingga dapat dimanfaatkan untuk pakan ternak secara cukup. Penanaman dengan menggunakan pupuk kandang menghasilkan produksi yang lebih hieginis dan lebih berkualitas serta tidak membahayakan bagi tubuh manusia apabila hasil panen untuk konsumsi keluarga.

Tanaman pinus tumbuh subur di daerah penelitian dan merupakan tanaman yang sudah dewasa sehingga sudah menghasilkan getah pinus. Penyadapan getah pinus merupakan mata pencaharian yang diijinkan bagi sebagian penduduk yang tinggal di sekitar hutan oleh Perhutani. Penduduk bekerja sebagai buruh penyadap dan getah hasil sadapan di setorkan ke pihak Perhutani. Untuk setiap 1 kg getah pinus, penyadap mendapat upah sebesar Rp. 2.000,-. Pola kerja sama ini merupakan upaya Perhutani untuk merangkul masyarakat sekitar untuk turut menjaga dan merawat tanaman hutan dengan cara yang telah ditentukan.

### C. Redistribusi Tanah: Kebijakan Sektoral Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat

Masalah pokok yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat Indonesia adalah terkait dengan masalah pertanahan. Konflik dan kekerasan yang bersifat vertikal dan horizontal di negeri ini ditimbulkan oleh masalah pertanahan dengan berbagai pemicu yang ada. Oleh karena itu, masalah pertanahan ini membutuhkan perhatian serius dan ekstra hati-hati dari pemerintah, terlebih ketika berhadapan dengan masyarakat yang menggantungkan hidup sehari-hari terhadap tanah. Bagi mereka yang tinggal di pedesaan, tanah adalah salah satu sumber utama untuk melangsungkan hidup. Hal ini dikarenakan mayoritas mata pencaharian mereka adalah di bidang pertanian.<sup>8</sup> Indonesia sendiri juga termasuk salah satu negara di dunia yang masyarakatnya masih banyak yang menggantungkan kehidupan sehari-harinya pada tanah (pertanian) khususnya mereka yang hidup di wilayah pedesaan. Hasil sensus pertanian yang dilakukan oleh BPS (Badan Pusat Statistik) pada tahun 2013 menunjukkan bahwa jumlah masyarakat Indonesia yang berprofesi sebagai petani sebanyak 26,13 juta rumah tangga. Jumlah ini pun sudah menurun dibanding hasil survei BPS tahun 2003 sebesar 31,17 juta rumah tangga.<sup>9</sup> Besarnya jumlah petani di Indonesia ini, pada realitanya, menunjukkan bahwa sebagian besar dari mereka adalah bukanlah petani yang memiliki tanah garapan sendiri atau disebut sebagai tunakisma atau petani tak bertanah (*landless*)<sup>10</sup>. Artinya, kebanyakan dari mereka adalah buruh tani yang mengerjakan tanah-tanah orang lain.

Untuk menghadapi permasalahan pertanahan yang ada di Indonesia seperti dijelaskan di atas, pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan menyangkut pertanahan. Kebijakan di bidang pertanahan ini adalah suatu kebijakan publik yang dibuat pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berlandaskan pada konstitusi

---

8 Linda Purnamasari dan Simon Sumanjaya Hutagalung. *Reforma Agraria Nasional Studi Kasus Redistribusi Tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2010-2011*. dalam Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan. Vol.3, No.2, Juli-Desember 2012.

9 “BPS: Jumlah Petani Berkurang”, Tempo.Co. Sabtu 30 November 2013, diunduh dari <http://www.tempo.co/read/news/2013/09/07/092511259/BPS-Jumlah-Petani-Berkurang> pada 30/11/2013.

10 Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi. 2011. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*. Hal. 16.

UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.*” Menurut Suhariningsih pasal tersebut yang kemudian dipakai sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa, khususnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.<sup>11</sup> Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA 1960 yang menyatakan bahwa “*Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional.*”

Untuk mengimplementasikan amanat UUD 1945 yang telah diturunkan dalam UUPA sebagaimana disebut di atas, pasca reformasi pemerintah melalui BPN (Badan Pertanahan Nasional) mengeluarkan kebijakan reforma agraria (*landreform*), yang intinya adalah agenda/ program redistribusi tanah-tanah negara yang masuk ke dalam agenda *landreform* untuk masyarakat yang membutuhkan, khususnya masyarakat miskin yang tidak memiliki tanah baik untuk digarap maupun untuk ditinggali. Upaya redistribusi tanah ini dilakukan untuk mengatasi masalah pertanahan yang penguasaannya dalam kondisi sangat timpang khususnya antara pihak korporasi (*privat*), Perhutani, tuan tanah dan masyarakat tani kecil. Lebih jelasnya terkait dengan pengertian redistribusi tanah, pendapat Supriadi dapat dijadikan rujukan untuk memahami apa itu redistribusi tanah. Program redistribusi tanah menurut Supriadi yaitu pengambilalihan tanah-tanah pertanian yang melebihi batas maksimum yang ditentukan oleh pemerintah, kemudian dibagikan kembali kepada para petani yang tidak memiliki tanah. Program redistribusi tanah tidak hanya sebatas mengambil alih tanah yang kemudian dikembalikan kembali kepada petani yang membutuhkan, namun juga bersamaan dengan pemberian akses reform yaitu berupa kemudahan bagi petani dalam mengakses modal, teknologi dan juga pemasaran hasil pertaniannya.<sup>12</sup>

Selain itu, redistribusi tanah juga dimaknai sebagai pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi objek *landreform* yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat sebagaimana ketentuan Peraturan Pemerintah No. 224

---

11 Suhariningsih. *Kebijakan Pertanahan di Era Otonomi Daerah di Bidang Hak Guna Usaha Perkebunan*. Dalam Jurnal Mimbar Hukum, Volume 23, Nomor, 2, Juni 2011, hal. 264.

12 Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta. Sinar Grafika. Hal. 36.

Tahun 1961 yang bertujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa Tanah. Dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata. Terselip sebuah tujuan mulia untuk bisa mengentaskan kemiskinan melalui pemberian aset (tanah) sekaligus akses terhadapnya.

Senada dengan pendapat Supriadi di atas, bahwa redistribusi tanah pada dasarnya dilatarbelakangi oleh keadaan di mana terdapat sebagian besar tanah pertanian dipunyai oleh beberapa orang saja. Di lain pihak adanya bagian-bagian tanah yang sangat kecil yang dipunyai oleh sebagian besar rakyat. Ini terjadi terutama pada negara-negara berkembang yang tekanan penduduk pada umumnya tinggi dan kapasitas industri untuk menampung kelebihan penduduk pedesaan terbatas.

Praktek redistribusi tanah di Indonesia sendiri secara besar-besaran sudah pernah terjadi pada zaman pemerintahan Soekarno yang dimulai sekitar tahun 1962-1965 setelah UUPA diundangkan/ disahkan pada 24 September 1960. Dimana tujuan dari redistribusi tanah yang menjadi bagian dari agenda *landreform* menurut Utrecht (1969) sebagaimana dikutip oleh Rachman, adalah untuk menghapus kelas tuan tanah yang tanahnya digarap oleh buruh tani, dan mengurangi jumlah petani yang selama ini tidak memiliki tanah. Upaya ini dilakukan dengan cara memberikan tanah milik atas dasar prinsip tanah untuk mereka yang menggarap di atasnya.<sup>13</sup>

Dalam UUPA tersebut, sebagaimana dijelaskan oleh Rachman,<sup>14</sup> menetapkan seperangkat kewenangan pemerintah pusat yang disebut sebagai “Hak Menguasai dari Negara.” Hak menguasai ini dapat mengandung mutli tafsir, dalam artian memungkinkan setiap rezim untuk dapat (1) mengatur, mengelola dan mengalokasikan tanah dan sumberdaya alam; (2) menentukan hubungan kepemilikan; (3) menentukan mana tindakan yang *legal* dan *illegal* dalam tindakan hukum mengenai tanah dan kekayaan alam. Dengan demikian, berjalan tidaknya agenda *land reform* tergantung dengan ada tidaknya niat rezim penguasa untuk menyejahterakan masyarakat, khususnya masyarakat miskin yang tidak bertanah.

---

13 Noer Fauzi Rachman. 2012. *Land Reform Dari Masa Ke Masa Perjalanan Kebijakan Pertanian 1945-2009*. Yogyakarta: STPN. hal. 48.

14 Ibid, hal. 121

Oleh karena itu, UUPA 1960 ini di masa kekuasaan rezim otoriter Orde Baru tidak lagi bekerja semestinya, yakni melancarkan agenda reforma agraria sebagaimana yang digagas oleh Presiden Soekarno. Agenda *land reform* terhenti karena ulah para elit Orde Baru dan dominasi militer atas tanah, ditambah adanya kekerasan massal yang terjadi pada 1965 telah mengakibatkan tidak hanya terhentinya agenda *land reform* tapi juga banyaknya para petani yang sebelumnya mendapatkan tanah hasil kebijakan redistribusi tanah zaman Soekarno kehilangan atas hak dan kepemilikannya. Ini akibat pemilik tanah lama mengambil kembali tanah-tanah mereka yang telah didistribusikan oleh negara kepada warga petani tak bertanah sebelumnya dan ulah para militer dan pihak Perhutani yang melakukan tindakan okupasi atas tanah-tanah warga.

Setelah jatuhnya rezim otoriter Soeharto pada Mei 1998 sebagaimana disebutkan di atas bahwa agenda reforma agraria atau dalam konteks tulisan ini yakni program redistribusi tanah ke warga kembali lagi digaungkan oleh pemerintah. Jawa Barat adalah salah satu wilayah di Indonesia yang menjadi agenda *landreform*, sedangkan Tasikmalaya adalah salah satu kabupaten di Jawa Barat yang tingkat tuntutan masyarakatnya untuk dilakukan redistribusi tanah cukup tinggi selain kabupaten Garut dan Ciamis. Tuntutan ini tidak terlepas dari momentum reformasi (sebelum dan sesudah 1998) yang memungkinkan masyarakat untuk mendapatkan tanah-tanah negara yang terlantar baik bekas HGU maupun bekas kawasan hutan melalui negosiasi-negosiasi yang lebih mudah dan terbuka.

Program redistribusi tanah ke warga di Tasikmalaya pasca reformasi dilakukan sebagai implementasi dan perwujudan agenda reforma agraria (*landreform*) nasional yang dilakukan dengan bersandar pada langkah korekif yang diamanatkan dalam TAP MPR No IX/ 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Secara garis besar ketetapan ini bertujuan untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan, dan sistem pertanahan yang utuh dan terpadu, sehingga pengelolaan pertanahan benar-benar dapat menjadi sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Pembaruan agraria merupakan pembaruan yang dilakukan di bidang aset (tanah) dan akses di bidang modal, teknologi, serta pemasaran untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembaruan ini mencakup penguatan status tanah (pemberian sertipikat tanah) dan menjalin kerja sama dengan perusahaan/swasta, perbankan, investor,

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan instansi-instansi terkait.<sup>15</sup> Program ini pun awalnya direncanakan akan dilakukan sampai dengan tahun 2015 dan dimulai secara bertahap untuk redistribusi 8,15 juta hektar tanah untuk dibagikan di 17 propinsi dengan 104 kabupatennya dengan model, *asset reform* (pemberian hak milik atas tanah kepada petani penggarap) dan dilanjutkan dengan *access reform* (memberikan kesempatan pengembangan produksi).<sup>16</sup> Tapi sayang, pada prakteknya, program ini tidak pernah berjalan sesuai rencana hingga kini.

