

**TIDAK DIPERJUALBELIKAN**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
LEMBAGA PENGAJIAN**

# **PROSIDING**

*FOCUS GROUP DISCUSSION*  
**(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)**

Kerjasama dengan

**Universitas Mulawarman, Kota Samarinda,  
Provinsi Kalimantan Timur**  
2 Agustus 2018

**PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN  
NASIONAL UNTUK SEBESAR-  
BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT**

**SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI  
2019**

# **Tim Prosiding**

## **Pengarah**

**Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;  
Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta.**

## **Ketua Tim**

**Mohammad Jafar Hafsah**

## **Anggota**

**A.B Kusuma; Alirman Sori; K.H. Bukhori Yusuf; Djamal Aziz;  
Harun Kamil; Ishak Latuconsina; Freddy Latumahina;  
Pataniari Siahaan; KP Permadi Satrio Wiwoho; Sulastomo;  
Zain Badjeber; Satya Arinanto; Valina Singka Subekti;  
Adji Samekto; Benny Pasaribu; Otong Abdurrahman;  
Memed Sosiawan; Yusyus Kuswandana; Nuzran Joher.**

## **Tenaga Ahli/Pendukung**

**Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;  
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo; Dina Nurul Fitria;  
Akhamad Danial; Fitri Naluriyanty; Irham Isteen; Lita Amelia;  
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;  
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasar; Indra Arianto.**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA  
LEMBAGA PENGKAJIAN**

**SAMBUTAN**

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan buku Prosiding Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion-FGD*) dengan Topik **“Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat”** hasil kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Mulawarman, Provinsi Kalimantan Timur dapat kita selesaikan tepat waktu.

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itu, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan serangkaian rapat pengkajian tentang beragam isu kebangsaan yang terjadi di tengah masyarakat, dikaitkan dengan norma atau pasal yang ada dalam konstitusi. Hasil akhir dari

kajian-kajian itu adalah sebuah rekomendasi pandangan Lembaga Pengkajian atas topik terkait yang diserahkan pada Pimpinan MPR RI sebagai masukan untuk pengambilan keputusan.

Guna mendapatkan rekomendasi yang berkualitas dan obyektif, selain menghimpun pemikiran dari seluruh anggota Lembaga Pengkajian MPR secara internal, Lembaga Pengkajian MPR juga menyerap pemikiran dari pihak eksternal. Dalam rangka itulah, untuk setiap topik kajian yang dibahas, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan acara Diskusi Kelompok Terfokus bekerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi dengan melibatkan para pakar dan narasumber terpilih di daerah.

Buku ini merupakan Prosiding hasil Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Mulawarman, Provinsi Kalimantan Timur yang dilaksanakan pada 2 Agustus 2018. Buku ini memuat bermacam pendapat dalam Diskusi Kelompok Terfokus di provinsi tersebut, baik berupa makalah ataupun pendapat lisan dalam bentuk risalah rapat yang kemudian dirumuskan sebuah tim perumus.

Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Kalimantan Timur diikuti oleh para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: Syamsul Bahri, Memed Sosiawan, Andi Timo Pangerang, dan Andreas Ambessa.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Kalimantan Timur ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Riau, dan Papua. Hasil Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik yang sama di provinsi-provinsi lainnya itu diterbitkan dalam buku prosiding terpisah.

Kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya Buku Prosiding ini. Harapan kami, buku ini dapat menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi semua pihak, khususnya Pimpinan MPR RI, dalam menjalankan tugas-tugas dan kewenangan konstitusionalnya.

Semoga kerja keras dan semua usaha kita bersama ini dapat memberikan hasil yang positif bagi bangsa dan Negara, serta diridhai oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,



Ir. Rully Chairul Azwar, M. Si., I.Pu

Wakil Ketua,



Dr. Ir. Arif Budimanta, M.Sc

Wakil Ketua,



Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc

Wakil Ketua,



Dr. Ir. M. Jafar Hafsah, IPM

Wakil Ketua,



Dr. Ahmad Farhan Hamid, M.S

## DAFTAR ISI

SAMBUTAN.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
PENGANTAR.....	1
RANGKUMAN .....	4
NOTULENSI .....	6

### LAMPIRAN 1- MAKALAH

<b>1. PERMASALAHAN PERTANAHAN DARI PERSPEKTIF PENGEMBANGAN WILAYAH, PERTAMBANGAN DAN LINGKUNGAN</b> Oleh: <i>Muh. Dahlan Balfas, ST.,M.T.</i>	15
<b>2. PEMBARUAN KEBIJAKAN HUKUM PERTANAHAN NASIONAL DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA</b> Oleh: <i>Dr. La Sina, SH, M.Hum.</i>	21
<b>3. REFORMA AGRARIA UNTUK KEMAKMURAN RAKYAT</b> Oleh: <i>Dr. Haris Retno Susmiyati, SH., M.H.</i>	29
<b>4. PENGGUNAAN LAHAN BAGI PEMBANGUNAN SEKTOR EKONOMI BERBASIS LAHAN DAN DAMPAKNYA TERHADAP DEFORESTASI DAN DEGRADASI HUTAN DI KALIMANTAN TIMUR</b> Oleh: <i>Prof. Dr. Ir. H. Daddy Ruhiyat, M.Sc.</i>	36
<b>5. KEBIJAKAN PERUNTUKAN LAHAN HUTAN, KONFLIK TENURIAL DAN PENGATURAN HAK- HAK ADAT</b> Oleh: <i>Dr. Ir. Rujehan, MP</i>	59

6. **REVIEW SINGKAT KEBIJAKAN PERTANAHAN DI KAWASAN HUTAN DI PROVINSI KALIMANTAN TIMUR**  
Oleh: *Ali Suhardiman* 70
7. **PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT**  
Oleh: *Dr. Warsilan, MT* 75
8. **PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT**  
Oleh: *Akhmad Noor, SE., M.SE* 81
9. **POKOK-POKOK PIKIRAN DALAM RANGKA PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT**  
Oleh : *Dr. H. Jamal Amin, M.Si.* 84
10. **KEBIJAKAN PERTANAHAN PADA LAHAN PERTAMBANGAN DAN DAMPAKNYA PADA LAHAN PERTANIAN DAN TANAH ADAT**  
Oleh: *Tommy Trides, ST., MT.* 90
11. **DAMPAK KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP LINGKUNGAN HIDUP**  
Oleh: *Edhi Sarwono, ST., M.Eng* 94
12. **MENGATUR KEBERAGAMAN SUMBER DAYA DAN KEBERAGAMAN DALAM PERSPEKTIF NKRI**  
Oleh: *Warkhatun Najidah, SH., M.H.* 104
13. **PENGATURAN FUNGSI SOSIAL ATAS TANAH**  
Oleh: *Aryo Subroto, S.H., M.H* 117



## PENGANTAR

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itulah, Lemkaji mengadakan kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat” di Provinsi Kalimantan Timur.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Riau dan Papua. Di provinsi Kalimantan Timur ini, kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dilaksanakan pada hari Kamis, 2 Agustus 2018 di Hotel Bumi Senyuir bekerjasama dengan Universitas Mulawarman.

Pasal 33 (Ayat 3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,” adalah rujukan konstitusional utama tentang tanah. Dalam penjelasan atas Pasal itu, disebutkan bahwa (i) tanah adalah *public-good* yang harus dikuasai negara; bahwa (ii) tanah harus digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan bahwa (iii) tanah mempunyai fungsi sosial.

Dewasa ini pengertian normatif mengenai kegunaan tanah sebagaimana dimaksudkan para perancang konstitusi tidak sesuai dengan yang berlaku dalam realitas empirisnya. Dewasa ini yang terjadi adalah bahwa (i) tanah dikuasai oleh para pemilik modal; (ii) tanah menjadi *economic-good* yang sebagian besar dimanfaatkan oleh kekuatan-kekuatan swasta bisnis sebagai alat untuk pengejaran keuntungan; (iii) negara tidak mampu melakukan kontrol atas penguasaan monopolistik atas tanah; dan bahwa (iv) tanah – beserta semua kekayaan alam yang melekat di dalamnya – gagal digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dari kajian-kajian yang dilakukan selama ini, ada banyak problem lain yang menyebabkan mengapa amanat konstitusional Pasal

33 (Ayat 3) itu gagal dijalankan. *Pertama*, mengapa selama ini tidak ada kebijakan yang tegas menyangkut gagasan tentang penguasaan mutlak negara atas tanah yang ada di wilayah yurisdiksi Indonesia? *Kedua*, mengapa seolah-olah terjadi pendelegasian kepemilikan tanah kepada pihak non-negara justru untuk komodifikasi, komersialisasi, dan bahkan privatisasi? Inilah dua sumber masalah yang akhirnya menyebabkan munculnya kesemrawutan-kesemrawutan berikutnya.

Antara lain, *ketiga*, tidak adanya ketentuan legal tentang pembatasan kepemilikan tanah baik oleh pribadi maupun korporasi. *Keempat*, tidak adanya proteksi/perlindungan hak kepemilikan asli/hak ulayat atas tanah yang selama ini dikenal dengan istilah tanah adat. *Kelima*, alih-fungsi secara liar izin penguasaan hutan, misalnya menjadi kawasan monokultur perkebunan sawit dengan ekses-ekses destruktifnya seperti karhutla dan deforestasi. *Keenam*, berkembangnya aturan-aturan hukum organik yang mengesahkan izin pemilikan tanah (dhi. hutan) tak terbatas misalnya dalam bentuk “pinjam-pakai” selama 95 tahun untuk kawasan pertambangan yang merusak ekologi. *Ketujuh*, deagrarianisasi yang terjadi secara meluas karena kebijakan zonasi atas tanah yang semakin liar tanpa kendali – misalnya dari kawasan pertanian menjadi kawasan permukiman dan industri.

Semua gejala yang digambarkan di atas merupakan bukti nyata terjadinya ketimpangan struktur penguasaan tanah yang menyebabkan pemilikan tanah berubah menjadi sumber monopoli kekayaan segelintir orang di satu pihak, dan di mana negara tidak lagi memiliki kontrol terhadap situasi sebaliknya di pihak lain, yakni: tuna-kisma yang meluas di kalangan rakyat kebanyakan.

Ada beberapa topik khusus dan fokus yang ditekankan dalam rangkaian FGD. Topik-topik dan fokus-fokus itu berkaitan dengan isu-isu kunci yang selama ini tidak pernah tuntas dibahas, masih menimbulkan kontroversi, dan belum diklatifikasi secara resmi. Diharapkan dengan menekankan topik-topik khusus dan fokus diskusi, hal-hal itu bisa mendapatkan perhatian.

*Pertama*, apa yang persisnya dimaksudkan dengan gagasan para perancang UUD NRI Tahun 1945 mengenai fungsi sosial tanah? Apakah ini berkaitan dengan ide bahwa pada objek yang disebut “tanah” tidak bisa dikenakan definisi sebagai *economic-good* tapi harus didefinisikan sebagai *public-good*? Bagaimana penerjemahan legal atas pengertian-pengertian “fungsi sosial tanah” dan “tanah sebagai *public-good*”?

*Kedua*, jika konstitusi mensyaratkan bahwa “bumi dan air dan kekayaan yang terdapat di dalamnya” – dalam hal ini termasuk tanah – harus “dikuasai negara,” apa yang dimaksudkan dengan gagasan

mengenai “penguasaan negara”? Apakah itu berarti penguasaan langsung, pengaturan pada tingkat kebijakan, atau pendelegasian?

*Ketiga*, dengan merujuk pada Pasal 33 (Ayat 3) bahwa penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,” bagaimana pengertian atasnya harus dijabarkan secara legal?

*Keempat*, masih berkaitan dengan kebijakan negara menyangkut tugas memanfaatkan tanah untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat,” bagaimana penjabarannya menyangkut zonasi tanah? Ini juga berkaitan dengan peran protektif negara terhadap gejala privatisasi dan komersialisasi atas tanah-tanah ulayat oleh kekuatan bisnis.

Secara umum, maksud dan tujuan diselenggarakannya Diskusi Terarah ini adalah:

1. Menyediakan wadah tukar pikiran antar anggota Lembaga Pengkajian MPR dan para akademisi, tokoh adat, tokoh agama, tokoh organisasi-organisasi masyarakat sipil, dan rakyat Indonesia pada umumnya, agar dapat merumuskan gagasan-gagasan tentang permasalahan tanah yang selama ini menjadi sumber ketegangan sosial yang perlu dicari solusi-solusinya.
2. Menemukan dan menganalisis problem-problem menyangkut tanah, konflik agraria, sengketa air dan tambang, dan masalah-masalah lain yang berkaitan dengan isu tanah yang dapat direkomendasikan kepada pembentuk kebijakan publik untuk mengatasi masalah-masalah tanah yang selama ini tak tertangani di Indonesia.
3. Merumuskan suatu visi yang koheren mengenai arti strategis tanah dan mengembalikan tafsir konstitusionalnya agar fungsi sosial dimaksimalkan untuk dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4. Menyusun ulang kerangka legislasi baru mengenai tanah dan isu-isu yang berkaitan agar sesuai dengan tafsir konstitusionalnya yang otentik.

## RANGKUMAN

Dalam kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan topik “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat” hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Mulawarman, di Hotel Bumi Senyur, Samarinda, Provinsi Kalimantan Timur, Kamis, 2 Agustus 2018 diperoleh sejumlah pokok pikiran sebagai berikut;

1. Dalam realitas, terdapat fenomena terjadi pergeseran fungsi hutan dari *public good/common good* menuju *private good (economic good)*, agar tercapai keadilan dalam pemanfaatan hutan dan tercapai keseimbangan kepentingan antara pemerintah, swasta dan masyarakat, maka negara harus hadi sebai *regulatory agent* yang mengatur pemanfaatan kawasan hutan tersebut berdasarkan asas sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Konsep “penguasaan” oleh Negara dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung makna bahwa, Negara mendapatkan pendelegasian dari bangsa Indonesia untuk mengelola dan mengatur penggunaan sumber daya alam.
3. Sejauh ini kebijakan-kebijakan yang diambil Negara selama ini justru menghasilkan pertentangan antara kepentingan Negara akan investasi dan devisa dengan kepentingan rakyat kecil, misalnya masyarakat adat. Karenanya, diperlukan evaluasi menyeluruh tentang kepemilikan dan pemberian ijin di kawasan hutan berbasis kebutuhan dan kepentingan rakyat
4. Secara historis, lahirnya UU Nomor 5 Tahun 1960 ditujukan untuk mengubah sistem pertanahan kolonial menuju unifikasi hukum pertanahan yang berkeadilan sosial. Tetapi *de facto*, sejak adanya UU Nomor 5 Tahun 1960 dan Undang-undang Kehutanan nomor 1967, penguasaan negara terhadap kawasan hutan menjadi kabur khususnya alih fungsi hutan sebagai *economic good* yang mana korporasi ikut berperan serta.
5. Dominannya korporasi, menyebabkan tidak optimalnya tujuan kebijakan pertanahan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Reformasi sumber daya alam dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 juga tidak ada tindaklanjutnya. Aturan pertanahan dikelola oleh berbagai

lembaga Negara sehingga terjadi tumpang-tindih aturan karena adanya ego sektoral. Kerumitan reforma agraria ini berjalan puluhan tahun.

