

**STRATEGI PERCEPATAN PENATAAN PENGUASAAN TANAH
DALAM KAWASAN HUTAN UNTUK REFORMA AGRARIA
DI KABUPATEN BENGKAYANG KALIMANTAN BARAT**
(Studi di Desa Tiga Berkat dan Desa Suka Bangun)

Laporan Penelitian



Oleh:

Dr. Sutaryono, M.Si
Deris T Gumelar (Enumerator)

**KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/
BADAN PERTANAHAN NASIONAL
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
YOGYAKARTA
2018**

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	4
D. Tinjauan Pustaka	4
1. Penguasaan Tanah di Kawasan Hutan	4
2. Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan	7
3. Reforma Agraria pada Kawasan Hutan	10
E. Metode Penelitian	13
1. Lokasi Penelitian.....	14
2. Populasi, Sampel dan Teknik Pengumpulan Data	16
3. Teknik Analisis Data.....	17
BAB II GAMBARAN UMUM KABUPATEN BENGKAYANG	18
A. Kondisi Geografis	18
1. Wilayah Administratif.....	18
2. Penggunaan Tanah	20
3. Kependudukan	21
B. Penguasaan dan Pemilikan Tanah	21
BAB III TIPOLOGI PENGUASAAN TANAH DI KAWASAN HUTAN	26
A. Sejarah Penguasaan Tanah Kawasan Hutan	26
B. Permasalahan Penguasaan Tanah di Kawasan Hutan	32
C. Penyelesaian Permasalahan Penguasaan Tanah	35
BAB IV MODEL PERCEPATAN PENYELESAIAN TANAH DI KAWASAN HUTAN	40
A. Pihak-Pihak Yang Terlibat	40
1. Kantor Staf Presiden	40
2. Kementerian Koordinator Perekonomian	41
3. Kementerian LHK dan BPKH.....	42
4. Kementerian ATR/BPN	43
5. Pemerintah Provinsi	44
6. Pemerintah Kabupaten/Kota	45
7. Pemerintah Desa	45
8. NGO & Ormas	46
9. Masyarakat.....	47

B. Strategi Percepatan Penyelesaian Masalah	47
1. Redistribusi Tanah	48
2. Legalisasi	48
C. Berbagi Peran dalam Penyelesaian	48
BAB V PENUTUP	52
A. Kesimpulan	52
B. Rekomendasi	52
Daftar Pustaka	53

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Luas Kecamatan yang ada di Kabupaten Bengkayang	20
Tabel 2. Luas Indikatif TORA Inver Per Desa di Kabupaten Bengkayang	22
Tabel 3. Tipologi Penguasaan Tanah Di Lokasi TORA	31
Tabel 4. Peran Para Pihak dalam kegiatan PPTKH	49

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Skema Alur Kerja Tim PPTKH (Perpres Nomo 88 Tahun 2017).....	10
Gambar 2. Peta Lokasi Penelitian	15
Gambar 3. Lokasi Penelitian Lumar	15
Gambar 4. Peta Administrasi Kabupaten Bengkayang	19
Gambar 5. Peta Indikatif Alokasi TORA di Kawasan Hutan Desa Tiga Berkat	25
Gambar 6. Peta Indikatif Alokasi TORA di Kawasan Hutan Desa Suka Bangun	25
Gambar 7. Surat Keterangan Tanah Desa Tiga Berkat	28
Gambar 8. Permukiman di Lokasi TORA Desa Suka Bangun	28
Gambar 9. Sekolah Mini Desa Suka Bangun.....	29
Gambar 10. Gereja Suka Bangun.....	29
Gambar 11. Permukiman Dusun Madi Desa Tiga Berkat.....	30
Gambar 12. Gereja Dusun Madi Desa Tiga Berkat	31
Gambar 13. Alur Penyelesaian Penguasaan Dalam Kawasan Hutan Berdasarkan.....	36
Gambar 14. Sekretariat Reforma Agraria Bidang Penataan Kanwil ATR/BPN.....	44

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di tengah sibuknya agenda Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang kemudian didorong dengan diterbitnya Inpres Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan PTSL, Presiden dalam Rakernas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (10-12 Januari 2018) menyatakan bahwa ‘Reforma Agraria (RA) dan redistribusi tanah telah dibicarakan bertahun-tahun, tetapi hingga kini belum menjadi kenyataan. Bahkan ditegaskan bahwa RA bukan sekedar bagi-bagi tanah, tetapi untuk kesejahteraan masyarakat’. Presiden memahami betul bahwa agenda RA tidak perlu lagi diwacanakan dan didiskusikan, tetapi harus segera dijalankan.

Landasan politis bagi pemerintah untuk segera melaksanakan RA sudah ada sejak diterbitkannya Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan MPR tersebut mengamanatkan kepada penyelenggara negara untuk segera menjalankan RA. Namun, realitas menunjukkan hal yang berbeda. Pada saat rejim SBY berkuasa, RA didengungkan dengan luar biasa. RA dimaknai sebagai *landreform plus access reform* (Joyo Winoto, 2009), yang bertujuan untuk: (1) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah; (2) mengurangi kemiskinan; (3) menciptakan lapangan kerja; (4) memperbaiki akses rakyat kepada tanah; (5) mengurangi sengketa dan konflik pertanahan; (6) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, serta (7) meningkatkan ketahanan pangan dan ketahanan energi nasional. Dua periode berkuasa, alih-alih meredistribusikan tanah seluas 8,15 juta hektar, melahirkan regulasi untuk menjalankan agenda RA saja belum berhasil. Hingga kekuasaan berakhir, hanya berhasil menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah tentang RA.

