

HIMPUNAN

POLICY BRIEF

Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanian, dan Tata Ruang di Indonesia



Editor:
Ahmad Nashih Luthfi
Westi Utami

HIMPUNAN POLICY BRIEF
Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan,
dan Tata Ruang di Indonesia

Penulis:
Tim Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Editor:
Ahmad Nashih Luthfi
Westi Utami

STPN Press, 2019

HIMPUNAN POLICY BRIEF
Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan, dan Tata Ruang di Indonesia
©Tim Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
oleh STPN Press, November 2019
Gedung Administrasi Akademik LT II
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293
Tlp. (0274) 587239, ext: 351
Faxes: (0274) 587138
Website. www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn.press@yahoo.co.id

Penulis: Tim Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Editor: Ahmad Nashih Luthfi & Westi Utami
Layout: kaf ka
Cover: Nazir

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
HIMPUNAN POLICY BRIEF
Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan, dan Tata Ruang di Indonesia
STPN Press, 2019
viii + 175 hlm.: 20.8 x 29 cm
ISBN: 602-7894-46-6
978-602-7894-46-4

Buku ini tidak diperjualbelikan,
diperbanyak untuk kepentingan
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

PENYELESAIAN PENGUASAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN MELALUI SKEMA REFORMA AGRARIA

M. Nazir Salim, Westi Utami, dan Diah Retno Wulan

Ringkasan Eksekutif

Penguasaan tanah dalam kawasan hutan banyak terjadi di Indonesia dan merupakan suatu permasalahan yang dilematik karena kawasan hutan mengandung aspek ekonomi, ekologi, sosial, budaya, serta politik. Kebijakan yang diusung oleh Perpres No. 88/2017 dan Permenko No.3/2018 memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat mengusulkan tanah dalam kawasan hutan yang mereka kuasai untuk dikeluarkan dari kawasan hutan melalui skema PPTKH. Fakta di lapangan berbicara bahwa masyarakat membutuhkan keamanan dan penguatan aset-akses terhadap tanah dalam kawasan hutan yang mereka kuasai, namun sebagian besar masyarakat belum menerima informasi skema PPTKH dengan baik sehingga membutuhkan katalisator untuk memudahkan pelaksanaan skema PPTKH tersebut. Pandangan utama kajian ini adalah bahwa penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dilakukan oleh masyarakat jumlahnya cukup banyak, oleh karena itu dibutuhkan upaya penyelesaian untuk mewujudkan keamanan maupun penguatan aset dan akses mereka. Skema PPTKH memberi peluang untuk mewujudkan apa yang selama ini dikehendaki oleh masyarakat. Aset masyarakat dalam kawasan hutan harus dikeluarkan melalui mekanisme Inver PTKH. Kajian ini hadir untuk menggambarkan pokok-pokok pikiran terkait upaya masyarakat untuk menyelesaikan penguasaan tanah dengan cara mengusulkan untuk dikeluarkan lahan masyarakat dari kawasan hutan. Karena sejatinya skema PPTKH hadir untuk menjawab kegelisahan akan realitas penguasaan tanah oleh masyarakat dalam kawasan hutan.

Pendahuluan

Penguasaan tanah dalam kawasan hutan oleh masyarakat banyak terjadi dan eksistensinya mendahului keberadaan negara itu sendiri. Pada tahun 2014 BPS mencatat terdapat 2.037 desa yang berada di dalam kawasan hutan, 19.247 desa yang berada di sekitar kawasan hutan, dan 60.906 desa di luar kawasan hutan (Badan Pusat Statistik 2014, 18). Angka-angka tersebut terus mengalami perubahan dan kemudian ditemukan 25.863 desa dari 75 ribu desa di Indonesia berada di dalam kawasan hutan dan di sekitar kawasan hutan (Sutaryono, Arianto & Luthfi 2018, 12, Sirait 2017). Sejalan dengan hal tersebut, Menteri LHK kemudian merilis data yang menyebutkan sekitar 25.863 desa di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang terdiri atas 9,2 juta rumah tangga (Winata 2019). Persoalan ini perlu mendapat perhatian karena penguasaan dan klaim tanah tersebut dapat menimbulkan permasalahan dikemudian hari baik oleh individu masyarakat maupun klaim-klaim yang dilakukan masyarakat adat yang menuntut pengakuan haknya (Muur 2018). Klaim-klaim ini bukan hanya ada dalam hutan

produksi terbatas dan hutan lindung untuk *buffer zone*, tetapi juga dalam kawasan hutan konservasi (Hein, J, dkk. 2016) yang peruntukannya untuk menjaga keanekaragaman tumbuhan dan satwa.