6. Untuk itu, revisi substansi UU Nomor 5 Tahun 1960 harus dilakukan dengan mempertimbangkan sejumlah hal antara lain;
  - a. selaras dengan jiwa Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945;
  - b. menjamin kesejahteraan bangsa Indonesia;
  - c. optimalisasi prinsip “tanah bukan komoditas” dan;
  - d. penataan ruang untuk kemakmuran rakyat.
7. Kebijakan satu peta (*one map policy*) perlu dilaksanakan secara optimal untuk menghadapi problem tumpang-tindih dan konflik penggunaan lahan.
8. Terlepas adanya ego sektoral, maka diperlukan koordinasi antar lembaga untuk membuat satu peta yang representatif.
9. Pelaksanaan reforma agraria harus meliputi: restrukturisasi kepemilikan, restrukturisasi penguasaan dan restrukturisasi penggunaan.

## NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat sejumlah narasumber dan pembahas dalam kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan topik “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat” hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Mulawarman, di Hotel Bumi Senyuir, Samarinda, Provinsi Kalimantan Timur, Kamis, 2 Agustus 2018.

### **Narasumber I: Prof. Dr. Ir. H. Mustofa Agung Sardjono**

- Perbedaan pemahaman konsep pertanahan dan kawasan hutan sebagai *economic good* atau *public good*.
- Kawasan hutan bukan dominan sebagai *public/common good* sehubungan dengan keterbatasan persediaannya sehingga perlu adanya regulasi oleh negara sebagai *regulatory agent*, untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- Sejak adanya UU Nomor 5 Tahun 1960 dan Undang-undang Kehutanan nomor 1967 maka penguasaan negara terhadap kawasan hutan menjadi kabur khususnya alih fungsi hutan sebagai *economic good* yang mana korporasi ikut berperan serta. Sehingga tidak optimalnya tujuan kebijakan pertanahan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam hal dominasi peran korporasi.
- Secara *de jure* korporasi berkewajiban menyejahterakan masyarakat di sekitar hutan. Tetapi secara *de facto* korporasi wanprestasi terhadap kewajibannya.
- Reformasi sumber daya alam dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tidak ada follow upnya. Kerumitan reforma agraria ini berjalan puluhan tahun.
- Untuk menyelesaikan sejumlah kerumitan dalam reformasi agraria, diusulkan sejumlah solusi yaitu:
  - a. Sejumlah masalah yang muncul akibat adanya persaingan antara kepentingan negara (investasi, devisa) dan kepentingan rakyat kecil di bidang kehutanan seperti penetapan batas kawasan hutan dan pengelolaan hutan secara ilegal oleh masyarakat hukum adat harus dicarikan jalan keluarnya. Filosofisnya hutan adat adalah milik negara yang dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

- b. Penguasaan negara atas tanah harus menjamin aliran manfaat tetap dirasakan masyarakat kecil misalnya lewat kontinuitas program CSR, implementasi program Perhutanan Sosial, Pola Kemitraan atau perubahan fungsi *tree cut down* menjadi *tree cut up*.
- c. Konsep “penguasaan” tidaklah selalu berarti “kepemilikan”. Untuk itu perlu adanya sinkronisasi dengan tata ruang, KLHS, rencana kawasan kehutanan dan rencana pembangunan kehutanan. Perlu adanya sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengenai hal ini sehubungan dengan UU Nomor 23 tahun 2014.
- d. Kebijakan sudah cukup banyak namun dinamika terus berlangsung. Sehingga perlu dilakukan evaluasi intensif pemilikan dan pelaksanaan izin yang ada di kawasan hutan. Sehingga dimungkinkan *scheme* solusi alternatif berbasis kebutuhan rakyat.

**Narasumber II: Muhammad Dahlan Balfas, ST., MT..**

- Kebijakan satu peta (*one map policy*) perlu dilaksanakan secara optimal untuk menghadapi problem tumpang-tindih dan konflik penggunaan lahan. Terlepas adanya ego sektoral, maka diperlukan koordinasi antar lembaga untuk membuat satu peta yang representatif. Upaya yang bisa dilaksanakan:
  - a. Sinergi berbagai pemangku kepentingan geospasial.
  - b. Sinkronisasi data memerlukan dukungan teknologi dan SDM yang memadai. Contoh: partisipasi perguruan tinggi melalui keterlibatan mahasiswa melalui program Kuliah Kerja Nyata untuk mendukung kebijakan satu peta.
  - c. Informasi spasial mudah diakses.
  - d. Pendekatan partisipatif masyarakat.
  - e. Dasar perencanaan untuk mengembangkan potensi wilayah secara berkelanjutan dan meminimalisir terjadinya tumpah-tindih lahan dalam jangka panjang.
  - f. Memasukkan aspek potensi bencana dalam proses penyusunan Tata Ruang. Dinamika yang terjadi secara *de facto*:

1. Berkurangnya kawasan hutan, hutan mangrove menjadi tambak, kawasan pertanian lahan basah.
  2. Bertambahnya kawasan pemukiman, kawasan perkebunan, kawasan tanah terbuka dan areal bekas tambang, zona rawan banjir.
- g. Menerjemahkan dan mengimplementasikan kebijakan Tata Ruang yang pro-rakyat namun tetap tegas dalam pengaturan dan tata kelolanya.
- h. Perhatian terhadap kebijakan pertanahan yang berdampak pada iklim investasi. Kondisi geografis yang berbeda di berbagai daerah berdampak pada kelenturan regulasi.
- i. Perhatian terhadap kebijakan pertanahan yang berdampak pada pengelolaan lingkungan hidup.
- j. Perhatian pada implementasi kebijakan pertanahan yang dapat berimplikasi pada penurunan daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan.

**Narasumber III: Dr. La Sina, SH., M.Hum.**

- Historis lahirnya UU Nomor 5 Tahun 1960 ditujukan mengubah sistem pertanahan kolonial menuju unifikasi hukum pertanahan dan keadilan sosial. Tetapi *de facto* regulasi bidang pertanahan menjadi tumpang-tindih.
- Revisi substansi UU Nomor 5 Tahun 1960 diselaraskan dengan jiwa amandemen UUD 1945. Solusi ini sebagai upaya antisipatif dinamika kejahatan bidang pertanahan nasional. Serta menjamin kesejahteraan bangsa Indonesia.

**Narasumber IV: Dr. Haris Retno Susmiyati, SH., MH.**

- Situasi agraria di propinsi Kalimantan Timur seluas 12 juta hektar luas daratan Kaltim, 90% digunakan izin pinjam pakai kawasan hutan. Untuk usaha pertambangan (sekitar 5,9 juta hektar).
- Perlindungan satwa mendapatkan respon yang cukup cepat dibandingkan belasan anak korban lubang tambang yang belum mendapatkan upaya penegakan hukum.

- Eksploitasi agraria juga mengalami kerumitan dalam periode yang lama. Perizinan yang dikeluarkan 13,11 juta hektar, sehingga luas kawasan perizinan lebih luas dari luas daratan yang ada.
- Diusulkan sejumlah solusi;
  - a. mediasi dua arah antara instansi pemerintah dengan perusahaan pertambangan. Terutama untuk menyelesaikan konflik di areal pertambangan, khususnya kerusakan lingkungan dan kebangkrutan ekonomi.
  - b. Hilangkan praktik *domein verklaring* gaya baru (sebagaimana yang telah terjadi pada masa kolonial yaitu pasal 1 *Agrarische Besluit*). Yang bertujuan komersialisasi izin pakai kawasan hutan.
  - c. Reformasi hukum kolonial penataan agraria berdasarkan UU nomor 5 tahun 1960 menjadi hukum nasional.
  - d. Asas perlindungan dan larangan monopoli dalam sektor agraria oleh pihak swasta.
  - e. Optimalisasi prinsip tanah bukan komoditas, penataan ruang untuk kemakmuran rakyat.
  - f. Pelaksanaan reforma agraria yang meliputi: restrukturisasi kepemilikan, restrukturisasi penguasaan, restrukturisasi penggunaan.

Pemikiran dari para narasumber itu kemudian dibahas dan diperkaya oleh sejumlah pembahas. Dari para pembahas, diperoleh sejumlah pokok pikiran dan pandangan sebagai berikut;

**Prof. Dr. Ir. H. Daddy Ruhiyat, M.Sc.**

- Mengatur kepentingan ekonomi dengan kepentingan pelestarian lingkungan hidup. Pencanangan Propinsi Kalimantan Timur sebagai *green province*.
- Propinsi Kaltim mengalami kehilangan hutan karena seluas 684.787 hektar rentang waktu 2006 hingga 2017 untuk kegiatan perkebunan, pertambangan, hutan tanaman, pertanian subsistem, kebakaran hutan dan lahan serta praktik penebangan tidak berkelanjutan

- .Moratorium lisensi baru di hutan primer, penerapan skema Indonesian Sustainable Palm Oil, menjaga hutan alam yang tersisa dalam wilayah konsesi.
- Perbaikan menyeluruh dalam tata kelola hutan, seperti pembentukan KPH, perencanaan tata ruang yang diperbaiki, moratorium perizinan.
- Hutan sehat masyarakat kuat.

**Dr. Ir. Rujehan, MP.**

- Regulasi dan implementasi kebijakan sudah cukup banyak. Diperlukan pelestarian *environmental values*.
- Kejelasan tata batas kawasan hutan untuk pelaksanaan sektoral. Berdasarkan 13 lokasi pengamatan di kawasan hutan di propinsi Kalimantan Timur, faktanya tipologi konflik yang terjadi yang dominan antara korporasi dengan masyarakat, begitu pula konflik intern masyarakat, konflik antar korporasi seperti konflik perusahaan sawit dengan perusahaan bidang kehutanan, konflik masyarakat dengan negara seperti ketidakjelasan tata batas hutan lindung sungai Wein.
- Koordinasi yang sinergis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sehingga tidak ada lagi eksplorasi pertambangan di wilayah konservasi.
- Pengoptimalan lahan untuk pemukiman juga sebagai mata pencaharian.

**Dr. Ali Suhardiman, S.Hut, MP.**

- Penguatan dukungan pemerintah terhadap rakyat khususnya masyarakat hukum adat. Contoh: pengusulan 11.000 hektar hutan Desa di Kutai Timur selama 2 tahun dan diberikan hanya 80 hektar. Kolaborasi pengusaha dengan penguasa harus menguntungkan masyarakat.
- Program TORA (Tanah Objek Reformasi Agraria) sekitar 4,7 juta hektar dioptimalkan dalam hal *legal frame* nya.

**Dr. Warsilan, SE., MT.**

- Persoalan pertanahan juga bersintuhan dengan keadilan sosial. Sehingga *legal framenya* kebijakan pertanahan harus mendukung kesejahteraan sosial.
- Sinergis pembagian kewenangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.
- Akses atas ruang publik dan ruang privat antara perkotaan dan pedesaan perlu diatur kembali.
- Persoalan perbedaan lahan di wilayah Jawa dengan wilayah non Jawa berdampak pada peruntukan lahan.
- Kepastian hukum yang jelas.

**Akhmad Noor, SE., M.SE.**

- Tanah untuk kemakmuran rakyat seharusnya bisa digunakan untuk manfaat yang optimal untuk memenuhi semua kebutuhan seperti tempat bermukim,
- Koordinasi pusat mengelola pertanahan nasional. Pengutamaan kebutuhan konsumen/masyarakat.
- Berkaitan dengan aspek sosial ekonomi, tanah merupakan aset investasi. Dukungan investasi dan infrastrukturnya.
- Makmurkan rakyat dengan kebijakan pertanahan nasional.

**Dr. H. Jamal Amin, M.Si.**

- Perspektif kebijakan: revisi UU Nomor 5 tahun 1960 dengan tetap menjaga nilai filosofisnya. Regulasi sektoral harus mengambil roh dari revisi UU Nomor 5 Tahun 1960 yang dikoordinasi oleh Menteri Koordinator.
- Perspektif *behaviour*: penguatan reformasi birokrasi hingga menyentuh aspek *personal behaviour*.

**Tommy Trides, ST., MT.**

- Izin pertambangan terbanyak di Propinsi Kalimantan Timur adalah di daerah Kutai Kertanegara. Perda Nomor 9 Tahun 2013 memberikan lebih dari seratus ribu lahan eksplorasi pertambangan.
- Penunjukan kawasan pertambangan yang tidak jelas, persepsi masyarakat yang keliru antara hak garap tanah negara

### **Edhi Sarwono, ST., M.Eng.**

- UU Penataan Ruang tahun 2007 harus sinergis dengan UU Lingkungan Hidup tahun 2009.
- Lingkungan hidup juga perlu mendapat perhatian. Perubahan penataan ruang seharusnya mempertimbangkan fungsi ruang. *Economic value* kawasan hutan tidak hanya meliputi produk kayu tetapi juga sebagai keseimbangan ekosistem, sumber mata air, dan keanekaragaman hayati.
- Keselarasan antara kebijakan dan pengelolaan pertanahan nasional dengan pelestarian lingkungan hidup.

### **Lajuddin Tajade**

- Pengawasan secara sinergis instansi terkait dalam hal pemanfaatan lahan. Misalnya koordinasi sinergis pemberian izin eksplorasi pertambangan.
- Konsistensi kebijakan antar instansi pemerintah yang saling bersinergi.
- Integrasi sistem informasi berkaitan dengan pengelolaan lahan seperti untuk usaha pertambangan.
- Pelaku usaha nasional wajib menggunakan SNI.

### **Winarto**

- Perlu sinkronisasi peraturan dan sinkronisasi kebijakan.
- Perlu perubahan tata batas.
- Perlu penyederhanaan kepemilikan.

### **Rusfina Widayati, ST., M.Sc.**

- Regulasi sektoral perlu dibenahi.
- Kerjasama sektoral ditingkatkan.

### **Warkhatun Najidah**

- Regulasi sektoral perlu dibenahi.
- Maksimalkan pengawasan.

**Aryo Subroto, S.H., M.H.**

- Aspek penguasaan dikembalikan secara filosofis idealnya.
- Minimalisasi ketimpangan sosial.

Sejumlah anggota Lembaga Pengkajian yang hadir dalam FGD juga menyampaikan sejumlah pandangan sebagai berikut:

**Ir. H. Memed Sosiawan, ME.**

- Historis kebijakan pertanahan nasional telah dimulai sebelum masa kemerdekaan. Konversi areal hutan menjadi non hutan seluas 63 juta hektar sejak UU Kehutanan.

**Ir. Hj. A.P.A. Timo Pangerang**

- Mengartikan fungsi sosial untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Historis konflik pertanahan sudah sejak 1400 tahun yang lalu.

**Andreas Ambesa**

- Perlu sinkronisasi peraturan dan pelaksanaan kebijakan.

**Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc.**

- Keterlibatan partisipasi perguruan tinggi untuk pelestarian kawasan hutan.
- Perumusan kebijakan pertanahan nasional sangat *debatable* di level MPR RI.

Dalam sesi statemen penutup (closing statement) terungkap sejumlah harapan antara lain;

**Prof. Dr. Mustofa Agung Sardjono**

- Harus adanya akselerasi riset berkaitan dengan pertanahan nasional

**Muhammad Dahlan Balfas, MT.**

- Diperlukan kajian menyeluruh problem pertanahan.