Pemerintahan Jokowi, tidak menunjukkan hal yang berbeda. Pelaksanaan redistribusi tanah sebagai agenda utama berjalan di tempat dan tertinggal dengan agenda legalisasi asset. Dari target 4,5 juta hektar redistribusi tanah (RPJMN 2015-

2019), hingga saat ini baru terealisasi seluas 231.349 hektar (5,14%) yang terbagi menjadi 177.423 bidang tanah (Ditjend Penataan Agraria, 2018). Jauh tertinggal apabila dibandingkan dengan capaian legalisasi asset. Dari target 3,9 juta hektar, sudah tercapai sekitar 1,79 juta hektar (46,03%). Hal ini menunjukkan bahwa prioritas ke-agararia-an pemerintah yang sudah ditetapkan, utamanya berkenaan dengan agenda reforma agraria masih sebatas janji politik.

Lambatnya capaian agenda RA terjadi akibat pemerintah, dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) cenderung fokus pada tanah-tanah di luar kawasan hutan. Salah satu rumusan Rakernas Kementerian ATR/BPN Tahun 2018 menunjukkan hak tersebut, yakni: “Salah satu faktor penentu keberhasilan pelaksanaan Reforma Agraria adalah tersedianya TORA yang berasal dari klaster transmigrasi, HGU yang telah berakhir, tanah terlantar ataupun tanah Negara lainnya serta TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan”. Obyek TORA dari pelepasan kawasan hutan merupakan klaster terakhir. Padahal, potensi TORA dari kawasan hutan dapat dilakukan melalui perubahan tata batas kawasan hutan ataupun pelepasan kawasan hutan, mengingat sebagian wilayah yang dikuasai masyarakat termasuk dalam kawasan hutan.

Kementerian Kehutanan mencatat bahwa terdapat 25.863 desa dari 75 ribu desa di Indonesia yang berada di dalam kawasan hutan dan sekitar 50 juta petani yang berada di dalam dan di sekitar kawasan hutan (Sirait, 2017). Berbagai bentuk penguasaan tanah di kawasan hutan antara lain; (a) Penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat; (b) Penguasaan tanah oleh desa; (c) Penguasaan tanah oleh perorangan baik dengan alas hak atau tidak ada alas hak; (d) penguasaan oleh badan hukum; (e) Penguasaan oleh badan sosial; (f) Penguasaan oleh badan pemerintahan (Safitri, 2014). Data tersebut menunjukkan bahwa potensi TORA yang berasal dari perubahan tata batas kawasan hutan menjadi sangat potensial untuk segera direalisasikan.

Seturut dengan hal di atas, telah terbit Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH). Regulasi ini menjadikan agenda RA melalui perubahan tata batas kawasan hutan dapat dipercepat

akselerasinya. Terkait hal ini, salah satu rumusan dalam Rakernas Kementerian ATR/BPN Tahun 2018 tentang RA adalah melakukan koordinasi pelaksanaan Inventarisasi dan Verifikasi (Inver) P4T dalam rangka implementasi Perpres 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) dengan Pemerintah Provinsi dan BPKH (Balai Pemantapan Kawasan Hutan) setempat. Pada tahun 2018 kegiatan Inver P4T dan tata batas dalam rangka PPTKH direncanakan seluas 1,69 juta ha di 26 provinsi, yang hasil tata batasnya akan ditetapkan sebagai TORA. Salah satu lokasi prioritas pada tahun 2018 adalah wilayah Provinsi Kalimantan Barat.

Berdasarkan Renstra Dinas Kehutanan Kalimantan Barat Tahun 2013 – 2018, Provinsi Kalimantan Barat memiliki wilayah seluas 14,680.700 hektar, dimana 9.178.760 ha (62,52 %) adalah kawasan hutan. Dalam hal ini terdapat 673 desa yang masuk dalam kawasan hutan, yakni 162 desa masuk kedalam kawasan hutan lindung dan 511 desa masuk dalam kawasan hutan produksi. Salah satu wilayah yang masyarakatnya menguasai tanah di kawasan hutan di Kalimantan Barat adalah Kabupaten Bengkayang.

Kabupaten Bengkayang adalah salah satu wilayah di Kalimantan Barat yang mendapatkan prioritas untuk dilakukan kegiatan reforma agraria oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN pada tahun 2018. Data awal menunjukkan bahwa terdapat 2.303,97 hak kawasan hutan yang diindikasikan telah dikuasai dan digunakan oleh masyarakat di wilayah Kecamatan Bengkayang, Kabupaten Bengkayang (Kantor Pertanahan Kabupaten Bengkayang, 2017).