Atas realitas tersebut, Menteri LHK kemudian mengeluarkan target PPTKH pada awal tahun 2018 sebanyak 159 kabupaten/kota dari 26 provinsi dengan target 1.690.327 hektar (Utami, Salim & Mujiati 2018, 42). Namun, sejak diterbitkannya Perpres No. 88/2017 dan aturan pelaksanaannya (Permenko No. 3/2018) hingga akhir tahun 2018 belum ada kabupaten yang berhasil menyelesaikan Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Inver PTKH). Keadaan tersebut dapat menimbulkan persoalan karena penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan oleh masyarakat dengan status tanah yang belum memiliki kepastian hukum akan terkait langsung dengan keamanan aset dan akses. Apabila tidak diwadahi dengan baik maka dapat berpotensi menimbulkan tumpang tindih dan saling klaim di kawasan hutan dalam pengaturan dan tata kelolanya (Utami, Salim & Mujiati 2018, 25). Realitas ini dapat menimbulkan konflik dan kriminalisasi atas akses rakyat terhadap tanah yang berada di kawasan hutan (Rachman 2014, 33). Untuk itu diperlukan perubahan tata batas melalui Inver PTKH dengan mekanisme permohonan dari masyarakat secara kolektif. Persoalannya, sebagian besar masyarakat belum cukup paham bagaimana tata cara mengusulkan tanahnya ke Tim Inver PTKH, oleh karena itu, melibatkan masyarakat dan pendampingan akan membantu meningkatkan *capacity building*-nya.

Tora di Kawasan Hutan untuk PPTKH

Sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan didapatkan melalui identifikasi kawasan hutan, sedangkan mekanisme penyediaan sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan diperoleh melalui pelepasan kawasan hutan ataupun dengan perubahan batas kawasan hutan. Menurut Pasal 2 Permen LHK No.17/2018, sumber TORA yang berasal dari kawasan hutan terdiri atas:

1. Alokasi TORA dari 20% pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan;
2. Hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) tidak produktif;
3. Program pemerintah untuk pencadangan sawah baru;
4. Permukiman transmigrasi beserta fasos dan fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip;
5. Permukiman, fasilitas sosial dan fasilitas umum;
6. Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat; atau
7. Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat.

Skema PPTKH menggunakan sumber TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan dengan mekanisme perubahan batas kawasan hutan. Artinya dari ketujuh kriteria di atas, hanya kriteria 4-7 yang penyelesaiannya menggunakan skema PPTKH. Prosedur PPTKH dilaksanakan dengan tahapan yang diawali dengan sosialisasi, kemudian usulan dari masyarakat dan Inver PTKH yang ujungnya adalah keputusan Menteri LHK, apakah perubahan batas, tukar menukar kawasan hutan, PS atau *resttlement*. Proses panjang itu terjadi karena

PPTKH dimulai dari bawah (masyarakat mengusulkan) dan sampai keputusan akhir di tingkat menteri.

Sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan lokasinya mengacu pada Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA. Meskipun demikian kebijakan Inver PTKH memberikan perlakuan terhadap desa yang tidak masuk ke dalam Peta Indikatif untuk tetap diinver khususnya lahan permukiman. Pertimbangan tersebut dapat dilakukan dengan adanya rekomendasi dari bupati yang menerangkan bahwa masyarakat tersebut adalah warganya, kawasan tersebut merupakan desa yang sudah lama ada dan benar-benar digunakan untuk permukiman. Perlakuan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor. P.62/Menhut-II/2013 yang menyatakan bahwa permukiman dalam kawasan hutan boleh dikeluarkan apabila terdapat minimal 10 rumah dan berkelompok.

Inver PTKH

Skema PPTKH dijalankan melalui mekanisme Inver PTKH oleh Tim Inver PTKH yang dibentuk oleh gubernur. Kegiatan Inver PTKH di lapangan diawali dengan melakukan telaah menggunakan citra untuk menentukan lokasi Inver PTKH yang dilanjutkan dengan proses sosialisasi. Praktik di lapangan, terdapat beberapa persoalan dalam pelaksanaan Inver PTKH, Utami, Salim & Mujiati (2018, 82-83) menjabarkan bahwa salah satu kendala pelaksanaan Inver PTKH adalah sosialisasi yang tidak efektif sehingga berdampak pada terbatasnya usulan permohonan Inver PTKH oleh masyarakat, sehingga jauh dari target yang telah ditetapkan. Situasi itu menyebabkan objek TORA dari pelepasan kawasan hutan masih sulit untuk didistribusikan karena belum ada pelepasan kawasan hutan yang sudah dilakukan perubahan tata batas.