**Dr. La Sina, SH., M.Hum**

- Diharapkan agar anggota MPR dan DPR RI merevisi UU Pertanahan Nasional

**Dr. Haris Retno Susmiyati**

- Harus adanya sinkronisasi antara penataan kebijakan dengan capaian sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

# PERMASALAHAN PERTANAHAN DARI PERSPEKTIF PENGEMBANGAN WILAYAH, PERTAMBANGAN DAN LINGKUNGAN

Oleh: Muhammad Dahlan Balfas, ST, M.T

## PERMASALAHAN PERTANAHAN dari PERSPEKTIF PENGEMBANGAN WILAYAH, PERTAMBANGAN dan LINGKUNGAN

Muhammad Dahlan Balfas, S.T., M.T.

Ruefina Widayati, S.T., M.Sc.

Tommy Trides, S.T., M.T.

Edhi Sarwono, S.T., M.Eng.

Fakultas Teknik - Universitas Mulawarman  
Jl. Samballung No. 9 Kampus Gunung Kelua – Samarinda 75123

### A. PENDAHULUAN

- Kebijakan Satu Peta (*one map policy*)
  - solusi menjawab permasalahan di bidang pertanahan terutama tumpang tindih dan konflik dalam penggunaan lahan
  - Kebijakan Satu Peta masih terjebak ego sektoral.
- Konflik lahan pertanian dan lahan pertambangan kerap membuat iklim investasi menjadi tidak menentu.
- Permasalahan pemanfaatan ruang, konversi lahan, eksploitasi sumber daya alam menjadi sebab timbulnya pencemaran lingkungan, menurunnya daya dukung lingkungan dan terbatasnya daya tampung lingkungan

## B. PERMASALAHAN

1. Meningkatkan kerjasama lintas sektoral untuk mewujudkan kebijakan Satu Peta.
2. Memasukkan aspek potensi bencana dalam proses penyusunan Tata Ruang.
3. Menerjemahkan dan mengimplementasikan kebijakan Tata Ruang yang pro-rakyat namun tetap tegas dalam pengaturan dan tata kelolanya.
4. Perhatian terhadap kebijakan pertanahan yang berdampak pada iklim investasi.
5. Perhatian terhadap kebijakan pertanahan yang berdampak pada pengelolaan lingkungan hidup.
6. Perhatian pada implementasi kebijakan pertanahan yang dapat berimplikasi pada penurunan daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan.

## C. PEMBAHASAN

1. Meningkatkan kerjasama lintas sektoral untuk mewujudkan kebijakan Satu Peta
  - Sinergi berbagai pemangku kepentingan geospasial.
  - Sinkronisasi data memerlukan dukungan teknologi dan SDM yang memadai
  - Informasi spasial mudah diakses
  - Pendekatan partisipatif masyarakat
  - Dasar perencanaan untuk mengembangkan potensi wilayah secara berkelanjutan dan meminimalisir terjadinya tumpang tindih lahan dalam jangka panjang.

## C. PEMBAHASAN

### 2. Aspek Bencana dalam Proses Penyusunan Tata Ruang

Perubahan fungsi lahan di Provinsi Kalimantan Timur (1994-2004):

- ✓ **Berkurangnya kawasan hutan**
- ✓ **Berkurangnya hutan mangrove menjadi tambak**
- ✓ **Berkurangnya kawasan pertanian lahan basah (sawah)**
- ✓ *Bertambahnya kawasan pemukiman*
- ✓ *Bertambahnya kawasan perkebunan*
- ✓ *Bertambahnya kawasan tanah terbuka dan areal bekas tambang*

## C. PEMBAHASAN

### 2. Aspek Bencana dalam Proses Penyusunan Tata Ruang

- Potensi bencana sebagai dampak perubahan fungsi lahan:
  - ✓ Terganggunya keseimbangan tata air dan berkurangnya sumber daya air serta intrusi air laut di sejumlah kabupaten/kota
  - ✓ Bertambahnya zona rawan banjir
  - ✓ Meluasnya zona rentan gerakantana
  - ✓ Intensitas kebakaran lahan dan pemukiman meningkat

## C. PEMBAHASAN

3. Menerjemahkan dan mengimplementasikan kebijakan Tata Ruang yang pro-rakyat namun tetap tegas dalam pengaturan dan tata kelolanya
  - Tujuan perencanaan tata ruang pengembangan wilayah adalah peningkatan kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat
  - Pengaturan hak dan kewajiban masyarakat dan pemerintah dalam bidang pertanahan.
  - Pengaturan dan penekanan sanksi terhadap pelanggaran hak dan kewajiban masyarakat dan pemerintah dalam bidang pertanahan.

## C. PEMBAHASAN

4. Perhatian terhadap kebijakan pertanahan yang berdampak pada iklim investasi.
  - Beralihnya lahan pertanian menjadi lahan pertambangan
  - Tumpang tindih lahan pertanian dan pertambangan
  - Konflik tanah adat
  - Beberapa faktor pemicu konflik lahan :
    - ✓ Penetapan kawasan hutan bersifat *top-down* yang tidak disertai sosialisasi yang memadai.
    - ✓ Lemahnya administrasi dan pengawasan dalam penerbitan Surat Keterangan Tanah di Tingkat Desa dan Kecamatan.
    - ✓ Persepsi keliru menyangkut hak guna dan status tanah.
    - ✓ Sistem ganti rugi lahan

## C. PEMBAHASAN

5. Perhatian terhadap kebijakan pertanahan yang berdampak pada pengelolaan lingkungan hidup.
  - Peluang beraktivitas di kawasan budidaya kehutanan, misalnya pinjam pakai kawasan hutan, bisa berdampak pada lemahnya implementasi kebijakan tentang pengelolaan lingkungan hidup.
  - Dampak yang mungkin timbul adalah penurunan keanekaragaman tanaman dan hewan, hilangnya spesies endemik/langka, pencemaran air, hilangnya sumber air baku, kerusakan tanah, hilangnya habitat satwa.
  - *Value* kawasan hutan sering kali hanya berdasarkan jumlah dan jenis tegakan kayu, sementara aspek non kayu (damar, rotan, tanaman obat, keanekaragaman hayati), fungsi sebagai sebuah habitat, fungsi sebagai sumber daya air dan sumber kehidupan masyarakat sering diabaikan.

## C. PEMBAHASAN

6. Perhatian pada implementasi kebijakan pertanahan yang dapat berimplikasi pada penurunan daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan.
  - Pertambahan jumlah penduduk dan pesatnya pembangunan akan menyebabkan perubahan fungsi ruang dan diikuti oleh perubahan komponen-komponen lingkungan sesuai dengan peruntukannya ⇒ *harus diiringi evaluasi terhadap daya dukung lingkungan yang ada secara periodik dan kontinyu.*
  - Terkonsentrasinya aktivitas-aktivitas pada kawasan industri, perkantoran, pemukiman, perkebunan dan lain-lain, akan berdampak pada terkonsentrasinya dampak terhadap lingkungan yang ditimbulkan ⇒ *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang bersifat dinamis.*

## C. PENUTUP

- Kata kunci yang paling penting adalah **SINKRONISASI**

**TERIMA KASIH**

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

# PEMBARUAN KEBIJAKAN HUKUM PERTANAHAN NASIONAL DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

Oleh : Dr. La Sina, SH.,M.Hum

## A. Pendahuluan

Istilah “Agraria” memiliki pengertian yang bermacam-macam, dalam bahasa latin, *ager* berarti tanah atau sebidang tanah. *Agrarius* berarti perladangan, persawahan, pertanian (Preut K. Adisabrata, J. Poer Wadarminta, W.J.S, Kamus latin Indonesia, Kanisius Semarang.

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, 1994, Edisi kedua cetakan ketiga, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Jakarta, Agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah.

Di Indonesia, sebutan Agraria dilingkungan Administrasi pemerintahan di pakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun non pertanian, tetapi *Agrarisch recht* atau hukum agraria dilingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan bagi penguasaan dalam melaksanakan kebijakan dibidang pertanian.

Pada tahun 1998 dibentuklah Badan Pertanahan Nasional dengan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998, sebagai lembaga non Departemen bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanian, yang sebelumnya Badan Pertanahan Nasional dikenal dengan Departemen dan Direktorat Jendral Agraria, kemudian dibentuk Kementerian Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tugas wewenang yang sama, dan pada tahun 2006 pemerintah menerbitkan ketentuan mengenai Badan Pertanahan Nasional yang mengatur secara rinci mengenai tugas pokok dan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional.

Dengan seringnya terjadi perubahan nama, sekalipun wewenangnya tetap sama, namun bagi saya melihatnya sebagai ganjalan melaksanakan tugas untuk merancang perubahan

terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, sebagaimana diamanat oleh Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003.

Pelaksanaan tugas Badan Pertanahan Nasional saat ini, oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota telah membentuk juga Badan Pertanahan atas bentukan pemerintah Kabupaten/Kota, hal ini justru melahirkan dualisme kekuasaan bidang pertanahan dikhawatirkan justru dapat berbenturan dalam melaksanakan tugas dibidang pertanahan.

## **B. Riwayat Pembaruan Kebijakan Hukum Pertanahan di Indonesia.**

Hukum tanah di Indonesia mengalami perubahan pada saat diberlakukan peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960, sehingga dapat dikatakan bahwa pada tanggal tersebut muncul pembaharuan hukum tanah yang berlaku di Indonesia, pengaturan hukum tanah di Indonesia tidak terletak pada satu hukum, tetapi dijumpai berbagai aturan hukum seperti :

- a. Hukum tanah adat, hukum tidak tertulis dan sejak semula berlaku dikalangan masyarakat asli Indonesia sebelum datangnya Bangsa-bangsa Portugis, Belanda, Inggris dan sebagainya.
- b. Hukum Tanah Barat, hukum ini bersamaan dengan datangnya Belanda di Indonesia, mereka membawa perangkat Hukum Belanda tentang tanah, dan pada tahun 1848 mulailah diberlakukan suatu ketentuan hukum barat yang tertulis yaitu BW yang dikenal dengan Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
- c. Hukum tanah antar golongan ,hukum ini kaidah-kaidahnya tidak dalam peraturan perundang-undangan yang tertulis, tetapi berupa putusan-putusan pengadilan yang menjadi yurisprudensi dan pendapat para ahli atau sarjana hukum. Namun demikian ada juga peraturan-peraturan tertulis yang diciptakan untuk mengatur hal-hal yang berhubungan dengan hukum tanah antar golongan.
- d. Hukum tanah administrasi, adalah keseluruhan peraturan yang memberikan landasan hukum bagi penguasa atau negara untuk melaksanakan politik pertanahan dan memberikan

khusus kepada penguasa untuk melakukan tindakan-tindakan dibidang pertanahan.

- e. Hukum tanah swaparaja, adalah keseluruhan peraturan tentang pertanahan yang khusus berlaku didaerah swapraja, seperti kesultanan Jogjakarta, Surakarta, Cirebon dan lain sebagainya.

Undan-undang Pokok-pokok Agraria yang berlaku sejak tanggal 24 September 1960, mengakhiri berlakunya peraturan hukum tanah kolonial, dan sekaligus mengakhiri dualisme atau pluralisme hukum tanah di Indonesia, serta menciptakan dasar-dasar bagi pembangunan hukum tanah nasional yang tunggal berdasarkan hukum adat sebagai hukum nasional Indonesia yang asli.

Dengan lahirnya UUPA, berarti telah terjadi unifikasi hukum tanah di Indonesia, namun kenyataannya saat ini, berselang 58 tahun berlakunya UUPA, peraturan pertanahan di Indonesia sungguh banyak sekali, sehingga kebanyakan orang tidak memahami hukum pertanahan, apalagi bagi masyarakat awam tidak mengerti tentang peraturan pertanahan di Indonesia. Saat ini yang berkaitan dengan ruang lingkup hukum Agraria seperti :

1. Hukum tanah yang diatur dalam UUPA.
2. Hukum Air, diatur dalam UU No. 11 Tahun 1974, yang telah diubah dengan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
3. Hukum pertambangan, UU No. 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batu bara.
4. Hukum perikanan, diatur dalam UU No. 31 tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU no. 45 tahun 2009.
5. Hukum Kehutanan UU No. 41 tahun 1999 Jo UU No. 1999 tahun 2004 tentang penetapan peraturan pengganti UU No. 1 tahun 2004 tentang perubahan atas UU no. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi UU
6. Hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas unsur-unsur dalam ruang angkasa.
7. Hukum Agraria dalam arti sempit (Hukum Tanah).

Selain peraturan-peraturan pertanahan tersebut, masih dijumpai peraturan lain. Seperti peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Badan Pertanahan Nasional dan lain sebagainya, dengan demikian makin menambah kebingungan bagi masyarakat, tidak memahami ketentuan-ketentuan tersebut, hal ini sesungguhnya salah satu alasannya mengapa masyarakat tidak memahami peraturan-peraturan tersebut karena banyaknya aturan-aturan pertanahan, dalam hal ini menurut saya bahwa jangankan masyarakat, pejabat pertanahan sekalipun bisa terjadi. Juga tidak paham terhadap peraturan-peraturan pertanahan di Indonesia.

UUPA, yang telah berusia lebih setengah abad dan telah melahirkan berbagai peraturan-peraturan pertanahan menurut saya sudah saatnya untuk dilakukan perubahan secara lengkap dan komplit sehingga dapat memudahkan bagi masyarakat untuk memahaminya, mempelajarinya cukup membaca satu Undang-undang yaitu UUPA sudah dapat dimengerti, tidak seperti saat ini belum sempat dipelajari sudah diganti dengan aturan yang baru dan selalu berubah-ubah.

UUPA sudah sewajarnya direformasi karena usiannya sudah 58 tahun, dan dalam waktu 58 tahun sudah layak untuk direformasi, karena pasal 33 UUD tahun 1945, sebagai dasarnya telah direformasi pada perubahan ke empat, pada tanggal 10 Agustus 2002 dengan usia juga 58 tahun.