Berkenaan dengan hal tersebut, maka kajian percepatan penataan penguasaan tanah melalui perubahan tata batas kawasan hutan sebagai bagian dari agenda RA di wilayah Kabupaten Bengkayang, Provinsi Kalimantan Barat menjadi *urgent* untuk dilakukan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tipologi penguasaan tanah dan permasalahan apa saja yang muncul dalam kawasan hutan di lokasi penelitian?
2. Bagaimana alternatif penyelesaian permasalahan penguasaan tanah dalam kawasan hutan berdasarkan Perpres Nomor 88 Tahun 2017 tentang PPTKH?
3. Bagaimana model percepatan penataan penguasaan tanah di kawasan hutan dalam rangka Reforma Agraria?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi tipologi penguasaan tanah dan permasalahan yang muncul pada masing-masing tipologi penguasaan tanah dalam kawasan hutan;
2. Mengimplementasikan Perpres Nomor 88 Tahun 2017 tentang PPTKH untuk menyelesaikan permasalahan penguasaan tanah di kawasan hutan;
3. Memformulasikan model percepatan penataan kawasan hutan dalam rangka Reforma Agraria.

D. Tinjauan Pustaka

1. Penguasaan Tanah di Kawasan Hutan

Berakhirnya rejim otoritarian Orde Baru, memunculkan keberanian sebagian masyarakat di sekitar hutan untuk menguasai dan melakukan *reclaiming* terhadap kawasan hutan. Kawasan hutan berkonsesi, cagar alam dan hutan lindung dikuasai kembali oleh petani yang selama beberapa *decade* sebelumnya tidak pernah tersentuh (Sirait, 2017). Seturut dengan hal tersebut, Sutaryono (2008) menemukan bahwaperlawanan masyarakat di sekitar hutan terhadap pengelolaan sumberdaya hutan yang dimonopoli oleh negara (Perum Perutani dan Inhutani) sertakorporasi yang memiliki Hak Pengusahaan Hutan (HPH) intensitasnya semakin meningkat.

Kementerian Kehutanan mengklaim bahwa 63% total luas tanah di Indonesia adalah kawasan hutan, dan sekitar 40 – 60 juta orang hidup sebagai masyarakat hutan, baik yang menjalankan praktik wanatani di dalam hutan maupun di sekitar hutan (Sirait, 2017). Dalam konteks ini, untuk melegalkan penguasaan tanah pada kawasan hutan, sekaligus menyelesaikan konflik di kawasan dan sekitar kawasan hutan perlu dilakukan agenda-agenda pelepasan kawasan maupun perubahan tata batas kawasan hutan. Pelepasan kawasan ataupun perubahan tata batas kawasan hutan inilah yang kemudian disebut sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) yang dapat didistribusikan kepada masyarakat di sekitar hutan.

Secara regulatif, kehutanan diatur melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pasal 1 UU Kehutanan mendefinisikan kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu, sedangkan kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Undang-Undang tersebut membagi hutan menjadi tiga berdasarkan fungsinya yaitu fungsi: (a) konservasi; (b) lindung; dan (c) fungsi produksi.

- a) Hutan lindung, yaitu kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah.
- b) Hutan produksi, yaitu kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.
- c) Hutan konservasi, yaitu kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.

Kawasan hutan harus mempunyai pedoman dan arah yang menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan hutan yang berbentuk perencanaan

kehutanan. Perencanaan kehutanan meliputi, inventarisasi hutan, pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan dan penyusunan rencana kawasan hutan. Inventarisasi hutan dilaksanakan untuk mengetahui dan memperoleh data serta informasi tentang sumber daya, potensi kekayaan alam hutan serta lingkungannya secara lengkap.

Secara umum, penguasaan tanah pada kawasan hutan selalu terkait dengan aspek pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya. Dalam hal ini penguasaan tanah adalah serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Pengertian penguasaan yang dimaksud dalam Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT) berisi kewenangan yang luas, tidak sekedar berisi kewenangan hak untuk menggunakan dan atau menjadikan tanah sebagai jaminan yang merupakan kewenangan perdata (Sitorus, 2004). Pada umumnya penguasaan yuridis tersebut menguasai secara fisik tanah yang dihaki, tetapi ada juga penguasaan yuridis yang walaupun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain misalnya: (a) ketika tanah disewakan, maka penyewalah yang menguasai secara fisik; (b) ketika tanah dikuasai pihak lain tanpa hak (okupasi).

Berkenaan dengan penguasaan tanah, FAO mencatat beberapa hal yang meliputi: (1) tingginya ketidakadilan distribusi tanah; (2) penguasaan tanah luas tetapi intensitas pertaniannya rendah; (3) semakin meningkatnya petani tidak bertanah dan atau unit-unit usaha yang tidak ekonomis; dan (4) konflik tanah yang semakin meluas (Cox, *et al.*, 2003). Oleh karena itu, aspek penguasaan tanah menjadi hal paling *urgent* untuk mendapatkan perhatian.

Pemilikan tanah adalah suatu penguasaan tanah yang dikuasai secara efektif terhadap tanahnya sendiri, dan adanya hubungan hukum dengan melekatkan suatu hak atas tanah antara subjek dan objek yang dibuktikan dengan sertipikat yang terdaftar di Kementerian ATR/BPN

Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia(Pasal 1 angka 3 PP 16 Tahun 2004). Dasar dasar penatagunaan tanah adalah: (a) kewenangan untuk mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah serta pemeliharaan tanah ada pada negara; (b) hak atas tanah memberikan wewenang pada pemegang hak untuk menggunakan tanah; (c) kewenangan pemegang hak dalam menggunakan tanah dibatasi oleh ketentuan fungsi sosial; (d) perlunya perlindungan terhadap pihak ekonomi lemah dalam proses penatagunaan tanah; (e) penatagunaan tanah tidak dapat dipisahkan dari pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah; (f) penatagunaan tanah disamping sebagai subsistem penatagunaan ruangjuga merupakan sub sistem dari pembangunan; (g) penatagunaan tanah harus diselenggarakan secara koordinatif; (h) penatagunaan tanah harus mampu menyediakan tanah bagi pembagungan; (i) penatagunaan tanah merupakan tugas pemerintah pusat (Kantaatmadja,1994).