Kebutuhan Masyarakat dalam Proses Inver PTKH

Masyarakat sudah sejak lama menempati wilayah dalam kawasan hutan dalam bentuk desa, jauh sebelum wilayahnya ditetapkan sebagai kawasan hutan. Secara fisik di lapangan menunjukkan bahwa desa dalam kawasan hutan tersebut sudah menjadi permukiman dan fasilitas umum. Fakta tersebut menunjukkan bahwa desa dalam kawasan hutan tersebut sudah diakui keberadaannya meskipun wilayahnya masih masuk dalam kawasan hutan.

Pasal 7 dan Pasal 8 Perpres No. 88 Tahun 2017 menegaskan adanya pola penyelesaian melalui empat jalur yaitu dengan mengeluarkan bidang tanah dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan, tukar menukar kawasan hutan, PS atau dengan melakukan *resettlement*. Pola penyelesaian tersebut tidak serta merta dibuka selebar-lebarnya, namun tetap memberikan batasan untuk menghindari semakin tergerusnya kelestarian ekosistem kawasan hutan. Batasan tersebut diletakkan dalam Pasal 21 Perpres No. 88 Tahun 2017 dimana satu kabupaten/kota hanya bisa dilakukan satu kali serta dibatasi oleh waktu. Pasal ini cukup problematis karena pada praktiknya, Tim Inver PTKH tidak mampu melakukan sosialisasi secara memadai, dan hal itu terbukti pada Inver tahun 2018 masih banyak desa-desa yang tidak

mengusulkan ke Tim Inver akibat ketidaktahuan. Jika merujuk pasal di atas maka desa yang tidak mengusulkan tidak lagi memiliki kesempatan mengusulkan di tahun berikutnya.

Masyarakat sebenarnya memahami betul akan pentingnya pengakuan hak atas tanah yang mereka kuasai. Kalaupun selama ini tidak ada permasalahan terkait batas penguasaan tanah, namun terdapat aspek lain yang perlu diperhatikan yaitu aspek ekonomi. Beberapa masyarakat pernah berniat menjual tanahnya namun tidak ada satupun yang bersedia membelinya karena masyarakat mengetahui wilayah tersebut masuk dalam kawasan hutan sehingga tidak mungkin dapat disertipikatkan dan harga tanahnya akan sangat rendah bila dijual kembali.

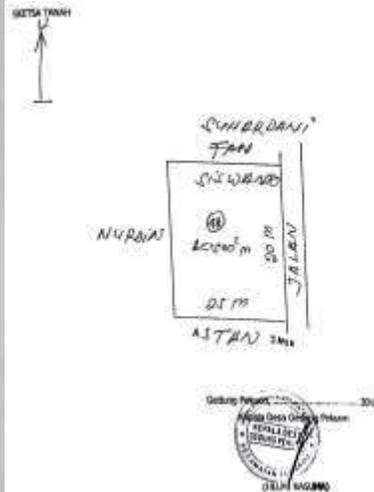
Pengalaman penulis mendampingi warga di lapangan (Desa Gedung Pekuon, Ogan Komering Ulu) dalam proses pengusulan, tingkat partisipasi warga baik kepala desa maupun tokoh masyarakat cukup tinggi dan membantu dalam kelancaran proses pembuatan berkas permohonan Inver PTKH. Hal lain yang menurut penulis penting untuk dikemukakan adalah realitas yang ada di masyarakat. Umumnya, masyarakat pedesaan tidak memahami cara kerja birokrasi dan tidak memahami bagaimana cara untuk mendapatkan akses atas informasi Inver PTKH. Masyarakat membutuhkan bantuan pihak lain baik dari *stakeholder*, aparat pemerintahan setempat, maupun peran aktor (perangkat desa) sebagai *katalisator* untuk memberikan keamanan aset dan akses mereka. Kondisi ini menegaskan asumsi awal penulis, bahwa sebenarnya masyarakat membutuhkan “keamanan aset dan akses” atas tanah-tanah yang dikuasai, namun memerlukan perpanjangan informasi dari pihak lain. Di sinilah letak pentingnya pendampingan, karena apabila hanya melimpahkan tanggung jawab pengusulan permohonan Inver PTKH dari masyarakat (*bottom up*) tanpa adanya transfer informasi serta pendampingan, belum tentu hal tersebut akan terjawab dengan baik. Belajar dari pengalaman, pasca pendampingan masyarakat mampu mengusulkan lahan lainnya selain permukiman. Artinya, penulis meyakini, jika diberi informasi yang benar dan tepat, masyarakat akan dengan cepat belajar dengan caranya.