### **C. Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan.**

Wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dan bumi seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia, sebagai suatu negara kesatuan yang memiliki wilayah agraria yang cukup luas, sehingga pemanfaatannya diharapkan bermanfaat untuk kemaslahatan, terhadap hidup orang banyak. Pemilikan bidang-bidang tanah perlu datur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak boleh memiliki bidang tanah tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pada saat Presiden ke empat, Megawati Sukarno Putri, pernah mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2003 tentang kebijakan nasional dibidang

pertanahan dalam rangka pelaksanaan ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang pembaruan Agraria dan pengelolaan sumber daya alam, untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, namun apa yang terjadi sampai saat ini Keputusan Presiden tersebut. Tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam Keputusan Presiden itu Badan Pertanahan Nasional ditugasi untuk melakukan langkah-langkah percepatan :

- a. Melakukan penyusunan rancangan Undang-undang penyempurnaan UU no. 5 tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan rancangan Undang-undang tentang hak atas tanah serta peraturan perundangan lainnya dibidang pertanahan.
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan antara lain
  1. Penyusunan basis data tanah-tanah aset negara /pemerintah /pemerintah daerah di seluruh Indonesia.
  2. Penyiapan aplikasi data tekstual dan spiral dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilihan tanah, yang dihubungkan dengan *e-government*, *e-commerce* dan *e-payment*.
  3. Pemetaan kadasteral dalam rangka *investarisasi* dan *registrasi* penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *land reform* dan pemberian hak atas tanah.
  4. Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografis, dengan mengutamakan penetapan zona sawa beririgasi, dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

Dari tugas yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden nomor 34 tahun 2003, yang paling mendasar yang harus diperhatikan adalah perlunya penyusunan rancangan Undang-undang penyempurnaan Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Menurut penulis justru yang paling penting Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 dapat dikaji kembali untuk dilakukan penyempurnaan atau perlu dibuat peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang baru, menurut saya yang paling tepat adalah dibentuklah peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang baru. Undang-undang tersebut merupakan produk orde lama yang sudah berusia 58 tahun dan telah melewati beberapa orde yaitu : orde baru dan era reformasi, dan yang paling perlu mendapat perhatian adalah peraturan-peraturan pertanahan pada era orde baru dan reformasi tetapi masih mendasarkan pada produk orde lama.

Keputusan Presiden nomor 34 tahun 2003 memberikan tugas kepada Badan Pertanahan Nasional paling lambat 1 Agustus 2004 bahwa pelaksanaan tugas tersebut telah selesai dilaksanakan, kenyataannya sampai saat sekarang sudah 14 tahun dan telah berganti Presiden sampai dengan Presiden keenam pembaruan Undang-undang nomor 5 tahun 1960 belum terwujud.

Undang-undang nomor 5 tahun 1960 merupakan peraturan organik (peraturan dasar) daripada peraturan pertanahan sehingga perlu diperbarui guna mengatur tanah yang sebesar-besarnya dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat.

Melihat perkembangan masa lampu perubahan, perombakan atau penataan kembali terhadap struktur hukum pertanahan di Indonesia telah dikenal sebelum Undang-undang nomor 5 tahun 1960, yang dikenal dengan istilah *Land Reform* di Indonesia, perkataan *Land Reform* berasal dari kata “land” yang artinya tanah dan reform yang artinya perubahan, perombakan atau penataan kembali, jadi *Land Reform* itu berarti merombak kembali struktur hukum pertanahan baru. *Land Reform* adalah suatu asas yang menjadi dasar dari pada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir diseluruh dunia termasuk Indonesia.

Untuk itu sangat cukup beralasan bagi saya agar segera dilakukan perubahan/penggantian UU nomor 5 tahun 1960, dengan peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang baru, sesuai jiwa reformasi hukum di Indonesia, dan semangat perubahan sesuai cita-cita pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 dengan tujuan meningkatkan pelaksanaan pembangunan ekonomi untuk sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat Indonesia. Dan sebagai landasan

atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD tahun 1945.

## **D. Penutup**

### **a. Kesimpulan**

1. Pembaruan kebijakan hukum pertanahan nasional dimulai sejak lahirnya Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang berlaku sejak tanggal 24 September 1960, sejak itu peraturan yang mengatur pertanahan di Indonesia telah diatur menurut asas univikasi dan tidak lagi menganut asas *dualisme* dan *pluralisme*.
2. Kebijakan nasional di Bidang Pertanahan sudah saatnya untuk dilakukan perubahan, perombakan atau penataan kembali struktur hukum pertanahan lama dan membangun struktur hukum pertanahan yang baru yaitu dengan merubah UU nomor 5 tahun 1960 dan peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang baru. Pendapat tersebut sangat beralasan apalagi dengan usianya UU no 5 tahun 1960 sudah mencapai 58 tahun dan merupakan peraturan organik (peraturan dasar) bagi hukum pertanahan sehingga sudah sewajarnya untuk dibentuk peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang baru

### **b. Saran**

Diharapkan kepada pejabat yang berwenang agar segera melakukan perubahan, perombakan struktur hukum pertanahan di Indonesia dan khususnya kepada MPR RI dapat mengeluarkan ketetapan MPR RI untuk mendorong pejabat berwenang, baik legislatif maupun eksekutif segera berbuat demi kemaslahatan dan kemakmuran rakyat Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

Arie S. Hutagalung dkk, 2012, Hukum Pertanahan di Indonesia, penerbit, Pustaka Larasan.

Harsono, Bredi, 2008, Hukum Agraria Indonesia, penerbit, Jambatan.

Hukum Agraria Indonesia, 2008, Himpunan Peraturan Hukum Tanah, penerbit Jambatan.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

# REFORMA AGRARIA UNTUK KEMAKMURAN RAKYAT<sup>1</sup>

Oleh: Dr. Haris Retno Susmiyati, SH.MH<sup>2</sup>

## 1. Pendahuluan

Bagi kehidupan manusia sehari-hari, tanah menempati posisi yang sangat penting, hal ini dikarenakan sebagian besar kehidupan manusia tergantung pada tanah. Tanah merupakan tempat tinggal dari sebagian besar manusia disamping sebagai sarana mencari penghidupan melalui usaha pertanian, mengambil hasil hutan, perkebunan, pertambangan dan lain-lain.

Permasalahan pertanahan hampir selalu menghiasi pemberitaan baik media massa maupun media elektronik. Dari tahun ke tahun perkembangan kasusnya cenderung mengalami kenaikan.

Seiring dengan semakin meningkatnya pembangunan diberbagai sektor, maka kebutuhan akan ketersediaan tanah juga turut meningkat. Hal inilah yang dalam prakteknya menimbulkan berbagai konflik karena bersinggungannya kepentingan pembangunan dengan kepentingan pemilik tanah.

Tanah sering disebut juga agraria, kata agraria berasal dari bahasa latin/Greek: “ager” yaitu segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah, selanjutnya sering pula disebut “agrarius”. Sehingga seringkali dikatakan bahwa pengertian Agraria secara sempit adalah tanah. Didalam ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi, sedangkan tubuh bumi adalah sumber daya alam yang berada dibawah permukaan bumi.

Berdasarkan konstitusi Indonesia, UUD 1945, pasal 33 (3), ruang penguasaan negara mencakup “.....bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya...”. ketentuan ini menyiratkan bahwa penguasaan negara mencakup permukaan bumi dan tubuh bumi di wilayah negara Indonesia.

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan dalam FGD, Penataan Kebijakan Pertanahan, (MPR-RI, 2 Agustus 2018)

<sup>2</sup> Ketua Program Studi Magister Hukum Universitas Mulawarman

Namun berdasarkan ketentuan konstitusi, juga menegaskan bahwa negara bukan sebagai pemilik atas tanah, bumi dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Kepemilikan atas air, permukaan bumi dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dinyatakan sebagai karunia Tuhan YME dan diperuntukkan untuk seluruh bangsa Indonesia (Pasal 1 UU Nomor 5 Tahun 1960)

Situasi agraria nasional diwarnai berbagai konflik dan permasalahan yang terus mengalami peningkatan.

## **2. Permasalahan Agraria Indonesia**

### **2.1 Penguasaan Negara menjelma menjadi “Domein Verklaring” gaya Baru**

Pasal 1 *Agrarische besluit* memuat suatu pernyataan yang dikenal dengan nama “*Domein Verklaring*”. (pernyataan kepemilikan) yaitu: “semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya, adalah domein (milik) negara.” Klaim tanah negara sering terjadi dan menyingkirkan rakyat tanah miliknya.

### **2.2 Kebijakan eksploitatif dan obral izin eksploitasi alam yang rakus lahan**

Paradigma yang menempatkan sumber daya alam sebagai komoditas ekonomi, menyebabkan kebijakan negara, berorientasi eksploitatif. Sebagai jalan masuk eksploitasi alam, maka perizinan di keluarkan. Berbagai kemudahan diberikan dalam pemberian izin, yang acapkali melupakan resiko dan kerugian yang harus diderita daerah dan masyarakat.

### **2.3 Penyusutan Jumlah Petani dan Luasan Lahan Tanaman Pangan**

Kebutuhan produksi pangan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, sementara ketersediaan lahan tanaman pangan justru terus mengalami penyusutan.

## **3. Reforma Agraria dalam UUPA**

Beberapa konsep reforma agraria yang terkandung didalam ketentuan UUPA adalah:

- a. Reforma Agraria yang meninggalkan Hukum Kolonial, membentuk hukum nasional yang bertujuan menjamin kepastian hukum dan sesuai dengan kepentingan rakyat. Penjelasan umum UU 5 tahun 1960, dikatakan hukum agraria baru yang nasional, yang berciri :

- (1) yang akan mengganti hukum yang berlaku sekarang ini, yang tidak lagi bersifat dualisme, yang sederhana dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.
- (2) Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang di- maksudkan untuk kemakmuran rakyat.
- (3) harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria.

- b. **“Asas Perlindungan dan Larangan monopoli dalam sektor Agraria”**

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat 2, 11 ayat 1, 13 ayat 2 dan 3, pasal 26 ayat 1. Pihak swasta dilarang memonopoli suatu usaha dibidang agraria. Tujuan asas ini mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, karena bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan.

- c. Tanah Bukan Komoditas

Prinsip bahwa tanah bukan komoditas, namun harus menjadi alat produksi yang mensejahterakan rakyat (Pasal 7, 10, 17, 24, 41, 43) UUPA. Ketantuan ini Memberikan kekuasaan kepada negara untuk melakukan penataan struktur agraria dengan prinsip bahwa tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Ditekankan bahwa penguasaan tanah yang melebihi batas, yang menyebabkan terjadinya konsentrasi penguasaan tanah dilarang.

#### d. Penataan Ruang Untuk Kemakmuran Rakyat

Ketentuan (Pasal 14, 15) UUPA, memuat prinsip “penataan ruang untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan ini memberikan wewenang kepada negara untuk membuat suatu perencanaan tata ruang baik nasional maupun regional dalam upaya menciptakan penggunaan tanah yang dapat membawa manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat.

### 4. Reforma Agraria untuk Kemakmuran Rakyat

Reforma Agraria /Pembaruan Agraria, merupakan penataan ulang Restrukturisasi Restrukturisasi Kepemilikan, Penguasaan, Penggunaan Sumber-sumber Agraria (Gunawan Wiradi, 2000)

Sesuai amanat Konstitusi penguasaan, penggunaan itu diperuntukkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Rakyat terbanyak adalah kelompok masyarakat miskin, petani, buruh tani, dan nelayan kecil. Sehingga Penataan kebijakan pertanahan (Reforma Agraria) diarahkan untuk kemakmuran rakyat sejati.

Dasar yuridis Reforma Agraria, pertama: Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 “Bumi Air dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara.....” klausul ini menunjukkan bahwa negara yang mempunyai kuasa untuk pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Penguasaan dalam klausul ini bertujuan sebagaimana pada kalimat selanjutnya yakni “....diperuntukkan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Sehingga penguasaan semata-mata dijalankan untuk kemakmuran rakyat, bukan keuntungan dan kesejahteraan sekelompok orang saja.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan Negara terhadap Pasal 33 UUD 1945 telah ditetapkan secara otoritatif oleh Mahkamah Konstitusi, yakni memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum yang ditujukan untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mahkamah Konstitusi dalam putusan Perkara No. 001/PUU-I/2003 dan Perkara No. 021/PUU-I/2003. Konsepsi penguasaan Negara itu diwujudkan dalam lima bentuk kewenangan, yaitu pembuatan kebijakan (*beleid*), melakukan

tindakan-tindakan pengurusan (*bestuurs daad*), menyelenggarakan pengaturan (*regelen daad*), pengelolaan (*beheers daad*) dan pengawasan (*toezichthoudens daad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dasar yuridis kedua, Pasal 33 ayat (2) UUD 1945: “Cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara”. Ketentuan ini mensyaratkan bahwa pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam yang mempengaruhi dan penting bagi kelangsungan hidup rakyat banyak harus dikendalikan oleh negara. Maksud ketentuan ini agar tidak ada penguasaan privat atas sektor publik yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Dasar yuridis ketiga, UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA), UUPA merupakan ketentuan dasar yang memberikan arah bagi penataan kebijakan pertanahan/Reforma agraria.

Bentuk Reforma Agraria untuk kemakmuran rakyat, mencakup 3 (tiga) Restrukturisasi. (1) Restrukturisasi Kepemilikan; (2) Restrukturisasi Penguasaan; (3) Restrukturisasi Penggunaan.

**Diagram 1 : Ruang Lingkup Reforma Agraria**



### **(1) Restrukturisasi kepemilikan**

Tujuan Restrukturisasi kepemilikan adalah mengatasi ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia, dalam reforma agraria diharapkan secara nyata kebijakan akan merubah struktur kepemilikan lahan yang timpang. Rakyat banyak justru tidak memiliki lahan, sementara lahan yang luas di kuasai korporasi dan kelompok pemilik modal.

Restrukturisasi kepemilikan tentu, bukan hanya LEGALISASI kepemilikan, seperti yang dilakukan sejak masa orde baru hingga sekarang. Pesertifikatan tanah dilakukan terhadap tanah yang memang sejak semula sudah dikuasai rakyat. Sehingga pemberian sertifikat hanya pengakuan hak saja, tidak menyeimbangkan keadilan kepemilikan lahan. Ketika kebijakan penataan pertanian tidak merubah struktur kepemilikan maka belum dikatakan sebagai reforma agraria

### **(2) Restrukturisasi Penguasaan Tanah**

Konstitusi menyatakan bahwa penguasaan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya ada pada negara. Namun secara faktual kita melihat penguasaan negara itu justru hadir menjadi penguasaan asing atas sumber daya alam Indonesia Restrukturisasi penguasaan menjadi keharusan untuk diurus, jika reforma agraria ditujukan untuk kemakmuran rakyat.

### **(3) Restrukturisasi Penggunaan Tanah**

Pilihan peruntukkan agraria menurut konstitusi dan UUPA merupakan kewenangan negara, hal ini menunjukkan bahwa kegagalan penataan kebijakan ini sangat dipengaruhi bagaimana negara menjalankan kewenangannya. Pilihan penggunaan sumber daya alam untuk dieksploitasi dan dijual secara murah sudah seharusnya dikoreksi.

Kalimantan Timur setelah dieksploitasi Kayu, Hutan, Tambang, Kebun, dan menghasilkan kerusakan dan kerugian rakyat, pertumbuhan ekonomi kaltim minus tidak ada masa depan bagi rakyat, selama ekonomi di topang industri ekstraktif. Justru dipaksa menerima kebijakan KARST untuk pabrik semen.