Adapun yang dimaksud dengan pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah fisik penggunaan tanahnya(Pasal 1 angka 4 PP No. 16 Tahun 2004). Pemanfaatan tanah dapat ditingkatkan, apabila tidak mengubah penggunaan tanahnya. Peningkatan pemanfaatan tanah ini harus memperhatikan hak atas tanahnya serta kepentingan masyarakat.

2. Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan

Penyelesaian permasalahan penguasaan tanah pada kawasan hutan dilakukan secara khusus, mengingat secara faktual sistem administrasi pertanahan di Indonesia hanya berlaku di luar kawasan hutan, yang hanya mencakup sekitar 37% dari seluruh luas tanah di Indonesia. Dalam hal ini Safitri (2016) menyebutnya sebagai dualisme administrasi pertanahan. Dualisme tersebut terjadi karena Pemerintah yang mengartikan kawasan hutan sama denganhutan negara. Sementara ituUndang-UndangNomor 41 Tahun1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa berdasarkan statusnya, hutanterdiri dari

hutan negara dan hutanhak. Dalam implementasinya tidak memungkinkan adanya hak-hak atas tanah ataupun hak ulayat di dalam kawasan hutan. Oleh karena itu, pejabat pertanahan tidak akan melakukan pendaftaran tanah pada tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat yang berada atau diklaim berada dalam kawasan hutan tanpa ada pelepasan dari kementerian kehutanan.

Semangat menyelesaikan permasalahan pertanahan tanah pada kawasan hutan muncul pada Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala BPN Peraturan Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-II/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang berada di dalam Kawasan Hutan. Peraturan Bersama ini kemudian ditindaklanjuti melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu. Kedua regulasi tersebut menyatakan bahwa apabila obyek tanah yang dikuasai masyarakat berada dalam kawasan hutan dan hasil verifikasi dan validasi penguasaan tanah membenarkan keabsahan tanah hak atau tanah masyarakat hukum adat maka tanah tersebut diusulkan untuk dilepaskan dari kawasan hutan, untuk kemudian didaftarkan atas nama subyek yang menguasai tanah.

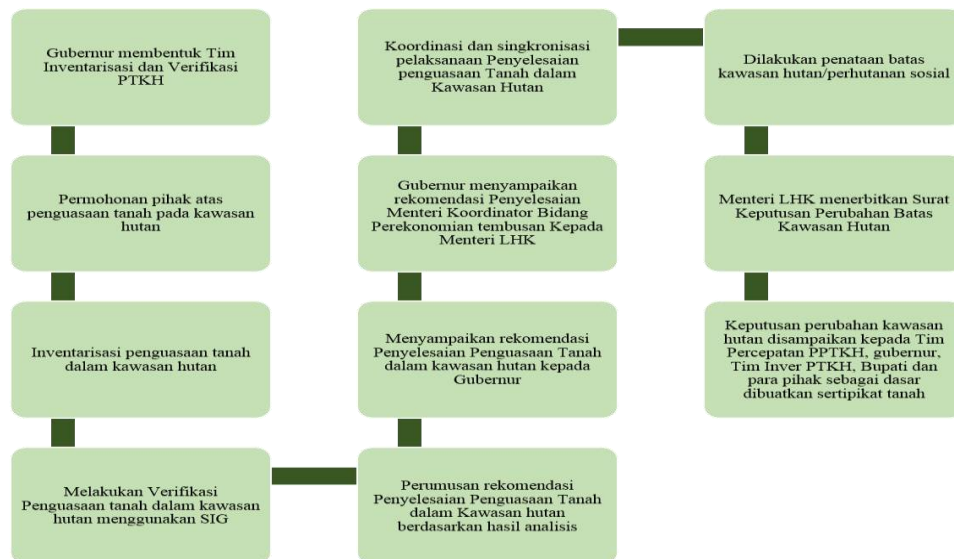
Namun demikian, lebih dari 3 tahun regulasi tersebut berlaku, penyelesaian penguasaan tanah pada kawasan hutan belum menunjukkan hasil yang baik. Bahkan Ratna Djuita (2016) menunjukkan bahwa penyelesaian penguasaan tanah dengan regulasi tersebut tidak berhasil karena: (a) peraturan bersama 4 menteri dianggap cacat hukum karena ditandatangani pada masa transisi; (b) petunjuk teknis sebagai tindak lanjut perber hanya diterbitkan oleh BPN saja dan tidak diketahui oleh 3 kementerian lain, sehingga dianggap tidak mengikat pihak-pihak lain; dan (3) lemahnya koordinasi antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Di samping hal tersebut, Muhajir (2015) mensinyalir bahwa

di dalam lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sendiri terdapat unsur-unsur yang tidak sepakat dengan kehadiran Perber 4 Menteri, sehingga dalam operasionalnya organ KLHK tidak terlibat dalam inventarisasi dan pengumpulan data di lapangan.

