

HASIL-HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN 2018

PENULIS:

Tim Peneliti Strategis 2018

PENYUNTING:

Asih Retno Dewi
Westi Utami

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

Bekerja sama dengan

STPN Press, 2018

(Hasil Penelitian Strategis 2018)
©PPPM STPN

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

Bekerja sama dengan

STPN Press, Desember 2018

Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239
Faks: (0274) 587138
Website: www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn.press@yahoo.co.id

Penulis: Tim Peneliti Strategis 2018
Penyunting: Asih Retno Dewi-Westi Utami
Layout dan Cover: Tim STPN Press

HASIL-HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN 2018
(Hasil Penelitian Strategis 2018)

STPN Press, 2018
vii + 148 hlm.: 21x27 cm
ISBN: 978-602-7894-40-6

Tidak diperjualbelikan
diperbanyak untuk
kepentingan pendidikan
dan kalangan sendiri



**PRAKTEK PENGAKUAN TANAH “DRUWE DESA PAKRAMAN”
DALAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP
DI KABUPATEN BANGLI PROVINSI BALI**

I Gusti Nyoman Guntur, Nuraini Aisiyah, dan I Putu Dody Sastrawan

A. Latar Belakang

Seiring dengan perkembangan zaman, sampai dengan saat ini eksistensi wilayah tanah adat (tanah ulayat) semakin berkurang bahkan di beberapa wilayah hampir menghilang atau memudar. Salah satu faktornya adalah karena peraturan perundang-undangan yang pada awalnya dikeluarkan untuk melindungi hak-hak masyarakat adat, namun dalam pelaksanaannya tidak sejalan dengan tujuan. Hak tradisional masyarakat adat adalah hak asal yang menjadi penanda keberadaan suatu komunitas bukan hak berian, sehingga tanpa dituliskan di dalam konstitusi atau hukum tertulis lainnya, hak ini tetap menjadi lembaga yang hidup dalam masyarakat adat. Dalam konstitusi dan regulasi kebijakan nasional, eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya diakui dan dilindungi secara deklaratif, dengan syarat yaitu: a) Sepanjang masih hidup; b) Sesuai dengan perkembangan masyarakat; c) Sesuai dengan prinsip NKRI; dan d) Harus diatur dalam undang-undang.

Sampai saat ini regulasi pengesahan hak atas tanah adat belum berjalan dengan baik, sehingga ketidakpastian kepemilikan tanah adat masih terjadi. Masyarakat adat di Bali sudah mengatur wilayah penggunaan tanah ulayatnya sendiri, tetapi kepemilikan dari segi hukum oleh masyarakat adat (komunal) belum jelas. Masyarakat adat di Bali secara formal diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*, memiliki harta kekayaan berupa *Palemahan (Druwe Desa)*. Penelitian ini terinspirasi oleh pengakuan tanah *Druwe Desa* dalam perkembangan pengaturan hukum agraria nasional. Tanah *Druwe Desa* merupakan tanah kepemilikan bersama, dalam arti hanya dapat dikuasai oleh krama saja. Tanah ulayat (tanah adat) yang sudah menguat (terindividualisasi) menjadi hak milik adat ini umumnya dapat dilakukan penerbitan sertifikatnya oleh masyarakat adat (*krama*) secara individu dan atau kelompok.

Umumnya, tanah *Druwe Desa* dimaknai sebagai hak ulayat (*prabumian*) yang merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban di bidang hukum publik, untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukkan, penggunaan dan pemeliharannya. Sedangkan aspek bidang hukum perdata yang berhubungan dengan hak bersama atas tanah *Druwe Desa* itu merupakan kewenangan siapa? *Desa pakraman* sebagai sebuah lembaga desa adat hanya dianggap mempunyai wewenang yang beraspek publik saja, sehingga diasumsikan tidak dapat mempunyai/memiliki hak atas tanah yang beraspek perdata. Tanah *Druwe Desa* merupakan tanah kepemilikan bersama. *Krama* sebagai anggota kelompok, masing-masing menggunakan sebagian tanah bersama tersebut guna memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, mempunyai hak mulai dari hak yang bersifat sementara sampai dengan hak yang bersifat tetap. Terhadap tanah ulayat yang sudah menguat (terindividualisasi) ini umumnya dapat dilakukan penerbitan sertifikatnya secara individu.

Dengan demikian, perlu untuk dilakukan kajian mendalam, apakah tanah *Druwe Desa* itu merupakan tanah ulayat yang dimiliki secara perdata oleh *desa pakraman* atau merupakan bekas tanah ulayat yang sudah mengalami individualisasi sehingga *krama* yang mempunyai hubungan keperdataan. Hal itu perlu dicari kejelasannya, karena secara *de-facto* terdapat tanah *Druwe Desa* dari dahulu sampai dengan sekarang (dapat diwariskan) penguasaannya oleh *krama*, namun pengurusan dan pengawasan secara *de-jure* ada pada *desa pakraman* yang dilakukan oleh *prajuru adat*.

B. Tinjauan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Indonesia.

Secara konseptual, hubungan-hubungan di bidang agraria/pertanahan terdiri atas dua aspek utama yaitu aspek “penguasaan dan pemilikan”, berkenaan dengan bagaimana relasi hukum manusia dengan tanah dan aspek “penggunaan dan pemanfaatan” membicarakan bagaimana tanah digunakan dan dimanfaatkan. Hubungan/relasi yang disebut sistem tenurial ini ditentukan oleh sistem penguasaan, pemanfaatan, pengelolaan tanah dan sumber alam lainnya, baik yang diakui atau yang tidak/belum diakui oleh hukum Negara yang berlaku. Dalam sistem tenurial, dilihat sebagai serangkaian hak-hak yang mengandung tiga komponen hak, yaitu subyek hak, obyek hak dan jenis hak. Dalam hal hubungan manusia dengan tanah yang dikuasai, UUPA telah mengaturnya mulai dari hak-hak penguasaan atas tanah yang meliputi Hak Bangsa, Hak Menguasai dari Negara, dan Hak Ulayat, maupun Hak-hak Atas Tanah dan hak-hak lain. Masing-masing hak atas tanah berisikan kewenangan, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu terhadap bidang tanah apa yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat itulah yang membedakan hak atas tanah satu dengan hak atas tanah lainnya.

Penguasaan tanah merupakan suatu fakta dan sebagai fakta, dapat saja tanpa memandang ada atau tidak adanya bukti dokumen untuk menyatakan kebenarannya. Terkait pemakaian tanah, maka pengakuan kebenaran kepemilikan ini biasanya dibuktikan dengan suatu surat atau dokumen (tertulis) hak pemilikan guna kepastian dan perlindungan hak atas tanahnya. Pemberian jaminan kepastian hukum hak atas tanah merupakan tujuan pokok UUPA yang sudah tidak dapat ditawar lagi, sehingga undang-undang menginstruksikan kepada Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *rechtskadaster*.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertipikat. Dengan sertipikat, kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak, subyek hak, dan objek hak menjadi nyata dibandingkan dengan alat bukti tertulis lain. Sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat, yaitu harus dianggap sebagai benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan bukti lain. Secara sederhana kata pendaftaran tanah dimaknai sebagai kegiatan yang hanya mendaftarkan atau mencatat bidang-bidang tanah (dalam daftar-daftar tertentu). Menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya, pendaftaran tanah dalam garis besarnya harus meliputi dua hal atau fungsi yaitu: *pertama*, pengukuran dan pemetaan tanah-tanah serta penyelenggaraan tata usahanya dan; *kedua* pendaftaran hak serta peralihannya dan pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pendaftaran tanah merupakan salah satu fungsi administrasi pertanahan yang menjadi pusat-inti-penggerak dari pengelolaan pertanahan secara keseluruhan. Dalam pengadministrasian tersebut di satu sisi harus memperhatikan

kebijakan pemanfaatan, peruntukan, dan penggunaan tanah, di sisi lainnya juga harus memperhatikan kebijakan pemilikan dan penguasaan tanah.

Obyek pendaftaran adalah permukaan bumi yang merupakan bidang-bidang tanah hak sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi HM, HGU, HGB dan HP, HPL, tanah wakaf, HMSRS serta tanah negara. Obyek pendaftaran dimaksud meliputi hak atas tanah dan atau hak-hak yang terkait dengan hak atas tanah termasuk tanah yang belum ada haknya. Hak atas tanah dan atau hak yang berkaitan dengan hak atas tanah, yang menjadi obyek pendaftaran ini dapat berasal dari penetapan hak, penegasan hak, atau pengakuan hak oleh pejabat yang berwenang.

C. Akselerasi Penerbitan Sertipikat Melalui PTSL

Pendaftaran tanah sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah sistematis berjalan dengan baik diperlukan perencanaan mulai tahapan persiapan, penyajian data sampai dengan penyerahan hasil. Perencanaan secara umum yang bersifat teknis atau administratif diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997, sedangkan ketentuan pelaksanaan secara rinci diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997. Peraturan ini mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah secara umum, sedangkan pelaksanaan PTSL diatur dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (diganti dengan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap).

Dalam rangka melaksanakan seluruh kegiatan PTSL dimaksud ditetapkan petugas yang menjadi panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas pengumpul data yuridis (Satgas Yuridis), satuan tugas pengukuran dan pemetaan (Satgas Fisik). Kegiatan adjudikasi merupakan prosedur khusus yang prosesnya dilakukan pada pemberian status hukum atas bagian-bagian tanah yang benar-benar dimiliki oleh pemilik. Tugas adjudikasi sebenarnya merupakan tugas lembaga peradilan yakni memberikan keputusan atau putusan, namun dalam pendaftaran tanah diberikan kepada tugas eksekutif. Inti tugas ini adalah disamping tugas investigasi yang meneliti dan mencari kebenaran formal bukti yang ada, juga tugas justifikasi yakni membuat penetapan dalam pengesahan bukti yang sudah diteliti. Tugas adjudikasi ini sangat mendukung percepatan pendaftaran tanah jika diaktifkan. Bila bukti yang diteliti telah dinyatakan sah sebagai alat bukti lalu ditetapkan dan diputuskan oleh panitia adjudikasi sebagai bukti awal untuk dimajukan dalam memperoleh hak atas tanahnya.

D. Konsepsi Hak Ulayat

1. Hak Ulayat Menurut Hukum Adat

Hak ulayat menurut pengertiannya merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh persekutuan hukum untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu

masyarakat hukum adat, berhubungan dengan tanah dalam lingkungan wilayahnya, merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat.

Konsepsi hak ulayat menurut hukum adat bersifat komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Hak ulayat masyarakat adat mengandung dua hal, yaitu *pertama*, mengandung hak kepemilikan bersama atas tanah bersama para anggota termasuk bidang perdata. *Kedua*, mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur, dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaannya, termasuk bidang hukum publik.

2. Hak Ulayat dalam Hukum Tanah Nasional

Hukum Tanah Nasional mengakui eksistensi hak ulayat bagi suatu masyarakat hukum adat tertentu, sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Masih adanya hak ulayat pada masyarakat hukum adat tertentu antara lain dapat diketahui dari kegiatan sehari-hari Kepala Adat dalam pengemban tugas kewenangan mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah ulayat. Penjelasan Umum UUPA menyatakan bahwa pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat dapat terlihat dalam hal apabila dalam usaha memperoleh sebagian tanah ulayat untuk kepentingan pembangunan, dilakukan melalui pendekatan dengan para ketua adat serta warga masyarakat adat menurut adat istiadat setempat. Hak ulayat yang pada kenyataannya sudah tidak ada, tidak dihidupkan lagi dan tidak akan menciptakan hak ulayat baru.

Untuk mengetahui masih ada atau tidak ada hak ulayat ditentukan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan Menteri ini mengatur tentang prosedur penetapan hak ulayat, yaitu melalui penelitian tentang keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-haknya, dan menentukan Peraturan Daerah sebagai instrument penetapan. Peraturan Menteri ini sudah tidak berlaku lagi karena terakhir diganti dengan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, namun substansi masih menggunakan kriteria-kriteria keberadaan masyarakat hukum adat. Prosedur penetapan subjek hak tidak lagi menggunakan penelitian oleh Pemerintah Daerah, namun melalui lembaga kepanitiaan *ad hoc*, yaitu Tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T).

Tim IP4T terdiri dari unsur Kementerian ATR/BPN, Dinas Kehutanan, Akademisi, LSM dan perwakilan masyarakat hukum adat. Tugas Tim melaksanakan identifikasi, verifikasi dan pemeriksaan lapangan, bertujuan untuk menghasilkan laporan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek hak, data fisik dan yuridis penguasaan tanah termasuk batas-batas wilayahnya. Melalui Permen ini, masyarakat hukum adat dapat diberikan suatu hak atas tanah baru yang dinamakan hak komunal atas tanah sehingga

diharapkan perlindungan hukum bagi hak-hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan penguasaan tanah adat dapat segera terwujud.

E. Pengadministrasian Tanah *Druwe Desa* Melalui PTSL di Kabupaten Bangli.

Kabupaten Bangli berada ditengah-tengah Pulau Bali, merupakan satu-satunya kabupaten yang tidak memiliki wilayah laut. Kabupaten ini terdiri dari Kecamatan Susut, Kecamatan Bangli, Kecamatan Tembuku, dan Kecamatan Kintamani, meliputi 72 desa/kelurahan, 354 wilayah/dusun dan 169 *desa pakraman*. Memiliki luas mencapai 52.081 hektar, kabupaten ini terdiri dari 100 ribu bidang tanah dengan rincian 53.963 bidang sudah bersertipikat dan sisanya sekitar 46.037 bidang belum bersertipikat, mayoritas merupakan tanah *Druwe Desa*. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 juncto Peraturan Daerah Povinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang *Desa Pakraman*, pada Pasal 1 angka (4) yang menyatakan bahwa: *Desa Pakraman* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai suatu kesatuan tradisi dan tatakrama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *khayangan tiga* atau *khayangan desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Segala sesuatu yang terkait dengan tanah *Druwe Desa* diatur secara mandiri oleh masing-masing *desa pakraman* yang bersangkutan dengan berpegang teguh pada *awig-awig*.

Pengadministrasian tanah *Druwe Desa* di Kabupaten Bangli dilakukan melalui program pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang outputnya berupa sertipikat hak milik atas nama *desa pakraman*, berdasarkan Surat Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 tentang Penunjukkan *Desa Pakraman* di Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Hak Atas Tanah. Pelaksanaan pendaftaran tanah *Druwe Desa* di Bangli sesuai dengan Pasal 3 angka (4) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No.12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, tahapannya yaitu:

1. Perencanaan dan Persiapan

Tahapan ini dilakukan dengan membuat peta kerja sesuai dengan penetapan desa lokasi PTSL, menggunakan sumber data dari peta blok PBB, di*overlay*kan dengan peta citra *Quickbird* dan data bidang tanah yang sudah bersertipikat sebelum Tahun 2017 bersumber dari *geoKKP*, untuk mengidentifikasi bidang tanah yang sudah bersertipikat (K4). Hasil pembuatan peta kerja oleh petugas dibagian pemetaan, berupa gambaran distribusi bidang-bidang tanah, yang untuk memudahkan klasifikasinya digunakan warna (batas bidang) yang berbeda, yaitu: a) Kuning untuk tanah *Pekarangan Desa* dan tanah *Ayahan Desa*; b) Hijau untuk tanah milik pribadi; c) Merah untuk tanah yang sudah bersertipikat sebelum Tahun 2017; serta d) Warna Putih, untuk bidang-bidang tanah yang belum bersertipikat.