## **5. Penutup**

Reforma Agraria sebagai jalan bagi kemakmuran rakyat. Namun Reforma agraria harus mencakup restrukturisasi kepemilikan, penguasaan dan penggunaan. Reformasi agraria yang hanya memberikan legalisasi kepemilikan tanah yang semula sudah dimiliki, bukan merupakan reforma agraria yang sejati.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

# PENGUNAAN LAHAN BAGI PEMBANGUNAN SEKTOR EKONOMI BERBASIS LAHAN DAN DAMPAKNYA TERHADAP DEFORESTASI DAN DEGRADASI HUTAN DI KALIMANTAN TIMUR <sup>1)</sup>

Oleh: Daddy Ruhiyat

## Ringkasan

Deforestasi dan degradasi hutan merupakan sumber utama emisi gas rumah kaca di Kalimantan Timur. Kontribusinya 72,99% terhadap total emisi yang diproyeksikan sebesar 1,410 Gt CO<sub>2</sub>e pada tahun 2020. Laju deforestasi di Kalimantan Timur yang dihitung untuk kurun waktu antara 2006-2017 adalah 57.954 ha/thn sedangkan laju degradasi hutan mencapai 12.890 ha/thn. Sebanyak 60% dari hilangnya hutan di Kalimantan Timur terjadi di area yang dialokasikan untuk perkebunan, 12% di area yang dialokasikan untuk pertambangan, dan 11% di area yang dialokasikan untuk hutan tanaman. Pengendali lainnya dari deforestasi dan degradasi hutan adalah perambahan, kebakaran, akuakultur, dan penebangan yang tidak berkelanjutan. Faktor pemicu yang mendasari deforestasi dan degradasi hutan termasuk kerangka kebijakan dan insentif yang tidak memadai, perencanaan tata ruang yang tidak optimal, kapasitas yang tidak mencukupi untuk mengawasi kawasan hutan, produktivitas rendah dari pertanian lokal dan peluang mata pencaharian alternatif yang terbatas untuk masyarakat lokal.

## 1. Pendahuluan

### 1.1. Kondisi Lahan

Lahan adalah lingkungan fisik dan biotik yang berkaitan dengan daya dukungnya terhadap kehidupan dan kesejahteraan hidup manusia. Lingkungan fisik berupa relief atau topografi, iklim, tanah dan air, sedangkan lingkungan biotik adalah manusia, hewan, dan tumbuhan. Berdasarkan statusnya, lahan di Kalimantan Timur dengan total luas 12.743.859 ha terdiri dari **kawasan hutan** seluas 8.411.680 ha (66%) dan **non kawasan hutan** seluas 4.332.179 ha

(34%). Kawasan hutan menurut fungsinya dibagi menjadi hutan lindung, hutan konservasi, hutan produksi terbatas, hutan produksi, hutan produksi yang dapat dikonversi (kawasan yang dapat dikonversi untuk penggunaan lain di luar kehutanan). Non kawasan hutan, lazim disebut Areal Penggunaan Lain (APL) disediakan untuk pertanian, pemukiman, dan berbagai penggunaan lainnya diluar sektor kehutanan. APL dikelola oleh Kementerian Agraria sementara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) bertanggung jawab untuk mengelola kawasan di hutan lindung, hutan konservasi, hutan produksi terbatas, hutan produksi, dan hutan produksi yang dapat dikonversi. Luas kawasan hutan dan kawasan non-hutan di Kalimantan Timur pada Tahun 2017 dikemukakan pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Luas kawasan hutan dan kawasan non-hutan di Kaltim tahun 2017

Macam kawasan	Area berhutan (ha)	Area tak berhutan (ha)	Total (ha)
<b>Kawasan Hutan</b>	5.765.861,55	2.645.818,68	8.411.680,23
Hutan Lindung	1.752.238,32	105.415,40	1.857.653,72
Hutan Produksi Terbatas	2.505.731,86	427.996,97	2.933.728,83
Hutan Produksi	1.304.720,72	1.752.485,49	3.057.206,22
Hutan Konservasi	155.762,41	285.987,99	441.750,39
Hutan Produksi Konversi	47.408,25	73.932,83	121.341,07
<b>Non Kawasan Hutan</b>	818.017,30	3.514.161,82	4.332.179,13

<sup>1</sup> Disampaikan dalam Focus Group Discussion : "Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional untuk sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat." Kerjasama MPR RI dan Universitas Mulawarman. Samarinda, 2 Agustus 2018.

Perkebunan	669.304,67	2.624.868,65	3.294.173,32
Lain-Lain	148.712,63	889.293,18	1.038.005,81
<b>Kalimantan Timur</b>	6.583.878,86	6.159.980,50	12.743.859,36

Sumber : Kementerian LHK, 2017.

Pada Tabel 2 disajikan informasi tentang tipe dan jumlah unit konsesi di Kalimantan Timur serta luasan hutan yang masih tersisa didalamnya. Ijin penggunaan lahan dan konsesi dialokasikan untuk penebangan selektif, hutan tanaman industri, perkebunan sawit, pertambangan, restorasi ekosistem dan perhutanan sosial. Pemegang izin memiliki hak dan tanggung jawab untuk mengelola area dan hutan alam yang masih ada di dalamnya.

Tabel 2. Tipe dan jumlah unit konsesi di Kalimantan Timur Tahun 2016

No	Tipe Konsesi	Jumlah Unit	Hutan Tersisa (ha)
1	Tebang Pilih (IUPHHK-HA)	59	2.834.807
2	Hutan Tanaman (IUPHHK-HT)	33	325.416
3	Perkebunan	373	467.721
4	Pertambangan	1434	299.340*
5	Restorasi Ekosistem	2	170.381
6	Perhutanan Sosial	38	58.127

\*) luas hutan tersisa pada konsesi pertambangan berstatus *clear & clean*

## 1.2. Kondisi lingkungan dan sosial

### 1.2.1. Tipe Hutan Alami

Menurut peta tutupan lahan tahun 2016, total hutan alam yang tersisa di Kalimantan Timur adalah 6.508.998 ha,

terdiri dari hutan lahan kering primer, hutan lahan kering sekunder, hutan bakau primer, hutan rawa primer, hutan bakau sekunder, dan hutan rawa sekunder (Tabel 3). Hutan lahan kering di Kalimantan Timur didominasi oleh jenis Dipterokarpa, terutama Shorea Sp. yang digunakan secara komersial untuk industri kayu. Hutan mangrove didominasi oleh Rhizophora sp, Bruguiera sp., Avicenia sp, dan Nypa sp.

Tabel 3. Hutan alam tersisa di Kalimantan Timur thn 2016

Kelas Hutan	Luas Area (ha)
Hutan lahan kering primer	2,190,192
Hutan lahan kering sekunder	4,018,093
Hutan mangrove primer	36,275
Hutan rawa primer	22,674
Hutan mangrove sekunder	130,700
Hutan rawa sekunder	111,064
Total	6,508,998

Sumber : Kementerian LHK, 2018.

### 1.2.2. Kondisi klimatik

Kalimantan Timur memiliki iklim tropis lembab dengan curah hujan tahunan mulai dari 1.360 hingga 2.150 mm. Musim kemarau biasanya terjadi pada bulan Mei hingga Oktober, sedangkan musim hujan terjadi pada bulan November hingga April. Dampak El Nino Southern Oscillation (ENSO) terhadap variabilitas curah hujan cukup signifikan. Selama El Nino, curah hujan di musim kemarau biasanya jauh di bawah normal, dan hutan rentan terhadap kebakaran yang dapat menyebabkan degradasi atau deforestasi. Namun, dalam beberapa tahun terakhir, tanpa El Nino, curah hujan sering jatuh jauh di bawah normal. Suhu udara bervariasi tergantung pada

ketinggian dan jarak lokasi dari pantai. Secara umum, suhu harian rata-rata di daerah dataran rendah adalah sekitar 28°C dengan kisaran suhu minimum-maksimum 24 °C dan 32 °C. Kelembaban udara rata-rata adalah antara 82% dan 86%.

### **1.2.3. Kebakaran hutan**

Pada tahun 1982/83, kebakaran menghancurkan sekitar 3,5 juta ha hutan di Kalimantan Timur. Pada tahun 1997/98, setelah peristiwa El Nino yang berkepanjangan, kebakaran dilaporkan telah membakar sekitar 5 juta ha atau 25 persen dari hutan yang ada di Kalimantan Timur. Yulianti dkk (2012) menyatakan bahwa pada tahun 2004, Kalimantan Timur memiliki jumlah titik api tertinggi (5.440) dibandingkan dengan provinsi lain di Kalimantan. Diketahui bahwa kebakaran aktif di seluruh Kalimantan pada tahun 2002, 2004, 2006, dan 2009 terjadi ketika total curah hujan dari tiga bulan terkering (Agustus, September, dan Oktober) jumlahnya kurang dari 100 milimeter (Putra et al, 2011). Berdasarkan data FREL (Forest Reference Emission Level), kebakaran gambut terbesar di Kalimantan Timur terjadi pada 2015, menyumbangkan 3,8 juta ton CO<sub>2e</sub>. Kebakaran di lahan gambut mendapatkan perhatian khusus, karena dapat menyebabkan emisi gas rumah kaca yang berlipat kali lebih besar daripada di hutan lahan kering. Baru-baru ini, analisis yang dilakukan oleh KLHK menunjukkan bahwa kebakaran lahan di Indonesia dari 2006 hingga 2016 menyebabkan lebih dari 93 juta ton emisi per tahun, tetapi 63% dari kebakaran tersebut terjadi di wilayah yang tidak diklasifikasikan sebagai kawasan hutan.

### **1.2.4. Tanah dan topografi**

Lahan Kalimantan Timur didominasi oleh jenis tanah podsolik (78,5 %), sisanya diduduki jenis-jenis tanah litosol (8,7%), alluvial (4,6%), organosol (3,3%), gleisol (1,4%) dan beberapa kombinasi berbagai jenis tanah lainnya dalam luasan

kecil. Tanah-tanah tersebut umumnya memiliki potensi kesuburan rendah dan tidak mendukung produksi pertanian jangka panjang. Kalimantan Timur juga memiliki lahan gambut walau luasnya relatif kecil, hanya sekitar 164.800 ha atau 1,3% dari total luas lahan Kalimantan Timur. Sebagian besar lahan gambut berada di Kabupaten Kutai Kartanegara, dan sisanya di Kabupaten Kutai Barat dan Kabupaten Berau.

Topografi Kalimantan Timur berbukit-bukit, dengan ketinggian mulai dari 0-1.500 meter di atas permukaan laut. Karakteristik topografi Kalimantan Timur didominasi oleh lahan dengan kemiringan di atas 40 persen dan ketinggian kurang dari 500 meter di atas permukaan laut. Daerah datar (kemiringan 0-2%) umumnya ada di wilayah pesisir dan cekungan sungai besar, luasnya mencakup 10,7% dari total area Kaltim, sementara tanah miring (2-15%) mencapai 16,16%. Sekitar 40% dari Kalimantan Timur merupakan wilayah dengan lereng yang curam (> 40%).

### **1.2.5. Demografi, mata pencaharian dan keragaman sosial budaya**

Kalimantan Timur memiliki populasi sekitar 3,5 juta (2016) terdiri dari penduduk asli Dayak dan Kutai, serta orang Jawa, Cina, Banjar, Bugis, dan Melayu, yang kebanyakan muslim, mendominasi bagian selatan dan sebagian besar wilayah pesisir. Bagian utara dan barat laut Kalimantan Timur adalah rumah bagi minoritas kristen dan penduduk asli. Masyarakat di daerah terpencil sering mempraktekkan gaya hidup tradisional, yang diatur oleh hukum adat. Sebagian besar orang yang tinggal di pedesaan masih mempraktekkan perladangan berpindah.

Kepadatan populasi di Kalimantan Timur adalah 27,13 orang/km<sup>2</sup>, dan sekitar 6.11% penduduk Kalimantan Timur digolongkan miskin pada tahun 2016. Distribusi kemiskinan condong ke arah daerah pedesaan di mana 10,1% penduduknya

digolongkan miskin, dibandingkan dengan 4% penduduk perkotaan.

Wilayah pesisir Kalimantan Timur adalah pusat distribusi perdagangan dan pemerintahan, dan telah menarik para migran, baik dari pulau-pulau lain di Indonesia, maupun dari luar Indonesia. Sebagian pemukim hidup dan menetap di daerah pesisir Kalimantan Timur dan sepanjang sungai-sungai utamanya. Migran yang jumlahnya cukup dominan di Kalimantan Timur adalah Jawa, Bugis dan Banjar. Dataran tinggi adalah tempat konsentrasi distribusi sumber daya alam hutan, yang telah lama menjadi sumber kehidupan andalan penduduk etnis lokal, yang banyak mendiami daerah tersebut, yaitu Dayak, dan Kutai.

Populasi Kalimantan Timur dari tahun ke tahun telah meningkat secara signifikan. Hal ini dapat dilihat dari populasi tahun 2010, 2014, 2015 dan 2016. Populasi tahun 2010 sebesar 3.047.479 orang, meningkat menjadi 3.351.432 orang pada tahun 2014, meningkat menjadi 3.426.638 pada tahun 2015, dan meningkat menjadi 3.501.232 pada tahun 2016. Tingkat populasi telah berkembang menjadi 2,34 persen dari 2010 hingga 2016. Tingkat tertinggi untuk pertumbuhan tersebut dialami oleh kabupaten Kutai Timur sebesar 4,40 persen, sementara kabupaten / kota lainnya mengalami pertumbuhan sebesar 0,64-2,97 persen.

## **2. Analisis pengendali dan penyebab yang mendasari deforestasi dan degradasi hutan**

Dalam rangka mengidentifikasi pengendali utama deforestasi di Kalimantan Timur, telah dilakukan analisis spasial untuk mengidentifikasi kawasan hutan yang hilang antara tahun 2006 hingga 2017, dalam berbagai kategori penggunaan lahan. Seperti dikemukakan pada Tabel 4, dari 684.787 ha hutan yang hilang di seluruh provinsi, 410.883 ha (atau 60%) hilang di area yang dialokasikan untuk tanaman perkebunan, 84.766 ha (12%) hilang di area yang dialokasikan untuk pertambangan, dan 74.265 ha (11%) hilang di daerah yang dialokasikan

untuk hutan tanaman industri. Tingkat kehilangan hutan dalam zona pemanfaatan lahan ini, masing-masing adalah 39%, 25%, dan 23%, secara signifikan lebih tinggi daripada di zona yang tidak dialokasikan untuk penggunaan lahan tertentu, yaitu 8%. Hal ini mendukung interpretasi bahwa perkebunan, pertambangan, dan hutan tanaman industri adalah pendorong utama deforestasi di Kalimantan Timur. Penilaian ini sesuai dengan studi tentang penyebab deforestasi di tingkat nasional, dan sesuai pula dengan masukan dari para pemangku kepentingan di Kalimantan Timur.