Keterbatasan peraturan bersama dalam menyelesaikan penguasaan tanah di kawasan hutan sebagaimana di atas, disadari betul oleh pemerintah. Oleh karena itu, pada tahun 2017 Presiden menerbitkan peraturan yang mengatur tentang penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Pada Kawasan Hutan. Pada peraturan tersebut dibentuk Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Percepatan PPTKH) yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Dalam melaksanakan tugasnya Ketua Tim Percepatan PPTKH berkoordinasi dengan kementerian/lembaga, pemerintah daerah, akademisi dan pemangku kebijakan lainnya. Salah satu tugas dari Tim Percepatan PPTKH adalah melakukan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang mana tugas tersebut dilakukan oleh suatu tim yang dibentuk oleh Gubernur yakni Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Inver PTKH).

Tim Inver PTKH terdiri dari Kepala Dinas Provinsi di bidang kehutanan sebagai ketua dan Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai sekretaris dibantu oleh kepala dinas lain dalam lingkup provinsi. Setelah dibentuk Tim Inver PTKH oleh Gubernur maka tugas dari Tim Inver ini adalah menerima permohonan dari pihak yang menguasai tanah dalam kawasan hutan, kemudian tim melaksanakan inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan serta melakukan verifikasi terhadap penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Setelah itu Tim Inver PTKH membuat analisis data fisik, data yuridis dan lingkungan hidup serta merumuskan rekomendasi pola penyelesaian penguasaan dalam kawasan hutan yang akan diserahkan kepada gubernur dengan

melampirkan peta penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan (P4TKH) non kadastral, SP2FBT, salinan bukti penguasaan tanah, pakta integritas Tim Inver PTKH dan usulan pola penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Rekomendasi yang telah dibuat oleh Gubernur kemudian disampaikan kepada Ketua Tim Percepatan PPTKH yakni Menteri Koordinator Bidang Perekonomian yang oleh Menteri Kehutanan akan ditindaklanjuti dengan dilakukan penataan batas kawasan hutan. Surat keputusan perubahan batas kawasan hutan tersebut menjadi dasar para pihak untuk mendapatkan hak atas tanah dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Secara garis besar alur kerja dari PPTKH Perpres No 88 Tahun 2017 terdapat dalam Gambar 1.



Gambar 1. Skema Alur Kerja Tim PPTKH (Perpres Nomo 88 Tahun 2017)

3. Reforma Agraria pada Kawasan Hutan

Pada hakikatnya reforma agraria adalah penataan kembali dan pembaruan struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruh tani yang tak bertanah, prinsipnya adalah tanah untuk penggarap tanah (Wiradi, 2009:94). Secara garis besar mekanisme penyelenggaraan reforma agraria ini mencakup empat lingkup

pekerjaan utama anatara lain (a). Penetapan objek reforma agraria; (b) Penetapan subjek reforma agraria; (c). Sistem mekanisme delivery system; (d). Pengembangan acces reform (Winoto, 2008).

Semangat reforma agraria adalah terwujudnya keadilan dalam penguasaan tanah, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, wilayah, dan sumberdaya alam. Reforma agraria juga harus bisa menjadi cara baru menyelesaikan sengketa-sengketa agraria antara masyarakat dengan perusahaan, maupun antara masyarakat dengan pemerintah. Ada dua tujuan utama mengapa Reforma Agraria perlu dilakukan. Yang pertama adalah mengusahakan suatu proses perubahan keseluruhan sistem hubungan sosial ekonomi masyarakat perdesaan yang mengacu kepada perubahan dari struktur masyarakat yang bersifat 'agraris-tradisional' menjadi suatu struktur masyarakat di mana pertanian tidak lagi bersifat eksklusif melainkan terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya secara nasional, lebih produktif, dan kesejahteraan rakyat meningkat, tertanganinya konflik sosial serta mengurangi peluang terjadinya konflik dimasa yang akan datang (Cf. J. Harriss 1982 dalam Wiradi, 2009).

Pemerintahan saat ini telah mengagendakan reforma agraria, sebagaimana tercantum dalam RPJMN Tahun 2014 – 2019. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat pemerintah akan melaksanakan penyediaan tanah objek reforma agraria sekurang-kurangnya 9 juta ha, yang terdiri dari 4,5 juta ha berasal dari legalisasi asset dan 4,5 juta ha yang lain merupakan objek redistribusi tanah (tanah terlantar, HGU yang habis masa berlakunya dan dari pelepasan kawasan hutan). Empat setengah juta hektar yang diorientasikan untuk redistribusi tanah itulah esensi reforma agraria.