2. Penetapan lokasi kegiatan PTSL

Penetapan lokasi PTSL Tahun 2017 bedasarkan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangli No. 52/Kep.51.06/IV/2017 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangli No. 46/Kep.51.06/I/2017 tentang Penetapan Lokasi Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Bangli Tahun Anggaran 2017. Berdasar keputusan ini target PTSL sebanyak 3535 bidang, seluruh anggarannya bersumber dari APBN,

lokasinya tersebar di 34 desa pada empat kecamatan, terbanyak yaitu 2504 bidang atau 70,83% berada di Kecamatan Kintamani.

3. Pembentukan dan Penetapan Panitia Ajudikasi PTSL

Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL didasarkan pada Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangli No. 53/Kep.51.06/IV/2017 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangli No. 48/Kep.51.06/I/2017 tentang Susunan Panitia Ajudikasi PTSL Satuan Tugas Fisik dan Satuan Tugas Yuridis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Bangli Tahun Anggaran 2017. Petugas yang ditunjuk ini, disamping melaksanakan tugas dalam PTSL, juga melaksanakan tugas pelayanan sehari-hari di kantor sebagaimana biasanya. Dalam keputusan tersebut tidak jelas siapa pejabat yang ditunjuk sebagai Panitia Ajudikasi PTSL dan petugas administrasi, sehingga potensi menimbulkan penafsiran bahwa PTSL merupakan pendaftaran tanah model sporadis (Prona) yang dilakukan oleh Panitia A dan kegiatan administrasinya dilakukan oleh petugas pada kegiatan rutin pelayanan pendaftaran tanah di kantor. Kepanitiaan dalam PTSL ini dibantu oleh Satgas Yuridis yang terdiri dari seorang Koordinator dan 23 anggota satgas yuridis. Koordinator satgas yuridis ditunjuk pejabat Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, dan anggota satgasnya ditunjuk dari 7 pejabat kasubsi, 10 pejabat fungsional umum dan 6 dari PTT. Sedangkan Satgas Fisik, dengan seorang koordinator ditunjuk dari pejabat Kepala Seksi Survey, Pengukuran dan Pemetaan, dan anggotanya ditunjuk dari 2 pejabat kasubsi, 8 pejabat fungsional umum dan 5 dari ASP.

4. Penyuluhan

Kegiatan Penyuluhan dilaksanakan dengan tujuan untuk memberikan sosialisasi dan menerima tanggapan masyarakat pada lokasi PTSL yang ditetapkan. Penyuluhan dilakukan oleh kepala seksi dan kasubsi serta satgas, hasilnya dituangkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh petugas dan Perbekel Desa.

5. Pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis

Pengumpulan data fisik dilakukan secara swakelola oleh 10 petugas ukur ASN kantor pertanahan dan 5 ASP, namun untuk Tahun Anggaran 2018 dilakukan kerjasama dengan Kantor Jasa Surveyor Kadaster Berlisensi (KJSKB) yaitu PT. Buana Mukti Utama. Sedangkan kegiatan pengumpulan data yuridis dilakukan oleh 23 anggota satgas yuridis, (17 ASN dan 6 PTT) dibagi menjadi 3 tim. Dalam hal ini satgas yuridis mengumpulkan informasi mengenai keadaan status hukum bidang-bidang tanah baik secara umum maupun hal-hal yang khusus. Informasi tersebut diperoleh dari kantor pertanahan, kepala desa, pihak-pihak yang dapat dipercaya (orang-orang tua di desa, tetua adat dan sebagainya) serta pemilik tanah yang bersangkutan, maupun melihat keadaan bidang tanah di lokasi, untuk mengetahui apakah yang bersangkutan secara fisik menguasai tanah atau dipergunakan oleh pihak lain dengan seijin pemilik.

6. Pemeriksaan Tanah

Kegiatan pemeriksaan tanah diawali dengan membuat surat undangan sidang panitia dan surat perintah tugas pemeriksaan tanah. Sidang atau pemeriksaan tanah oleh Panitia Ajudikasi umumnya dilakukan di Balai Desa setempat, untuk mengetahui riwayat pemilikan/penguasaan

tanah, alat bukti yang dimiliki, jenis penggunaan tanah terkait dengan tata ruang, aspek landreform (batas maksimal/minimal pemilikan tanah pertanian), serta dari aspek hukum/keperdataan, dan status tanah, subyek hak, sehingga pada akhirnya dapat disimpulkan pemilik sebenarnya, kondisi status tanah ada sengketa atau tidak, alat bukti hak lama lengkap atau tidak, dan sebagainya.

7. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis serta Pembuktian Hak

Kegiatan Pengumuman dilakukan setelah panitia selesai memeriksa tanah dan membuat kesimpulan sementara, guna memenuhi unsur publisitas sebagaimana ketentuan Pasal 21 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017. Pengumuman dilakukan dengan menempelkan dokumen DI 201 B, DI 201 C, dan Peta Bidang di kantor desa setempat selama 14 hari. Dokumen ini disiapkan oleh petugas administrasi yang berkoordinasi dengan Satgas Fisik dan Satgas Yuridis. Setelah jangka waktu pengumuman berakhir, dilanjutkan dengan membuat berita acara pengesahan pengumuman (Daftar Isian 202). Berita Acara Pengesahan ini berarti isi dokumen-dokumen (Daftar Isian 201, Daftar Isian 201C, dan peta bidang-bidang tanah, serta surat-surat bukti pemilikan dan penguasaan tanah) secara formal telah sah sehingga secara prosedural dapat digunakan sebagai sarana pembuktian hak atas bidang tanah.

8. Penerbitan Keputusan Pengakuan Hak Atas Tanah

Terjadinya hak milik dengan subyek haknya *desa pakraman* berasal dari konversi hak-hak lama yaitu *druwe desa* melalui pengakuan hak yang merupakan kewenangan Menteri yang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dilimpahkan kepada Ketua Panitia Ajudikasi berdasar Pasal 53 dan Pasal 65 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

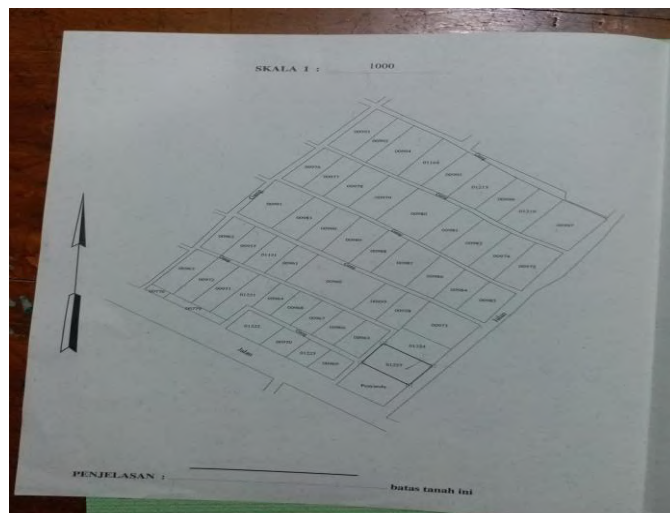
Oleh karena tanah *Druwe Desa* termasuk hak lama yang telah dikonversi, maka berdasarkan Pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA, dilakukan penetapan hak melalui Keputusan Pengakuan Hak karena umumnya termasuk kriteria alat bukti pemilikan tidak ada, sebagaimana ketentuan Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Penetapan Pengakuan hak dimaksud, tidak dilakukan dengan penerbitan surat keputusan, namun dilakukan dengan melakukan pencatatan pada Ruang VI halaman 6 Daftar Isian 201 (Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas).

9. Pembukuan dan Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah

Berdasar Pasal 6 ayat 1 PP No. 24 Tahun 1997, kegiatan pendaftaran hak merupakan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan, namun berdasar Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangli No. 57/Kep.51.06/V/17 kewenangannya telah dilimpahkan kepada Ketua Panitia Ajudikasi. Dengan demikian Ketua Panitia Ajudikasi berwenang melakukan pendaftaran hak (Pasal 29 ayat 2 PP No. 24 Tahun 1997), dengan melakukan pembukuan bidang-bidang tanah hak dalam buku tanah, sertipikat dan surat ukur, atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangli. Disamping melakukan pendaftaran hak dimaksud, juga dilakukan pembukuan semua bidang tanah yang telah diukur dalam daftar tanah.

Dalam kegiatan PTSL ini, Ketua Panitia Ajudikasi telah melakukan pembukuan tanah dan pembukuan hak atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangli, namun terlihat masih mengutamakan target pembukuan hak dan belum ada persepsi yang sama dalam

penulisan subyek haknya dalam buku tanah dan sertipikat. *Pertama*, untuk menuju desa lengkap seharusnya dilakukan pengukuran terhadap semua bidang-bidang tanah dalam satu desa yang telah ditetapkan sebagai lokasi PTSL, sehingga diperoleh informasi pertanahan yang lengkap (kategori: K₁, K₂, K₃ dan K₄). Namun dalam pelaksanaan, sasaran utama PTSL hanya K₁, mengutamakan pendaftaran hak (terhadap bidang-bidang tanah yang potensi untuk diterbitkan sertipikat). Hal ini dapat diketahui dari distribusi target 3525 bidang pada 34 desa, menunjukkan bahwa peserta PTSL akan dipilih dan cenderung sporadis yaitu menyebar dan terbagi secara tidak merata pada masing-masing desa (34 desa). Sebagai contoh, berdasar dokumen laporan salah satu tim, dari 886 bidang tanah sebagai peserta PTSL lokasinya menyebar pada 12 desa, peserta terbanyak terdapat di Desa Awan (275 bidang) dan paling sedikit di Desa Sekaan (3 bidang). Dari 886 bidang tanah tersebut, hampir semuanya (883 bidang) merupakan kategori K₁, sedangkan sisanya kategori K₂ (2 bidang), kategori K₃ (1 bidang) dan K₄ tidak ada. *Kedua*, dalam pembukuan hak penulisan subyek hak terdapat variasi. Dalam ketatalaksanaan pembukuan hak, terhadap satu obyek, subyek dan jenis hak yang sama dibukukan pada satu buku tanah dan diberi satu nomor hak. Namun, dalam penelitian ini ternyata terhadap tanah-tanah *Druwe Desa* dibukukan berdasar satuan bidang-bidang penguasaan tanah oleh *krama* (penggarap), bukan satuan pemilik tanah (*desa pakraman*), lihat Gambar 1 pada Surat Ukur.



Gambar 1. SU dalam Sertipikat HM Desa Pakraman di Kabupaten Bangli

Bidang-bidang tanah (*pekarangan desa*) yang letaknya dalam satu desa merupakan satu hamparan (obyeknya satu bidang) yang dimiliki oleh satu pemilik (subyeknya sama) yaitu *Desa Pakraman* Belancan dan status tanahnya sama yaitu tanah *Druwe Desa* (dalam PTSL ini sudah diakui konversinya menjadi Hak Milik), namun dibuat buku tanah dan diterbitkan sertipikat tanahnya (hak milik) dipecah-pecah berdasarkan bidang-bidang penguasaan tanah oleh *krama* masing-masing. Penerbitan sertipikat tanah per-bidang penguasaan ini, diduga karena untuk mencapai target jumlah bidang tanah yang disertipikatkan oleh tim. Jika disertipikatkan berdasar kepemilikan oleh *desa pakraman*, maka dalam satu desa hanya akan dapat diterbitkan satu atau beberapa buah sertipikat dan arealnya sangat luas (hektar-an).

Terhadap kondisi ini, agar pemilikan tanah oleh *desa pakraman* mempunyai kepastian kepemilikan, maka penerbitan sertipikat hak milik tanah-tanah *Druwe Desa* (tanah *Pekarangan Desa* atau *Ayahan Desa*) semestinya tetap didasarkan pada fakta hukum kepemilikan tanah oleh *desa pakraman*. Namun, agar penguasaan masing-masing bidang tanah oleh *krama* juga mempunyai kepastian dan mendapatkan perlindungan hukum, maka selain diterbitkan sertipikat Hak Milik yang subyek haknya *desa pakraman*, juga perlu diterbitkan hak atas tanah lain (misalnya Hak Pakai untuk tanah *Ayahan Desa* atau Hak Guna Bangunan untuk tanah *Pekarangan Desa*, sesuai jenis penggunaan tanahnya) di atas hak milik *desa pakraman* tersebut.

Dengan demikian dalam rangka akselerasi pendaftaran tanah-tanah *Druwe Desa* melalui PTSL perlu dilakukan suatu trobosan (dibuat peraturan perundangan) yang mengatur antara lain:

- a. Penerbitan sertipikat hak milik (induk/primer) yang subyeknya *desa pakraman*, sekaligus penerbitan sertipikat (hak atas tanah lain: HP/HGB) sebagai hak sekunder, terhadap bidang-bidang tanah yang digarap oleh masing-masing *krama* di atas hak milik *desa pakraman*.
- b. Selain pengaturan ketatalaksanaan proses pendaftarannya yaitu pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali sekaligus pengaturan pendaftaran pembebanan hak di atas hak (hak milik) sebagaimana huruf a di atas, juga perlu pengaturan alas hak sebagai dasar penerbitan hak sekunder (HP/HGB) tidak dilakukan berdasarkan akta PPAT sebagaimana ketentuan Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997, namun diatur sekaligus secara khusus dalam kebijakan peraturan perundangan tersebut. Hal ini dimungkinkan dengan mengambil contoh penerbitan sertipikat hak milik, guna menyederhanakan proses perubahan hak atas tanah tertentu, sehingga dapat dilaksanakan dengan satu langkah saja, yang diatur dalam: 1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997 tentang Perubahan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhanadan Rumah Sederhana; dan 2) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997.

Di samping itu, dalam pembuatan buku tanah dan sertipikat hak milik atas tanah *Druwe Desa* belum seragam dalam penulisan subyek hak pada halaman Pendaftaran Pertama, kolom f) Nama Pemegang Hak (misalnya *Desa Pakraman*) serta pada kolom i) Penunjuk, seyogyanya dituliskan: 1) Dasar keputusan penetapan *desa pakraman* sebagai subyek hak milik (Surat Keputusan Menteri ATR/BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017); dan 2) Nama *krama pengarep desa pakraman*, yang menguasai tanah *Druwe Desa* tersebut.

Cara pencatatan nama pemegang hak (yaitu *desa pakraman*) belum seragam (lihat tabel berikut), karena belum ada petunjuk teknis cara pembukuan hak milik *desa pakraman* serta masing-masing *desa pakraman* memiliki hasil rapat (*perarem*) tersendiri.