Di Tasikmalaya tuntutan dan pengajuan akan redistribusi tanah dari masyarakat hingga tahun 2012 cukup besar. Dari data yang dihimpun pihak kantor BPN wilayah Kabupaten Tasikmalaya dalam kurun waktu 3 tahun terakhir mulai 2010 hingga 2012 saja, jumlah warga yang menerima redistribusi tanah mencapai 7.879 KK (Kepala Keluarga) dengan luas tanah mencapai 18. 161. 387 m<sup>2</sup>, lebih jelasnya sebagaimana tertera pada tabel berikut.

**Tabel 4. Jumlah Penerima Redistribusi Tanah di Tasikmalaya 2010-2012**

Tahun	Jumlah KK	Luas Tanah
2010	2.146	5.407.173 M <sup>2</sup>
2011	2.218	7.210.715 M <sup>2</sup>
2012	2.515	5.543.499 M <sup>2</sup>

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya, 2013

Besarnya jumlah warga penerima redistribusi tanah seperti tertera pada tabel di atas menunjukkan bahwa Kabupaten Tasikmalaya termasuk menjadi salah satu kabupaten di Propinsi Jawa Barat yang warganya menggantungkan hidupnya (*livelihood*) pada tanah. Selain itu juga menunjukkan sedikitnya warga bertanah sebelum reformasi khususnya, bahkan hingga sekarang, menurut keterangan salah satu informan BPN

15 Linda Purnamasari dan Simon Sumanjaya Hutagalung, Log.Cit, hal. 555

16 Martua T. Sirait, dkk. 2008. *Leasson Learned RATA Garut dan Bengkuntar: Suatu Upaya Membedah Kebijakan Pelepasan Kawasan Hutan dan Redistribusi Tanah Bekas Kawasan Hutan*. Working Paper, World Agroforestry Center Nr 84.

Kabupaten tasikmalaya bahwa warga yang mengajukan permohonan redistribusi tanah juga masih tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa tanah adalah bagian terpenting bagi sebagian besar warga petani di Tasikmalaya. Karena dengan memiliki tanah, warga tidak hanya dapat memenuhi kebutuhan makan sehari-hari mereka tapi juga dapat membiayai anak-anak mereka untuk dapat mengenyam pendidikan.

## 1. Program Redistribusi Tanah di Desa Cidugaleun

Salah satu desa di Tasikmalaya yang menjadi sasaran terkena agenda redistribusi tanah adalah Desa Cidugaleun. Kondisi sosial ekonomi mayoritas masyarakat Desa Cidugaleun yang merupakan petani seperti yang telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, telah membuat negara melalui BPN melakukan redistribusi tanah sebelum lahirnya TAP MPR No IX/ 2001 di atas. Redistribusi tanah di Desa Cidugaleun ini terjadi pada Maret 2000, dan dusun Ciaeul adalah termasuk yang paling banyak masyarakatnya menerima tanah redistribusi tersebut. Proses redistribusinya sendiri juga terjadi secara *bottom up* (dari bawah ke atas) tidak *top down* (dari atas ke bawah). Disebut *bottom up* karena proses inisiasinya sendiri langsung berasal dari masyarakat tidak dari pemerintah melalui Kantah BPN Tasikmalaya. Meski demikian, program ini tetap layak dilihat sebagai kebijakan pemerintah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang diamanatkan dalam UUPA. Gambaran umum proses redistribusi dan pensertipikatan tanah yang terjadi di Desa Cidugaleun dapat disimak pada pemaparan berikut.

Redistribusi tanah dan pensertipikatan tanah di Desa Cidugaleun tahun 2000 ini terjadi setelah ada usaha sebagian masyarakat melalui Pemerintah Desa Cidugaleun yang mengajukan permohonan ke kantor pertanahan (BPN) Tasikmalaya. Pengajuan ini dilakukan melalui surat Kepala Desa Cidugaleun Kecamatan Cigalontang Kabupaten Tasikmalaya tertanggal 20 Maret 2000 Nomor 16/2009/III/2000 yang menerangkan perihal Usulan Redistribusi Atas Tanah Objek Pengaturan Penguasaan Tanah/ Landreform. Dengan adanya usulan dan permohonan redistribusi tanah melalui Surat Kepala Desa tersebut, kemudian pihak Kantah BPN Tasikmalaya meninjau ke lapangan untuk membuktikan keberadaan tanah yang diusulkan dan juga melakukan pengukuran terkait batas-batas tanah tersebut. Setelah itu, barulah proses redistribusi dan pensertipikatan tanah

dilakukan oleh pihak BPN Tasikmalaya dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya Nomor 420.3- SK. 14 –KP -2000 tentang Pemberian Hak Milik Dalam Rangka Redistribusi Tanah Obyek Pengaturan Tanah/ *Landreform*.

Berdasarkan keterangan yang tertera pada SK redistribusi tanah di atas bahwa jumlah penerima redistribusi adalah sebanyak 300 orang atas nama UUN dkk, dengan luas tanah 73, 6621 Ha (736.621 M<sup>2</sup>) yang berupa tanah sawah dan tanah kering. Dalam SK redistribusi tanah ini juga diberikan tembusan langsung ke Bupati Tasikmalaya pada saat itu. Artinya proses redistribusi tanah ini diketahui oleh pihak Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya, dan seperti penjelasan dalam SK redistribusi pada poin Menimbang huruf A bahwa pembagian tanah dengan Hak Milik ini juga telah memenuhi syarat sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Proses redistribusi tanah tersebut juga didasari dengan bukti-bukti dari masyarakat tentang adanya SK redistribusi Kepala Inspeksi Agraria yang telah dilakukan sebelumnya, bangunan-bangunan, dan dokumen-dokumen lainnya.

Dari penjelasan di atas menunjukkan bahwa proses redistribusi tanah yang terjadi di Cidugaleun ini sudah dilakukan sesuai prosedur yang ada. Pertanyaannya, bagaimana tanah-tanah yang ada di Cidugaleun ini dapat disertipikatkan? Jawaban atas pertanyaan ini cukup beragam. Tapi jika mengacu pada keterangan yang ada pada SK redistribusi tanah pada tahun 2000 di atas, redistribusi ini dilakukan karena tanah-tanah tersebut adalah tanah negara bebas yang pernah diredistribusikan kepada Ibrahim, dkk. (700 orang) berdasarkan Surat Keputusan Kepala Inpeksi Agraria Jawa Barat tanggal 21 Juni 1967 Nomor LR 26/D/VII/60/1967 yang meliputi di 5 (lima) desa yaitu Desa Sirnaraja, Kersamaju, Nangtang, Pusparaja dan Cidugaleun. Ini artinya tanah-tanah yang diajukan untuk diredistribusikan ke warga pada tahun 2000 ini adalah termasuk tanah yang berada dalam sasaran agenda *landreform* yang sejak lama telah dilakukan redistribusi.

Berdasarkan keterangan SK redistribusi 2000 dan narasumber dari pihak BPN bahwa proses redistribusi dan pemberian sertipikat tanah di Desa Cidugaleun yang terjadi pada 2000 ini dilakukan kembali karena penerima redistribusi tanah pada 1967 atas nama DJAI, dkk. (270 orang) tidak memenuhi kewajibannya untuk mengajukan permohonan pembuatan sertipikat tanah ke kantor pertanahan Kabupaten Tasikmalaya

pada saat itu.<sup>17</sup> Menurut informasi para narasumber dari warga penerima redistribusi, bahwa tidak dipenuhinya kewajiban masyarakat Cidugaleun untuk mensertifikasi tanah-tanah yang didapatkan dari hasil redistribusi pada saat itu karena ketidakpahaman mayoritas masyarakat dan Pemerintah Desa Cidugaleun atas kekuatan hukum dari SK redistribusi 1967 yang dapat digunakan untuk mengajukan permohonan pembuatan sertipikat tanah di Kantor Pertanahan Tasikmalaya. Ketidakpahaman warga ini juga disebabkan oleh kelalain pemerintah, dalam hal ini kantor pertanahan Jawa Barat pada saat itu untuk memberikan sosialisasi ke warga terkait fungsi, kegunaan dan SK redistribusi tanah yang telah diberikan ke warga.<sup>18</sup>

Selain dari yang didapatkan dari redistribusi pada 1967 melalui SK Kepala Inpeksi Agraria Jawa Barat, tanah-tanah yang diajukan untuk didistribusikan ke warga dan disertifikasi pada 2000 tersebut adalah tanah-tanah bekas perkebunan dan bekas kawasan hutan kolonial Belanda yang sejak lama, sekitar tahun 1965, telah diduduki dan digarap oleh warga Desa Cidugaleun Kecamatan Cigalontang dan sebagian lainnya sudah menduduki dan menggarap sejak kolonial henggang dari NKRI. Selain itu, tanah-tanah tersebut juga warga Cidugaleun dapatkan dari pihak pemerintah desa. Dimana pada akhir tahun 1990 para aparat pemerintah desa banyak yang menjual-belikan tanah yang berada di sekitar desa ke warga. Tanah di sini baik yang berada pada kawasan ladang dan persawahan maupun tanah yang berada dalam kawasan hutan. Dalam pengetahuan warga tanah-tanah tersebut sebagian adalah tanah kas desa dan tanah-tanah bekas kawasan hutan, serta tanah-tanah *ex* HGU yang tidak lagi digarap atau dikuasai oleh pihak lain.

Kemudian, momen-momen reformasi pasca jatuhnya rezim otoriter Soeharto menjadi waktu yang tepat bagi masyarakat Cidugaleun untuk bersama-sama mengajukan redistribusi tanah kembali atas tanah-tanah yang mereka miliki tersebut yang dibarengi dengan pengajuan pembuatan sertipikat tanah pada tahun 2000. Dalam praktek pembagian redistribusi tanah ke warga tidak setiap warga mendapatkan jatah/ luas tanah yang sama, karena pembagian luas tanah hasil redistribusi didasarkan pada penguasaan tanah yang telah diduduki sebelumnya dari hasil redistribusi

---

17 Wawancara dengan Wahyuddin, Kasi Pengaturan dan Penataan Pertanahan BPN Kantah Tasikmalaya, pada 15 Juli 2013.

18 *Focus Group Discussion* (FGD) yang dilakukan dengan warga Cidugaleun pada hari Rabu Tanggal 17 Juli 2013 di lokasi penelitian Dusun Ciael, Desa Cedugaleun.

melalui SK Kepala Inspeksi Agraria Jawa Barat tahun 1960, pendudukan dan penggarapan tanah negara bebas sebelumnya dan warga yang tidak menguasai dan menggarap tanah negara bebas sebelumnya karena mereka berprofesi sebagai buruh tani. Bagi warga yang menduduki dan menggarap tanah hasil pemberian pada tahun 1960 tersebut mendapatkan jatah yang paling banyak dibanding lainnya, khususnya warga yang sebelumnya tidak menggarap tanah negara bebas tapi berprofesi sebagai buruh tani.<sup>19</sup> Sedangkan bagi warga yang menerima redistribusi tanah tersebut diharuskan menjalankan berbagai ketentuan yang telah dibikin oleh kantor BPN Tasikmalaya, diantara ketentuan tersebut adalah tanah-tanah yang telah didistribusikan tersebut harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya untuk mendapatkan sertipikat tanah dan yang bersangkutan (warga penerima redistribusi tanah) diwajibkan untuk menjadi anggota Koperasi Unit Desa di daerah letak tanahnya. Selain itu, tanah-tanah yang telah didistribusikan ini tidak diperbolehkan untuk dijual belikan kecuali mendapatkan izin dari kantor pertanahan Kabupaten Tasikmalaya.