Tabel 4. Deforestasi di zona pemanfaatan lahan di Kalimantan Timur 2006-2017

Ijin Penggunaan Lahan/konsesi	Total Luas Area 2016	Area Berhutan 2006	Area Berhutan 2017	Kehilangan Hutan 2006-2017	% thdp hilangnya hutan	
					di Kalimantan	Dalam zona
Perkebunan	3.196.029	1.056.316	645.433	410.883	60	39
Pertambangan	1.082.222	343.126	258.360	84.766	12	25
HTI konsesi	1.014.321	329.871	255.607	74.265	11	23
HTI (tanpa ijin)	1.159.323	658.312	603.012	55.300	8	8
Area di luar Kawasan	583.692	128.222	115.409	12.813	2	10

Hutan (APL)						
Penebangan Hutan Alam	3.213.531	2.622.506	2.610.656	11.850	2	0
Hutan Lindung	1.819.809	1.733.158	1.722.303	10.855	2	1
Cagar Alam/ TN	245.116	29.781	23.680	6.102	1	20
Perhutanan Sosial	69.032	57.584	53.285	4.299	1	7
Restor. Ekosistem (konsesi)	164.151	164.142	164.052	90	0	0
Kalimantan Timur	12.740.96	7.268.589	6.583.802	684.787	100	9

Sumber : Kementerian LHK, 2018

Data kualitatif sebagai tambahan dikumpulkan melalui serangkaian pertemuan konsultatif dengan berbagai pemangku kepentingan lokal antara Mei 2017 dan Maret 2018. Pertemuan-pertemuan itu mengkonfirmasi temuan dari analisis kuantitatif, dan mengidentifikasi adanya pengendali lainnya dari deforestasi dan degradasi hutan serta penyebab yang mendasarinya, yang tidak dapat diungkap lewat analisis spasial. Secara total, ada tujuh pendorong utama deforestasi dan degradasi hutan dan delapan penyebab yang mendasari yang dapat diidentifikasi (Tabel 5).

Tabel 5. Pengendali dan penyebab utama deforestasi dan degradasi hutan

No	Pengendali	Penyebab
1	Perkebunan	1. Kebijakan yang tidak memadai untuk melindungi hutan alam tersisa dalam konsesi 2. Kurangnya kerangka insentif yang kondusif 3. Perencanaan tata ruang yang buruk mengarah ke batas penggunaan lahan yang tidak jelas 4. Kurangnya kemauan dan kapasitas untuk menerapkan praktek manajemen berkelanjutan 5. Rendahnya produktivitas pertanian lokal karena terbatasnya akses ke teknologi dan keuangan 6. Peluang mata pencaharian alternatif yang terbatas bagi masyarakat lokal 7. Kurangnya kapasitas pengawasan kawasan hutan 8. Kurangnya insentif untuk praktik manajemen berkelanjutan (pengelolaan hutan lestari, perkebunan berkelanjutan)
2	Pertambangan	
3	Hutan Tanaman	
4	Pertanian Subsisten	
5	Akuakultur	
6	Kebakaran hutan dan lahan	
7	Praktek penebangan tidak berkelanjutan	

### 3. Proses deforestasi pada sektor ekonomi berbasis lahan

#### 3.1. Konversi hutan alam menjadi perkebunan

Sektor kelapa sawit Indonesia telah lama dikritik karena menyebabkan deforestasi dan baru-baru ini telah diidentifikasi

sebagai penyumbang utama emisi gas rumah kaca (Dephut 2008). Dalam beberapa tahun terakhir, industri kelapa sawit Indonesia telah berkembang pesat, memposisikan negara ini sebagai produsen global terbesar minyak sawit. Indonesia adalah produsen minyak sawit terkemuka di dunia, memasok sekitar setengah dari komoditas global. Meningkatnya permintaan akan minyak kelapa sawit sebagai minyak goreng murah terutama dari Cina dan India, dan semakin luasnya penggunaan minyak kelapa sawit sebagai biofuel, kemungkinan akan menopang daya tarik sektor ini ke masa depan (World Bank 2010). Karena lahan untuk perluasan perkebunan kelapa sawit besar di pulau Sumatra telah menjadi tidak tersedia, pembangunan perkebunan sawit baru ditargetkan di Kalimantan dan Papua (World Bank 2010).

Meskipun kelapa sawit dapat ditanam di berbagai jenis tanah, perusahaan perkebunan sering lebih menyukai lahan yang sebelumnya merupakan kawasan hutan (Fairhurst dan McLaughlin 2009). Meskipun perkiraan bervariasi, Koh dan Wilcove (2008) menemukan bahwa lebih dari 56% ekspansi kelapa sawit antara tahun 1990 dan 2005 terjadi dengan mengorbankan tutupan hutan alam di Indonesia.

Sebagian besar wilayah di bawah perkebunan kelapa sawit diyakini didirikan secara ilegal, meskipun data spasial yang buruk dan kurangnya aturan yang jelas menyulitkan untuk membuktikan perkiraan itu. Tata kelola alokasi lahan yang lemah, termasuk mandat yang tumpang tindih dapat menyulitkan untuk membedakan antara kliring legal dan ilegal. Pemerintah daerah di beberapa daerah mengizinkan perusahaan kelapa sawit untuk mendapatkan akses ke lahan dengan cara yang melanggar peraturan nasional. Dalam beberapa kasus, area yang dialokasikan telah terbukti tumpang tindih dengan kawasan hutan lindung atau dengan kawasan hutan produksi tetap. Pemerintah daerah juga sering mengeluarkan izin sebelum dokumen pendukung yang diperlukan, seperti AMDAL atau surat rilis dari Kementerian Kehutanan telah siap (FOE 2009). Di Kalimantan Timur, lebih dari 200.000 ha perkebunan tumpang tindih dengan batas Kawasan Hutan.

Konversi ke perkebunan kelapa sawit telah menjadi penyebab utama deforestasi di Kalimantan Timur selama dekade terakhir. Sekitar 3,2 juta ha lahan di Kalimantan Timur, atau sekitar seperempat dari luas provinsi, dialokasikan untuk pengembangan tanaman perkebunan, dengan tanaman dominan kelapa sawit. Di areal perijinan kebun itu ada sekitar 1,1 juta ha hutan pada tahun 2006. Pada 2017, area ini telah berkurang 410.883 ha atau 39% menjadi 645.433 ha. Kehilangan hutan ini menyumbang sekitar 60% dari seluruh hutan yang hilang di Kalimantan Timur selama periode tersebut.

Total luas kebun kelapa sawit Kalimantan Timur pada tahun 2016 adalah 1,2 juta ha, naik dari 800.000 ha pada tahun 2012. Satu-satunya tanaman perkebunan signifikan lainnya di Kalimantan Timur adalah karet, yang cukup konstan luasnya, yaitu hanya sekitar 115.000 ha.

Penyebab utama deforestasi yang terkait dengan ekspansi perkebunan adalah kurangnya kebijakan untuk melindungi hutan alam yang tersisa di luar kawasan hutan, kurangnya insentif untuk pengelolaan perkebunan yang berkelanjutan, kurangnya penegakan rencana tata ruang ditambah dengan kurangnya transparansi dalam alokasi lahan.

Kebijakan yang harus mengarah pada pengurangan deforestasi dari sektor minyak kelapa sawit termasuk moratorium lisensi baru di hutan primer, penerapan skema Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO), menjaga hutan alam yang tersisa di dalam konsesi melalui pendekatan HCV, dan kebijakan keberlanjutan dari jumlah perusahaan perkebunan.

### **3.2. Deforestasi untuk pertambangan**

Kalimantan Timur berada di jantung produksi batu bara Indonesia dan sektor pertambangan mendominasi ekonomi provinsi, menyumbang 46% dari PDB (diikuti oleh sektor manufaktur 19%) di 2017. Lebih dari 1 juta ha lahan di Kalimantan Timur dialokasikan untuk aktivitas pertambangan. Di areal pertambangan, ada sekitar 343.126 ha hutan pada tahun 2006

namun pada tahun 2017 berkurang 84.766 ha atau 25% menjadi 258.360 ha. Kehilangan hutan karena pertambangan menyumbang sekitar 12% dari seluruh hutan yang hilang di Kalimantan Timur selama periode tersebut.

Operasi penambangan dapat menyebabkan hilangnya tutupan hutan secara langsung, terutama bila dilakukan dengan sistem tambang terbuka (open pit mining) di mana lapisan atas tanah termasuk vegetasi dihilangkan sebelum ekstraksi mineral. Reklamasi lahan sering sulit atau dilaksanakan dengan buruk sehingga menyebabkan erosi yang berlebihan dan mencegah pembangunan kembali tutupan hutan. Selain itu, akses jalan dan masalah sosial yang terkait dengan pertambangan seperti konflik atas tanah, ketegangan etnis, migrasi pekerja, dan penyerobotan lahan adalah hal yang umum dan dapat menyebabkan dampak tidak langsung pada tutupan hutan (McMahon et al. 2000).

Meskipun penambangan diketahui menyebabkan deforestasi pada skala lokal, dampak kumulatif penambangan terhadap deforestasi di Indonesia belum sepenuhnya dinilai, sebagian karena kurangnya data sepanjang operasi penambangan. Sebuah penelitian baru-baru ini menggunakan citra satelit resolusi tinggi untuk memantau perubahan hutan di Indonesia, menemukan bahwa penambangan batubara berkontribusi 2 persen saja terhadap hilangnya hutan di Indonesia.

Wilayah Kalimantan Timur yang dilisensikan untuk kegiatan penambangan batubara meningkat selama dekade pertama abad ini didorong oleh tingginya permintaan internasional dan nasional untuk tenaga listrik. Saat ini area berlisensi untuk eksplorasi adalah lebih dari 3 juta ha, mencakup sekitar seperlima luas lahan Kalimantan Timur. Sebagian besar dari lebih dari 1.400 lisensi penambangan adalah perusahaan nasional berskala kecil yang memperoleh izin dari pemerintah lokal (kabupaten) sebelum tahun 2016, yaitu sebelum kewenangan pengelolaan pertambangan dialihkan ke pemerintah provinsi.

Penataan ulang perizinan pertambangan baru-baru ini terjadi bersamaan dengan penurunan dramatis dalam permintaan internasional untuk batubara dengan dampak parah berikutnya

pada pendapatan pemerintah provinsi dan lokal. Karena sebagian besar wilayah yang diberikan untuk eksplorasi pertambangan terletak di dalam kawasan hutan, perubahan ekonomi dan tata kelola telah menciptakan peluang untuk pengurangan deforestasi dari pertambangan.

Penyebab yang mendasari deforestasi di dalam konsesi pertambangan meliputi:

- penerbitan izin untuk operasi penambangan tanpa mempertimbangkan perlindungan hutan alam.
- Tidak memadainya penegakan peraturan kehutanan
- Kurangnya insentif bagi perusahaan pertambangan untuk melindungi hutan

Sejumlah kebijakan sudah ada atau sedang dalam proses pengembangan, yang seharusnya mengarah pada pengurangan deforestasi dari penambangan. Pada saat ini, dari 1.404 izin tambang di Kaltim, 809 izin diantaranya (meliput sekitar 2,5 juta ha) dikategorikan non Clear and Clean (non C & C) dan dari 809 ijin itu sekitar 400-an ijin sudah dicabut. Perbaikan menyeluruh dalam tata kelola hutan, seperti pembentukan KPH, dan perbaikan perencanaan tata ruang juga akan mengurangi dampak pertambangan terhadap hutan.

### **3.3. Konversi hutan alam menjadi hutan tanaman industri**

Lebih dari 1 juta ha lahan di Kalimantan Timur dialokasikan untuk pengembangan hutan tanaman industri. Pada tahun 2006 di area yang dialokasikan untuk hutan tanaman industri ada sekitar 329.871 ha hutan alam dan di tahun 2017 luasan hutan alam tersebut menurun sebesar 23% menjadi 255.607 ha. Kehilangan hutan alam untuk pembangunan hutan tanaman ini menyumbang sekitar 11% dari seluruh hutan alam yang hilang di Kalimantan Timur selama periode 2006-2017.

Pengembangan hutan tanaman didukung melalui program Hutan Tanaman Industri (HTI), yang dimulai pada akhir 1980-an. Program ini sebagian besar dikembangkan untuk memasok industri

pulp nasional yang sedang tumbuh saat itu, dan bertepatan dengan penurunan produktivitas banyak konsesi hutan alam Indonesia. Namun, terlepas dari subsidi pemerintah yang signifikan untuk penanaman, hanya sebagian kecil dari area yang dibuka dan ditanami kemudian dipelihara dengan baik (Barr 2001). Pada tahun 2011, Kementerian Kehutanan mencatat alokasi 249 lisensi HTI yang mencakup total 10 juta hektar secara nasional. Ukuran rata-rata konsesi hutan tanaman industri adalah 40 ribu hektar dan spesies utama yang ditanam adalah *Acacia mangium* dan *Acacia crassicarpa* yang ditanam pada rotasi enam hingga tujuh tahun untuk kayu pulp. Empat provinsi Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Riau, dan Sumatra Selatan membangun 6,5 juta ha HTI, atau 65% dari total luas HTI di Indonesia (Kemenhut 2012).

Kalimantan Timur adalah salah satu daerah pertama di Indonesia yang memiliki izin hutan tanaman industri (HTI) yang diterbitkan. Konsesi pertama muncul pada tahun 1984. Pada tahun 2011, Kalimantan Timur memiliki 41 konsesi HTI yang berlisensi, dengan total luas 1,7 juta hektar. Ukuran konsesi rata-rata lebih dari 40 ribu hektar, berkisar 9 hingga 200 ribu hektar.

Kebijakan pembangunan hutan tanaman di masa lalu di Indonesia telah dikaitkan dengan deforestasi, yang mengarah pada potensi perdagangan lingkungan untuk pembangunan ekonomi. Namun, dalam teori, pengembangan hutan tanaman dapat terjadi di lahan non-hutan dan dapat mengurangi permintaan kayu dari hutan alam.

Masalah yang memprihatinkan adalah keberadaan area hutan yang luas yang tersisa di dalam wilayah yang dialokasikan untuk konsesi hutan tanaman di Kalimantan Timur. Data spasial menunjukkan bahwa konsesi HTI di Kalimantan Timur mencakup 329.871 ha hutan alam. Secara hukum, hanya hutan yang sangat terdegradasi yang harus dikonversi menjadi hutan tanaman. Namun, di masa lalu, penegakan aturan yang longgar memungkinkan pemegang konsesi untuk menebangi hutan alam di konsesi mereka (Kartodihardjo dan Supriono 2000).

Insentif telah disediakan untuk membuat investasi di hutan tanaman industri menarik. Pembentukan industri pulp dan kertas

skala besar, sebagai contoh, telah dipromosikan oleh Pemerintah Indonesia sejak tahun 1980-an dan berkembang pesat pada tahun 1990-an melalui, antara lain, lahan untuk perkebunan yang tumbuh cepat untuk memasok kebutuhan pabrik bubur kertas. Nilai total ekspor hasil hutan (kayu dan produk kayu, furnitur, pulp dan kertas) telah meningkat dari USD \$ 7,33 miliar pada tahun 2005 menjadi USD \$ 9,71 miliar pada tahun 2010.

Penyebab tidak langsung atau yang mendasari pembukaan hutan dan degradasi hutan di dalam konsesi hutan tanaman adalah sebagai berikut: kebijakan yang tidak memadai untuk melindungi hutan alam yang tersisa di dalam konsesi, kurangnya insentif untuk pengelolaan hutan tanaman berkelanjutan, alokasi kawasan hutan untuk pengembangan hutan tanaman, kurangnya kapasitas untuk menegakkan peraturan Pembangunan Hutan Tanaman Berkelanjutan.

Kebijakan yang harus mengarah pada pengurangan deforestasi dari sektor hutan tanaman mencakup perbaikan menyeluruh dalam tata kelola hutan, seperti pembentukan KPH, perencanaan tata ruang yang diperbaiki, menjaga hutan alam yang tersisa di dalam wilayah konsesi melalui pendekatan HCV, dan moratorium perizinan.