No	Status Tanah	Hal yang ditulis
1	Tanah <i>Pekarangan Desa</i> :	
a	Buku Tanah dan Sertipikat pada Halaman Pendaftaran Pertama: - kolom f) Nama Pemegang Hak:	<ul style="list-style-type: none"> • nama <i>krama desa</i> yang menggarap; • kata: “KRAMA PENGAREP” • nama dan kedudukan desa pakraman
	- kolom i) Penunjuk:	Dasar hukum: Surat Keputusan Menteri ATR/Ka.BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 tgl. 23 Oktober 2017
b	Surat Ukur: Kolom Penunjukan dan Penetapan batas	• Nama krama pengarep
2	Tanah <i>Ayahan Desa</i> :	
a	Buku Tanah dan Sertipikat pada Halaman Pendaftaran Pertama: - kolom f) Nama Pemegang Hak	• nama dan kedudukan desa pakraman
	- kolom i) Penunjuk:	<ul style="list-style-type: none"> • Dasar hukum: Surat Keputusan Menteri ATR/Ka BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 tgl 23 Oktober 2017; • nama <i>krama pengarep</i> yang menguasai/menggarap.
b	Surat Ukur: Kolom Penunjukan dan Penetapan batas	• Nama krama pengarep
3	Tanah Pura:	
a	Buku Tanah dan Sertipikat pada Halaman Pendaftaran Pertama: • kolom f) Nama Pemegang Hak:	<ul style="list-style-type: none"> • nama Pura, dan • nama <i>desa pakraman</i>
	• kolom i) Penunjuk:	• dikosongkan
b	Surat Ukur: Kolom Penunjukan dan Penetapan batas	• nama <i>prajuru adat</i>

10. Penyerahan Sertipikat Hak Atas Tanah

Penyerahan sertipikat hak umumnya dilaksanakan dengan cara membagikan langsung pada pemilik tanah di kantor desa setempat. Untuk tanah-tanah milik *desa pakraman* diserahkan dan disimpan oleh *Perbekel (Bendesa Adat)* masing-masing. Dalam penyerahan ini dibuat Berita Acara Penyerahan Sertipikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

F. Perkembangan Kebijakan Perlindungan Tanah *Druwe Desa* di Bali

Keberadaan hukum adat dan masyarakat hukum adat perlu dilindungi agar identitas bangsa tetap terjaga. Hukum adat sebagai jati diri bangsa Indonesia wajib dilestarikan, dengan harapan generasi penerus kelak tetap dapat mengenal kepribadian bangsa yang sebenarnya. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengakuan hukum adat dan masyarakat hukum adat oleh Pemerintah. Berbagai kebijakan yang diterbitkan oleh Pemerintah masih dalam taraf pengakuan, belum memberikan perlindungan yang selayaknya terhadap tanah ulayat. Namun saat ini, beberapa

kebijakan Pemerintah mulai ada upaya memberi pengakuan dan perlindungan (terbatas) terhadap hak tanah ulayat pada masyarakat adat. Secara eksplisit, pengaturan hukum adat termasuk tanah *Druwe Desa* sebagai dasar berlakunya sistem hukum adat mengenai tanah ulayat dapat diketahui dari instrument internasional, nasional, perda maupun peraturan menteri sebagaimana uraian berikut.

1. Instrumen Internasional: Pengakuan dan Perlindungan Warisan Budaya

Instrumen-instrumen internasional yang mengisyaratkan perlunya perlindungan bagi daerah yang memiliki adat dan budaya yang bersifat khusus dapat diketahui dengan telah diratifikasinya beberapa konvenan (piagam) internasional antara lain:

- a. Pasal 27 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik PBB melalui Undang-undang No. 12 Tahun 2005 tanggal 28 Oktober 2005, yang menyatakan bahwa kelompok minoritas agama, etnis, bahasa, wajib dilindungi oleh Negara sehingga anggota kelompok bebas menganut agama dan menjalankan ibadah serta menikmati kebudayaannya sendiri.
- b. Pasal 15 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, Budaya yang juga telah diratifikasi Indonesia tahun 2005, menekankan bahwa Negara wajib melindungi dan mengembangkan kebudayaan lokal, bila perlu dengan melakukan tindakan konservasi.
- c. Pasal 4 dan Pasal 5 huruf (d) Konvensi UNESCO tentang Perlindungan Warisan Budaya Dunia, mengamanatkan kewajiban negara untuk membuat payung hukum perlindungan, konservasi, dan rehabilitasi warisan budaya.

2. Instrumen Nasional: Perlindungan Masyarakat Adat dan Budayanya

Instrumen hukum nasional yang dapat dirujuk sebagai landasan hukum legitimasi yang mengisyaratkan perlindungan masyarakat adat dan budaya antara lain:

- a. Asas-asas pengaturan dalam TAP MPR No. XV I Tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia (Pasal 41), dan TAP MPR No. IX Tahun 2001, tentang Pembaruan Agraria, Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- b. Amandemen Undang-undang Dasar 1945
Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, jika dilakukan interpretasi progresif-kontekstual maka akan tampak hal-hal sebagai berikut:
 - 1) Bahwa pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya dalam pasal ini, berasal dari penjelasan Pasal 18 UUD 1945, sehingga kekuatan hukumnya menjadi lebih pasti karena berbentuk sebuah norma peraturan dasar dan tidak lagi berupa sekedar penjelasan norma yang kekuatan hukumnya sangat lemah.
 - 2) Bahwa pengakuan tersebut di atas, tidak harus dituangkan dalam sebuah undang-undang tersendiri melainkan dapat disisipkan pada undang-undang lain. Berdasar tafsir tersebut, maka pengakuan keberadaan *desa pakraman* di Bali beserta hak ulayatnya (tanah *Druwe Desa*) tidak harus dibuat dalam undang-undang tersendiri, namun dapat disisipkan pada sebuah undang-undang. Dalam hal ini telah disisipkan pengaturannya pada Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* maupun melalui *Awig-awig Desa Pakraman*
- c. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999

Pasal 6 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengisyaratkan perlunya sebuah perangkat hukum dalam upaya perlindungan atau menjamin efektifitas penerapan kekhususan daerah di bidang adat (termasuk hak atas tanah ulayat) dan budaya terkait penegakan dan perlindungan hak asasi manusia masyarakat adat oleh pemerintah.

d. UUPA: Pengakuan Tanah *Druwe Desa* sebagai Hak Lama Atas Tanah

Bahwa secara umum Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 memang terkesan mengandung ambivalensi dalam melindungi kekhususan daerah di bidang pemanfaatan hak ulayat oleh masyarakat hukum adat, karena meskipun hak ulayat itu dikelola bersandar pada hukum agama sehingga wajib dilindungi, namun pelaksanaan hak ulayat itu juga dapat dikesampingkan dengan alasan demi kepentingan nasional. Namun, berdasar Pasal II ayat 1 ketentuan konversi UUPA menentukan bahwa mulai sejak berlakunya UUPA, tanah adat khususnya *Druwe Desa* dikonversi menjadi hak milik asalkan subyeknya memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam Pasal 21 UUPA, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri. Dalam hal ini telah terbit Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK. 556/DJA/1986 tentang Penunjukan Pura Sebagai Badan Hukum Keagamaan Yang Dapat Mempunyai Tanah dengan Hak Milik, dan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa *Pakraman* di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah.

e. Peraturan Daerah Provinsi Bali

Kebijakan dan peraturan pengakuan terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat melalui beberapa peraturan daerah antara lain meliputi: a) keberadaan masyarakat adat, b) kelembagaan adat, c) hak atas tanah dan hutan, serta d) hukum adat dan peradilan adat. Dalam konteks Bali, pemerintah daerah telah mengeluarkan beberapa peraturan utama dan mengakui keberadaan *awig-awig desa pakraman* sebagaimana berikut ini.

1) Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.

Salah satu keunikan pengelolaan pemerintahan di Bali dengan terdapatnya dua desa yaitu: Desa Dinas dan *Desa Pakraman*. Desa Dinas mengurus administrasi pemerintahan, sedangkan *Desa Pakraman* terkait tata kelola adat istiadat (spiritual agama Hindu) yang dilaksanakan oleh *prajuru desa*. Pasal 1 ayat (4) Perda ini menyebutkan bahwa *Desa pakraman* adalah organisasi kemasyarakatan yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang bersamaan dengan sejarah masyarakat adat Bali dengan wilayah hukum adatnya, serta berhak dan berwenang untuk mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan dengan mengacu pada adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan dan hukum adat di Bali.

Desa pakraman sebagai organisasi masyarakat Hindu Bali berdasarkan kesatuan wilayah tempat tinggal bersama dan spiritual keagamaan yang paling mendasar bagi pola hubungan dan pola interaksi sosial masyarakat Bali, terdiri dari tiga unsur yaitu: *Parahyangan* (tempat suci), *Pawongan (krama desa)*, dan *Palemahan* (wilayah desa: *karang Druwe Desa*).

2) Perda Provinsi Bali No. 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009 – 2029. Dalam Perda ini terdapat pengaturan kawasan tempat suci dan

desa pakraman. Kawasan tempat suci adalah kawasan disekitar pura yang perlu dijaga kesuciannya dalam radius tertentu sesuai status pura sebagaimana ditetapkan dalam *Bhisama Kesucian Pura* oleh Parisada Hindu Dharma Indonesia Pusat Tahun 1994 (Pasal 1 angka 40). *Desa pakraman* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *khayangan* desa, mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri (Pasal 1 angka 68).

f. *Awig-awig Desa Pakraman*

Awig-awig merupakan kesepakatan-kesepakatan (aturan/*pararem*) yang dibuat oleh *krama* (*desa pakraman* dan atau *banjar pakraman*) yang mengatur mengenai tata kehidupan krama adat sehari-hari. Hal-hal yang diatur dalam *awig-awig* antara lain: a) Nama (sebutan) dan batas-batas wilayah, b) Dasar-dasar penetapannya, c) *Sukerta Tata Pakraman*, d) *Sukerta Tata Agama*; e) *Sukerta Tata Pawongan*, dan f) Wicara (yang berhak memutuskan) dan *Pamidanda* (sanksi atas pelanggaran). Dalam *sukerta tata pawongan* diatur mengenai *krama*, *prajuru* dan *dulun* desa, *kulkul*, *paruman* (rapat), *druwen desa*, tata tertib pemanfaatan tanah, dan sebagainya.

g. Pengakuan Tanah Ulayat (*Druwe Desa*) melalui Kebijakan Menteri

UUPA tidak mendefinisikan apa yang dimaksud dengan *hak ulayat*, hanya dalam Pasal 3 terdapat istilah “hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu”. Terhadap adanya ketidakjelasan dimaksud, diupayakan penyelesaiannya melalui mekanisme sebagaimana Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Dalam Pasal 1 Permeneg ini, pengertian tanah ulayat yaitu bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan. Pengaturan lebih lanjutnya, diberikan kewenangan kepada daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Unsur-unsur hak yang perlu diteliti untuk menentukan masih adanya hak ulayat sebagaimana termuat dalam Pasal 2 ayat (2) Permeneg tersebut meliputi unsur masyarakat adat, unsur wilayah, dan unsur hubungan antara masyarakat dengan wilayahnya. Penelitian mengenai ketiga unsur tersebut dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikut sertakan pihak-pihak yang berkepentingan dan pihak yang dapat menyumbangkan perannya secara objektif.

Dalam rangka memastikan keberadaan tanah ulayat tersebut, awalnya hanya melalui pembukuan tanah, yaitu dengan mencantumkan suatu tanda kartografi yang sesuai dalam peta pendaftaran dan dicatat dalam daftar tanah. Namun, berdasar Putusan Mahkamah Konstitusi RI atas Perkara No. 35/PUU-X/2012 tentang Uji Materiil Undang-undang Kehutanan, memberi peluang hukum untuk mengimplementasikan pensertipikatan tanah adat (termasuk tanah *Druwe Desa*). Mahkamah Konstitusi (MK) menegaskan bahwa

masyarakat adat merupakan subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban. Prinsip tidak bertentangan dengan NKRI menurut MK dimaknai bahwa keberadaan masyarakat adat bukan untuk memisahkan diri dari Republik Indonesia.

Guna melaksanakan amanah Putusan MK untuk melindungi hak-hak masyarakat hukum adat tersebut, terakhir diterbitkan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Melalui Peraturan Menteri ini, masyarakat hukum adat dapat diberikan suatu hak atas tanah baru (yaitu hak komunal atas tanah. Adanya komitmen dari Pemerintah tersebut, tidak terlepas dari kritik masyarakat misalnya Peraturan Menteri dimaksud telah menyederhanakan konsepsi Hak Ulayat menjadi Hak Komunal, atau penetapan hak baru yaitu hak komunal atas tanah, seharusnya ditetapkan dengan undang-undang, bukan dengan peraturan menteri, dan sebagainya.

Terkait dengan tanah *Druwe Desa* (yang juga sering dipersamakan dengan hak ulayat) peneliti berpandangan sebagai berikut.

- a. Dalam bahasan angka 4 di atas, dijelaskan bahwa tanah *Druwe Desa* telah dikonversi menjadi hak milik, namun karena *desa pakraman* sebagai pemilik tanah belum ditunjuk sebagai subyek hak milik sehingga pensertifikatannya belum dapat dilakukan oleh otoritas pertanahan.

Terkait dengan pemilikan tanah *druwe desa* tersebut dan telah diaturnya lembaga adat *Desa Pakraman* (lihat bahasan 5 dan 6 di atas), awalnya terbit Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK 556/DJA/1986 yang dijadikan dasar hukum pensertifikatan tanah-tanah untuk bangunan Pura dan *Pelaba Pura* melalui konversi menjadi Hak Milik yang subyeknya “Pura” (nama Pura).

Hanya saja, jika dicermati lebih mendalam dari sisi kepemilikannya (*penyungsong*) yaitu: *Pura/Kahyangan untuk Umum (Kahyangan Jagat, Kahyangan Tiga dan Pura Profesi* serta *Kahyangan Keluarga (Dadya/Kawitan, Mrajan Agung, dan Mrajan)*, lihat bahasan pada Bab berikutnya. Beragamnya Pura, berarti beragam pula penyungsongnya, sehingga kepemilikan tanah pura juga akan berbeda, perlu menjadi perhatian otoritas pertanahan dalam penentuan subyek hak milik atas tanah Pura. *Pertama*, terhadap tanah-tanah Kahyangan Jagat (*Pura Dang Kahyangan* atau *Sad Kahyangan*) *penyungsong*/pemiliknya masyarakat umum (seluruh masyarakat Hindu), sedangkan Pura Profesi seperti Pura *Ulunsuwi/Subak* dan Pura *Melanting/Pasar* penyungsongnya mereka yang beraktivitas disekitar Pura dimaksud. Oleh karena penyungsongnya bersifat terbuka, sulit dibuat struktur organisasinya (kecuali organisasi Subak) sehingga terhadap tanah-tanah Pura dimaksud disertifikatkan atas nama “Pura” (nama Pura yang bersangkutan) berdasar Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK 556/DJA/1986. *Kedua*, terhadap tanah-tanah Pura dan laba Pura *Kahyangan Desa* dan Pura lainnya yang dimiliki oleh *desa pakraman* disertifikatkan melalui konversi menjadi Hak Milik atas nama “*Desa Pakraman*” yaitu nama Desa Pakraman yang bersangkutan, bukan atas nama Pura, berdasar Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/Kep-

19.2/X/2017. *Ketiga*, untuk Pura dan laba Pura Keluarga tergantung daripada status tanahnya yaitu: jika tanahnya merupakan tanah milik perorangan atau guna kaya (*bukan Druwe Desa*) maka disertipikatkan atas nama perorangan (semua keluarga/*klan*) sebagai *pengempon Pura dadya*; Sedangkan jika merupakan tanah *Druwe Desa* disertipikatkan (Hak Milik) atas nama "*Desa Pakraman*", dan terhadap pemanfaatan tanah oleh keluarga/*klan* tersebut dapat diterbitkan hak (Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai) di atas Hak Milik *Desa Pakraman*, yang subyeknya nama-nama keluarga/*clan* berdasar Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017.