## 2. Setelah Tanah Diredistribusi

Redistribusi tanah ke warga untuk digarap selalu memiliki dampak masing-masing terhadap kondisi ekonomi masyarakat yang dikenai sasaran tergantung pada konteks dan dalam kondisi apa redistribusi itu dilakukan. Kehadiran program redistribusi tanah yang menjangkau hampir sebagian besar wilayah di Tasikmalaya sejak tahun 1980-an tentu menjadi sebuah angin segar di tengah segala keterbatasan yang ada. Program ini memang secara rutin dan terencana menjamah masyarakat di Kabupaten Tasikmalaya. Tujuannya jelas untuk memperkuat kondisi perekonomian masyarakat melalui pemberian aset sekaligus aksesnya. Tidak jauh berbeda, program redistribusi tanah di Desa Cidugaleun yang bergulir di tahun

---

19 Dalam konteks penjelasan di atas, data penting yang tidak peneliti dapatkan, dan seharusnya dijelaskan di sini, adalah terkait dengan peta tanah yang menerangkan terkait dengan tanah-tanah mana saja dan dalam batas-batas mana saja tanah warga yang disertipikatkan pada 2000 tersebut berasal dari tanah hasil redistribusi sebelumnya tahun 1967 melalui SK Kepala Inspeksi Agraria Jawa Barat, pendudukan sejak zaman kolonial, pendudukan sejak masa kemerdekaan dan tanah yang didapatkan melalui pembelian dari aparat Desa Cidugaleun pada saat itu. Hal ini terjadi karena ketiadaan peta tanah yang menerangkan hal tersebut secara eksplisit baik di Desa Cidugaleun sendiri maupun di Kantah BPN Kabupaten Tasikmalaya.

2000 ini juga membawa harapan indah untuk memajukan kondisi ekonomi melalui pengesahan penguasaan dan kepemilikan tanahnya. Ada hal yang menarik dan mengalami pergeseran akibat adanya program ini, meskipun relatif tidak bertahan lama karena segera (setahun sesudah penerbitan sertipikat tanah) sertipikat tersebut kembali ditarik oleh Departemen Kehutanan.<sup>20</sup>

**Tabel 5. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Pasca Program Redistribusi Tanah**

No	Kondisi Penghidupan	Keterangan
1	Mata Pencaharian	Bertani, berkebun, buruh, beternak kambing, wiraswasta (berdagang)
2	Kesehatan	Dukun, puskesmas, dan rumah sakit (dokter) yang terletak di Kab. Tasikmalaya ( $\pm$ 3 jam perjalanan).
3	Sarana transportasi	Sepeda motor dan mobil.
4	Pola interaksi masyarakat	Paguyuban (gemeinschaft), sangat segan terhadap para aparatur desa, kehutanan, dan pemerintah.
5	Sumber perekonomian	Mulai mengenal perbankan sebagai tempat menjaminkan sertipikat.

Sumber: Data primer 2013

Dari tabel di atas memberikan gambaran perbandingan kepada kita bagaimana masyarakat desa setempat memaknai aset yang diperolehnya dari program redistribusi tanah. Memang secara gamblang tidak terjadi perubahan signifikan dibanding kondisi sosial ekonomi sebelumnya, namun bagi masyarakat desa dengan tingkat pendidikan yang masih rendah kepemilikan aset berupa tanah ini sangat penting termasuk bagaimana tanah mampu memberikan jaminan kesejahteraan melalui penjaminan ke bank. Beberapa narasumber yang ditemui di lokasi penelitian juga membenarkan bahwa sebagian besar sertipikat tanah yang dimiliki saat itu

<sup>20</sup> Hal ini akan diuraikan pada pembahasan berikutnya dalam tulisan ini.

lantas masuk dalam proses kapitalisme yang ditawarkan oleh perbankan. Kemudian kita bisa memaklumi karena kondisi geografis yang relatif sulit, membuat upaya mengolah tanah untuk mencukupi kebutuhan keluarga menjadi lebih sulit. Apalagi kondisi transportasi yang belum mendukung, kontur tanah yang memang bergunung-gunung dengan kemiringan curam, iklim dingin yang hanya memungkinkan bertanam sayuran, serta sikap masyarakat yang cenderung menerima dan apa adanya membuat upaya pengembangan aset yang dimiliki lebih terbatas. Oleh karenanya jalan pintas yang ditawarkan oleh perbankan untuk mendapatkan sejumlah uang dengan mudah sangat disambut baik oleh masyarakat.

Namun hal tersebut tidak sampai terjadi karena setahun kemudian mulai terjadi permasalahan terkait keberadaan sertipikat tanah yang diklaim Perhutani sebagai kawasan hutan. Proses ini menempatkan masyarakat sebagai pihak yang dirugikan karena tanah tersebut adalah milik mereka dan telah sejak lama digarap dan dikerjakan. Secara sepihak Perhutani bersikukuh bahwa tanah tersebut masuk dalam areal hutan dan harus diserahkan kembali meskipun telah ada sertipikat. Bagaimana hal ini bisa terjadi, dapat dilihat pada pembahasan pada bagian berikut.

#### **D. Pembatalan Sertipikat Tanah Hasil Redistribusi di Ds Cidugaleun**

Meskipun masyarakat Cidugaleun telah menerima sertipikat tanah hasil redistribusi pada tahun 2000, tantangan yang mereka hadapi tidaklah berhenti sampai disitu. Sebagai wilayah yang berbatasan dengan kawasan hutan, ancaman perampasan tanah dari berbagai pihak khususnya pihak Perhutani sangat mungkin terjadi. Ancaman ini pun datang selang satu tahun setelah sertipikat tanah warga yang dibuat pada tahun 2000. Dimana muncul gugatan dari pihak Perhutani untuk dibatalkannya sebagian besar dari sertipikat tanah hasil redistribusi tersebut pada tahun 2001 dengan alasan bahwa sebagian tanah yang telah didistribusikan ke warga adalah masuk kawasan hutan berdasarkan peta kehutanan yang dibuat oleh kolonial Belanda dan BATB (Berita Acara Tapal Batas) No. 21 Tahun 1939.

Adapun kronologi pembatalan sertipikat tanah-tanah warga Cidugaleun hasil redistribusi ini bergulir sejak adanya gugatan pihak Perhutani ke Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya dan DPRD

Komisi A tanggal 21 Oktober 2001 terkait dengan tanah-tanah yang Perhutani klaim masuk kawasan hutan telah disertipikatkan oleh BPN pada tahun sebelumnya 2000.<sup>21</sup> Menurut keterangan yang disampaikan oleh Perhutani KPH Tasikmalaya bahwa warga telah melakukan perambahan/ penggarapan tanah kawasan hutan petak 3d, 4c dan 4d dengan luas wilayah 35.3964 Ha 199 buah sertipikat. Praktek perambahan tanah kawasan hutan ini telah dilakukan oleh masyarakat sejak tahun 1965. Kemudian pada tahun 2000 tanah tersebut telah disertipikatkan atas permohonan masyarakat melalui kepala Desa Cidugaleun, yang menurut pihak Perhutani prosesnya tidak dilakukan kordinasi dengan PT. Perhutani dan Pemda Kabupaten Tasikmalaya.

Dalam salah satu argumen yang diajukan oleh pihak Perhutani adalah bahwa proses redistribusi tanah ke warga yang terjadi pada tahun 2000 tersebut tidak dilakukan koordinasi dengan Pemda Kabupaten Tasikmalaya dan pihak Perhutani terlebih dahulu. Tetapi pernyataan ini jika dikonfrontasi dengan keterangan yang ada pada SK redistribusi yang dikeluarkan oleh pihak BPN Tasikmalaya pada tahun 2000 bahwa pernyataan itu tidak benar, karena dalam SK redistribusi tersebut dijelaskan bahwa redistribusi pada waktu ini diketahui oleh pihak Pemda Kabupaten Tasikmalaya yang memberikan tembusan langsung ke pada Bupati Tasikmalaya. Tapi meskipun demikian, berdasarkan klaim pihak Perhutani bahwa tanah-tanah yang disertipikasi oleh BPN tersebut masuk ke dalam kawasan hutan maka pihak BPN Kabupaten Tasikmalaya pun mengambil kebijakan untuk mencabut kembali sertipikat-sertipikat yang ada ditangan warga tersebut, dan mencabut kepemilikannya atas warga. Sedangkan jumlah sertipikat yang ditarik atau dicabut kepemilikannya pada saat itu mencapai 118 buah. Pencabutan dilakukan berdasarkan Keputusan Kepala Seksi PMP Korwil Jawa Barat yang menempatkan keputusan pemberian sertipikat tanah pada tahun 2000 oleh BPN Tasikmalaya adalah cacat hukum.

Proses pencabutan tersebut dilakukan setelah Perhutani KPH Tasikmalaya mengadakan konsultasi dan rapat dengan pihak Kantor Pertanahan Tasikmalaya yang difasilitasi oleh ketua Komisi A DPRD Tasikmalaya. Dalam pertemuan tersebut disepakati bahwa konflik

---

21 Perhutani KHP Kabupaten Tasikmalaya. 2001. Dokumen "Kronologis Kawasan Hutan Yang Di Sertipikatkan".

pertanahan yang mengakibatkan penarikan sertipikat tanah sebanyak 118 buah akan diselesaikan secara musyawarah. Menurut keterangan pihak Perhutani, dari hasil konsultasi tersebut BPN Tasikmalaya menerima dengan *legowo* keputusan tersebut. Bagi pihak BPN Tasikmalaya pun diberikan tugas untuk melakukan pembatalan sertipikat tanah dan pembuatan BAPH (Berita Acara Pelapasan Hak). Oleh karena itu, pihak Perhutani dan BPN sepakat untuk memberikan arahan dan penyadaran kepada masyarakat untuk menyerahkan sertipikat yang pernah diberikan mereka sebelumnya kepada pihak Perhutani atau BPN Tasikmalaya. Sampai sini, pertanyaannya, bagaimana respon masyarakat menghadapi keputusan pembatalan sertipikat yang sangat merugikan masyarakat tersebut?

Dalam menyikapi dan menghadapi adanya pembatalan sertipikat tanah oleh pihak BPN yang disebabkan klaim Perhutani tersebut, respon masyarakat cukup *legowo* (menerima dengan damai) dalam versi Perhutani dan BPN Tasikmalaya. Tapi disisi lain, masyarakat menyatakan telah melakukan penolakan dan perlawanan. Artinya, terdapat dua pandangan yang berbeda terkait respon masyarakat terhadap kebijakan pembatalan sertipikat tanah hasil redistribusi yang terjadi pada tahun 2001 ini. Bagaimana perbedaan tersebut, dapat disimak pada penjelasan berikut.

Menurut keterangan informan baik dari pihak Perhutani KPH Tasikmalaya maupun BPN wilayah Kabupaten Tasikmalaya bahwa masyarakat secara sukarela telah menyerahkan sertipikat tanah. Penyerahan itu dilakukan setelah warga mendapatkan penjelasan dari Perhutani dan BPN Tasikmalaya yang dibantu oleh Kepala Desa Cidugaleun yang menerangkan bahwa tanah-tanah tersebut adalah tanah kawasan kehutanan dan bukan bagian dari tanah negara yang masuk ke dalam agenda *land reform*. Pada proses penyerahan sertipikat tanah oleh warga masyarakat Cidugaleun ini juga diikuti pembuatan surat pernyataan di atas materai 6.000 dan disertai penandatanganan ganti rugi pembuatan sertipikat oleh warga yang dibayar pihak Perhutani, yang besarnya mulai dari Rp 200.000,- sampai Rp 400.000,-.