Kondisi saat ini menunjukkan bahwa implementasi reforma agraria belum tampak sebagai prioritas pemerintah. Pelaksanaan redistribusi lahan sebagai agenda utama berjalan sangat lambat. Dari target 4,5 juta hektar selama 2015-2019, realisasinya baru 36.000 hektar atau kurang dari 1% dari target (Kompas, 9-1-2017). Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk menjalankan

reforma agraria. Kantor Staf Presiden (KSP) telah menyusun Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria Tahun 2016 – 2019. Strategi tersebut mencakup 6 komponen program, yakni: (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, yang ditujukan untuk menyediakan basis regulasi yang memadai bagi pelaksanaan agenda-agenda Reforma Agraria, dan menyediakan keadilan melalui kepastian tenurial bagi tanah-tanah masyarakat yang berada dalam konflik-konflik agraria; (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengidentifikasi subjek penerima dan objek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan penguasaan dan kepemilikannya; (3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan penguatan hak dalam upaya mengatasi kesenjangan ekonomi dengan redistribusi lahan menjadi kepemilikan rakyat; (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dengan perbaikan tata guna dan pemanfaatan lahan, serta pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru; (5) Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat, yang ditujukan untuk mengatasi kesenjangan ekonomi dengan pengalokasian hutan negara untuk dikelola masyarakat; dan (6) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah, untuk memastikan untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desa.

Agenda reforma agraria pada kawasan hutan diwadahi melalui program nomor 5, yakni pengalokasian sumberdaya hutan untuk dikelola oleh masyarakat. RPJMN 2015-2019 telah menyebutkan bahwa sebanyak 12,7 juta hektar hutan negara dialokasikan untuk desa dan masyarakat desa melalui skema-skema perhutanan sosial, termasuk Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Skema-skema di atas merupakan agenda

reforma agraria yang menjadi domain Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Adapun skema yang ada pada Kementerian ATR/BPN, terdiri dari pelepasan kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan/atau perubahan tata batas kawasan hutan. Agenda-agenda di atas diorientasikan untuk memberikan akses bagi petani gurem atau petani tak bertanah di wilayah-wilayah yang berada di dalam atau di sekitar kawasan hutan.

Kebijakan terbaru berkenaan dengan agenda reforma agraria di kawasan hutan adalah diterbitkannya Perpres Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Pada Kawasan Hutan. Berdasarkan Perpres tersebut terdapat empat pola penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan, yakni melalui: (a) perubahan batas kawasan hutan; (b) tukar-menukar kawasan hutan; (c) pemberian akses pengelolaan kawasan hutan dengan perhutanan sosial; dan (d) *resettlement*. Perubahan batas kawasan hutan mempunyai syarat-syarat tersendiri yakni harus terpenuhinya 30% luas kawasan hutan dari luas keseluruhan provinsi, penguasaan tanah ladang atau pertanian harus lebih dari 20 tahun dan bukan kawasan konservasi. Apabila syarat-syarat di atas tidak bisa dipenuhi maka pola penyelesaiannya dengan menggunakan pola perhutanan sosial. Sedangkan tukar-menukar dan *resettlement* akan diatur dengan peraturan lain.

Agenda-agenda dan kebijakan dalam kerangka reforma agraria di atas perlu diakselerasi oleh semua pemangku kepentingan agar upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui agenda reforma agraria dapat direalisasikan. Percepatan pelaksanaan reforma agraria di kawasan hutan menjadi salah satu agenda yang perlu diprioritaskan.

E. Metode Penelitian

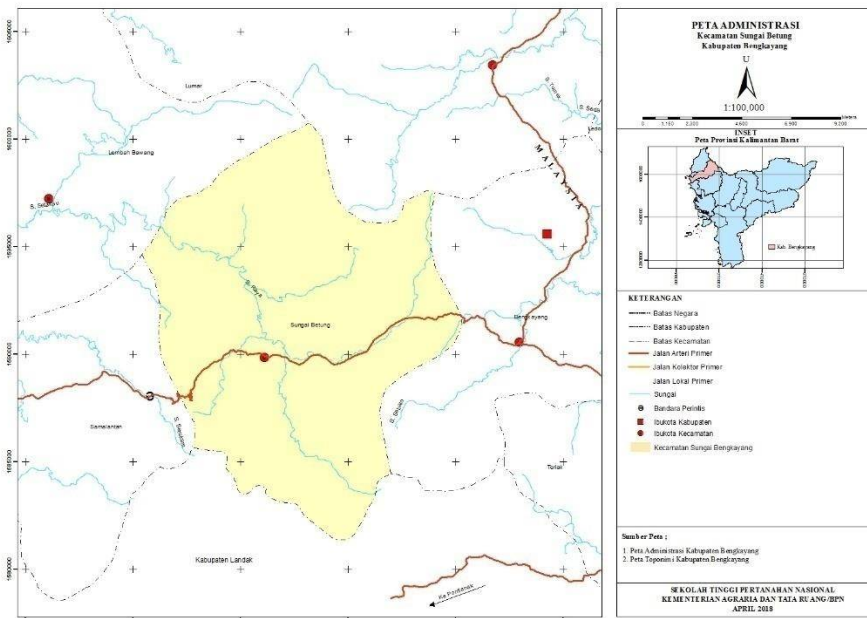
Penelitian ini menggunakan Segitiga Metode Penelitian yang dirumuskan oleh Yunus, H.S. (2010). Berdasarkan karakteristik objek digunakan metode survey untuk mengidentifikasi penguasaan tanah di kawasan hutan yang dilakukan oleh masyarakat. Terkait populasi, penelitian ini menggunakan case study, dimana lokasi yang dipilih

tidak merepresentasikan kondisi penguasaan tanah kawasan hutan di berbagai wilayah. Analisis data dilakukan secara kualitatif dan kuantitatif merujuk pada data-data di lapangan, terutama berkenaan dengan sebaran penguasaan tanah, subyek yang menguasai tanah serta respon dari berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam penataan penguasaan tanah kawasan hutan.