#### **3.4. Deforestasi karena perambahan untuk pertanian subsisten**

Sekitar setengah penduduk Kalimantan Timur tinggal di daerah pedesaan dan banyak yang mempraktekkan bentuk tradisional perladangan berpindah. Meningkatnya tekanan populasi dan pergeseran budaya telah menyebabkan bentuk pertanian ini, dalam beberapa kasus, tidak berkelanjutan dan mungkin juga menyebabkan deforestasi dan degradasi hutan. Masyarakat lokal sering kekurangan pilihan mata pencaharian alternatif, dan hak atas tanah yang tidak memadai mengurangi insentif untuk manajemen jangka panjang. Perambahan di komunitas-komunitas ini sering merupakan ekspresi praktik penggunaan lahan tradisional tanpa batas yang jelas.

Walaupun data kuantitatif tentang dampak perambahan hutan sulit tersedia, namun, perambahan oleh petani kecil umumnya diyakini memiliki dampak kecil terhadap deforestasi di Indonesia, setidaknya dibandingkan dengan pembukaan lahan berskala besar yang terkait dengan perluasan perkebunan skala industri. Namun demikian, di tingkat lokal ada bukti adanya pembersihan lahan skala kecil yang memiliki dampak signifikan terhadap deforestasi, dengan tanaman spesifik yang memiliki kepentingan regional. Yang perlu mendapatkan perhatian khusus adalah penyebaran perkebunan kelapa sawit skala kecil di Kalimantan Timur, yang didorong oleh keuntungan yang tinggi dari hasil panen tapi pembangunan kebunnya sering dilakukan secara ilegal dan di luar proses perijinan.

Perambahan untuk pertanian terjadi di seluruh kawasan hutan dan kemungkinan akan menjadi penyebab utama deforestasi di daerah-daerah yang belum dialokasikan sebagai konsesi untuk perkebunan, pertambangan, hutan tanaman skala besar. Daerah-daerah ini adalah kawasan hutan produksi yang belum dialokasikan, kawasan hutan lindung, kawasan di luar Kawasan Hutan, dan kawasan konservasi.

Penyebab utama perambahan meliputi: kurangnya mata pencaharian alternatif, dan penegakan peraturan penggunaan lahan yang tidak memadai, yang sebagian karena keterbatasan anggaran Kementerian Kehutanan untuk kegiatan tersebut. Tanah juga sering diperoleh untuk tujuan spekulatif, dan dibiarkan tidak dikelola, yang mengarah ke situasi akses terbuka.

Kebijakan yang mengarah pada pengurangan deforestasi dari perambahan mencakup perbaikan menyeluruh dalam tata kelola hutan, seperti pembentukan KPH, perencanaan tata ruang yang lebih baik, dan melibatkan masyarakat untuk melindungi kawasan konservasi dari kebakaran dan perambahan.

### **3.5. Deforestasi untuk akuakultur di hutan bakau**

Hutan bakau berada di sepanjang garis pantai Kalimantan Timur dan delta Mahakam yang luas, dan mereka menyediakan fungsi ekologi dan ekonomi yang penting serta menyimpan karbon.

Berdasarkan analisis spasial, total luas hutan mangrove mencakup sekitar 170.000 ha pada tahun 2017, yang merupakan penurunan hampir 7% dari luasnya pada tahun 2006. Perubahan mutlak yang tercatat di kawasan hutan bakau selama periode itu adalah 12.000 ha, suatu luasan yang kecil dibandingkan dengan luas keseluruhan kehilangan hutan di Kalimantan Timur. Namun, konsultasi dengan pemangku kepentingan setempat menunjukkan bahwa sebagian besar kawasan mangrove yang tersisa terancam oleh perluasan budidaya perikanan. Hanya ada sedikit upaya konservasi untuk hutan bakau di Kalimantan Timur, dan hanya beberapa kawasan mangrove yang tergabung dalam kawasan yang dilindungi secara hukum. Akibatnya, area mangrove yang luas menjadi rentan terhadap tekanan manusia. Konversi ke ikan dan udang tambak dianggap sebagai penyebab terbesar degradasi dan penurunan mangrove. Penyebab lainnya termasuk konversi ke pertanian, pengembangan kawasan industri dan perkotaan, dan penebangan kayu untuk pembuatan arang.

#### **4. Proses degradasi hutan**

##### **4.1. Degradasi hutan karena kebakaran**

Penyebab kebakaran sangat kompleks namun penggunaan api untuk pembukaan lahan tampaknya menjadi penyebab langsung yang penting. Api digunakan untuk pembukaan lahan skala besar, misalnya untuk perkebunan kayu pulp dan perkebunan kelapa sawit. Api juga digunakan oleh petani untuk membersihkan lahan dan membakar limbah pertanian (Schweithelm, 1998; Boonyanuphap et al. 2001). Daerah yang sebelumnya telah ditebang sangat rentan terbakar karena penebangan meninggalkan biomassa, yang berfungsi sebagai bahan bakar untuk kebakaran (Lennertz dan Panzer, 1983). Kebakaran gambut terkait dengan pembersihan dan drainase area gambut untuk penanaman, termasuk untuk perkebunan kelapa sawit dan hutan tanaman.

Setelah kebakaran tahun 1997, pemerintah menerapkan kebijakan nol-pembakaran, melarang penggunaan api untuk pembukaan lahan. Pada tahun 2009, Pemerintah Provinsi

menerbitkan Peraturan Daerah No. 5/2009 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, yang saat ini sedang direvisi. Pemerintah provinsi juga telah membentuk unit pengendalian kebakaran hutan dan lahan di tingkat unit manajemen dan telah memperkuat program Community Care Fire (Masyarakat Peduli Api).

#### **4.2. Degradasi hutan karena praktek penebangan tidak berkelanjutan**

Praktik pembalakan yang tidak lestari, khususnya penebangan liar, terus menjadi penyebab utama degradasi hutan. Sekitar 2,6 juta hektar hutan ditemukan di dalam 63 konsesi pengelolaan hutan Kalimantan Timur (IUPHHK-HA). Konsesi-konsesi ini menyediakan kayu terutama untuk industri pengolahan kayu Kalimantan Timur, yang difokuskan pada kayu lapis, dan pada tingkat yang lebih rendah pada produksi kayu gergajian. Hanya beberapa dari konsesi penebangan itu yang memiliki sertifikat SFM (Sustainable Forest Management). Praktek penebangan liar, meningkat tajam selama era reformasi dan transisi politik menuju otonomi daerah (1998-2003). Meningkatnya upaya penegakan hukum sejak tahun 2004, telah menyebabkan berkurangnya pembalakan liar, walau masih tetap ada.

Sebuah studi baru-baru ini menunjukkan bahwa penebangan selektif yang dilakukan pemegang konsesi, meskipun tidak secara langsung mengarah pada deforestasi, tapi mengarah pada degradasi hutan yang signifikan. Emisi yang berasal dari penebangan kayu di Kalimantan Timur diperkirakan 129 tCO<sub>2</sub>e / ha. Dengan menggunakan Reduced Impact Logging - Carbon (RIL-C), emisi ini dapat dikurangi hingga 40%.

Hal yang merupakan penggerak penebangan yang tidak lestari, meliputi: pengawasan dan penegakan peraturan penebangan yang tidak memadai, permintaan kayu yang berlebihan dari pabrik kayu yang didirikan, kurangnya insentif untuk SFM, dan terbatasnya peluang mata pencaharian alternatif bagi masyarakat lokal yang mengarah ke pembalakan liar.

Kebijakan untuk meningkatkan kualitas praktik penebangan meliputi: penerapan sistem legalitas kayu Indonesia (SVLK), kebijakan RIL, kebijakan keberlanjutan dari beberapa perusahaan yang mendorong penerapan standar SFM, dan peningkatan tata kelola hutan melalui pembentukan KPH.

## **5. Hambatan utama terhadap pengurangan deforestasi dan degradasi hutan**

Berdasarkan uraian tentang pengendali utama deforestasi yang telah diutarakan, hambatan bagi upaya pengurangan deforestasi dan degradasi hutan adalah sebagai berikut:

### **5.1. Perencanaan tata ruang yang tidak efektif dan lemahnya tenurial.**

Pengembangan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) terhambat oleh kurangnya data dan informasi yang akurat dan oleh kurangnya rencana pembangunan sektoral yang terkoordinasi. Perencanaan tata ruang semakin dihambat oleh status kepemilikan lahan yang tidak jelas, kurangnya demarkasi batas-batas hutan negara, kurangnya pengakuan hak adat dan lokal atas tanah, dan kurangnya kepemilikan di tingkat lokal. Hal ini menyebabkan konflik antara penuntut lahan yang berbeda, dan kurangnya investasi dalam penggunaan lahan berkelanjutan jangka panjang.

### **5.2. Pengawasan dan pengelolaan hutan yang tidak efektif.**

Kekurangkritisannya dalam kerangka tata kelola hutan Indonesia adalah lemahnya kapasitas pemerintah daerah untuk mengelola lahan. Kapasitas pemerintah untuk merencanakan, memantau, dan mengelola kegiatan di bidang kehutanan sangat penting untuk menerjemahkan perkembangan kebijakan tingkat nasional ke tingkat lokal dan untuk mencapai hasil yang positif bagi hutan dan masyarakat setempat. Pelaksanaan praktek pengelolaan hutan yang dapat diterima tidak efektif karena kapasitas kelembagaan yang tidak sesuai di tingkat lokal, termasuk

kekurangan dana dan kurangnya staf. Pemerintah daerah, yang bertanggung jawab mengelola Hutan Lindung, belum melakukan perannya dengan baik. Sementara itu, tanggung jawab untuk pengelolaan kawasan Hutan Produksi sebagian besar terletak pada pemegang konsesi yang telah bertindak dengan sedikit pengawasan pemerintah di masa lalu.

### **5.3. Klaim lahan yang tumpang tindih.**

Kurangnya koordinasi antar lembaga yang menyediakan lisensi penggunaan lahan telah menyebabkan tumpang tindihnya klaim lahan, dan ini telah berkontribusi pada kurangnya investasi di sektor kehutanan. Tumpang tindih klaim lahan sebagian dapat dikaitkan dengan kurangnya kejelasan dalam kerangka hukum yang mendasarinya, khususnya implikasi yang saling bertentangan dari undang-undang No. 41/1999 tentang kehutanan dan undang-undang No. 26/2007 tentang penataan ruang. Selain itu, undang-undang sektoral yang berbeda, seperti yang mengatur pertanian dan pertambangan, perlu diselaraskan dan memberikan pertimbangan penuh untuk masyarakat yang bergantung pada hutan dan masyarakat lokal dan yang terpinggirkan. Masalah tata kelola, termasuk perencanaan tata ruang, penegakan hukum, dan kerangka penguasaan lahan merupakan faktor utama yang menyebabkan dampak lingkungan dan sosial yang signifikan. Menurut Rencana Kehutanan Nasional (RKTN), hingga 15% dari kawasan hutan tidak dapat digunakan secara efektif karena hak penggunaan lahan yang tidak jelas dan klaim yang bertentangan.

### **5.4. Biaya tinggi untuk pengurangan deforestasi dan degradasi hutan**

Dalam beberapa kasus, manfaat yang terkait dengan deforestasi lebih besar daripada insentif yang dapat diberikan oleh pembayaran REDD +. Dimana deforestasi terjadi secara ilegal, penegakan hukum akan menjadi strategi yang efektif untuk REDD +. Namun, pendanaan REDD + saja mungkin tidak dapat bersaing dengan manfaat ekonomi swasta, misalnya, mengkonversi secara

legal hutan menjadi perkebunan kelapa sawit atau lokasi penambangan. Peraturan yang rumit dan tumpang tindih terkait dengan perizinan penggunaan lahan dan manajemen berkontribusi terhadap biaya investasi, berdampak pada iklim investasi untuk penggunaan lahan yang berkelanjutan. Juga, beberapa deforestasi, seperti yang terkait dengan jalan dan pemukiman, merupakan konsekuensi tak terelakkan dari rencana pembangunan Kalimantan Timur. Kalimantan Timur masih membutuhkan pertumbuhan ekonomi untuk pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Upaya pengurangan emisi perlu dikejar sejalan dengan pertumbuhan ekonomi.

### **5.5. Koordinasi antara tingkat pemerintah dan antar sektor**

Koordinasi lintas sektor tetap menjadi tantangan di Indonesia, terutama untuk sektor berbasis lahan. Kementerian yang terpisah yang bertanggung jawab untuk pertambangan, pertanian, dan kehutanan, dan konflik dalam kerangka hukum dari masing-masing sektor serta tumpang tindih klaim lahan merupakan penghalang untuk penggunaan lahan yang berkelanjutan.

## **6. Penutup**

Lahan adalah lingkungan fisik dan biotik yang berkaitan dengan daya dukungnya terhadap kehidupan dan kesejahteraan hidup manusia. Pendayagunaan lahan untuk pembangunan ekonomi semata, tanpa dilandasi pertimbangan pelestarian aliran jasa lingkungan yang justeru menopang pembangunan ekonomi itu akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tidak berkelanjutan bahkan membahayakan keamanan lingkungan hidup. Keberadaan sumberdaya hutan karena peran pentingnya sebagai penyedia berbagai jasa lingkungan perlu mendapatkan pertimbangan utama dalam penggunaan lahan bagi pembangunan berbagai sektor ekonomi berbasis lahan.

## Referensi :

- Arifanti, V.B., 2017. Carbon dynamics associated with land cover change in tropical mangrove ecosystems of the Mahakam Delta, East Kalimantan. Indonesia. Dissertation. Oregon State University, OSU.
- Bappeda Kalimantan Timur, 2017. Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca Kalimantan Timur Tahun 2010-2020 (edisi revisi).
- Bappenas, 1999. Planning for the fire prevention and drought management. Final Report. Asian Development Bank and National Planning Agency. Jakarta. Indonesia.
- Ditjen Planologi Kehutanan. 2014. Rekalkulasi penutupan lahan Indonesia tahun 2013. Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan. Kementerian Kehutanan. Jakarta.
- Ellis, P., B. Griscom, W. Walker, F. Gonçalves, T. Cormier. 2016. Mapping selective logging impacts in Borneo with GPS and airborne lidar. *For. Ecol. Manage.* 365, 184–196.
- Fairhurst, O and McLaughlin 2009. The Potential of oil palm and forest plantations for carbon sequestration on degraded land in Indonesia. *Ecology and Development Series No. 28.*
- IFCA, 2008. Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation In Indonesia, Consolidation Report, FORDA. Ministry of Forestry of the Republic of Indonesia. Jakarta.
- Kementerian LHK, 2018. Emission Reduction Program Document (ERPD) Indonesia. Jakarta
- Koh, P. and W. Wilcove (2008) Tropical agricultural production, conservation and carbon sequestration conflicts: oil palm expansion in South East Asia. In: Fang, Zhen ed. *Biofuels - Economy, Environment and Sustainability*. Rijeka, Croatia: Intech, pp. 39–71.
- Yulianti, N., H. Hayasaka, A. Usup. 2012. [Recent Forest and Peat Fire Trends in Indonesia The Latest Decade by MODIS Hotspot Data](#). Global Environmental Research.