Dari penjelasan yang diberikan oleh pihak Perhutani dan BPN di atas terkait dengan respon warga atas pembatalan sertipikat tanah redistribusi, berbeda dengan fakta yang terjadi di lapangan. Jika versi Perhutani dan BPN Tasikmalaya memberikan gambaran proses pembatalan berlangsung secara damai dan tidak terjadi konflik, maka gambaran proses pembatalan

versi warga masyarakat Cidugaleun tidak demikian. Artinya, telah terjadi perlawanan dan sikap tidak *legowo* dari pihak masyarakat yang sertipikatnya dibatalkan oleh pihak BPN karena desakan dari pihak Perhutani.

Sikap perlawanan ini ditunjukkan dari sebagian warga yang tidak mau menyerahkan sertipikat tanah yang dimilikinya, bahkan terjadi hingga saat ini. Meskipun pihak Perhutani memberikan ganti rugi atas pembuatan sertipikat tanah, yang menurut BPN gratis, tidak semua warga mau menyerahkan sertipikat tersebut ke BPN dan Perhutani. Dari keterangan yang diberikan oleh warga Cidugaleun memang benar pada prakteknya di lapangan tidak ada perlawanan secara fisik yang berbentuk kekerasan dari warga baik dalam bentuk personal maupun kelompok (*massal*) dalam proses pembatalan sertipikat. Namun aksi penolakan sebagian kecil warga untuk memberikan sertipikat tanahnya tersebut juga bisa disebut sebagai tindakan perlawanan. Sampai di sini tampak bahwa terdapat pertentangan dan perbedaan terkait melihat respon warga antara versi Perhutani dan BPN dengan versi warga masyarakat Cidugaleun.

Menurut keterangan para warga yang menjadi informan kami di lapangan bahwa ketidakhadirnya perlawanan fisik dari warga masyarakat dalam proses pembatalan sertipikat tanah hasil redistribusi disebabkan adanya tindakan intimidasi yang dilakukan oleh orang-orang Perhutani kepada warga agar tidak melakukan perlawanan. Intimidasi ini berbentuk tindakan acaman yang akan memperkarakan warga ke pengadilan dan perlakuan kekerasan fisik yang sifatnya pribadi dan tersembunyi dari orang-orang Perhutani.

Tindakan intimidasi lain yang paling membuat takut warga untuk melakukan perlawanan secara kelompok/ masa adalah tuduhan sebagai *ex* atau antek PKI. Ketakutan warga dengan tuduhan ini dapat dibilang masuk akal mengingat masih periode awal era reformasi. Meskipun rezim militer Orde Baru telah tumbang oleh gerakan masa pada Mei 1998, mendapat stigmatisasi *ex* atau antek PKI masih menjadi hal yang ditakuti oleh masyarakat petani di Tasikmalaya. Kenangan masa Gestapu 1965 yang mengerikan masih melekat kuat di benak warga petani. Tidak heran kemudian stigmatisasi *ex* PKI masih ampuh dijadikan alat untuk menakut-nakuti warga pedesaan yang mayoritas berprofesi sebagai petani. Tuduhan PKI terhadap warga yang dilakukan oleh orang-orang Perhutani untuk melakukan okupasi atas tanah warga seperti yang terjadi di Desa

Cidugaleun ini juga ramai terjadi di beberapa wilayah Indonesia termasuk Tasikmalaya pada masa Orde baru sekitar tahun 1980-an.<sup>22</sup>

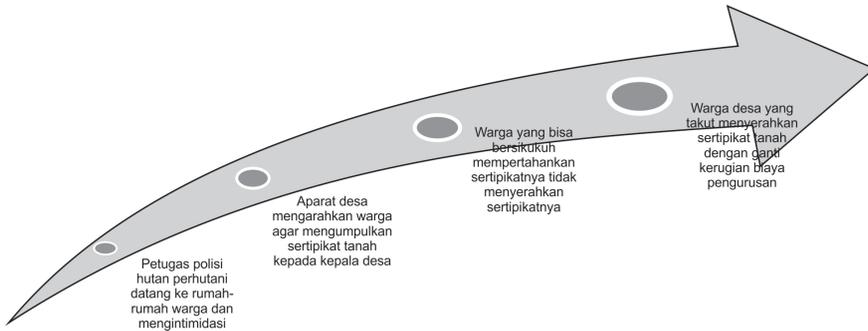
Lebih lanjut, menurut warga Desa Cidugaleun dalam proses pengambilan sertipikat pun juga tidak dilakukan sosialisasi dengan baik oleh pihak Perhutani dan BPN sebagaimana dikatakan pihak Perhutani. Proses pengambilan sertipikat banyak dilakukan dengan cara-cara kasar, dimana orang-orang Perhutani/ polisi-polisi kehutanan mendatangi warga secara *door to door* untuk meminta sertipikat secara langsung maupun menyerahkannya ke desa untuk diberikan ke kantor BPN Tasikmalaya yang disertai acaman. Dengan melihat kondisi ini pun pihak desa juga tidak memberikan pertolongan kepada warga yang mendapatkan intimidasi/ ancaman dari pihak Perhutani, bahkan seolah-olah aparat desa dan pihak BPN Kabupaten Tasikmalaya juga cuci tangan dari tanggung jawab dan tidak memberikan pengayoman maupun informasi yang baik kepada masyarakat sehingga masyarakat semakin terpojok dengan klaim Perhutani ini. Selain itu, pihak pemerintah desa dan BPN Kabupaten Tasikmalaya juga terkesan ikut serta membentuk ruang yang seolah-olah agar tetap tampak damai seperti yang didesain oleh pihak Perhutani, serta terkesan turut mendorong lepasnya sertipikat tanah ini kepada Perhutani. Pemerintah daerah pun juga bersikap diam dengan adanya kasus sengketa tanah dan penarikan sertipikat tanah yang berakibat pada kriminalisasi warga Desa Cidugaleun ini. Sikap diam Pemerintah Daerah ini sudah menjadi hal yang biasa dalam urusan konflik-konflik agraria yang ada di Tasikmalaya. Bahkan menurut keterangan seorang narasumber yang ditemui di lapangan, bahwa hampir dalam setiap kasus konflik agraria yang terjadi antara Perhutani, BPN dan masyarakat di Tasikmalaya, Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya, dalam hal ini Bupati, seolah-olah menutup mata (tidak mau tahu).<sup>23</sup> Sehingga praktis warga hanya berjuang sendiri menghadapi intimidasi dari Perhutani. Berikut ini proses penarikan sertipikat versi masyarakat Desa Cidugaleun:

---

22 Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2009.

23 Wawancara dengan Anggun Bahtiar, Kepala Urusan Humas dan Agraria Perhutani KPH Tasikmalaya, tanggal 16 Juli 2013.

## Gambar 2. Prosedur Penarikan Sertipikat



Dari pemaparan di atas, intinya, proses “pengembalian” tanah ini memiliki efek yang begitu luar biasa. Berbagai cara pendekatan dilakukan kepada masyarakat mulai dari cara-cara persuasif sampai dengan intimidasi dan kekerasan yang melibatkan berbagai pihak termasuk aparat desa. Karakteristik masyarakat desa yang santun, ramah, “nerimo”, dan apa adanya ini dimanfaatkan oleh pihak Perhutani untuk dijadikan senjata ampuh guna mendekati warga agar mau menyerahkan sertipikat tanahnya. Meskipun dikemas dengan bahasa yang halus dan santun, namun masyarakat merasakan adanya perasaan ketakutan dan kegelisahan atas desakan dan keinginan pihak Perhutani ini. Ini lah yang kemudian, seperti dijelaskan di atas, membuat sebagian besar masyarakat yang menyerahkan sertipikatnya ke Perhutani, Tapi bagi yang tidak menerima mereka tetap mempertahankan sertipikat yang telah mereka dapatkan dan miliki.

Namun yang menarik adalah jika kita tilik kondisi perekonomian maupun tingkat penghidupan masing-masing warga tersebut baik pemegang sertipikat maupun yang tidak, relatif tidak jauh berbeda. Masyarakat menggantungkan hidup dari pertanian dan perkebunan campuran termasuk melalui kegiatan tumpang sari di atas lahan kehutanan. Tanah yang diterima masyarakat dari permohonan redistribusi tanah tersebut termasuk tanah-tanah milik warga yang lainnya dimanfaatkan oleh masyarakat untuk kebun campuran dengan komoditas palawija dan tanaman keras seperti akasia yang notabene adalah jenis tanaman yang sama dengan milik Perhutani pada areal hutan. Faktor ini pulalah yang menyebabkan sulitnya menemukan batas areal kehutanan yang sebenarnya

sehingga tidak jarang masyarakat dikriminalisasi ketika memanen hasil kebunnya sendiri, dituduh melakukan pencurian kayu hutan. Masyarakat kemudian mengambil sikap aman dengan berusaha menyelaraskan dengan alam termasuk menerima setiap kondisi maupun jadi korban kesemrawutan sistem hukum dan tumpang tindih pengaturan sumber daya di Indonesia. Sama sekali tidak ada gejala yang mencuat dalam proses ini. Gejala yang ada mampu diminimalisir oleh aparat desa dan pihak Perhutani sehingga permasalahan ini relatif tidak terdeteksi dan dianggap tidak terjadi masalah karena tidak pernah ada gejala bahkan meletus menjadi konflik.

Masyarakat Desa Cidugaleun seolah terlupakan dan ditinggalkan oleh hiruk pikuk pembangunan yang makin maju di daerah lain. Masyarakat ini tetap tekun menjalani kehidupannya dengan bersahaja dan kesederhanaannya. Praktik yang terjadi selama ini, sangat minim sekali program pemberdayaan khususnya dari BPN yang masuk ke daerah tersebut. Mereka mengenal BPN hanya sebagai instansi untuk mengurus administrasi terkait pensertipikatan tanah. Sedangkan di sisi lain, Perhutani dengan kawasan hutannya merupakan ladang penggembalaan dan tempat mereka mencari nafkah sehari-harinya. Secara psikologis ada kedekatan emosional yang lebih dalam antara masyarakat setempat dengan Perhutani. Sebut saja program seperti tumpang sari maupun Hutan Kemasyarakatan begitu familiar di telinga mereka. Mereka sudah cukup bersyukur, di kala mereka tidak memiliki ladang atau areal untuk bertani dan mencari nafkah, Perhutani masih berbaik hati dengan mengizinkan mereka turut mengambil manfaat dari hasil hutan dengan beberapa persyaratan. Kesemuanya menjadi bahan koreksi dan introspeksi diri bagi BPN untuk lebih berperan dalam memberdayakan masyarakat dalam rangka mewujudkan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dengan demikian dari pembatalan redistribusi tanah yang dilakukan dengan menarik sertipikat tanah warga di desa Cidugaleun ini, menggambarkan betapa pihak BPN tidak dapat berbuat banyak dalam memperjuangkan nasib masyarakat miskin ketika harus berhadapan dengan pihak Perhutani. Yang aneh malah pihak BPN Tasikmalaya tidak melakukan perlawanan sedikit pun atas klaim Perhutani yang berlandaskan peta zaman Belanada dan BATB (Berita Acara Tapal Batas) No. 21 Tahun 1939. Hal ini menurut pendapat kami cukup dilematis. Pada hal, jika dilihat secara landasan hukum UUPA yang dimiliki dan