Hemat penulis, sebenarnya pengembangan kapasitas masyarakat untuk mengembangkan pengetahuan tidak harus selalu dengan intens, karena warga yang sudah mahir dan terampil akan berperan aktif untuk saling membantu warga lainnya. Namun demikian, tetap diperlukan pendampingan untuk pengembangan kapasitas masyarakat, baik sikap maupun keterampilan sehingga dapat berperan aktif dalam menjalankan pembangunan secara mandiri dan berkelanjutan (Mulyadi 2013, 224). Intinya, partisipasi masyarakat lokal sangat diperlukan untuk meningkatkan keberlanjutan atau model-model pembangunan yang berbasis masyarakat (Pokharell dkk. 2015, 78, Pujo dkk. 2018, 120).

Antusias masyarakat dalam mengikuti sosialisasi dengan mekanisme *learning by doing* merupakan bukti bahwa masyarakat memiliki kemauan yang besar untuk dapat menguatkan hak atas tanah mereka. Mereka sebenarnya menyadari bahwa mereka sangat membutuhkan keamanan aset dan akses terhadap lahan penghidupan mereka, hanya saja mereka belum mengetahui keberadaan Inver PTKH sehingga dibutuhkan perantara sebagai penyambung informasi terkait Inver PTKH. Masyarakat merasa, metode sederhana yang digunakan dalam

pendampingan kegiatan “sosialisasi Inver PTKH” sangat mudah dipahami, karena langsung dipraktikkan di lapangan, sehingga masyarakat tergerak untuk membuat berkas permohonan Inver PTKH.

Dibawah ini contoh ouput pendampingan dan hasil akhir dari usulan yang dilakukan oleh masyarakat Gedung Pekuon, Kabupaten OKU.



Gambar 2. Formulir Permohonan Inver PTKH untuk Perorangan. Gambar 3. Sketsa Tanah untuk Perorangan.

Sumber: Dokumen Permohonan Inver PTKH Desa Gedung Pekuon 2019

Gambar 4. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT). Gambar 4. Formulir 1a. Sumber: Dokumen Permohonan Inver PTKH Desa Gedung Pekuon 2019



Gambar 5. Formulir 2, hasil sket RT 1 dan RT 2. Gambar 6. Pakta Integritas
 Sumber: Dokumen Permohonan Inver PTKH Desa Gedung Pekuon 2019

Muara Inver PTKH

PPTKH bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui redistribusi aset, distribusi aset serta legalisasi aset. Redistribusi aset, distribusi aset serta legalisasi aset merupakan kewenangan dari Kementerian ATR/BPN. Untuk itu Kementerian ATR/BPN harus berperan aktif dalam pelaksanaan Inver PTKH karena ujung dari kegiatan Inver PTKH adalah redistribusi aset, distribusi aset serta legalisasi aset yang menjadi kewenangan dari Kementerian ATR/BPN, sehingga Kementerian ATR/BPN akan memiliki dua peran sekaligus, yaitu sebagai Tim Inver PTKH sekaligus berdiri sendiri sebagai kementerian yang menjalankan tugas terkait redistribusi aset, distribusi aset, serta legalisasi aset.