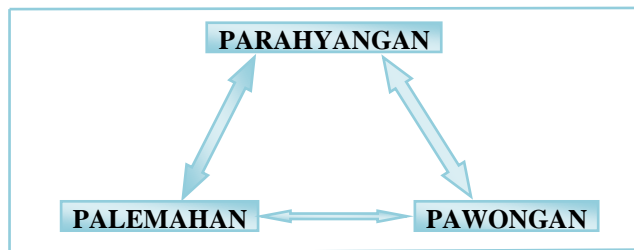
- b. Bahwa bentuk-bentuk hak penguasaan atas tanah pada masyarakat adat di Bali dikenal dengan hak atas tanah adat yang dapat berupa hak persekutuan hukum berupa tanah *Druwe Desa* (sering disebut hak ulayat) yang dimiliki oleh *Desa Pakraman* dan hak-hak peseorangan (disebut guna kaya). *Desa Pakraman* pada umumnya memiliki beberapa jenis kepemilikan tanah yakni: tanah *Pekarangan Desa*, tanah *Ayahan Desa*, tanah *Druwe Desa* dalam arti sempit, dan tanah Pura *Kahyangan Tiga*.

Menurut peneliti, politik agraria nasional membedakan jangka waktu pencatatan konversi yaitu untuk hak barat hanya sampai tanggal 24 September 1980 berdasar Kepres 32 Tahun 1979, sedangkan pendaftaran konversi untuk hak milik adat (termasuk hak adat/hak ulayat, dalam hal ini tanah-tanah *Druwe Desa*) tidak ada batasan waktunya. Dengan demikian, pendaftaran konversi tanah *Druwe Desa* dapat dilakukan saat ini, jika subyeknya (*desa pakraman*) sudah ditetapkan sebagai subyek hak kepemilikan (komunal) atas tanah sebagaimana Keputusan Menteri tersebut.

G. Pemaknaan Tanah *Druwe Desa* di Bangli

1. *Druwe Desa*, Warisan Budaya yang Patut Dilestarikan

Bali dikenal memiliki kekayaan budaya dengan segala keanekaragaman serta keunikannya. Salah satu keunikan tersebut berupa sistem pengorganisasian masyarakat, yaitu terdapat desa/kelurahan bentukan Pemerintah yang disebut desa dinas, di samping persekutuan hukum adat yang disebut *desa pakraman* (dalam tulisan ini hanya dibahas *desa pakraman*). Keunikan budaya tersebut, merupakan akumulasi proses interaksi yang bersejarah dengan lingkungan sosial dan lingkungan alamnya melalui berbagai media. Interaksi tersebut meninggalkan jejak dalam berbagai bentuk peninggalan tertulis dan atau tidak tertulis. Warisan budaya merupakan harta pusaka budaya dari masa lalu yang dapat digunakan untuk kehidupan masyarakat saat ini, kemudian diwariskan untuk generasi mendatang secara berkesinambungan. *Desa pakraman* sebagai sebuah penguyuban dengan wilayah tertentu, dalam kehidupan bersama masyarakat, diatur batasan-batasan berdasarkan ajaran agama Hindu, diterapkan hingga menjadi tradisi yang menguat. Setiap *desa pakraman* terdiri dari tiga unsur yang tidak terpisahkan yaitu: *Parahyangan*, *Pawongan*, dan *Palemahan*.

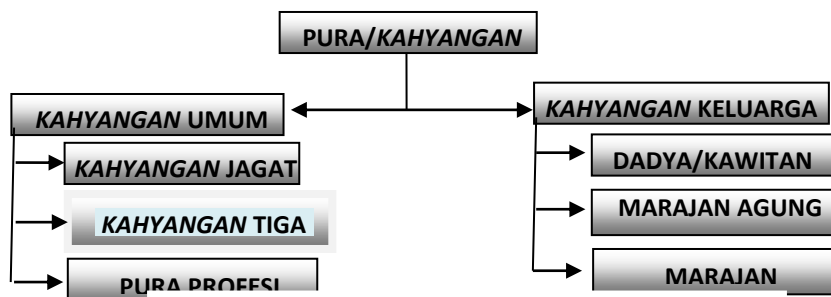


Gambar. Konsep *Desa Pakraman*

Sumber: Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 3 Tahun 2001

a. Aspek *Parahyangan*

Aspek *Parahyangan* menyangkut nilai-nilai sosial religius, baik yang berwujud fisik (pura, candi, atau lainnya), artefak dan situsnya, maupun sistem ritual dan simbol kepercayaan yang melekat pada komponen tersebut. Pura diartikan sebagai tempat suci untuk pemujaan Tuhan bagi masyarakat Hindu. Dilihat dari kepemilikannya, bangunan suci pura dimiliki oleh kelompok *pemaksan* (satu clan dan atau gabungan antar clan dan wangsa/kasta), milik desa adat, milik kelompok profesi tertentu (subak, pedagang di pasar, nelayan dan sebagainya), dan milik masyarakat umum. Pemeliharaan dan perawatan kebersihan dan kesucian pura dilakukan oleh *pemaksan* secara insidental melalui kewajiban *ngayah* dalam wujud kerja bakti bersih lingkungan menjelang upacara atau *ngayah* dalam bentuk materi/iuran (*urunan/punia*) para anggota *pemaksan*, dilengkapi hak untuk menggunakan/memanfaatkan tanah milik *desa pakraman*.



Gambar 2: Penggolongan Jenis Pura di Bali

b. Aspek *Pawongan*

Aspek *Pawongan* merupakan nilai-nilai humaniora yang menyangkut norma, etika, struktur social, stratifikasi sosial, prilaku, dan sistem ekonomi, berarti terkait orang-orang (individu) yang beragama Hindu dalam *desa pakraman* rang. Berdasar Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001, *krama desa/krama banjar* adalah mereka yang menempati karang *desa pakraman/karang banjar pakraman* atau bertempat tinggal di wilayah desa/ banjar *pakraman* atau di tempat lain yang menjadi warga *desa pakraman/banjar pakraman*. Selanjutnya Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah tersebut menjelaskan mengenai pengertian *krama pengempon/pengemong* adalah *krama desa pakraman/krama banjar pakraman* yang berada di wilayahnya serta bertanggung jawab terhadap pemeliharaan, perawatan, dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan upacara di *kahyangan* tersebut.

Ketentuan *krama* lebih lanjut diatur dalam *awig-awig* setiap *desa pakraman*. Pasal 4 sampai dengan Pasal 10 *awig-awig Desa Pakraman Bukih* contohnya, mengatur bahwa yang tinggal di *Desa Pakraman Bukih* adalah *Krama* dan *Tamiu* (penduduk pendatang). *Krama* terdiri dari: a) *Krama Ngarep*, b) *Krama Batan Paha*, c) *Krama Tapukan*, d) *Bala Angkep*, dan e) *Sekaa Teruna*.

c. Aspek *Palemahan*

Aspek *Palemahan* dari *desa pakraman* merupakan bumi atau ruang sebagai unsur mutlak dari lingkungan dengan segala sumberdayanya. *Palemahan* dapat menyangkut ruang atau tanah (bentuk, luasan, struktur dan jenis, status), sumberdaya air, hewan, tumbuhan dan kondisi lingkungannya, merupakan wilayah desa berupa *tanah druwe* desa dan *karang guna kaya*. Kepemilikan tanah yang bernuansa kebiasaan masyarakat di Bali terus menerus, dari masa lalu hingga kini, melahirkan regulasi lokal yang disebut tanah *Druwe desa*. Kata "*Druwe*" atau disebut "*gelah*" bermakna "milik, kepemilikan, hak milik". Keberadaan tanah tersebut dimiliki oleh komunitas masyarakat Bali dengan status hak kolektif. Berdasarkan status dan fungsinya, *Druwe Desa* dapat dikategorikan menjadi: a) Tanah *Pekarangan Desa (PkD)* yaitu tanah yang diperuntukkan untuk bangunan rumah tempat tinggal bagi para warga desa; b) Tanah *Ayahan Desa (AyDs)* yaitu berupa tanah pertanian (tanah basah/tanah kering) yang dibagi-bagikan kepada anggota/warga desa; c) Tanah Pura (*laba* pura dan bangunan pura); dan d) Tanah *Druwe Desa* (arti sempit) yaitu tanah yang dipergunakan untuk kepentingan desa secara bersama-sama seperti kuburan, tanah lapang, balai desa, dll.

Desa Pakraman sebagai salah satu warisan budaya merupakan kekayaan budaya yang mempunyai nilai penting bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan dalam kerangka memupuk kepribadian masyarakat dan bangsa. Sebagai kekayaan warisan budaya yang cenderung semakin terancam, karena perubahan sosial dan kondisi sosial serta ekonomi, sehingga perlu pencegahan dan pengurangan pendegradasian warisan budaya melalui pengelolaan secara proaktif. Hak ulayat merupakan hak kepemilikan bersama (kolektif) atas wilayah sebidang tanah yang digunakan masyarakat secara terus menerus guna mencari nafkah hidup. Demi keberlangsungan tanah *Druwe Desa*, maka pengaturan pemanfaatannya diserahkan kepada *prajuru* adat.

2. Tanah *Druwe Desa* sebagai Sarana Perekat Kesatuan Adat

Tanah merupakan unsur terpenting bagi kehidupan manusia. Manusia dapat hidup dan berkembang karena adanya tanah. Dalam ranah sosial, tanah menjadi faktor utama pendukung kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Tanpa tanah mustahil kesejahteraan dapat dicapai, sehingga konsep kepemilikan tanah menentukan susunan kehidupan suatu Negara. Dalam bidang pertanahan, tanah tidak dipandang sebagai komoditas, tetapi lebih pada pemanfaatan bersama secara lebih adil dalam kegiatan produksi yang hak penguasaannya tetap berada ditangan desa adat. Adanya otonomi daerah maka pemerintah daerah mempunyai peran yang besar dalam penetapan keberadaan masyarakat hukum adat dalam tatanan undang-undang dan peraturan pemerintah. Hal tersebut diartikan sebagai perintah bagi wilayah yang memiliki masyarakat hukum adat yang didalamnya ada hak-hak ulayat, untuk menindaklanjuti

dalam bentuk Perda. Terbitnya Perda *Desa Pakraman*, merupakan sarana memperkuat keberadaan warisan budaya bangsa secara terpadu termasuk tanah *druwe desa*.

a. *Ayahan* dalam tanah *Druwe Desa*, pengejawantahan hak dan kewajiban

Tanah *Druwe Desa* berfungsi keagamaan dapat diamati dari beban kewajiban “*ngayahang*” yang menyertai bagi karma yang mengusahakan *PkD* dan *AyDs*. Beban ini merupakan imbalan atas tanah yang diberikan oleh *Desa Pakraman*. Setiap *krama desa* memiliki kewajiban terhadap *Parahyangan* dan *Palemahan* baik *ayah-ayahan* (kewajiban kerja) atau *pawedalan* (urunan materi). Dengan demikian tanah *Druwe Desa* disamping mengandung hak kepunyaan bersama para *krama* juga mempunyai kewajiban untuk mengelola dan mengatur penguasaan, pemeliharaan, dan penggunaannya.

b. Tanah *Druwe Desa* sebagai Sarana Hidup *Krama*

Desa Pakraman bertanggung jawab menjamin kelangsungan hidup dan kebutuhan warga (*krama*), baik kebutuhan sosial atau ekonomi. Tanah *Druwe Desa* berfungsi sosial berarti bahwa tanah ini, selain digunakan secara pribadi, juga bermanfaat untuk masyarakat. Fungsi sosial tanah *druwe desa* terlihat dari pemanfaatannya untuk sekolah, puskesmas, lapangan dan sebagainya. Tanah adat bukan hanya diperuntukkan untuk pendukung utama kehidupan dan penghidupan generasi saat ini, tetapi juga sebagai unsur pendukung penghidupan dari generasi ke generasi selanjutnya.

Krama adat leluasa menggunakan tanah, bukan berarti seluruh tanah yang ada diwilayahnya dapat dibuka dan digunakan. Memang pada tanah *Druwe Desa* inilah diletakkan suatu harapan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga. Namun demikian, dapat saja bagian tanah tertentu dikecualikan atau tidak boleh digunakan karena untuk kepentingan umum atau tanah cadangan, dan lain-lainnya. Tanggung-jawab *prajuru adat* terkait dengan kesejahteraan *krama*, maka pada dasarnya *prajuru adat* tidak diperbolehkan mengasingkan seluruh atau sebagian tanah wilayahnya kepada siapapun. Pernyataan pada “*asasnya*” dimaksud adalah terdapat pengecualiannya dalam hal ini *prajuru adat* berwenang untuk: a) menunjuk hutan-hutan tertentu sebagai hutan cadangan, yang tidak boleh dibuka oleh siapapun; b) menunjuk tanah-tanah tertentu untuk dipakai guna keperluan umum/bersama, seperti untuk tempat pengembalaan, kuburan, lapangan, Pura, dan lain-lainnya.

3. Pengakuan Tanah Milik *Desa Pakraman* melalui Konversi

Sebelum membahas proses pengakuan tanah milik *Desa Pakraman*, penting untuk diketahui apakah status tanah *Druwe Desa* saat ini dan siapa pemiliknya? Menurut Herman Soesangobeng (2012; 327) hak ulayat bukan sejenis hak keperdataan, sehingga tidak dapat dijadikan objek pendaftaran dan hukum adat tidak mengenal konsep hak komunal melainkan hak bersama. Sedang Suwanda (2013; 1), berpendapat bahwa tanah-tanah yang dikuasai masyarakat hukum adat (termasuk tanah *druwe*) dikenal dengan hak ulayat, dan Budi Harsono (1994; 162) menyatakan hak ulayat mempunyai aspek publik dan aspek perdata.

Dalam ajaran agama Hindu masyarakat adat di Bali, pelaksanaan agama dijalankan melalui etika, susila, dan upacara, digunakan sebagai norma yang mengatur kehidupan

bersama masyarakat sehari-hari mencerminkan rasa kepatutan dan keseimbangan (harmoni). Sebagai bentuk warisan budaya, *desa pakraman* mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga*. Setiap *desa pakraman* terdiri dari tiga unsur yang tidak terpisahkan yaitu unsur *Parahyangan*, unsur *Pawongan*, dan unsur *Palemahan*. Hal tersebut juga dapat diketahui dari masih eksisnya hubungan resiprokal antara krama dengan tanah *druwe desa* dalam wujud hak pemanfaatan tanah *druwe* sebagai sarana kehidupan krama, dan kepatuhan krama dalam melaksanakan kewajiban *ngayahan* (lihat bahasan pada huruf B di atas). Hak-hak atas tanah pada masyarakat hukum adat di Bali dapat dilihat dari (a) Penggolongan tanah-tanah milik *desa pakraman* dan milik individu, dilihat dari subjek yang menguasainya; (b) Fungsinya; dan (c) Karakternya. Tanah *Druwe Desa* yang dimaksud adalah tanah yang tidak boleh dijual oleh siapapun, karena milik seluruh krama (komunitas adat). Kepemilikan tidak dapat diganggu gugat tanpa seijin prajuru adat. Tugas prajuru adat adalah menegakkan ketentuan adat, mengatur pemakaiannya, peruntukan tanah, dan tata cara sosial kemasyarakatan.