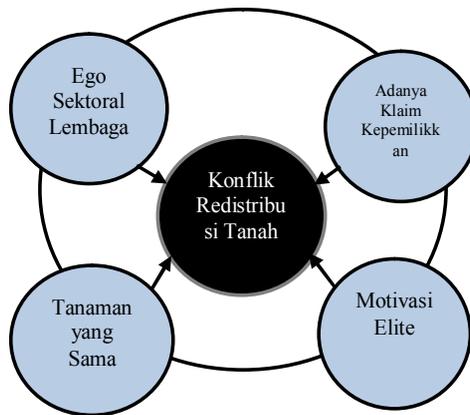
digunakan oleh BPN untuk melakukan pengelolaan dan pengaturan atas tanah dan sumberdaya alam seharusnya lebih kuat dibanding sekedar peta dan peraturan-peraturan yang dimiliki pihak Perhutani yang dibuat lebih muda dibandingkan UUPA yang ada sejak tahun 1960. Selain itu, jika mengacu pada keterangan yang ada pada SK redistribusi yang dikeluarkan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya tahun 2000 pada poin Menimbang huruf B bahwa tanah yang didistribusikan dan disertipikatkan tersebut adalah tanah yang dulunya sudah dilakukan redistribusi pada tahun 1967. Dengan dasar ini BPN memiliki posisi yang kuat. Kenapa? Karena tanah-tanah tersebut memang masuk dalam objek *landreform* yang telah diagendakan dan dicanangkan sejak masa pemerintahan Soekarno. Akan tetapi, dalam konteks kasus Cidugaleun ini BPN Kabupaten Tasikmalaya malah terkesan bekerja sama/ atau sebaliknya berada dibawah kendali pihak Perhutani KPH Tasikmalaya dalam rangka membentuk masyarakat agar tidak melakukan perlawanan atas adanya kebijakan pembatalan sertipikat tanah yang terjadi pada 2001 tersebut.

Dari amatan penulis di lapangan dan keterangan yang diberikan oleh para informan, terdapat beberapa faktor yang mungkin mempengaruhi terjadinya konflik agraria khususnya pada proses redistribusi tanah di Desa Cidugaleun Kecamatan Cigalontang Kabupaten Tasikmalaya. Faktor-faktor ini juga memungkinkan sebagai penyebab konflik agraria yang laten terjadi di beberapa daerah Indonesia lainnya. *Pertama*, adalah terkait dengan adanya ego sektoral dari masing-masing pihak khususnya pihak Perhutani dan BPN. Ego sektoral ini juga banyak yang dilandasi dari perspektif legal formal (regulasi) yang digunakan masing-masing pihak yang enggan untuk dilakukan saling berekonsiliasi.

*Kedua*, adanya klaim kepemilikan maupun perizinan atas tanah dari masing-masing pihak pada areal atau wilayah yang sama. *Ketiga*, motivasi elite. Motivasi elite yang dimaksud di sini adalah aktor-aktor yang ada di Perhutani maupun BPN menggunakan konflik untuk dijadikan sebagai arena menggali keuntungan. Dalam konteks konflik redistribusi tanah di Cidugaleun ini, elite Perhutani menjadi pihak yang memiliki motivasi tinggi atas adanya konflik ini. Dengan adanya konflik ini dapat mengukuhkan kekuasaan atas hutan di Tasikmalaya, mereka juga dapat mengambil kembali atas tanah/ hutan yang mereka klaim sebagai kawasan hutan yang selama ini diduduki dan digarap oleh warga.

*Keempat*, yang paling sering terjadinya adalah klaim lahan oleh pihak Perhutani karena adanya komoditas yang sama antara yang ditanam Perhutani dan warga, khususnya untuk wilayah yang berada di perbatasan kawasan hutan dan tanah garapan warga. Ini paling banyak terjadi di Kabupaten Tasikmalaya. Untuk lebih jelasnya faktor-faktor penyebab konflik dalam redistribusi tanah di Desa Cidugaleun dapat lebih dipahami melalui gambar di bawah ini.

**Gambar 3. Faktor-faktor yang mempengaruhi Kemungkinan konflik pada redistribusi tanah di Cidugaleun**



### **E. Melihat Aktor dan Ruang Dalam Konflik Cidugaleun**

Proses pengambilan kebijakan tidak terlepas dari kepentingan ekonomi-politik dari berbagai pihak yang berkepentingan, mulai dari pihak *policy maker* (pemerintah), swasta (korporasi) dan masyarakat. Dalam konteks kebijakan penarikan sertipikat tanah warga hasil redistribusi pada tahun 2001 di Desa Cidugaleun dan konflik pertanahan yang ada di dalamnya juga tidak lepas dari berbagai kepentingan aktor yang bermain, baik dalam rangka mengambil keuntungan dengan adanya konflik maupun sebaliknya menjadi korban akibat konflik. Selain aktor, pengetahuan juga menjadi alat penting yang biasa digunakan untuk membentuk ruang konflik. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Rosemary McGee bahwa proses kebijakan, apa pun bentuknya, selalu berjalan dalam kondisi yang cukup dinamis. Dimana aktor dan pengetahuan selalu memiliki peran

dalam membentuk, mbingkai dan mengimplementasikan kebijakan. Dengan kata lain, proses kebijakan tidak berjalan secara linier seperti yang digambarkan dalam buku-buku kebijakan publik, atau seperti yang diajarkan pada kuliah-kuliah di kampus selama ini.<sup>24</sup>

Dalam banyak kasus, aktor dan pengetahuan banyak memiliki pengaruh dalam upaya menciptakan ruang diantara konflik yang muncul sehingga memperhalus situasi yang bisa jadi memanas dan pecah menjadi konflik terbuka. Sebagaimana dikemukakan oleh Henry Lefebvre dengan teorinya *the production of space* dalam buku *the survival of capitalism*. Di sana dinyatakan bahwa ruang sosial adalah produk sosial-ruang yang diproduksi sebagai cara tertentu sebagai alat berpikir dan bertindak yang artinya juga menjadi sarana kontrol dan dominasi/ kekuasaan.<sup>25</sup> Jika menggunakan gagasan yang dibangun oleh Rosemary McGee dan Henry Lefebvre di atas, dalam konteks kasus Cidugaleun, pertanyaannya adalah bagaimana aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembatalan dan pengambilan sertipikat tanah warga hasil redistribusi pada tahun 2001 tersebut berperan menciptakan ruang konflik yang seharusnya bergejolak besar dan berakibat fatal, bisa dikelola sedemikian rupa sehingga bukan hanya tidak muncul dipermukaan sebagai suatu masalah namun juga justru menunjukkan sisi-sisi kesantunan cermin budaya timur yang halus, seolah-olah nerimo, dan tidak neko-neko. Berikut penjelasan lebih dalamnya terkait jawaban atas pertanyaan.

Dalam kasus konflik redistribusi tanah di Desa Cidugaleun pada tahun 2001 sebagaimana dijelaskan di atas, setidaknya terdapat tiga aktor yang terlibat konflik, diantara mereka adalah aktor dari pihak Perhutani KPH Tasikmalaya, BPN Kabupaten Tasikmalaya dan warga petani penerima redistribusi. Dari ketiga aktor tersebut tidak semua diuntungkan dengan adanya konflik pertanahan. Warga masyarakat Cidugaleun yang semula menerima sertipikat hasil redistribusi adalah aktor/ pihak yang sangat dirugikan dalam kasus ini.

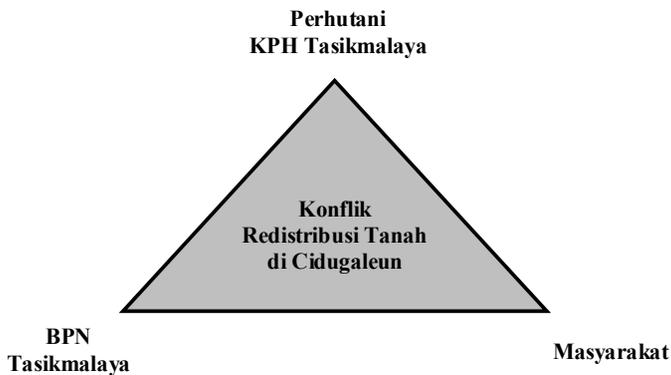
---

24 Rosemary McGee. 2004. *Unpacking Policy: Knowledge, Actors and Space in Poverty Reduction in Uganda and Nigeria*. Kampala. Fountain Publisher. hal. 8

25 Henry lefebvre adalah seorang filsuf dari Perancis yang memperkenalkan teori the production of space. Dia mengemukakan tentang pentingnya produksi ruang yang menjadi alat berpikir dan sekaligus bertindak. Dimana artinya akan ada upaya kontrol dan dominasi/ kekuasaan. Beliau mengkritik perencanaan kota Soviet yang gagal memproduksi ruang sosialis namun hanya mereproduksi model rancang kota modern yang artinya bahwa intervensi pada ruang fisik namun tidak mampu menjangkau ruang sosial.

Sebagai masyarakat biasa yang relatif berpendidikan rendah, warga Cidugaleun tidak memiliki kekuatan untuk melakukan gugatan dan perlawanan kepada pihak Perhutani yang telah menarik sertipikat tanah yang mereka miliki. Meskipun klaim kepemilikan tanah oleh Perhutani hanya didasarkan pada peta hutan buatan Belanda dan BATB ternyata dalam kasus ini tidak dapat membuat masyarakat dan pihak BPN Tasikmalaya dapat berbuat banyak selain menyerahkan tanah dan sertipikatnya kepada pihak Perhutani. Hanya sedikit warga yang berani bertindak untuk tidak menyerahkan sertipikat tanah tersebut ke pihak BPN dan Perhutani.

**Gambar 4. Aktor-aktor yang terlibat dalam konflik di Cidugaleun**



Sedangkan pihak Perhutani dalam hal ini lebih banyak berperan sebagai aktor yang menguasai dan membentuk ruang konflik, termasuk mengendalikan BPN dan warga agar tidak melakukan gugatan dan perlawanan atas tanah yang mereka klaim. Tindakan BPN Kabupaten Tasikmalaya yang manut dan memenuhi seluruh gugatan yang dilaikan oleh pihak Perhutani atas klaimnya terhadap tanah-tanah yang telah didistribusikan ke warga Cidugaleun pada tahun 2000 adalah masuk kawasan hutan tanpa perlawanan sedikit pun dapat dilihat sebagai simbol inferioritas posisi BPN ketika berhadapan dengan Perhutani. Selain itu, tindakan BPN Tasikmalaya dalam membuat proses pembatalan sertipikat tanah agar tetap dalam kondisi damai tanpa kekerasan fisik di permukaan, yang dibarengi dengan respon masyarakat yang menerima akan nasib juga

bisa dilihat sebagai upaya untuk melancarkan agenda Perhutani dalam mengambil sertipikat tanah dalam upaya pengalihan hak penguasaan dan pengelolaan atas tanah-tanah yang diklaim sebagai kawasan hutan tersebut.