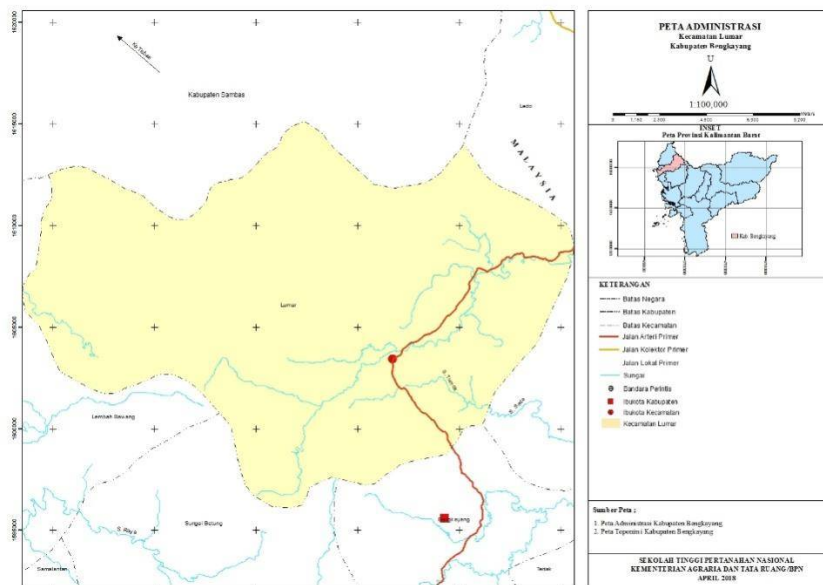
1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian akan dilaksanakan pada kawasan hutan di 2 (dua) desa di wilayah Kabupaten Bengkayang, yakni Desa Suka Bangun Kecamatan Sungai Betung dan Desa Tiga Berkat Kecamatan Lumar. Pemilihan lokasi didasarkan atas pertimbangan berikut:

- a) Kabupaten Bengkayang termasuk satu dari beberapa kabupaten di Provinsi Kalimantan Barat yang akan melaksanakan reforma agraria yang berasal dari kawasan hutan;
- b) Data Kantor Pertanahan Kabupaten Bengkayang terdapat 2.303,97 ha yang diindikasikan telah dikuasai dan digunakan oleh masih masuk dalam kawasan hutan;
- c) Kedua desa merupakan lokasi terindikasikan masuk ke dalam peta indikatif kawasan hutan yang berpotensi menjadi obyek TORA.



Gambar 2. Peta Lokasi Penelitian
(Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Bengkulu, 2017)



Gambar 3. Lokasi Penelitian Lumar
(Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Bengkulu, 2017)

2. Populasi, Sampel dan Teknik Pengumpulan Data

Populasi penelitian adalah masyarakat yang menguasai bidang-bidang tanah pada kawasan hutan di wilayah Kabupaten Bengkayang. Desa studi atau sampel desa yang dipilih adalah Desa Suka Bangun Kecamatan Sungai Betung dan Desa Tiga Berkat di Kecamatan Lumar. Desa ini dipilih karena kemudahan akses survey maupun ketersediaan data pendukung yang relative lebih baik dari desa-desa lain. Kedua desa ini juga direkomendasikan oleh pejabat di kantor pertanahan yang terlibat dalam sosialisasi pelaksanaan PPTKH di Kabupaten Bengkayang.

Teknik sampling yang digunakan adalah *accident sampling*, di mana masyarakat yang menguasai bidang-bidang tanah di kawasan hutan yang dapat dijumpai pada saat survey. Wawancara menggunakan panduan wawancara (lampiran 1) dilakukan untuk mengetahui histori penguasaan tanah pada kawasan hutan, sikap dan respon yang dilakukan, serta harapan-harapan ke depan terkait penguasaan tanahnya. Wawancara dilakukan kepada masyarakat yang menguasai tanah, pejabat pemerintah desa, pejabat kantor pertanahan dan kalangan NGO.

Teknik pengumpulan data pada kondisi bidang-bidang tanah dilakukan melalui observasi langsung, interpretasi citra satelit serta studi dokumen yang berasal dari peta baik dari Kantor Pertanahan maupun dari instansi lain yang terkait. Data yang dikumpulkan adalah kondisi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah pada kawasan hutan.

Data keruangan yang dikumpulkan meliputi Citra Landsat dari *google earth* daerah penelitian, yang di-*release* pada tanggal 26 Juli 2017, peta penggunaan tanah terbaru dan peta pola ruang pada RTRW Kabupaten Bengkayang, serta peta kawasan hutan berdasarkan SK Menteri Kehutanan Nomor 733 Tahun 2013.

3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dilakukan dengan mengkombinasikan analisis keruangan, analisis data secara kualitatif (interpretatif) terhadap hasil wawancara serta analisis secara kuantitatif terhadap data-data penguasaan dan kepemilikan tanah pada kawasan hutan di daerah penelitian.