Dengan demikian bahwa: a) masih adanya (langgengnya) penguasaan atas tanah pada masyarakat *desa pakraman*; dan b) masih dimilikinya *bendesa adat* (dan *prajuru adat*) sebagai orang yang mengemban tugas untuk memberikan pengaturan dalam kehidupan sehari-hari serta memberikan pengaturan terhadap hak penguasaan, pemilikan atas tanah, maupun aturan dalam kehidupan sehari-hari, serta c) masih adanya masyarakat *desa pakraman* sebagai *krama* adat, maka hal ini telah memenuhi kriteria keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya sebagaimana yang ditentukan dalam UUPA. Keberadaan masyarakat hukum adat (dalam hal ini *desa pakraman*) di Bali sudah difatwakan dalam UUD 1945, sehingga hak-hak atas tanahnya pun sudah diakui sah. Tanah *Druwe Desa* bagi krama adat berfungsi sebagai tempat tinggal, tempat mencari makan dan sebagai tempat mempertahankan eksistensi komunalnya (*desa pakraman*). Jika dikaitkan dengan pasal 58 UUPA mengakui hak ulayat dan hak-hak lain yang sejenis asal tidak bertentangan dan selama belum diatur khusus, maka apa yang menjadi petunjuk dalam Pasal 3 UUPA yaitu, “bahwa hak ulayat itu masih merupakan kenyataan hidup”, berarti dapat dikatakan bahwa tanah ulayat tersebut masih berfungsi dan masih dipatuhi oleh masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat hukum adat (*desa pakraman*) termasuk hak-hak atas tanah *Druwe Desa*, hanya perlu dibawa ke dalam pengaruh hukum nasional. Hak kepunyaan bersama masyarakat adat inilah yang sebagian diserahkan penggarapannya kepada *krama*.

Berdasarkan argumentasi tersebut, peneliti yakin bahwa tanah *Druwe Desa* merupakan hak ulayat yang sudah terindividualisasi, tidak dimaksudkan menjadi milik krama secara perorangan, namun menjadi milik *desa pakraman*. Oleh karena itu, hak milik *desa pakraman* ini (termasuk hak penguasaan oleh krama di atasnya) dapat didaftarkan dalam sistem pendaftaran hak sebagaimana ketentuan Pasal 29 PP No. 24 Tahun 1997 melalui konversi hak-hak lama atas tanah.

Dengan demikian tanah *druwe desa* merupakan hak komunal masyarakat hukum adat, yang meskipun telah dikonversi menjadi hak milik tidak menyebabkan sifat-sifat hak ulayatnya hilang, tetapi tetap melekat pada hak milik. Tanah hak milik hasil konversi *druwe desa* tetap

merupakan hak komunal. Pemberian status hak milik ini salah satunya bertujuan untuk mencegah beralihnya tanah adat ini kepada perseorangan karena bagaimanapun masyarakat hukum adat memiliki hak yang lebih besar terhadap tanah yang berada dalam wilayah desa adat tersebut.

Konversi hak-hak lama menjadi hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA dipengaruhi dua faktor: *Pertama* faktor isi dan wewenang pemegang hak, yaitu jika isi hak dan wewenang pemegang hak sebagaimana atau mirip hak milik maka dikonversi sebagai hak milik, sedangkan apabila isi hak dan kewenangannya mirip dengan hak pakai maka akan dikonversi menjadi hak pakai. *Kedua* adalah faktor subjek haknya, yaitu terhadap tanah-tanah yang mirip hak milik, dapat dikonversi menjadi hak milik jika subyek haknya memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 UUPA, dan menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan (tergantung penggunaan tanahnya), jika subyeknya tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak milik.

Subyek hak atas tanah merupakan orang (manusia) atau badan hukum yang dapat memperoleh sesuatu hak atas tanah, sehingga namanya dapat dicantumkan dalam buku tanah (sertipikat). Manusia (*nutuurlijke persoon*) menurut hukum, adalah tiap-tiap seorang manusia sudah menjadi subyek hukum secara kodrati atau secara alami. Sedangkan Badan Hukum (*recht persoon*) adalah suatu badan yang terdiri dari kumpulan orang yang diberi status "*persoon*" oleh hukum sehingga mempunyai hak dan kewajiban. Badan hukum dibedakan dalam dua bentuk, yakni badan hukum publik, misalnya lembaga Pemerintahan dan badan hukum privat misalnya perseroan terbatas, yayasan atau koperasi.

a. Pura, Badan Keagamaan sebagai Subyek Hak Milik

Pasal 49 UUPA menyatakan bahwa "Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial". Umumnya Pura dimaknai sebagai badan hukum publik, yang menurut ketentuan badan hukum publik hanya mempunyai hak untuk menguasai dan mengatur atas tanah tersebut, namun berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK. 556/DJA/1986, Pura merupakan badan keagamaan (Hindu) yang dapat mempunyai (sebagai subyek) hak milik atas tanah. Hanya saja perlu dicermati bahwa kepemilikan tanah Pura itu bervariasi yaitu dimiliki oleh *desa pakraman*, atau oleh umat Hindu, atau kelompok clan tertentu (lihat bahasan huruf A angka 1 di atas), akan terkait dengan pencantuman nama subyek hak dalam pendaftarannya.

b. *Desa Pakraman* Penyandang Hak Kepemilikan Bersama

Desa pakraman berwenang melakukan perbuatan hukum baik dalam mengatur dan menetapkan keputusan desa, memiliki kekayaan, harta dan bangunan serta dapat menggugat dan digugat di muka pengadilan. *Desa pakraman* memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa seperti tanah *Druwe Desa* dan pengurus yang dinamakan *prajuru adat*. Tanah-tanah yang dilekati dengan hak-hak adat disebut tanah *druwe* (*druwe* bermakna "milik, kepemilikan, hak milik"), dalam hal ini dimiliki oleh komunitas tertentu dengan status hak kolektif.

Kepemilikan atas tanah secara kolektif ini telah dikonversi menjadi hak milik berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi Pasal II ayat (1) UUPA, yang dalam pendaftarannya perlu penegasan oleh otoritas pertanahan mengenai siapa pemiliknya. Ketentuan konversi UUPA, berfungsi hanya mengatur proses atau prosedur perubahan status hak lama (tanah *Druwe Desa*) untuk dikukuhkan kedudukan hukumnya menjadi Hak Milik tersebut Pasal 20 ayat (1) UUPA. Perubahan mana, baru berlaku efektif, setelah melalui proses dan prosedur administrasi pertanahan tertentu serta pembukuan Hak Milik dimaksud. Dalam hal ini, ketentuan konversi UUPA sama sekali tidak menyebut dan mengatur masalah perubahan kedudukan hukum ataupun penggantian nama masyarakat hukum sebagai persekutuan hukum adat. Persekutuan hukum adat di Bali yang disebut *Desa Pakraman*, tidak diganti dan tetap mengurus dan mengatur urusan adat dan keagamaan (Hindu) sementara Desa Dinas mengurus urusan pemerintahan negara pada kesatuan administrasi desa.

Hakekat ketentuan konversi dalam UUPA, adalah merubah dan menggantikan status hak adat (termasuk tanah *Druwe Desa*) yang ada sebelum berlakunya UUPA menjadi status Hak Milik. Tanah *Druwe Desa* menurut peneliti termasuk hak lama yang kepemilikan (keperdataan) oleh masyarakat adat secara kolektif, dalam hal ini *desa pakraman*. Oleh karena *desa pakraman*, saat UUPA terbit belum ditunjuk sebagai subyek hak milik sehingga pendaftarannya belum dapat dilakukan segera (tertunda), dan baru dapat dilakukan pendaftaran setelah kelompok masyarakat adat ini diakui sebagai subyek hak (milik). Pengakuan kelompok masyarakat adat sebagai subyek hak (milik) selain melalui lembaga Pura (lihat bahasan angka 1 di atas) dan melalui lembaga Desa Pakraman, berdasarkan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai subyek Hak Kepemilikan Bersama (komunal) atas Tanah.

H. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan antara lain:

1. Pelaksanaan pensertipikatan tanah-tanah *druwe desa* melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Bangli tetap diarahkan agar dapat memberikan jaminan kepastian hukum Hak Milik oleh *Desa Pakraman*, yang tahapannya diawali dengan kegiatan persiapan lokasi, panitia dan penyuluhan dilanjutkan dengan pengumpulan dan pengolahan data fisik dan data yuridis. Pembukuan dan penerbitan sertipikat hak milik melalui konversi dilakukan setelah ada: a) penegasan Pura sebagai subyek Hak Milik; dan b) Penunjukan *Desa Pakraman* di Provinsi Bali sebagai subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah. Berdasarkan penunjukan Pura dan Desa Pakraman dimaksud, Ketua Panitia Ajudikasi PTSL menetapkan konversi tanah *Druwe Desa* menjadi hak milik Desa Pakraman, yang secara formal dengan mencatat keputusan pengakuan haknya pada pada Ruang VI Daftar Isian 201. Hanya saja dalam rangka akselerasi pelaksanaan PTSL ternyata: a) mengutamakan proses kategori 1 (potensi sertipikat); b) dalam penulisan subyek hak milik dalam buku tanah masih bervariasi; dan c) pembukuannya berdasarkan pada satuan bidang-bidang penggarapan tanah oleh masing-masing *krama* baik terhadap tanah *pekarangan desa* maupun tanah *ayahan desa*.

2. Warisan budaya memiliki adat dan budaya bersifat unik dan khusus diakui dan dilindungi dalam beberapa piagam internasional, tingkat nasional dan lokal, merupakan instrumen yang mengakui dan menghormati eksistensi tanah-tanah ulayat sebagai salah satu warisan budaya di Indonesia, namun pengaturannya belum terkonsep secara sistematis. Awalnya mekanisme pengakuan tanah ulayat melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999, terakhir diganti dengan Keputusan Menteri ATR/KBPN No. 10 Tahun 2016, namun kebijakan ini belum operasional dapat digunakan oleh otoritas pertanahan dalam memproses pengadministrasian kepemilikan tanah-tanah ulayat.
3. Tanah *Druwe Desa* merupakan warisan budaya yang berwujud yaitu bidang tanah, sekaligus sebagai bagian dari sebuah institusi sosial yaitu *desa pakraman* yang terdiri dari aspek *parhyangan*, aspek *pawongan* dan aspek *palemahan* sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Agar kelembagaan *desa pakraman* dapat tetap berlangsung (*ajeg*), maka kepemilikan tanah *Druwe Desa* dilakukan oleh *Desa Pakraman* secara komunal, sedangkan penguasaan dan pemanfaatan sebagian tanah *Druwe Desa* dapat diberikan kepada para *krama* sesuai dengan maksud, tujuan dan peruntukan tanahnya dengan kewajiban *ngayah* sesuai *awig-awig* masing-masing *desa pakraman*.

Berbeda dengan tanah ulayat pada umumnya, tanah *Druwe Desa Pakraman* di Bali yang dipersamakan dengan hak ulayat, ternyata sudah dikonversi menjadi hak milik berdasarkan Pasal II Ketentuan-Ketentuan UUPA, karena UUPA memaknai tanah *Druwe Desa* dimaksud telah memenuhi kriteria keberadaan masyarakat adatnya serta isi hak dan wewenang pemegang haknya sebagaimana atau mirip hak milik, namun pendaftaran haknya baru dapat dilakukan setelah ada penegasan subyek haknya oleh Menteri tersebut angka 1 di atas, sehingga kepemilikan oleh *desa pakraman* serta penguasaan tanah oleh *krama* semakin terlindungi secara hukum.

I. Saran-Saran

Dalam rangka akselerasi pendaftaran tanah (melalui PTSL) khususnya untuk tanah-tanah *Druwe Desa* perlu suatu terobosan (dibuat peraturan perundangan) yang mengatur antara lain

1. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali perlu membuat petunjuk teknis tentang tata cara pembukuan hak atas tanah *Druwe Desa Pakraman* agar terdapat keseragaman penulisan pemegang (subyek) hak dalam sertipikat tanah Hak Milik.
2. Penerbitan sertipikat Hak Milik *Desa Pakraman* oleh kantor pertanahan sebaiknya dilakukan per-bidang kepemilikan (bukan per-bidang penguasaan oleh *krama*) sebagai induknya, selanjutnya terhadap penguasaan tanah oleh *krama* dapat diberikan Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik *Desa Pakraman*.
3. Otoritas pertanahan perlu membuat kebijakan pensertipikatan tanah-tanah *Druwe Desa* atau tanah ulayat lainnya, yang memungkinkan penerbitan sertipikat (hak milik) induk sekaligus sertipikat hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas hak milik induk, tanpa menggunakan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.
4. Pensertipikatan tanah *Druwe Desa pakraman* ini dapat dipakai sebagai sumber informasi dalam upaya pengakuan tanah-tanah ulayat lainnya di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Chandra, S 2005, *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah, Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- Harsono, B 1999, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan ke-8, Djambatan, Jakarta.
- Lubis, Moh. Y & Abd. Rahim Lubis 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung.
- Parlindungan, A.P 1990, *Komentaris atas UUPA*, Penerbit Alumni, Bandung.
- _____. 1990, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung.
- _____. 1994, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung, Mandar Maju.
- Soesangobeng, H 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta.
- Soerodjo, I 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola Offset, Jakarta.
- Sutedi, Adrian 2006, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, BP Cipta Jaya, Jakarta.
- Urip, S 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta.
- Wahid, M 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu secara Normatif dan Sosiologis*, Republika, Jakarta.

Peraturan Perundangan:

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Kepala BPN RI No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu;
- Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
- Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI No. 18 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;
- Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No.10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu;
- Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa *Pakraman* di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah;
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*, jo. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang *Desa Pakraman*.

STRATEGI PERCEPATAN PENATAAN PENGUASAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN UNTUK REFORMA AGRARIA DI KABUPATEN BENGKAYANG KALIMANTAN BARAT

Sutaryono, Deris T. Gumelar

A. *Pendahuluan*

Secara nasional, data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) menunjukkan 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). Masuknya atau dimasukkannya wilayah desa ke dalam kawasan hutan berimplikasi pada penguasaan tanah di kawasan hutan menjadi beragam. Berbagai bentuk penguasaan tanah di kawasan hutan yang sudah teridentifikasi 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 kawasan hutan yang sudah berupa desa dengan penguasaan tanah beragam tersebut rentan terjadinya konflik, baik konflik penguasaan tanah maupun konflik penggunaan tanah. Seturut dengan hal tersebut, Sutaryono (2008) menemukan bahwa konflik dan perlawanan masyarakat di sekitar hutan terhadap pengelolaan sumberdaya hutan yang dimonopoli oleh negara (Perum Perutani dan Inhutani) serta korporasi yang memiliki Hak Pengusahaan Hutan (HPH) intensitasnya semakin meningkat dan sulit untuk diselesaikan.

Salah satu agenda strategis yang sedang didorong dan dilakukan oleh pemerintah saat ini terkait dengan upaya penyelesaian konflik sekaligus dengan penataan penguasaan tanah adalah agenda Reforma Agraria (RA). RA dimaknai sebagai *landreform plus access reform* (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.

Dalam konteks pemerintahan saat ini agenda reforma agraria, diterjemahkan dalam dua agenda besar, yakni redistribusi tanah dan legalisasi asset tanah. Namun demikian, agenda redistribusi tanah inilah yang merupakan agenda utama reforma agraria. Namun demikian, 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).

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 hal 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.