Dengan demikian kondisi damai dan sikap yang terkesan seolah-olah menerima dari warga Cidugaleun yang mengalami pembatalan sertipikat tanah pada 2001 adalah hasil bentukan dan manajemen ruang para aktor yang ada di Perhutani yang bekerjasama dengan pihak DPRD Komisi A dan BPN Tasikmalaya. Upaya penciptaan ruang untuk tetap dalam kondisi seolah-olah damai ini pada dasarnya dilakukan agar tidak terjadi perlawanan dari pihak warga.

Dalam upaya penciptaan ruang konflik agar tidak mengarah pada tindakan perlawanan dan meletus menjadi kekerasan fisik yang besar oleh warga dilakukan diantaranya dengan berbagai cara. *Pertama*, pihak Perhutani menggunakan DPRD komisi A sebagai alat untuk melakukan negosiasi dengan pihak BPN agar memenuhi kehendak Perhutani memberikan legitimasi politik atas tindakan Perhutani yang seolah mendapatkan dukungan dari pihak legislatif.

*Kedua*, Hegemoni melalui pengetahuan adalah cara yang efektif dilakukan oleh KPH Perhutani Tasikmalaya untuk mengendalikan BPN dan masyarakat agar tidak melakukan perlawanan, dan sebaliknya memenuhi tuntutan/ gugatan Perhutani. Pengetahuan sebagai alat hegemoni ini dapat dilihat bagaimana pihak Perhutani yang menciptakan wacana bahwa tindakan yang dilakukan oleh warga dalam menduduki dan mensertipikatkan tanah tersebut adalah melanggar hukum, dikarenakan tanah-tanah tersebut adalah termasuk kawasan hutan yang harus dilindungi oleh negara. Upaya penjelasan kepada masyarakat oleh Perhutani bahwa peta hutan dan BATB (Berita Acara Tapal Batas) adalah legitimasi kuat dibanding UUPA dan peraturan pertanahan lainnya, menjadi salah satu isu yang dijadikan Perhutani untuk melancarkan proses hegemoni melalui pengetahuan yang dilakukannya, dan isu ini selalu direproduksi terus oleh pihak Perhutani.

*Ketiga*, upaya ganti rugi sertipikat tanah yang diberikan oleh pihak Perhutani meskipun dalam proses pengurusan sertipikat tanah hasil redistribusi ke warga Cidugaleun pada 2000 tidak dipungut biaya karena seluruh biaya ditanggung oleh APBN. Pihak Perhutani mengetahui

hal tersebut, tapi pemberian ganti rugi tetap dilakukan sebagai upaya menyogok/ membujuk agar warga tidak melakukan perlawanan. Selain itu, Perhutani juga memproduksi wacana yang terus menerus tentang akan selalu dilibatkannya warga Cidugaleun dalam proses pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang masuk dalam kawasan hutan negara dengan sistem yang menguntungkan petani. Wacana itu terus digulirkan, meskipun pada faktanya praktek pemberdayaan petani yang diwacanakan tersebut lebih memihak kepentingan pihak Perhutani.

Cara yang *keempat*, adalah melalui tindakan-tindakan intimidasi yang dilakukan oleh orang-orang Perhutani ke warga. Tindakan ini dilakukan untuk membungkam dan memaksa warga agar tidak melakukan perlawanan baik secara kelompok maupun individu.

#### **F. Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat melalui Program Pemerintah yang responsif dan berkeadilan**

Belajar dari kasus Cidugaleun di atas, pengharmonisan pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia merupakan sebuah keharusan yang tidak bisa ditawar lagi. Kesemrawutan, tumpang tindih klaim dan aturan menjadi keseharian yang terus memproduksi sengketa, konflik, dan bahkan perkara pertanahan yang terus terakumulasi dan membawa korban. Kesemuanya membutuhkan kesadaran dan kebijaksanaan dari para pihak pemangku kepentingan termasuk juga berbagai instansi pemerintah yang mendapat delegasi kewenangan dari negara.

Gesekan kepentingan antara BPN dengan Departemen Kehutanan terkait permasalahan tanah sudah sering kali terjadi. Sangat jamak dan cenderung terus terulang di berbagai lokasi yang berbeda. Kasus yang sama juga terjadi di Desa Cidugaleun, Kecamatan Cigalontang, Kabupaten Tasikmalaya di tahun 2000. Seperti telah dijelaskan di atas, dimana tanah-tanah negara yang telah ditetapkan sebagai tanah obyek *landreform* dan didistribusikan kepada masyarakat sampai terbit sertipikat hak milik tiba-tiba di klaim masuk dalam wilayah hutan dan harus dilepaskan oleh masyarakat. Ada titik tolak penekanan yang berbeda ketika BPN dan kehutanan mendasarkan klaim “wilayahnya” berdasarkan peta yang berbeda. Kehutanan bertindak atas dasar peta wilayah hutan yang dibuat tahun 1939 pada masa Belanda serta BATB (Berita Acara Tapal Batas). Di sisi lain, BPN bekerja berdasarkan pemetaan wilayah yang dibuat

dan diperbarui setiap tahunnya untuk menyesuaikan dengan kondisi riil pertanahan yang berbeda. Selama ini seperti kita ketahui bahwa BPN berwenang untuk mengurus kegiatan administrasi seluruh tanah yang ada di Indonesia melalui pencatatan dan penerbitan sertifikatnya kecuali wilayah hutan. Masing-masing pihak baik BPN maupun Departemen Kehutanan seolah saling menjaga jarak dan meminimalisir terjadinya interaksi karena persinggung kewenangan yang ada hampir selalu menimbulkan konflik yang tidak jarang menimbulkan korban. Padahal idealnya, setiap jengkal tanah yang ada di Indonesia hendaknya tercatat dan diketahui penguasaannya tanpa terkecuali. Karena tanah adalah dasar berpijak sekaligus tempat bersandar seluruh sumber daya yang ada di Indonesia bahkan di dunia. Oleh karenanya kegiatan administrasi pertanahan yang baik dan tertib akan menghasilkan basis data yang handal dan terpercaya dalam rangka menyusun kebijakan pengelolaan atas sumber daya agraria lainnya termasuk hutan, tambang, dan lain sebagainya.

Sehingga akhirnya tidak pernah sinkron persinggung antara kedua instansi yang memiliki karakteristik berbeda ini. Secara lebih detail, berikut disajikan tabel karakteristik kebijakan yang diterapkan antara 2 instansi tersebut:

**Tabel 5. Karakteristik Kebijakan BPN dan Perhutani Tasikmalaya**

No	Aktor	Kepentingan
1	Kantah BPN Kab Tasikmalaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kebijakan redistribusi tanah;</li> <li>b. Penetapan lokasi berdasarkan peta penguasaan tanah BPN yang sesuai dengan kondisi riil wilayah;</li> <li>c. Berdasarkan permohonan masyarakat, pengecekan lokasi, kelengkapan berkas, dan penerbitan sertipikat;</li> <li>d. Obyek utama adalah manusia sebagai pengelola tanah dan sumber agraria;</li> <li>e. Berstatus sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen;</li> <li>f. Bertindak sebagai administratur pertanahan;</li> </ul>
2	Perhutani KPH Tasikmalaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengukuhan kawasan hutan berdasarkan peta kehutanan tahun 1939 dan BATB;</li> <li>b. Berdasarkan patok batas kehutanan yang diklaim tidak pernah berubah;</li> <li>c. Kurang <i>update</i> karena mempertahankan kawasan hutan tetap luasnya bahkan harus bertambah;</li> <li>d. Obyek utama adalah hutan, sehingga perlindungan terhadap eksistensi manusia sering terabaikan;</li> <li>e. Berstatus sebagai kementerian sehingga berkedudukan lebih kuat;</li> <li>f. Bertindak sebagai administratur wilayah kehutanan sekaligus berwenang untuk mengembangkan usaha komersial atas hasil hutan;</li> </ul>

Berdasarkan pola kerja antar kedua instansi tersebut dalam ranah persinggungan pertanahan, kita dapat melihat sejumlah aturan hukum yang menjadi dasar hukum operasional masing-masing instansi tersebut terutama dalam kaitannya dengan kegiatan redistribusi tanah yang terjadi di Desa Cidugaleun.

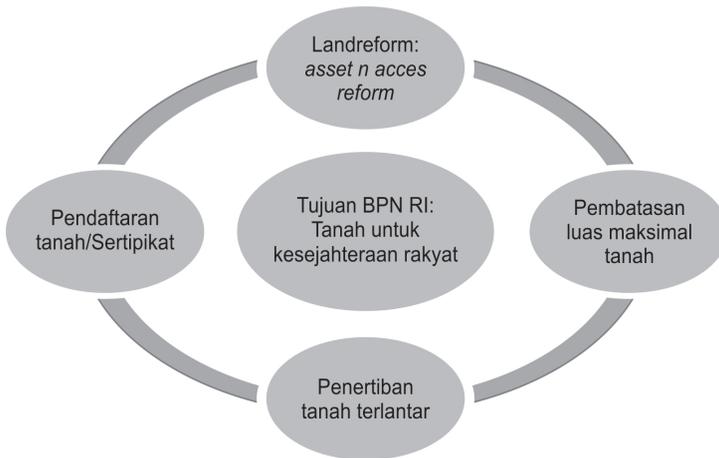
Beberapa peraturan PerUU terkait redistribusi tanah oleh BPN RI:

1. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria:
2. UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian:

3. PP No. 224 tahun 1961 jo. PP No. 41 tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi:
4. PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar:
5. PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah:
6. Keputusan Kepala BPN No. 25 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara menjadi Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/Landreform:
7. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Kesemua peraturan tersebut menjadi dasar kebijakan yang diambil oleh BPN RI khususnya dalam rangka program redistribusi tanah. Berikut ini alur pikir yang dibangun dari peraturan tersebut:

**Gambar 5. Alur Pikir Peraturan Pertanahan BPN RI**



Bermula dari keinginan mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA mengemban tugas untuk bisa mewujudkan kemanfaatan tanah bagi kesejahteraan masyarakat. Artinya harus dilakukan upaya-upaya agar tanah ini secara merata dikuasai oleh seluruh masyarakat Indonesia karena tanah adalah bagian dari modal/ aset yang dipercaya akan mampu menghasilkan kesejahteraan. Beranjak dari pemahaman ini, pemerintah dalam hal ini BPN menerapkan kebijakan-kebijakan seperti pembatasan

luas maksimal tanah, penertiban tanah terlantar, serta berupaya melakukan pendaftaran tanah yang nantinya bermuara pada pemberdayaan tanah masyarakat sendiri. Kesemuanya telah dirangkum dalam program landreform yang dicanangkan pemerintah melalui *asset reform* dan *access reform*, dan program redistribusi tanah ini adalah upaya memberikan aset kepada masyarakat tak bertanah. Program inilah yang diterapkan di Desa Cidugaleun, Kabupaten Tasikmalaya.

Sedangkan beberapa Peraturan PerUU Kehutanan, Pemerintah Daerah, dan Penataan Ruang yang menjadi landasan kebijakan sektor kehutanan:

1. UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan;
2. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
5. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
7. PP No. 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
8. Permenhut No. P.50/Menhut-II/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan;
9. SE No. SE.1/Menhut-II/2012 tentang Pelaksanaan Tata Batas Areal Izin Usaha Pemanfaatan Hutan.