- a) Teknik interpretasi citra dan observasi lapangan dilakukan untuk mengidentifikasi penggunaan tanah pada kawasan hutan yang sudah dikuasai masyarakat. Hasil identifikasi digunakan sebagai panduan untuk mengetahui kondisi penguasaan tanah pada kawasan hutan, yang hasilnya berupa tipologi penguasaan tanah.
- b) Hasil wawancara dianalisis secara kualitatif dan interpretatif untuk mendapatkan hubungan kausalitas permasalahan-permasalahan yang muncul dalam kaitannya dengan penguasaan tanah pada kawasan hutan. Permasalahan-permasalahan yang ada diklasifikasikan menjadi permasalahan fisik, yuridis, dan permasalahan sosial ekonomi.
- c) Kondisi eksisting penguasaan tanah pada kawasan hutan sebagaimana hasil analisis sebelumnya dijadikan panduan untuk dianalisis menggunakan instrumen yang ada dalam Perpres Nomor 88 Tahun 2017. Teknik sanding tabel dilakukan untuk menemukan kesesuaian kondisi di lapangan dengan indikator yang dipersyaratkan dalam regulasi, sebagai obyek reforma agraria.
- d) Teknik interpretatif dilakukan untuk menghasilkan formulasi model percepatan penataan penguasaan tanah pada kawasan hutan berdasarkan aturan yang berlaku. Model ini berisi tentang pembagian peran antar pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyelesaian permasalahan penguasaan tanah pada kawasan hutan di daerah penelitian.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Tipologi penguasaan tanah dalam kawasan hutan adalah penguasaan oleh: (a) masyarakat untuk hunian, perkebunan, dan kebun campur; (b) badan social/badan keagamaan yang digunakan untuk gereja atau masjid; (c) pemerintah daerah atau pemerintah desa untuk sarana pendidikan, fasilitas umum maupun lapangan sepak bola; (d) Negara, dalam bentuk hutan dan perairan (sungai).
2. Penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan menurut Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 pada lokasi penelitian adalah dengan dilakukannya perubahan batas kawasan hutan pada wilayah permukiman, fasilitas sosial dan fasilitas umum, perubahan batas sebagai objek reforma agraria untuk tanah dengan penggunaan pertanian dan perkebunan, serta pada permohonan untuk dijadikan tanah objek redistribusi tanah pada kawasan hutan yang belum masuk sebagai lokasi indikatif TORA.
3. Strategi Percepatan PPTKH dapat dilakukan melalui reforma agraria untuk tanah-tanah pertanian dan legalisasi asset untuk tanah-tanah non pertanian.
4. Model percepatan PPTKH dilakukan dengan berbagi peran antar pemangku kepentingan yang terlibat dalam PPTKH.

B. Rekomendasi

1. Jajaran Kementerian ATR/BPN pusat dan daerah harus secara proaktif melakukan agenda-agenda PPTKH sebagai bagian dari agenda reforma agraria;
2. Kementerian ATR/BPN melalui Kanwil dan Kantah, mengalokasikan anggaran yang disesuaikan dengan agenda prioritas KLHK dalam PPTKH;
3. Perlu dipilih satu lokasi PPTKH sebagai pilot project penyelesaian penguasaan tanah pada kawasan hutan yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

Daftar Pustaka

- Cox, *et al*, 2003. *FAO in Agrarian Reform*. The Land Tenure Service of The Rural Development Division. FAO. Rome.
- Joyo Winoto, 2008. Tanah Untuk Rakyat, Risalah Tentang Reforma Agraria, Tidak diterbitkan
- _____. 2009. *Sambutan Kepala BPN RI Pada Peringatan Hari Agraria Nasional Ke-49, 24 September 2009*. BPN RI. Jakarta.
- Kantaatmadja, Mieke Komar. 1994. Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang. Mandar Maju, Bandung.
- Kantor Staf Presiden, 2016. *Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria Tahun 2016 – 2019*. Kantor Staf Presiden, Jakarta.
- Kompas, 2017. *Reforma Agraria Berjalan Lambat*, SKH Kompas 9-1-2017. Jakarta.
- Muhajir, M. 2015. *Satu Tahun Perber 4 Menteri tentang PenyelesaianPenguasaan Tanah di Dalam Kawasan Hutan:Kendala, Capaian dan Arah ke Depan*. Policy Brief Volum 02/2015. Epistema Institute. Jakarta.
- Ratna Djuita, 2016. *Penyelesaian Penguasaan Tanah Masyarakat Di Kawasan Hutan Dalam Rangka Pendaftaran Tanah*. Puslitbang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahah Nasional. Jakarta.
- Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013-2018
- Safitri, Myrna. 2014. *Hak Menguasai Negara Di Kawasan Hutan : Beberapa Indikator Menilai Pelaksanaanya*, *Jurnal Hukum Lingkungan Vol. 1 Issue 2* , Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia.
- _____, 2016. *Menuju Administrasi Pertanahan Tunggal*. Policy Bref Volume 2 Tahun 2016. Epistema Institute. Jakarta.
- Sirait, Martua T. 2017. *Inklusi, Eksklusi dan Perubahan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta

Sitorus, Oloan. 2004. Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta

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

Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaharuan Agraria dan Sumber Daya Alam

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2014 – 2019.

Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Dalam Kawasan Hutan.

Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) No. 6979/MenLHK/Setjen/Kum.1/12/17 Tanggal 29 Desember 2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk Penyediaan TORA