Bahkan target redistribusi tanah pada RPJMN 2014 – 2019 sebesar 4,5 juta hektar, 4,1 juta hektar di antaranya berasal dari kawasan hutan. Hal ini menunjukkan bahwa TORA dari pelepasan kawasan hutan adalah sangat potensial dan perlu segera direalisasikan. Mengingat, ribuan wilayah desa yang berada dalam kawasan hutan akan segera terlepas dari kawasan hutan sekaligus konflik dan potensi konflik yang mengiringinya dapat dikurangi, bahkan diselesaikan.

Penelitian ini mencoba menggali: (1) bagaimana tipologi penguasaan tanah dan permasalahan apa saja yang muncul dalam kawasan hutan di lokasi penelitian; (2) alternatif penyelesaian permasalahan penguasaan tanah dalam kawasan hutan berdasarkan Perpres Nomor 88 Tahun 2017 tentang PPTKH; dan (3) bagaimana model percepatan penataan penguasaan tanah di kawasan hutan dalam rangka Reforma Agraria.

B. *Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria pada Kawasan Hutan*

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 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).

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 dengan hutan negara. Sementara itu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa berdasarkan statusnya, hutan terdiri dari hutan negara dan hutan hak. 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.

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).

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).

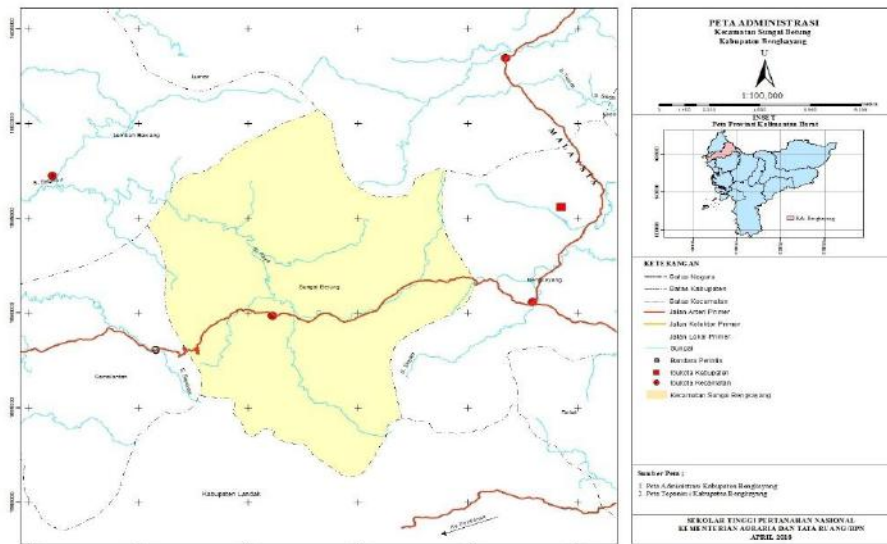
Pemerintahan saat ini telah mengagendakan reforma agraria, sebagaimana tercantum dalam RPJMN Tahun 2014–2019. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat pemerintah akan melaksanakan penyediaan tanah objek reforma agraria sekurang-kurangnya 9 juta ha, yang terdiri dari 4,5 juta ha berasal dari legalisasi 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.

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) *resettlemet*. 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.

C. Tipologi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan di Kabupaten Bengkayang

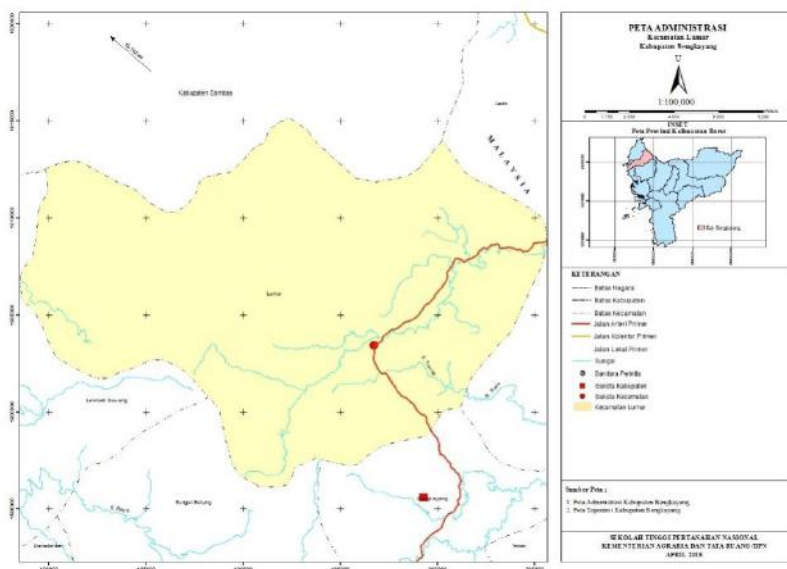
Penelitian dilaksanakan pada kawasan hutan di 2 (dua) desa di wilayah Kabupaten Bengkayang, yakni Desa Suka Bangun Kecamatan Sungai Betung dan Desa Tiga Berkat Kecamatan Lumar. Pemilihan lokasi didasarkan atas pertimbangan berikut:

- 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.



Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Bengkayang, 2017.

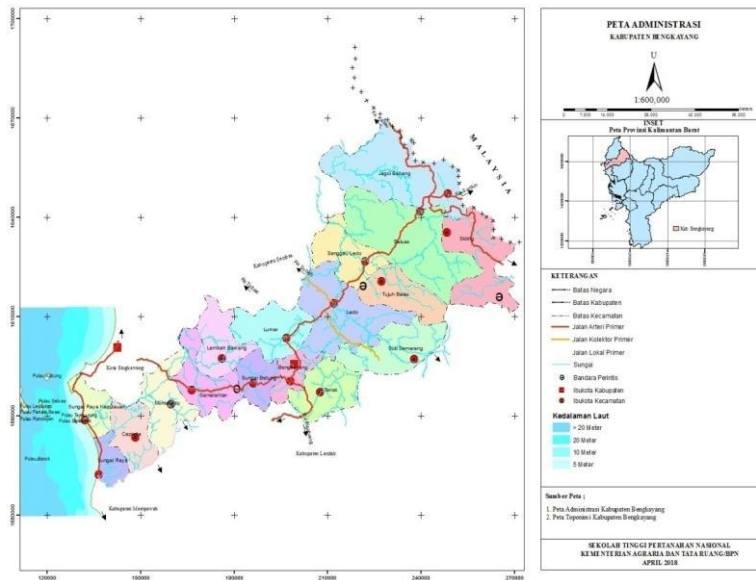
Gambar 1. Peta Lokasi Penelitian Desa Suka Bangun Kecamatan Sungai Betung



Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Bengkayang, 2017.

Gambar 2. Lokasi Penelitian Desa Tiga Berkat Kecamatan Lumar.

Penggunaan tanah di Kabupaten Bengkayang sebagian besar adalah untuk pertanian baik itu sawah atau perkebunan. Lahan sawah yang ada di Kabupaten Bengkayang pada tahun 2015 masih bergantung pada pengairan tadah hujan, yang mencapai luas 21.145 hektar. Sedangkan lahan kering di yang tercatat pada tahun 2015 adalah perkebunan seluas 142.835 hektar, hutan rakyat sebesar 63.264 hektar, dan sementara tidak diusahakan sebesar 41.105 hektar



Gambar 3. Peta Administrasi Kabupaten Bengkayang

Berdasarkan Inver yang dilakukan, terdapat 3 klasifikasi kawasan dalam hutan yang dikuasai dan dimanfaatkan masyarakat yang diinventarisasi dan diverifikasi, yakni: (1) lahan garapan berupa sawah dan tambak masyarakat; (2) permukiman, fasilitas sosial dan fasilitas umum; serta (3) pertanian lahan kering yang menjadi mata pencaharian masyarakat.

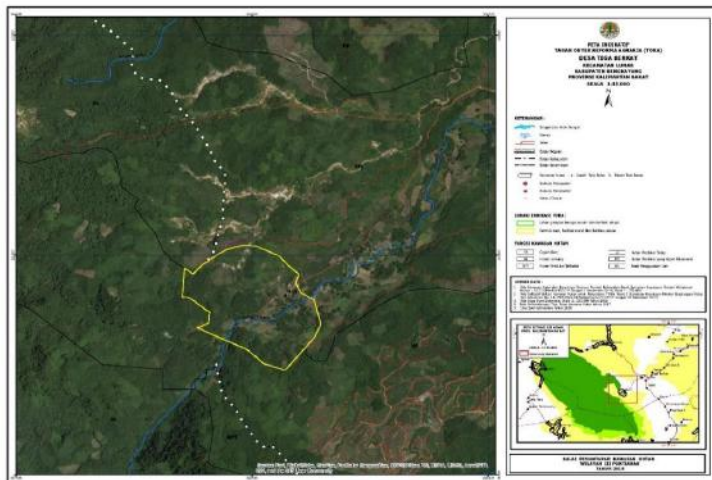
Hasil Inver yang dilakukan oleh Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah Kalimantan Barat, menunjukkan bahwa tanah-tanah yang dikuasai masyarakat baik untuk lahan garapan maupun fasilitas umum dan fasilitas sosial seluas 5,468.64 hektar. Apabila dibandingkan dengan kondisi sebenarnya dan hasil wawancara dengan beberapa Kepala Desa, jauh lebih kecil. Ada 3 Kepala Desa yang diwawancarai, yakni Desa Tiga Berkat dan Desa Belimbing di Kecamatan Lumar dan Desa Suka Bangun di Kecamatan Sungai Betung. Sebagai contoh, areal hasil inver di Desa Suka Bangun terdiri dua spot wilayah, padahal kondisi eksisting menunjukkan bahwa seluruh wilayah Desa Suka Bangun berada dalam kawasan hutan. Kedua spot wilayah tersebut berada di Dusun Sengkabang seluas 289 hektar yang berupa permukiman, lahan pertanian, fasum dan fasos serta lokasi cetak sawah seluas 50 hektar. Spot yang kedua berada di wilayah Dusun Sebawak yang mempunyai luas sekitar 161 hektar berupa lahan pertanian dan kebun. Peta Indikatif TORA yang dihasilkan oleh BPKH pada Desa Tiga Berkat dan Desa Suka Bangun.

D. Sejarah Penguasaan Tanah Kawasan Hutan

Pengaturan dan klaim Negara atas kawasan hutan di Kalimantan Barat berlangsung dinamis dan beberapa kali mengalami perubahan, baik ketentuan maupun keluasannya. Pada awalnya

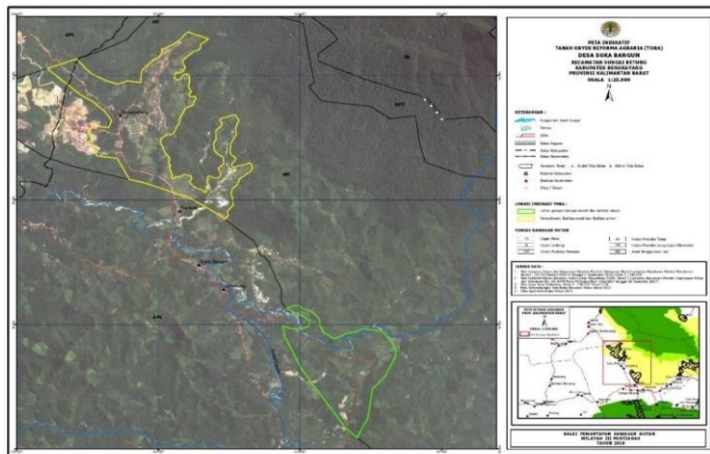
luasan kawasan hutan ditetapkan melalui Tata Guna Hutan Kesepakatan pada tahun 1982 dengan luasan 9.204.375 hektar (SK Menteri Kehutanan Nomor 757 Tahun 1982). Pada tahun 2000 diubah melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 259 Tahun 2000, luas kawasan hutan di Kalimantan Barat menjadi 9.178.760 hektar. Pada tahun 2013 mengalami perubahan yang cukup *significant*. Melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 936 Tahun 2013, luas kawasan hutan turun menjadi 8.355.597 hektar. Luas kawasan hutan di Kalimantan Barat saat ini sebesar 8.389.600 hektar diatur melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 733 Tahun 2014.

Temuan Safitri (2014) yang mengidentifikasi bentuk penguasaan tanah di kawasan hutan oleh: (a) masyarakat hukum adat; (b) desa; (c) perorangan baik dengan alas hak atau tidak ada alas hak; (d) badan hukum; (e) badan sosial; serta (f) penguasaan oleh institusi pemerintahan; terkonfirmasi di daerah penelitian.



Sumber: BPKH, 2018.

Gambar 4. Peta Indikatif Alokasi TORA di Kawasan Hutan Desa Tiga Berkat



Sumber: BPKH, 2018

Gambar 5. Peta Indikatif Alokasi TORA di Kawasan Hutan Desa Suka Bangun

Berdasarkan survey dan wawancara di 2 (dua) desa studi di Kabupaten Bengkayang, ditemukan bahwa penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan hutan sudah dilakukan sejak tahun 1960-an. Sebagian besar berasal dari daerah setempat yang mengaku sebagai transmigran lokal dan sebagian yang lain berasal dari program transmigrasi. Penguasaan tanah oleh masyarakat tersebut dapat dibuktikan oleh alas hak yang berupa Surat Keterangan yang ditanda tangani oleh Kepala Desa setempat.

Surat keterangan yang diterbitkan Kepala Banoa (Pemerintah Desa) pada tanggal 29 Mei 1962 tersebut menunjukkan bukti bahwa penguasaan tanah telah ada sejak lama sebelum terbitnya Kebijakan Batas Kawasan Hutan oleh Kementerian Kehutanan, baik versi Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) maupun SK Penunjukan Batas Kawasan Hutan. Oleh karena itu, pada dasarnya bidang-bidang tanah yang sudah memiliki surat keterangan tersebut sudah dapat dikategorikan sebagai tanah adat, bukan tanah Negara lagi. Artinya, tanah-tanah tersebut sudah selanjutnya dilepaskan dari kawasan hutan.

Penguasaan Tanah di lokasi yang teridentifikasi sebagai TORA di Desa Suka Bangun secara keseluruhan dikuasai oleh masyarakat sejak lama. Hal tersebut ditandai dengan adanya lokasi permukiman di lokasi TORA baik itu perumahan, tempat ibadah, fasilitas umum seperti lapangan bola dan Sekolah Dasar. Penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk berbagai kebutuhan pada kawasan permukiman tersebut juga ditunjang oleh adanya pemerintah desa definitif yang memiliki keabsahan secara administratif dan yuridis.