**Gambar 7. Alur Pikir Yang Dibangun Dari Perangkat Aturan Hukum Sektor Kehutanan**



Dari bagan di atas sangat tampak bahwa penekanan pada kebijakan kehutanan adalah menjamin agar kondisi hutan tetap lestari bahkan ada persepsi yang dibangun diantara para birokrat kehutanan bahwa wilayah hutan harus bertambah luas. Dari sini upaya yang dilakukan diantaranya adalah menjamin eksistensi hutan melalui penetapannya dalam rencana tata ruang wilayah, pengukuhan wilayah hutan yang bisa dilakukan melalui rekomendasi menteri kehutanan. Artinya memang ada peluang bahwa wilayah hutan berubah bahkan bertambah luasnya. Pihak kehutanan juga cukup terbuka untuk menetapkan areal hutan melalui Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) meskipun dalam pelaksanaannya terdapat ketentuan khusus yang mengutamakan kepentingan kehutanan. Satu hal yang juga menarik bahwa tukar-menukar wilayah hutan juga dimungkinkan, namun terdapat ketentuan bahwa luas tanah yang ditukar tersebut haruslah 2 (dua) kali lipat dari areal hutan yang digunakan. Sehingga memang upaya memperluas kawasan hutan terus dilakukan bahkan cenderung melupakan eksistensi manusia dan masyarakat di sekitar kawasan hutan tersebut.

Pemerintah telah menetapkan BUMN yang diberikan kewenangan untuk mengelola hasil hutan seperti Perhutani. Meskipun disebut sebagai BUMN, namun kiranya perlu kita kaji sejauhmana peran lembaga tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memberikan sumbangan bagi devisa negara. Karena faktanya lembaga ini cenderung

bersifat komersial yang mengutamakan profit dan keuntungan yang sebesar-besarnya. Sehingga kurang tepat rasanya ketika hutan yang ditetapkan sebagai kekayaan perbendaharaan negara namun tidak mampu memberikan keuntungan bagi negara secara luas.

Maria SW Sumardjono dalam bukunya melakukan perbandingan 12 perundang-undangan terkait pengelolaan sumber daya alam yang ada di Indonesia. Dalam metodenya, beliau menggunakan 7 (tujuh) kriteria untuk menguji efektifitas dan operasional kesemua aturan hukum tersebut yakni: (1) orientasi (eksploitasi atau konservasi); (2) keberpihakan (pro rakyat atau pro kapital); (3) pengelolaan (sentralistik/ desentralistik, sikap terhadap pluralisme hukum) dan implementasinya (sektoral, koordinasi, orientasi produksi); (4) perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) (gender, pengakuan Masyarakat Hukum Adat (MHA), penyelesaian sengketa); (5) pengaturan *good governance* (partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas); (6) hubungan orang dan SDA (hak atau ijin); dan (7) hubungan Negara dan SDA.

Tabel 6. Persandingan UUPA dan UU Kehutanan<sup>26</sup>

UU	Tolok Ukur							Kelompok SDA
	Orientasi	Keberpihakan	Pengelolaan	Perlindungan HAM	Pengaturan good governance	Hubungan orang dan SDA	Hubungan negara dan SDA	
UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria	Konservasi (Ps 15), nasionalisme (Ps 9 [1], 21 [1])	Pro-rakyat (Ps 2 [3], 7, 11, 13), berfungsi sosial (Ps 6, 8) Anti monopoli swasta (Ps 13[2]) Pembatasan (Ps 7)	Sentralistik (Ps 2 [1] dan Penjelasan), mengakomodasi pluralisme hukum (Ps 3 dan 5) Ada medebewind (Ps 2 [4]) Koordinasi dan integrasi (Ps 1, 4, 8)	Keseranaan Gender (Ps 9 [2]) Pengakuan MHA (Ps 3, 5, II, VI KK), Penyelesaian sengkera (tidak diatur)	Tidak diatur	Hak (Ps 4 dan 16, 20 – 48)	Hak Menguasai Negara (HMN) (Ps 2) - Tanah Negara - Tanah Ulayat - Tanah Hak	SDA meliputi kelompok: a. permukaan bumi dan tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air; b. perairan pedalaman maupun laut; c. ruang angkasa di atas bumi dan air
UU No. 41/1999 tentang Kehutanan	Eksplotasi dan Konservasi (Ps 23 – 39) Konservasi (Ps 40 – 51)	Pro-rakyat di konsiderans (“Menimbang” dan Ps Umum), tetapi Pro-kapital dlm substansi (Ps 27 – 32)	Sentralistik, daerah hanya operasional (Ps 4 [1], [2], 66, Ps Umum), Pluralisme hukum (tidak diatur). Sektoral (Ps 4, 6, 7, 8, dst. Ps Umum); orientasi produksi; spesifik.	Keseranaan Gender (tidak diatur), Pengakuan MHA (hanya “memperhatikan hak MHA”) hutan adat dimasukkan sbg hutan Negara) (Ps 4 [3], 5, 17 [2], 37,67, Ps Umum), Penyelesaian Sengkera (Ps 74 – 76), terdapat gugat perwakilan (Ps 71 – 73)	(Ps 2, 11 [2], 42 [2], 60 [2], 68 – 70, Ps Umum). Partisipasi, Transparansi, Akuntabilitas	Ijin (Ps 26 – 32, Ps Umum), ijin pinjaman pakai (Ps 38 [2] dan [5]), misal: ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu, ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu, ijin hutan bukan kayu, ijin pemungutan hasil hutan kayu, dan ijin pemungutan hasil hutan bukan kayu (Ps 28 [2]).	Dikuasai oleh Negara (HMN) (Ps 4 [1], [2], Ps Umum); Hutan Negara - Hutan Hak	Kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Kawasan hutan dikelompokkan sebagai: a. Kawasan lindung b. Kawasan Hutan Produksi

26 Maria SW Sumardjono, dkk. 2011. Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara Yang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam. Hlm. 53.

Dari tabel perbandingan di atas, ada satu tolok ukur yang kiranya begitu membedakan keduanya. Orientasi UUPA adalah dalam rangka konservasi. Peraturan ini begitu populis bahkan bisa dikatakan bahwa UU ini semata-mata memang untuk memberikan garis aturan yang jelas bagaimana negara harus bertindak untuk memberikan kesejahteraan pada masyarakatnya. UU ini sekedar memberikan batasan dan aturan bagaimana masyarakat dapat menguasai dan menggunakan tanah sebagai modal/ aset baik yang sifatnya tetap dan pribadi melalui penguasaan hak milik maupun yang sifatnya hanya sementara melalui jenis hak yang lain. Selain itu jelas juga dinyatakan bahwa tidak ada satupun klausul dalam aturan ini yang bertujuan untuk melakukan eksploitasi atas tanah untuk kepentingan sekelompok orang tertentu. Yang ada justru bagaimana negara dapat bertindak ketika sebagian besar aset tanah dikuasai oleh segelintir orang yaitu melalui program landreform yang terdiri dari aset reform dan akses reform. Maka jelaslah ketika UU ini diperankan sebagai UU payung pengelolaan agraria, maka akan cukup menjadi rem dan kontrol yang komprehensif atas kebijakan negara pada sektor sumber daya alam lainnya.

Perkembangan kemajuan dan tuntutan jaman nampaknya tidak lagi menganggap cukup ketentuan yang diatur oleh UUPA. UUPA dipandang oleh sebagian besar kalangan tidak cukup mengakomodir kepentingan berbagai sektor sumber daya yang ada di Indonesia. Bahkan UUPA secara substansi telah mengerucutkan diri untuk secara spesifik hanya mengatur mengenai tanah saja. Inilah yang dianggap menjadi titik celah terjadinya kesemrawutan pengelolaan agraria di Indonesia. Oleh karenanya para ahli hukum menerapkan asas hukum *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu keberadaan aturan yang bersifat khusus akan menyampingkan aturan yang bersifat umum. Sehingga pilihan hukum mengenai masalah hutan akan jatuh pada penerapan UU kehutanan yang memang secara spesifik mengatur hal tersebut.

Kritikan tajam justru mengarah pada eksistensi UU Kehutanan No. 41 tahun 1999 yang tercatat beberapa kali diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Berbagai aturan hukum yang dimuat dalam UU ini dianggap terlalu individualis dan liberal karena begitu mengagungkan hutan sebagai kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Definisi ini seolah berusaha abai akan eksistensi manusia sebagai unsur

utama dan subjek pendukung alam dan negara. Sehingga terasa kurang tepat ketika eksistensi manusia justru dilepaskan dari kelestarian alam. Kiranya akan lebih bijaksana bahwa kesemuanya dapat berjalan seiring dan harmonis dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejahtera di lingkungan alam yang tetap lestari.

Kebijakan agraria yang diterapkan pemerintah harus mampu menyesuaikan diri dengan *background* keadaan sosial ekonomi maupun pertanian yang ada. Kebijakan agraria yang dipilih khususnya untuk wilayah dengan hutan konsesi yang masih aktif seperti di Desa Cidugaleun yang berada di kawasan hutan perhutani harus diarahkan untuk mencapai keharmonisan dan keserasian. Jaminan usaha Perhutani sebagai unit produksi yang mengelola hasil hutan harus mampu diciptakan namun juga harus tetap memperhatikan kelangsungan hidup masyarakat sekitar yang menjadi pendukungnya. Munculnya konflik terkait penguasaan tanah harus mampu dicarikan solusinya dan sedapat mungkin pola-pola mediasi dan serta mengoptimalkan peran pemerintah untuk menjadi fasilitator. Hal ini dimaksudkan agar terdapat kombinasi/ kolaborasi yang tepat antara mekanisme *sharing benefit* dan resolusi konflik yang diintegrasikan dalam manajemen bisnis perusahaan. Hal ini bisa dilakukan dengan penataan hubungan produksi yang partisipatif melalui pemberian kompensasi yang seimbang serta melalui program-program *community development* yang benar-benar berdampak pada pemberdayaan masyarakat.<sup>27</sup>

Kesemuanya harus diawali dari niatan yang tulus dan kesadaran tinggi untuk menciptakan keseimbangan dan semata-mata untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Berbagai alternatif solusi untuk mengatasi permasalahan tumpang tindih kebijakan khususnya persoalan peta yang menjadi sumber kekacauan ini diusung dan dibangun. Seperti telah dijelaskan di awal bahwa terdapat perbedaan dasar kebijakan yang dipergunakan oleh BPN RI dan Departemen kehutanan, yaitu adanya sumber peta wilayah yang berbeda. Kiranya perlu penyatuan pemahaman dan persepsi diantara kedua lembaga ini melalui penyatuan/ penggunaan satu peta yang sifatnya tunggal dan cukup representatif bagi kegiatan operasional keduanya. Salah satu alternatif solusi yang ditawarkan adalah optimalisasi peran Badan Informasi Geospasial (BIG) untuk

---

27 Endriatmo Soertarto. 2005. *Kebijakan Pengelolaan Sumber-sumber Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat*. Pustaka Wirausaha Muda, Bogor.

merekomendasikan peta tunggal yang dapat dipergunakan oleh semua instansi yang berkepentingan dalam hal tersebut.