Penutup dan Rekomendasi

Skema PPTKH merupakan upaya percepatan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dilakukan oleh masyarakat sebagai salah satu sumber TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan. Skema PPTKH perlu dilakukan karena selama ini terdapat masyarakat yang menguasai tanah dalam kawasan hutan dalam waktu yang lama, dan sebenarnya pemerintah mengetahui akan hal tersebut. Mereka diakui sebagai suatu desa yang masuk dalam wilayah administratif namun faktanya desa tersebut masih dalam kawasan hutan. Pembangunan infrastruktur oleh pemerintah yang dilakukan pada desa dalam kawasan hutan merupakan indikasi bahwa pemerintah setempat mengakui keberadaannya, namun di sisi lain, pemerintah seolah melakukan “pembiaran” situasi tersebut. Penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan merupakan kewajiban negara setelah masyarakat dengan arif dan bijak telah menjalankan semua tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Masyarakat menyadari bahwa lahan penghidupan mereka perlu mendapat pengamanan, akan tetapi hal tersebut tidak dapat dilakukan. Walaupun skema PPTKH telah membuka “peluang” bagi masyarakat, namun faktanya belum banyak masyarakat yang mengetahuinya, sehingga masyarakat belum dapat mengidentifikasi objek yang mereka kuasai dalam kawasan hutan. Untuk itu diperlukan transfer informasi kepada masyarakat terkait pelaksanaan skema PPTKH melalui Inver PTKH, salah satu caranya adalah dengan melakukan pendampingan dan sosialisasi. Masyarakat akan lebih mudah memahami proses identifikasi apabila sosialisasi dilakukan dalam bentuk *learning by doing*. Strategi semi partisipatif dengan model kerja lapangan yang menerapkan *learning by doing* dapat mendorong masyarakat untuk melakukan identifikasi secara mandiri, kemudian mengajukan permohonan Inver PTKH melalui Tim Inver PTKH sampai pada akhirnya tanah masyarakat dapat dikeluarkan dari kawasan hutan. Pendampingan dan peningkatan *capacity building* masyarakat yang tepat akan merangsang peran aktif warga yang pada gilirannya warga dapat mengusulkan Inver PTKH secara mandiri dan berkelanjutan.

Referensi

- Badan Pusat Statistik 2014, *Statistik potensi desa Indonesia (village potential statistics of Indonesia) 2014*, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Hein, J, Adiwibowo, S, Dittrich, C, Rosyani, Soetarto, E, & Faust, H 2016 ‘Rescaling of Access and Property Relations in a Frontier Landscape: Insights from Jambi, Indonesia, The Professional Geographer, vol. 68, no. 3, hlm. 380-389, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00330124.2015.1089105?needAccess=true>, DOI:10.1080/00330124.2015.1089105.
- Muur, Wvd, 2018, ‘Forest conflicts and the informal nature of realizing indigenous land rights in Indonesia’, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13621025.2018.1445495?needAccess=true>, *Citizenship Studies*, vol. 22, NO. 2, 160-174, doi.org/10.1080/13621025.2018.1445495
- Pokharel, RK, Neupane, PR, Tiwari, KR & Köhl, M 2014, ‘Assessing the sustainability in community based forestry: A case from Nepal’, *Forest Policy and Economics* 58, hlm. 75-84.
- Rachman, NF 2014, ‘Masyarakat hukum adat adalah bukan penyandang hak, bukan subjek hukum, dan bukan pemilik wilayah adatnya’, *Wacana, Jurnal Transformasi Sosial* 33/XVI/2014, hlm. 25-50.
- Sirait, MT 2017, *Inklusi, eksklusif dan perubahan agraria: Redistribusi tanah kawasan hutan di Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta.
- Sutaryono, Arianto, TA & Luthfi, AN 2018, ‘Hubungan negara dan masyarakat sipil dalam kebijakan reforma agraria dan penyelesaian permasalahan tanah dalam kawasan hutan di Kabupaten Sigi’, Laporan Hasil Penelitian Sistematis 2018, PPPM-STPN, Yogyakarta.

- Winata, DK 2019, 'KLHK identifikasi ribuan desa di kawasan hutan', *Media Indonesia*, 10 Maret, dilihat pada 7 Agustus 2019, <https://mediaindonesia.com/read/detail/221945-klhk-identifikasi-ribuan-desa-di-kawasan-hutan>.
- Hein, J, Adiwibowo, S, Dittrich, C, Rosyani, Soetarto, E, & Faust, H 2016 'Rescaling of Access and Property Relations in a Frontier Landscape: Insights from Jambi, Indonesia, *The Professional Geographer*, vol. 68, no. 3, hlm. 380-389, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00330124.2015.1089105?needAccess=true>, DOI:10.1080/00330124.2015.1089105.
- Konsorsium Pembaruan Agraria 2018, *masa depan reforma agraria melampaui tahun politik*, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta.
- Utami,W, Salim, MN & Mujiati 2018, 'Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) pelepasan kawasan hutan', Laporan Hasil Penelitian Sistematis 2018, PPPM-STPN, Yogyakarta.
- Winata, DK 2019, 'KLHK identifikasi ribuan desa di kawasan hutan', *Media Indonesia*, 10 Maret, dilihat pada 7 Agustus 2019, <https://mediaindonesia.com/read/detail/221945-klhk-identifikasi-ribuan-desa-di-kawasan-hutan>.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor. P.62/Menhut-II/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/MENHUT-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.
- Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK. 8716/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/12/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) (Revisi III).