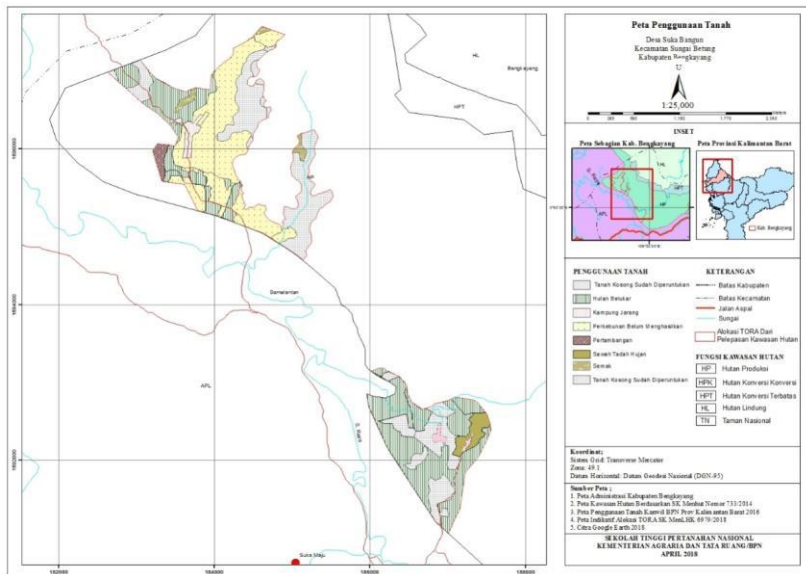
Di samping penggunaan untuk permukiman, pada lokasi yang terinventarisasi sebagai TORA di Desa Suka Bangun juga telah terdapat sebuah Sekolah Dasar Mini yakni sebuah sekolah yang menampung siswa di daerah tersebut untuk memfasilitasi masyarakat yang letak permukimannya jauh dengan Sekolah Dasar pada umumnya. Penguasaan Sekolah Dasar Mini tersebut dikuasai oleh pemerintah daerah.

Penguasaan tanah lainnya di lokasi TORA adalah oleh masyarakat untuk tempat peribadatan, yakni tempat ibadah gereja. Secara keseluruhan terdapat tujuh gereja dilokasi TORA Suka Bangun. Penguasaan tempat peribadatan yang berada pada Desa Suka Bangun atau khususnya yang terletak pada lokasi TORA adalah oleh badan sosial atau yayasan. Berikut merupakan kenampakan bangunan gereja yang berada pada lokasi penelitian.

Pemanfaatan tanah selain untuk permukiman, fasilitas umum dan fasilitas social pada lokasi yang teridentifikasi ke dalam TORA di Desa Suka Bangun adalah untuk perkebunan. Perkebunan tersebut merupakan perkebunan rakyat yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat untuk tanaman kelapa sawit maupun tanaman sahang. Walaupun data dari Neraca Penatagunaan Tanah Kabupaten Bengkayang luas untuk perkebunan rakyat ini tidak terlalu besar akan tetapi secara eksisting berdasarkan identifikasi lapangan dan interpretasi citra satelit, luas untuk pemanfaatan perkebunan itu sangatlah signifikan pada lokasi TORA Desa Suka Bangun. Hasil observasi tersebut dituangkan dalam peta penggunaan tanah (Gambar 6).

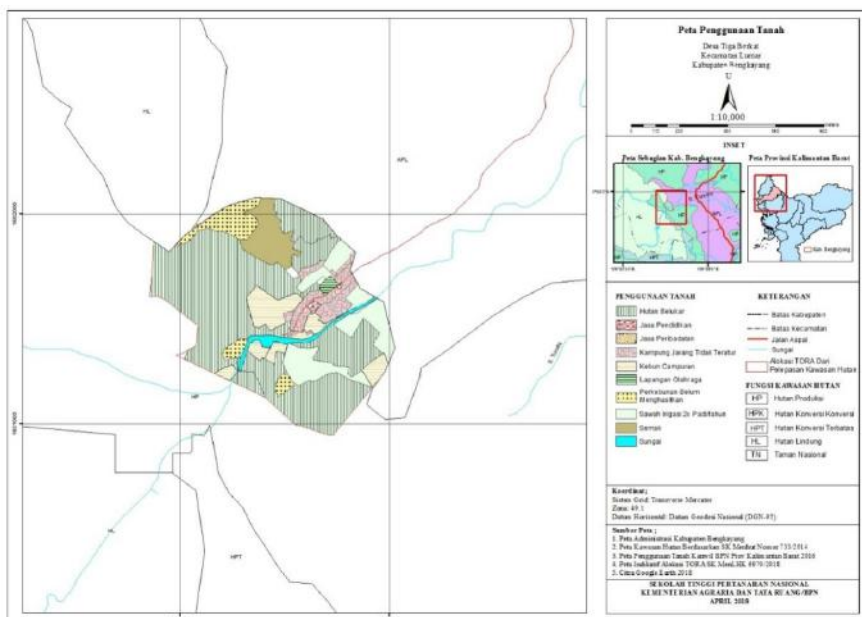
Berbeda dengan Desa Suka Bangun, Desa Tiga Berkat diberikan alokasi untuk Tanah Objek Reforma Agraria berdasarkan Keputusan Menteri LHK tahun 2018 seluas 83 ha. Lokasi TORA berada di Dusun Madi, yang mana dusun tersebut secara keseluruhan masuk didalam kawasan hutan. Secara faktual, kondisi dilapangan merupakan wilayah permukiman, dan menurut Kepala Desa Tiga Berkat

wilayah tersebut disebut sebagai permukiman lama yang telah dihuni oleh masyarakat secara turun temurun. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya bukti kepemilikan tanah yang telah ada sejak tahun 1962.



Gambar 6. Peta Penggunaan Tanah Pada Alokasi Kawasan Hutan Untuk TORA Desa Suka Bangun

Penguasaan di Dusun Madi Desa Tiga Berkat terdiri dari penguasaan secara perorangan baik itu untuk peruntukan tempat tinggal maupun pertanian atau perkebunan. Adapun penguasaan lain berupa fasilitas sosial dan fasilitas umum yang berbentuk tempat peribadatan berupa gereja yang dikuasai oleh badan sosial atau yayasan keagamaan dan lapangan sepak bola serta lembaga pendidikan berupa Sekolah Dasar 06 Madi yang dikuasai oleh pemerintah daerah dan pemerintah desa. Pada Peta Penggunaan Tanah dibawah ini digambarkan penggunaan tanah pada aloksai kawasan hutan untuk TORA ada Desa Tiga Berkat.



Gambar 7. Peta Penggunaan Tanah Pada Alokasi Kawasan Hutan Untuk TORA Desa Suka Bangun

Berdasarkan kondisi di atas, tipologi penguasaan tanah pada kawasan hutan yang teridentifikasi sebagai TORA di desa lokasi penelitian sebagaimana terlihat pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Tipologi Penguasaan Tanah Di Lokasi TORA

No	Subyek Yang Menguasai	Pemanfaatan Tanah
1.	Masyarakat	1. Tempat Tinggal 2. Perkebunan Rakyat 3. Kebun Campuran
2.	Badan Sosial	1. Gereja
3.	Pemerintah Daerah/Desa	1. Sekolah Dasar Mini 2. Sekolah Dasar Negeri 3. Lapangan/Fasilitas Umum
4	Negara	1. Hutan 2. Perairan (sungai)

E. Permasalahan Penguasaan Tanah di Kawasan Hutan

Berbagai permasalahan muncul dalam hubungannya dengan penguasaan tanah pada kawasan hutan yang teridentifikasi sebagai TORA. Sebagian besar penguasaan oleh masyarakat sudah berlangsung turun temurun, baik yang berasal dari masyarakat setempat (migran lokal) maupun masyarakat pendatang. Observasi di dua desa studi menunjukkan adanya variasi permasalahan yang berbeda, yang berkisar pada permasalahan yuridis, permasalahan fisik dan permasalahan sosial ekonomi.

1. Permasalahan Yuridis

Permasalahan yuridis yang paling dirasakan adalah ketidakpastian penguasaan tanah oleh masyarakat. Bahkan kasus di Desa Belimbing Kecamatan Lumar (bersebelahan dengan Desa Tiga Berkat) menunjukkan ketidakjelasan proses administrasi pertanahan. Pada tahun 2019, ada proyek Prona di Desa Belimbing. Pada dasarnya animo masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya cukup tinggi, utamanya untuk bidang-bidang tanah yang dikuasai masyarakat, baik yang digunakan untuk permukiman maupun untuk pertanian/kebun masih berada dalam kawasan hutan. Animo yang cukup tinggi tersebut diwujudkan dalam bentuk upaya ikut serta dalam Prona maupun pendaftaran tanah secara sporadis. Pada pelaksanaan Prona, seluruh proses sudah selesai, bahkan tinggal mencetak sertipikat. Setelah diteliti kembali, ternyata terdapat 20 bidang/berkas yang dinyatakan berada dalam kawasan hutan. Akhirnya berkas-berkas tersebut dikembalikan dan tidak diproses pendaftaran tanahnya.

Permasalahan hukum yang lain terkait pada ketidakjelasan batas kawasan hutan, utamanya hutan dengan status Hutan Lindung (HL). Masyarakat yang tidak tau batas wilayahnya, mengelola dan menguasai sebagian lahan yang ternyata adalah HL. Akibatnya warga tersebut ditangkap dan berurusan dengan pihak kepolisian. Beberapa kasus seperti ini terjadi di wilayah Desa Suka Bangun.

2. Permasalahan Fisik

Beberapa permasalahan fisik yang ditemukan di lapangan antara lain: (a) tidak ditemukannya tanda batas kawasan hutan dengan area penggunaan lain (APL); (b) luasan yang teridentifikasi sebagai Peta Indikatif TORA terlalu kecil dibanding luasan kawasan hutan yang sudah dikuasai oleh masyarakat, lembaga keagamaan, pemerintah desa, maupun pemerintah daerah; dan (c) Sebagian besar kenampakan fisiknya sudah berupa permukiman.

3. Permasalahan Sosial Ekonomi

Permasalahan sosial ekonomi yang berhubungan dengan penguasaan tanah pada kawasan hutan antara lain: (a) keterbatasan sarana dan prasarana, baik jalan, gedung sekolah maupun pelayanan kesehatan; (b) rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat yang ditunjukkan oleh bentuk hunian yang dimiliki; (c) ketidakpercayaan kepada pemerintah terkait penyelesaian masalah penguasaan tanah di kawasan hutan, yang ditunjukkan oleh beberapa kali aksi demo masyarakat di sekitar hutan kepada pemerintah daerah.

4. Permasalahan Kelembagaan dan Sumberdaya Manusia

Beberapa permasalahan kelembagaan dan SDM yang teridentifikasi, baik pada level lokal, regional maupun nasional antara lain: (a) warga masyarakat dan pemerintah desa belum memiliki kelembagaan yang menangani PPTKH termasuk SDM yang bertanggungjawab; (b) institusi pemerintah kabupaten yang menjadi *leading sector* PPTKH tidak jelas dan Gugus Tugas Reforma Agraria Tingkat Kabupaten belum terbentuk; (c) pada level provinsi, Tim Inver yang dibentuk oleh Gubernur dan Gugus Tugas Reforma Agraria yang juga dibentuk oleh Gubernur, belum menunjukkan sinergisme dan hubungan yang jelas; (d) pada level pusat, Kementerian LHK dan ATR/BPN belum seirama dalam menjalankan agenda Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS).

5. Permasalahan Anggaran

Ketidakjelasan kelembagaan yang menangani pada level operasional berakibat pada ketersediaan anggaran. Pada saat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN sudah mengalokasikan anggaran untuk kegiatan redistribusi tanah melalui DIPA Kanwil BPN Provinsi Kalimantan Barat, ternyata institusi yang lain belum tersedia. Padahal secara operasional, kegiatan redistribusi tanah sebagai bentuk reforma agraria merupakan kegiatan akhir dari seluruh rangkaian PPTKH. Bahkan ada penganggaran yang misslink dengan kebijakan, karena ada pada dua institusi yang berbeda. Kanwil BPN Provinsi Kalimantan Barat pada tahun 2018 memiliki anggaran redistribusi tanah sejumlah 71.800 bidang. Namun demikian, pihak KLHK melalui BPKH memprioritaskan pelepasan kawasan hutan yang berupa permukiman, fasilitas umum dan fasilitas sosial.

BPKH, organ KLHK di daerah yang menangani pelaksanaan Inver-pun belum memiliki anggaran yang memadai. Anggaran yang tersedia hanya anggaran sosialisasi Peta Indikatif TORA, yang proses pembuatan petanya juga belum mendapatkan anggaran.

Pada level desa, ada peluang untuk mengalokasikan APB Desa untuk mendukung kegiatan PPTKH. Tetapi pengalokasian anggaran tersebut juga harus disetujui oleh pemerintah kabupaten melalui instansi terkait (Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa ataupun Bagian

Pemerintahan Desa). Sistem dan mekanisme pengalokasian anggaran desa untuk mendukung pelaksanaan PPTKH tersebut juga belum ada.

Pada level masyarakat, kewajiban mengajukan usulan pelepasan kawasan yang harus disertai dengan berbagai persyaratan-pun tidak terlepas dari biaya. Pada saat sosialisasi Peta Indikatif TORA di Kabupaten Bengkayang, muncul keberatan sebagian warga masyarakat terhadap pengenaan biaya yang harus ditanggung.

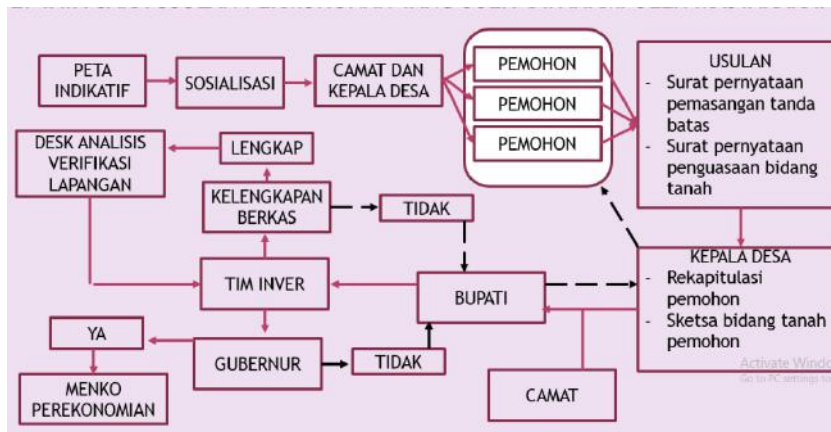
F. Penyelesaian Permasalahan Penguasaan Tanah

Upaya penyelesaian permasalahan penguasaan tanah pada kawasan hutan di Kalimantan Barat melalui skema reforma agraria telah sampai pada penunjukan lokasi TORA melalui 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. Dalam peta indikatif tersebut dialokasikan TORA untuk tujuh kabupaten di Kalimantan Barat, yakni Kabupaten Kubu Raya, Kabupaten Kapuas Hulu, Kabupaten Sanggau, Kabupaten Landak, Kabupaten Ketapang dan Kabupaten Bengkayang. Keputusan Menteri LHK ini bersama dengan diterbitkannya Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 792/DISHUT/2017 tentang Pembentukan Tim Inventarisasi dan Verifikasi (Inver) Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Barat.

Setelah dibentuknya tim inventarisasi dan verifikasi maka pada bulan Februari dan Maret 2018 tim inver melaksanakan sosialisasi mengenai penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan serta mengenai daerah yang dijadikan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA). Kemudian Gubernur Kalimantan Barat membentuk Tim Gugus Tugas Reforma Agraria melalui Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 175/BPN/2018 tanggal 12 Maret 2018 yang ditindaklanjuti oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Barat Nomor 50.1/KEP-61/III/2018 tentang Tim Pelaksana Harian Gugus Tugas Reforma Agraria Provinsi Kalimantan Barat pada tanggal 19 Maret 2018

Luas keseluruhan wilayah yang dialokasikan menjadi TORA berdasarkan Keputusan Menteri LHK adalah seluas 67.551,84 ha yang tersebar di tujuh kabupaten. Kabupaten Bengkayang mendapatkan 5.468, 64 ha kawasan hutan yang dialokasikan untuk TORA. Lokasi TORA tersebut tersebar di 10 Kecamatan dengan 40 Desa diseluruh wilayah Kabupaten Bengkayang.