Badan Informasi Geospasial (BIG) lahir untuk menggantikan Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL) sebagai penuaian amanat pasal 22 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial (IG). Lahirnya BIG ditandai dengan ditandatanganinya Peraturan Presiden Nomor 94 tahun 2011 mengenai Badan Informasi Geospasial pada tanggal 27 Desember 2011. Berdasarkan Bab XI Pasal 69 UU tentang Informasi Geospasial yang kemudian dijabarkan lebih lanjut ke dalam Ketentuan Peralihan Bab VII Pasal 40 Peraturan Presiden tentang Badan Informasi Geospasial, dinyatakan bahwa bidang tugas yang terkait dengan informasi geospasial tetap dilaksanakan oleh BAKOSURTANAL sampai dengan selesainya penataan organisasi BIG. BIG menjadi tulang punggung dalam mewujudkan tujuan UU tentang Informasi Geospasial untuk :

1. Menjamin ketersediaan akses terhadap informasi geospasial yang dapat dipertanggungjawabkan;
2. Mewujudkan penyelenggaraan informasi geospasial yang berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif) melalui kerja sama, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi; dan
3. Mendorong penggunaan informasi geospasial dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Sebagai sebuah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 94 Tahun 2011, BIG menjadi Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dari sudut pandang kompetensi dan kewenangan utama yang diemban lembaga ini, sebenarnya sangat potensial untuk bisa mewujudkan peta tunggal sebagai dasar kebijakan setiap instansi pemerintah yang bergerak dalam bidang pengelolaan sumber daya agraria. Namun memang kedudukannya sebagai LPND seringkali menimbulkan keraguan bahwa produk/ *out put* dari lembaga ini yang berupa informasi geospasial dapat diterima oleh semua pihak. Kiranya posisi strategis ini harus diambil alih oleh UKP4 (Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan) yang langsung berada dibawah presiden. Namun harapan optimalisasi kinerja lembaga ini kiranya dapat segera terlaksana. Karena

selama ini lembaga ini masih jauh panggang dari api. Sehingga masih belum banyak catatan prestasi yang diukir. Alternatif solusi lain untuk memikul tanggung jawab ini mungkin bisa diisi oleh Departemen Dalam Negeri. Hal ini sesuai dengan sifat lembaga ini untuk menjaga keutuhan negara melalui pembangunan dan koordinasi yang tepat terhadap segala permasalahan dalam negeri. Hal ini tentunya cukup relevan terkait bahwa permasalahan pertanahan pernah menjadi salah satu urusan yang direkomendasikan untuk menjadi urusan daerah. Selain itu lembaga ini memiliki struktur pemerintahan yang panjang mulai dari tingkat desa, sampai dengan propinsi. Praktis bisa dikatakan bahwa permasalahan pertanahan yang terjadi di Indonesia selalu berkaitan dengan pemerintah daerah dengan berbagai level/ tingkatan. Sehingga kiranya otoritas yang dimiliki lembaga ini cukup berkompeten untuk membantu mengurai benang kusut permasalahan pertanahan yang ada di Indonesia. Karena faktanya egoisme sektoral seringkali mengalahkan logika keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat sehingga perlu ada yang menengahi.

Beranjak dari kesatuan peta tunggal yang akurat, tepat, terkini dan terpercaya, maka masing-masing lembaga akan dapat menyusun pola kebijakan yang selaras, serasi dan seimbang untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat khususnya bagi mereka yang berdiam di wilayah tapal batas wilayah kehutanan. Pola pemberdayaan masyarakat yang sepuh hati dan bukan sekedar pemanis menjadi sesuatu yang riil dinantikan oleh masyarakat. Sehingga harapan dan cita kesejahteraan masyarakat dapat terwujud di masa mendatang.

## **G. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Dari uraian panjang di atas terkait dengan konflik agraria antara pihak Perhutani KPH Tasikmalaya dan Kantah BPN Tasikmalaya yang berakibat pada penarikan sertipikat tanah warga hasil redistribusi pada 2001 di Desa Cidugaleun tersebut, dapat disimpulkan dalam beberapa poin penting berikut:

*Pertama*, dari kasus tersebut memberikan informasi bahwa *bargainning position* instansi Perhutani di sini tampak lebih kuat daripada BPN (Kantor Pertanahan) dalam hal pengelolaan pertanahan yang berada

di tapal batas kawasan hutan. Atau dengan kata lain, aktor yang dominan menguasai dan membentuk ruang konflik ini adalah pihak Perhutani. Ketidakberdayaan ini ditunjukkan dengan (1) sikap dan kebijakan Kantor Pertanahan Tasikmalaya yang lebih memihak pada Perhutani dibanding masyarakat Cidugaleun, yakni dengan mengeluarkan kebijakan penarikan atas tanah yang didistribusikan dan disertipikatkan tersebut, meskipun sebagian besar tanah-tanah ini dulu adalah termasuk objek *landreform* berdasarkan SK Kepala Inspeksi Agraria Jawa Barat tanggal 21 Juni 1967 Nomor LR 26/D/VII/60/1967 tentang redistribusi tanah-tanah negara bebas. (2) Tindakan dan sikap Kantah BPN Tasikmalaya yang terkesan menjauh dari konflik yang terjadi antara pihak Perhutani dan warga dalam sengketa tanah yang telah didistribusikan ke warga pada 2000, serta sikap diam dan tidak mengayomi masyarakat yang tertindas akibat adanya intimidasi dari orang-orang Perhutani. Selain itu, (3) Upaya pihak BPN Tasikmalaya yang ikutserta membentuk ruang konflik agar terkesan damai di permukaan bersama pihak Perhutani, menjadi bukti kuat akan ketidakberdayaan ini.

*Kedua*, dalam kasus konflik agraria pada proses redistribusi tanah yang berlangsung di Cidugaleun ini, pihak warga masyarakat setempat adalah sebagai pihak yang sangat dirugikan, namun mereka tidak dapat berbuat banyak. Di satu sisi, sikap Perhutani KPH Tasikmalaya yang represif terhadap warga dalam rangka menuntut pengembalian sertipikat tanah, dan di sisi lain sikap acuh dan cuci tangan pihak BPN dan perangkat Desa Cidugaleun atas kejadian ini, telah membuat mayoritas warga hanya bisa berdiam diri dan nerimo atas penarikan sertipikat tanah yang mereka miliki.

*Ketiga*, penarikan sertipikat tanah dan pengambilalihan penguasaan tanah yang dilakukan oleh pihak Perhutani tidak memiliki dampak yang besar bagi kondisi sosial ekonomi sebagian warga Desa Cidugaleun. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan tingkat ekonomi antara warga yang masih menerima sertipikat dan yang tidak. Karena warga yang kehilangan sertipikat atas tanah yang mereka terima pada tahun 2000 melalui redistribusi tanah dari Kantah BPN Tasikmalaya, juga banyak yang masih menggarap tanah-tanah tersebut hingga kini. Selain itu, warga juga bekerja sebagai buruh tani di perkebunan yang dimiliki oleh Perhutani, dengan sekema bagi hasil. Hal ini lah yang kemudian telah membuat masyarakat Cidugaleun lebih mengenal Perhutani daripada BPN. Program pemberdayaan warga dalam pengelolaan tanah kawasan

hutan di satu sisi, dan sikap tidak peduli BPN Tasikmalaya ke pada warga atas kasus yang mereka alami, telah membuat masyarakat Cidugaleun tidak begitu tahu (menutup mata) atas keberadaan BPN sebagai lembaga negara yang memiliki agenda mensejahterakan masyarakat melalui program *landreform*-nya, dibanding Perhutani yang secara praktis memberdayakan mereka meskipun dengan banyak aturan yang mengekang di dalam pengelolaan kawasan hutan oleh warga.

## 2. Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi yang dapat diberikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan agraria yang diterapkan pemerintah harus mampu menyesuaikan diri dengan *background* keadaan sosial ekonomi maupun pertanahan yang ada. Selain itu perlunya terus dibangun pola-pola pemberdayaan masyarakat yang memperkuat kedudukan masyarakat beserta tanahnya sehingga penerbitan sertipikat tanah bukan justru menjadi bumerang yang membuat masyarakat kehilangan tanah/ asetnya. Kebijakan agraria yang dipilih khususnya untuk wilayah dengan hutan konsesi yang masih aktif seperti di Desa Cidugaleun yang berada di kawasan hutan Perhutani harus diarahkan untuk mencapai keharmonisan dan keserasian antar sektor dan bukan justru mengkriminalisasi satu sama lain;
2. Dalam rangka mewujudkan koordinasi dan konsistensi pemetaan wilayah yang akurat, perlu adanya optimalisasi peran Badan Informasi Geospasial (BIG) untuk merekomendasikan peta tunggal yang dapat dipergunakan oleh semua instansi yang berkepentingan dalam hal tersebut. Dari sudut pandang kompetensi dan kewenangan utama yang diemban lembaga ini, sebenarnya sangat potensial untuk bisa mewujudkan peta tunggal sebagai dasar kebijakan setiap instansi pemerintah yang bergerak dalam bidang pengelolaan sumber daya agraria;
3. Untuk mengurai carut marut baik kelembagaan maupun perundang-undangan dalam bidang pertanahan dan kehutanan tentunya diperlukan sebuah lembaga yang memiliki kompetensi, otoritas, serta kedudukan yang strategis baik dalam pola koordinasi maupun sub

ordinasi pemerintahan. Posisi strategis ini kiranya dapat diambil alih oleh Kementerian Dalam Negeri atau Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4). Karena faktanya egoisme sektoral seringkali mengalahkan logika keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat sehingga perlu ada yang menengahi Perlu kerelaan dan keteguhan hati untuk bisa secara perlahan mengurai dan menyelesaikan berbagai sengketa agraria di Indonesia;

## Daftar Pustaka

- Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi. 2011. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*. Bandung: ARC, Bina Desa, dan KPA.
- Endriatmo Soetarto. 2005. *Kebijakan Pengelolaan Sumber-sumber Agraria Untuk Kesejahteraan*. Bogor: Pustaka Wirausaha Muda.
- Erwin Dwi Kristianto. 2011. *Konsep dan Panduan: Akses Informasi Dalam Penataan Ruang*. Semarang: Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Semarang.
- Gunawan Wiradi. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria Reformasi Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- Julius Sembiring. 2012. *Tanah Negara*. Yogyakarta: STPN Press.
- Linda Purnamasari dan Simon Sumanjaya Hutagalung. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan*, Vol.3, No.2, Juli-Desember 2012: Reforma Agraria Nasional Studi Kasus Redistribusi Tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2010-2011. .
- Maria SW Sumardjono, dkk. 2011. *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara Yang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Martua T. Sirait, dkk. 2008. *Lesson Learned RATA Garut dan Bengkunt: Suatu Upaya Membedah Kebijakan Pelepasan Kawasan Hutan dan Redistribusi Tanah Bekas Kawasan Hutan*, Working Paper, World Agroforestry Center Nr 84.

- McGee, Rosemary. 2012. *Unpacking Policy: Knowledge, Actors and Space in Poverty Reduction in Uganda and Nigeria*, Kampala: Fountain Publisher.
- Noer Fauzi Rachman. 2012. *Land Reform Dari Masa Ke Masa Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*, Yogyakarta: STPN Press.
- Robert Siburian. 2004. *Kebijakan Kehutanan dan Akibatnya Bagi Masyarakat Lokal. Jurnal Masyarakat dan Budaya*. Vol. VI No. 1 tahun 2004. Jakarta: Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI).
- Soetandyo Wignjosebroto. 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HUMA.
- Suhariningsih. 2011. *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 23, Nomor, 2, Juni 2011. *Kebijakan Pertanahan di Era Otonomi Daerah di Bidang Hak Guna Usaha Perkebunan*.
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Tim Riset Sistematis 2009-2010. Editor Laksmi A Savitri, Moh. Shohibuddin, dan Surya Saluang. 2010. *Memahami & Menemukan Jalan Keluar Dari Problem Agraria & Krisis Sosial Ekologi*. STPN Yogyakarta dan Sajogyo Institute Bogor.