Proses penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan telah diatur di Peraturan Presiden Nomor 88 tahun 2018, baik terkait pola penyelesaiannya dengan alur penyelesaian yang dimulai dengan pembuatan peta indikatif oleh Kementerian Kehutanan sampai dengan penetapan pola penyelesaian oleh tim inver. Dibawah ini adalah alur penyelesaian penguasaan dalam kawasan hutan berdasarkan Perpres Nomor 88 Tahun 2018.



Sumber: Perpres Nomor 88 Tahun 2017

Gambar 1. Alur Penyelesaian Penguasaan Dalam Kawasan Hutan Berdasarkan

Pada Tanggal 7 Mei 2018 Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi menerbitkan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Selaku Ketua Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pelaksanaan tugas Tim Inverisasi dan verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan. Dalam peraturan ini diatur secara detail bagaimana tugas dari Tim Inver, tata cara permohonan dan tata cara untuk penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan.

Seperti yang telah dijelaskan diatas bahwa tim inver dibentuk oleh keputusan Gubernur dengan diketuai oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi. Tugas dari tim inver diawali dengan melaksanakan sosialisasi mengenai PPTKH disetiap Kabupaten/Kota. Dalam melaksanakan tugasnya tim inver bisa membentuk Tim Pengelola Administrasi Kegiatan PPTKH disetiap Provinsi dan menunjuk Koordinator Regu Pelaksana PTKH dengan Regu Pelaksana PTKH di setiap Kabupaten/Kota melalui keputusan Tim Inver.

Tim Pengelola Administrasi Kegiatan PTKH berasal dari Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH), Dinas Kehutanan dan Kantor Wilayah BPN dengan tugas membantu menelaah kelengkapan berkas permohonan, mencatat dan mendistribusika berkas permohonan kepada Regu Pelaksana PTKH, menyiapkan surat menyurat dan dokumen yang terkait, menyiapkan formulir isian, menyimpan dan mendokumentasikan peta, dan menyiapkan laporan Tim Inver PTKH kepada Gubernur.

Koordinator Regu Pelaksana BPKH mempunyai tugas mengkoordinasikan tugas Regu Pelaksana PTKH dan mengkoordinasikan hasil kegiatan Regu Pelaksana PTKH kepada Tim Inver. Regu Pelaksana PPTKH di setiap Kabupaten/Kota mempunyai ketua regu dari unsur BPKH yang terdiri dari 11 anggota termasuk ketua, anggota dan pengelola administrasi keuangan. Regu pelaksana tersebut mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas pendataan dan penelaahan kronologi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah didalam kawasan hutan. Dan melaksanakan verifikasi lapangan.

Proses dilapangan dalam rangka penyelesaian penguasaan tanah kawasan hutan dimulai dengan pengujian permohonan oleh masyarakat yang telah menguasai tanah didalam kawasan

hutan sesuai dengan persyaratan berdasarkan Perpres Nomor 88 Tahun 2017. Permohonan yang telah dilengkapi oleh masyarakat diserahkan kepada Kepala Desa setempat untuk dimohonkan kepada Tim Inver secara kolektif. Demikian juga dengan penguasaan tanah oleh instansi pemerintah, badan sosial dan masyarakat adat menyerahkan permohonan kepada Tim Inver secara langsung.

Sesuai dengan pedoman Tim Inver yang diterbitkan oleh Kemenko Bidang Perekonomian setiap bidang tanah yang telah dikuasai oleh masyarakat yang termasuk kedalam Peta Indikatif harus dilakukan permohonan langsung kepada Tim Inver, akan tetapi apabila tidak dimohonkan oleh masyarakat maka akan tetap dilakukan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan dengan cara dimohonkan oleh Bupati dengan peruntukan redistribusi tanah dari sumber Tanah Objek Reforma Agraria.

Hal-hal yang bersifat normatif di atas, secara umum sudah diimplementasikan di wilayah Kalimantan Barat, seperti:

1. Pembentukan Tim Inver: SK Gubernur No 792/Dishut/2017;
2. Peningkatan Kapasitas Tenaga Teknis, yakni melalui Pelatihan Hukum Agraria Di Universitas Brawijaya Malang serta Pelatihan Penerbangan dan Pengolahan Data menggunakan Drone;
3. Sosialisasi Tingkat Provinsi
4. Sosialisasi Di 7 Kabupaten:
 - a. Penyampaian Tata Cara Usulan Permohonan
 - b. Menyerahkan Peta Indikatif Tora Per Desa
 - c. Menuntun Pengisian Formulir Usulan Permohonan Dan Pembuatan Sket Bidang Tanah.

Respon terhadap agenda yang dilakukan dalam rangka PPTKH oleh Kepala Desa di lokasi studi, menunjukkan rasa pesimisme. Hampir senada beberapa Kepala Desa menyampaikan bahwa program PPTKH yang informasinya diperoleh saat sosialisasi, sulit dilakukan karena: (a) berat, semua wilayah desa masuk dalam kawasan hutan; (b) persyaratannya terlalu detail; (c) perlu swadaya desa dengan melibatkan RT; (d) desa ada anggaran untuk melibatkan masyarakat dan beli peralatan (GPS), tetapi belum tentu disetujui Bagian Pemda Pemkab Kabupaten Bengkayang; (e) dipersyaratkan ada pakta integritas untuk tidak melakukan pungutan kepada warga masyarakat.

I. Model Percepatan PPTKH

Beberapa catatan penting yang mendapatkan perhatian dan perlu ditindaklanjuti oleh pemangku kepentingan dalam pelaksanaan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) adalah sebagai berikut: (a) RAPS harus menjadi bagian dari penyelesaian masalah dan konflik; (b) RAPS merupakan agenda untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; (c) Perlu segera diterbitkannya petunjuk teknis pelaksanaan oleh Kemenko Perekonomian; (d) Skema pembiayaan bisa didorong dan diupayakan melalui berbagai sumber, baik dari APBD maupun APBDesa dan tidak hanya mengandalkan dari APBN; (e) Koordinasi antar pemangku kepentingan pada semua level harus ditingkatkan; (f) Perlu penyusunan sistem informasi yang mudah dan aman dan dapat diakses oleh masyarakat; (g) Perlu dipastikan kembali bahwa RAPS bukan untuk korporasi, tetapi

untuk masyarakat; (h) Pada dasarnya untuk agenda RAPS, pada level presiden dan para menteri sudah selesai, sehingga tinggal dijalankan oleh institusi yang diberikan kewenangan.

1. Redistribusi Tanah

Redistribusi tanah dikenal sebagai kegiatan membagikan tanah negara kepada masyarakat petani yang belum mempunyai tanah untuk menggarap tanahnya dalam rangka meminimalisir petani gurem dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Program redistribusi tanah di Kalimantan Barat tahun anggaran 2018 adalah sebanyak 71.800 bidang tanah.

Strategi dari penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan untuk tanah garapan dan pertanian adalah dengan program redistribusi tanah. Tanah hasil penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang menjadi objek reforma agraria difinalisasi dengan cara pensertifikatan dengan redistribusi tanah.

2. Legalisasi

Untuk obyek reforma agraria dari kawasan hutan yang berupa permukiman, fasilitas umum dan fasilitas sosial diselesaikan menggunakan mekanisme legalisasi asset. Legalisasi asset yang dapat dilakukan secara massif, untuk wilayah yang teridentifikasi sebagai TORA non pertanian dapat diintegrasikan melalui agenda Pendaftaran Sistematis Lengkap.

Penyelesaian penguasaan tanah pada kawasan hutan perlu kerja kolaboratif antar stake holder yang terlibat. Keterlibatan tersebut sesuai dengan kewenangan yang dimiliki masing-masing stake holder. Secara prinsip beberapa hal yang harus diakselerasi antara lain:

1. Perlu dukungan pemerintah daerah secara nyata, agar proses PPTKH dapat berjalan dengan baik;
2. Apabila skema PPTKH menggunakan apa yang ada dalam Perpres 88/2017 maka prosedurnya akan lama dan berbelit;
3. Oleh karena itu perlu ada proses penyederhanaan, misal tanpa ada permohonan dan kawasan yang terindikasi sudah dikuasai masyarakat dan masuk dalam kawasan hutan BPKH mengeluarkannya secara 'glondongan';
4. Setelah dikeluarkan, masyarakat dan BPN melakukan identifikasi obyek dan subyek yang menguasainya dan menindaklanjuti dengan pengukuran dan pemetaan bidang;
5. Setelah datanya diketahui, maka BPN melakukan redistribusi tanah pada kawasan hutan dan menindaklanjuti dengan pendaftaran tanahnya.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka masing-masing stake holder dapat memainkan peran sebagaimana dalam tabel berikut.

Tabel 2. Peran Para Pihak dalam kegiatan PPTKH

No	Stake Holder	Peran	Strategi
1	Kantor Staf Presiden	Sebagai penggerak dan Pendorong Reforma Agraria dan PPTKH	Mengintervensi Kebijakan Politik Presiden
2	Kementerian Koordinator Perekonomian	<ul style="list-style-type: none"> •Ketua Tim PPTKH Pusat •Penyedia Perangkat Hukum Mengenai PPTKH 	Men-drive Kementerian/Lembaga yang terkait

3	Kementerian KLHK	<ul style="list-style-type: none"> •Penyedia Lokasi Kawasan Hutan pada kegiatan PPTKH •Menerbitkan Peta Indikatif Alokasi TORA •Anggota dari Tim PPTKH dan Tim Inver •Melalui BPKH dengan Tim Inver sebagai pelaksana Inventarisasi dan Verifikasi PPTKH •Turun serta merumuskan pola penyelesaian PTKH •Melalui Dirjen Planologi melakukan tata batas kehutanan hasil dari PPTKH •Mengalokasikan anggaran 	Memperkuat komitmen seluruh lembaga dan SDM di KLHK dan Mengalokasikan Anggaran secara memadai
4	Kementerian ATR/BPN	<ul style="list-style-type: none"> •Bagian dari Tim PPTKH •Anggota Tim Inver •Melaksanakan kegiatan PPTKH dilapangan •Peran utama Kementerian ATR/BPN kegiatan pasca PPTKH yakni sertifikasi tanah dengan legalisasi aset dan redistribusi tanah •Mengalokasikan anggaran 	Memperkuat komitmen seluruh lembaga dan SDM di KLHK dan Mengalokasikan Anggaran secara memadai
5	Pemerintah Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> •Sebagai ketua harian Reforma Agraria di Provinsi •Sebagai pembentuk Tim Inver di Provinsi •Sebagai perantara antara Tim Inver di Provinsi dengan Tim PPTKH Pusat •Mengalokasikan anggaran pendamping 	Memimpin implementasi kebijakan di lapangan pada level provinsi dan mengalokasikan anggaran
6	Pemerintah Kabupaten/Kota	<ul style="list-style-type: none"> •Sebagai pendorong PPTKH di daerah •Perantara antara Tim Inver dengan masyarakat •Perantara data dan informasi antara Tim PPTKH, Tim Inver dan Masyarakat 	Memimpin implementasi kebijakan di lapangan pada level kabupaten/kota dan mengalokasikan anggaran
7	Pemerintah Desa	<ul style="list-style-type: none"> •motor penggerak utama untuk kegiatan PPTKH •Melakukan pendataan awal mengenai penguasaan dalam kawasan hutan •Melakukan pengumpulan data 	Mengkonsolidasikan stake holder desa dan menyiapkan anggaran

		yuridis untuk permohonan PPTKH •Menyediakan pembiayaan level desa	
8	NGO/Ormas	•Pendorong dari pihak luar dalam kegiatan PPTKH •Pengawasan <i>eksternal</i> untuk terselenggaranya PPTKH yang maksimal	Menguatkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat
9	Masyarakat	•Sebagai subjek dari PPTKH •Mengikuti kegiatan PPTKH dan melakukan permohonan pelepasan kawasan hutan dalam kegiatan PPTKH	Meningkatkan kapasitas dan partisipasi masyarakat

J. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. 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).
- b. 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.
- c. Percepatan PPTKH dapat dilakukan melalui reforma agraria untuk tanah-tanah pertanian dan legalisasi asset untuk tanah-tanah non pertanian.
- d. Model percepatan PPTKH dilakukan dengan berbagi peran antar pemangku kepentingan yang terlibat dalam PPTKH.

2. Rekomendasi

- a. Jaringan Kementerian ATR/BPN pusat dan daerah harus secara proaktif melakukan agenda-agenda PPTKH sebagai bagian dari agenda reforma agraria;
- b. Kementerian ATR/BPN melalui Kanwil dan Kantah, mengalokasikan anggaran yang disesuaikan dengan agenda prioritas KLHK dalam PPTKH;
- c. 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.
- Winoto, Joyo 2008, *Tanah Untuk Rakyat*, Risalah Tentang Reforma Agraria, Tidak diterbitkan _____ 2009, *Sambutan Kepala BPN RI Pada Peringatan Hari Agraria Nasional Ke-49*, 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, Jakarta.
- Muhajir, M 2015, "Satu Tahun Perber 4 Menteri tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah di Dalam Kawasan Hutan: Kendala, Capaian dan Arah ke Depan", *Policy Brief* Volum 02/2015, Epistema Institute, Jakarta.
- Djuita Ratna 2016, *Penyelesaian Penguasaan Tanah Masyarakat Di Kawasan Hutan Dalam Rangka Pendaftaran Tanah*, Puslitbang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Jakarta.
- Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013-2018
- Myrna, Safitri 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 Brief* Volume 2 Tahun 2016, Epistema Institute, Jakarta.
- Sirait, Martua T 2017. *Inklusi, Eksklusi dan Perubahan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta.
- Sitorus, Oloan, 2004, *Kapita Selekt 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

PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS TANJUNG KELAYANG DI KABUPATEN BELITUNG PROVINSI BANGKA BELITUNG

Julius Sembiring, Rakhmat Riyadi, Harvini Wulansari

A. Pendahuluan

Pembangunan memerlukan tanah, namun tidak semua bidang tanah dapat digunakan sebagai lokasi pembangunan. Keterbatasan penggunaan tanah untuk pembangunan dapat disebabkan oleh 3 (tiga) faktor, yaitu: (1) faktor tanahnya sendiri, misalnya letak dan kondisi yang tidak memungkinkan; (2) faktor manusia sebagai pemilik tanah, misalnya kesediaan si pemilik; dan (3) faktor peraturan perundangan-undangan, misalnya rencana tata ruang.

Pemerintah menyadari bahwa persoalan ketersediaan tanah untuk pembangunan merupakan persoalan yang perlu mendapat perhatian serius sehingga 1 (satu) tahun sejak dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA), Pemerintah menerbitkan UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah. Dalam perkembangannya, peraturan perundang-undangan untuk perolehan tanah bagi pembangunan mengalami perkembangan yaitu dengan melakukan pembagian antara pembangunan untuk kepentingan umum dan pembangunan untuk kepentingan swasta.

Di dasawarsa terakhir, sehubungan dengan masih tajamnya ketimpangan sosial dan ekonomi antar daerah sehingga perlu dilakukan percepatan pembangunan secara khusus di beberapa daerah tertentu. Pertimbangan tersebut menjadi dasar dibentuknya Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPPIP) berdasarkan Peraturan Presiden No. 75 Tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas. Selain itu diterbitkan beberapa regulasi