# **KEBIJAKAN PERUNTUKAN LAHAN HUTAN, KONFLIK TENURIAL DAN PENGATURAN HAK-HAK ADAT**

**Oleh: Dr. Ir. Rujehan, M.P**

## **1. Pendahuluan**

Permasalahan kepemilikan/penguasaan lahan (*land tenure*) masih mewarnai pengelolaan hutan di Indonesia sampai saat ini. Perencanaan dalam pembangunan kehutanan nampaknya perlu mengakomodir dengan baik keberadaan masyarakat di dalam kawasan hutan dengan kompleksitas keragamannya serta sistem tenurial yang ada di masyarakat, untuk memberikan jaminan kepastian tenurial (*tenure security*) bagi keberlangsungan pengelolaan sumber daya hutan.

Konflik tenurial yang melibatkan pihak masyarakat adat, pemerintah dan korporasi telah menjadi permasalahan serius yang belum menemui ujung penyelesaian. Menurut catatan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) selama tahun 2015 jumlah konflik tenurial sebanyak 252 kasus dengan luas 400.430 Ha, melibatkan 108.714 keluarga. Dari berbagai kasus itu korban tewas 5 orang, tertembak aparat 39 orang, luka-luka 124 orang dan ditahan (kriminalisasi) 278 orang ([www.mongabay.co.id](http://www.mongabay.co.id)). Artinya konflik tersebut sesungguhnya masih sangat tinggi.

Ketidakpastian dalam penguasaan kawasan hutan tentunya dapat menghambat efisiensi dan efektivitas pengelolaan hutan. Permasalahan yang melibatkan berbagai pihak seperti disebutkan terdahulu patut mendapatkan pencermatan yang mendalam dalam upaya penyelesaiannya. Di satu sisi sistem penguasaan yang diatur oleh hukum negara sangat lemah dalam operasionalnya, sementara sistem yang diatur secara tradisional (adat) tidak terdokumentasi dengan baik sehingga kurang mendapat dukungan secara hukum. Hal ini mempengaruhi kepastian hak atas lahan tersebut. Konflik penguasaan tanah muncul dari persepsi dan interpretasi yang berbeda yang dimiliki antar pihak terhadap hak mereka atas tanah dan sumber daya hutan (Safitri, 2011). Bahkan konflik ini terus tumbuh seiring dengan berjalannya waktu dan menjadi lingkaran setan yang tidak menemui ujung penyelesaian (Setapak., 2016). Kondisi ini terjadi karena antar pihak sama-sama mempertahankan kepemilikan lahannya,

terutama masyarakat lokal sering mengklaim sebagai kawasan hutan adat dan atau sebagai hutan milik desa.

Konflik dalam kawasan hutan biasanya terjadi akibat tidak jelasnya hak-hak atau hukum yang berhubungan dengan sistem tenurial. Hal ini dapat terjadi antara perorangan, masyarakat, badan/instansi pemerintah atau sektor swasta. Batas-batas kawasan hutan yang belum disepakati bersama oleh masyarakat dan pemerintah juga memicu terjadinya konflik. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa lahan di kawasan hutan sudah dimanfaatkan oleh masyarakat atau penduduk sekitar, baik pendatang maupun penduduk lokal namun keberadaan masyarakat tersebut belum diakomodir terutama dalam perencanaan pembangunan kehutanan.

Ada banyak kasus yang berbeda di wilayah Kalimantan berdasarkan survei lapangan yang dilakukan oleh Balai Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan Wilayah Kalimantan. Dari laporan yang diperoleh telah terdapat 13 kasus jenis konflik tenurial yang menjadi perhatian semua pihak. Kasus-kasus tersebut sulit diselesaikan jika tidak ada kerjasama antar pihak-pihak yang terlibat. Oleh karena itu dalam penyelesaiannya diperlukan suatu tindakan yang terencana berdasarkan pada skala prioritas. Dengan demikian tujuan kajian ini adalah untuk mendapatkan suatu metoda yang tepat dan efisien, sehingga mencapai kesepakatan bersama dengan harapan tidak ada pihak-pihak yang dirugikan. Adapun output yang ingin dicapai adalah; (1) teridentifikasinya prioritas penanganan konflik tenurial dan hutan adat wilayah Kalimantan tahun 2017, (2) tersajinya dengan baik dan ilmiah data konflik tenurial dan hutan adat, (3) terumuskan opsi metode penyelesaian konflik tenurial dan hutan adat.

## **2. Kebijakan Peruntukan Lahan**

Adanya perubahan-perubahan peruntukan lahan hutan di wilayah adat (hutan adat), hampir semuanya terjadi karena adanya kebijakan pemerintah baik ditingkat mikro desa atau kecamatan, meso-kabupaten dan propinsi maupun makro-nasional yang berlandas pada aturan-aturan perundangan Negara yang berlaku pada waktu itu. Oleh karena dampak dari perubahan-perubahan tersebut secara kumulatif berimplikasi negatif terhadap keamanan hak-hak tenurial dan sumber

penghidupan masyarakat lokal, maka perlu tinjauan kritis terhadap produk perundangan yang selama ini berlaku. Kebijakan peruntukan lahan hutan perlu disesuaikan dengan kondisi obyektif: bio – sosio – geografis lahan dan kawasan hutan setempat.

Aturan-aturan perundangan yang perlu segera ditinjau kembali adalah Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengatur mengenai hak-hak tenurial atas lahan, dan Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Wacana mengenai perubahan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sudah dimulai sejak tahun 2000. Wacana tersebut telah didukung oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat RI (MPR RI) dalam Tap MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria & Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada tahun 2003 Presiden juga sudah memberikan instruksi kepada otoritas pertanahan untuk melakukan penyempurnaan terhadap UUPA (Sitorus dan Riyadi, 2006).

UUPA belum mengakomodasi nilai-nilai kamajemukan sosial masyarakat Indonesia, seyogyanya dengan menempatkan nilai-nilai sosial yang dihayati oleh masing-masing kelompok masyarakat yang berbeda sebagai dasar prinsip-prinsipnya. Tujuannya adalah agar kemakmuran dari semua kelompok masyarakat yang berbeda-beda sebagai kepentingan yang menjadi tujuan UUPA dapat sama-sama diwujudkan (Sitorus dan Riyadi, 2006). Oleh karena itulah UUPA perlu segera ditinjau kembali, terutama yang berkaitan dengan aspek-aspek dasar ketenurialan seperti obyek hak, subyek dan otoritas pengatur hak.

Seperti halnya dengan wacana mengenai perubahan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), wacana mengenai perubahan, atau paling tidak: kritik terhadap Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan juga sudah cukup lama dilontarkan (Laudjeng, 2000). Hal yang berhubungan dengan tenurial adat, seperti yang dikemukakan oleh Laudjeng (2000), misalnya dalam pasal 1 ayat (6) Undang-undang nomor 41/1999 disebutkan, bahwa hutan adat adalah hutan Negara yang berada dalam wilayah adat masyarakat hukum adat. Sementara itu dalam pasal 1 ayat (4) disebutkan, bahwa hutan Negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Sedangkan dalam pasal 1 ayat (5) disebutkan, bahwa hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah

yang dibebani hak atas tanah. Dengan membandingkan ketiga definisi hutan tersebut menurut Laudjeng (2000) maka Hutan Adat tidak ada hubungannya dengan hak-hak masyarakat adat atas tanah dimana hutan itu tumbuh, karena hutan adat tergolong hutan Negara yaitu, hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Seharusnya menurut Laudjeng (2000) hutan adat digolongkan kedalam hutan hak, yaitu, hutan yang berada di atas tanah yang dibebani hak yang dalam hal ini adalah hak adat (Laudjeng, 2000). Kelemahan-kelemahan yuridis tersebut di atas, maka memang layak untuk meninjau kembali peraturan-peraturan perundangan yang berlaku, yang berhubungan dengan hak tenurial atas lahan dan kawasan hutan.

Dengan berjalannya waktu yang pernah menjadi polemik berkepanjangan karena dalam kerangka hukum di Indonesia hutan adat dianggap sebagai hutan negara yang hak pengelolaannya diberikan kepada masyarakat adat. Kemudian terjadi perubahan definisi yang memberikan status tersendiri setelah Mahkamah Konstitusi memenangkan gugatan *judicial review* terhadap undang-undang kehutanan yang termaktub dalam putusan Nomor 35/PUU-X/2012. Dalam putusan ini ketentuan hutan adat statusnya dikukuhkan menjadi hutan milik adat. Ketentuan tersebut diharapkan berdampak positif dalam mengurangi konflik tenurial.

Di samping itu, pemantauan terhadap dampak kebijakan dan program pemerintah yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya lokal serta pengembangan sistem pengendalian dampak yang terprogram, untuk menghindari terjadi kebocoran manfaat dengan berkurangnya manfaat yang diperoleh dari kebijakan dan program pemerintah karena ada pihak yang merugi, dan menanggung dampak negatif dari kebijakan yang dijalankan. Di samping itu juga bisa dihindari kerentanan hak tenurial adat sebagai institusi lokal yang dimiliki masyarakat terhadap intervensi eksternal terutama dari pihak korporasi yang berdampak negatif dan dengan demikian juga bisa menjamin keamanan hak tenurial adat sebagai lembaga pengaturan mandiri masyarakat (*self governing institution*) yang sudah berjalan dengan baik secara temurun (Sardjono, 2004).

### 3. Konflik Tenurial dan Hutan Adat

Pada dasarnya konflik tidak lebih dari adanya beberapa pilihan yang saling bersaing atau tidak selaras. Konflik terjadi bila dalam satu peristiwa terdapat dua atau lebih pendapat atau tindakan yang dipertimbangkan. Konflik tidak harus bersiteru, meski situasi ini dapat menjadi bagian dari situasi konflik (Pickering, 2001). Selanjutnya menurut Fisher, dkk (2004) dalam Hidayat, dkk (2006), bahwa konflik adalah hubungan antara dua atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki atau yang merasa memiliki, sasaran-sasaran yang tidak sejalan. Dikatakan pula oleh Hidayat dkk (2006) ada beberapa tipe konflik yang masing-masing mempunyai potensi dan tantangannya sendiri, yakni; (1) tanpa konflik, (2) konflik laten ialah sifatnya tersembunyi dan perlu diangkat ke permukaan sehingga dapat ditangani secara efektif, (3) konflik terbuka ialah yang berakar dalam dan memerlukan berbagai tindakan untuk mengatasi akar penyebab dan berbagai efeknya, dan (4) konflik di permukaan, yakni memiliki akar yang dangkal dan muncul karena kesalahpahaman mengenai sasaran, yang dapat ditangani secara efektif. Sementara Hocker dan Wilmot Yng dikutip Chandra (1999), bahwa konflik adalah hal yang abnormal, karena hal yang normal ialah keselarasan. Dijelaskannya pula konflik hanyalah gangguan stabilitas, maka harus diselesaikan secepat-cepatnya, apapun penyebabnya, meskipun mungkin saja terjadi bahwa penyebabnya yang terdalam tidak diketemukan.

Konflik yang terjadi di masyarakat pada umumnya berkaitan dengan hak-hak tenurial. Secara harfiah istilah tenurial berasal dari kata *tenure*, dalam bahasa Latin diartikan *tenere* yang mencakup arti: memelihara, memegang dan memiliki. Syliani *et al.* (2013) menyatakan bahwa tenurial merupakan sistem hak-hak dan kelembagaan yang menata, mengatur, mengelola akses dan menggunakan lahan. Pada setiap sistem tenurial, masing-masing hak sekurang-kurangnya mengandung 3 komponen, yaitu subyek hak, obyek hak, dan jenis haknya. Selain itu, dalam sistem tenurial juga penting untuk mengetahui siapa yang memiliki hak (*de jure*) atas sumberdaya dan siapa yang dalam kenyataannya (*de facto*) menggunakan sumberdaya.

Berdasar hal di atas, maka *Land tenure* berarti sesuatu yang dipegang, dalam hal ini termasuk hak dan kewajiban pemangku lahan (*holding or possessing* = pemangkuan atau penguasaan). *Land tenure*

adalah istilah *legal* untuk hak pemangkuan lahan, bukan hanya sekedar fakta pemangkuan lahan. Seseorang mungkin memangku lahan (*property right*), tetapi ia tidak selalu mempunyai hak untuk menguasai (*access right*). Teori tenurial digambarkan sebagai *bundle of rights* yaitu sekumpulan hak atas tanah yang disederhanakan sebagai berikut (FAO, 2010): (1) Hak pakai yaitu hak untuk menggunakan lahan (penggembalaan, menanam tanaman subsisten, mengumpulkan produk-produk kehutanan: kayu bakar, madu dan lain-lain); (2) Hak untuk mengontrol yaitu hak untuk membuat keputusan bagaimana lahan harus digunakan, termasuk memutuskan apa yang harus ditanam dan untuk mengambil keuntungan finansial dari penjualan tanaman; (3) Hak mentransfer yaitu hak untuk menjual atau menggadaikan tanah, hak untuk menyampaikan kepada orang lain melalui intra-komunitas realokasi, untuk mengirimkan tanah kepada ahli waris melalui warisan dan realokasi hak guna dan kontrol.

Lebih lanjut Galludra (2010) mendefinisikan *land tenure* sebagai sistem tentang hak-hak dan kelembagaan yang menata, mengatur dan mengelola akses dan penggunaan lahan. Penguasaan lahan (*land tenure*) sering dikategorikan sebagai berikut (FAO, 2011): (1) Individu: hak kepada pihak swasta yang mungkin individu, sekelompok orang, atau badan hukum seperti organisasi badan atau non-keuntungan komersial. Sebagai contoh, dalam masyarakat, keluarga individual dapat memiliki hak eksklusif untuk paket perumahan, pertanian dan pohon-pohon tertentu; kecuali masyarakat adat yang memiliki lahan tidak perlu persetujuan pemegang hak dalam memanfaatkan sumber daya lahannya; (2) Komunal: hak untuk bersama, mungkin ada dalam komunitas di mana setiap anggota memiliki hak untuk menggunakan secara independen kepemilikan masyarakat. Sebagai contoh, anggota masyarakat mungkin memiliki hak untuk merumput ternak di padang rumput umum; (3) Akses terbuka: hak-hak tertentu yang tidak ditugaskan untuk siapapun dan tidak ada yang dapat dikecualikan. Hal ini biasanya meliputi penguasaan laut di mana akses ke laut tinggi umumnya terbuka untuk siapa saja, contoh lainnya adalah padang penggembalaan dan hutan (*rangelands*); (4) Negara: hak yang diberikan untuk kepentingan publik. Sebagai contoh, di beberapa negara, lahan hutan dapat jatuh di

bawah mandat negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat desentralisasi pemerintahan.

Kalau berbicara tentang *land tenure* tentu tidak lepas dari hak-hak adat yang diantaranya hutan adat. Istilah hutan adat adalah hutan yang berada di wilayah hukum adat (<https://jurnalbumi.com/hutan-adat/>). Hal ini pernah menjadi polemik berkepanjangan karena dalam kerangka hukum di Indonesia hutan adat dianggap sebagai hutan negara yang hak pengelolaannya diberikan kepada masyarakat adat. Kemudian terjadi perubahan definisi yang memberikan status tersendiri. Perubahan tersebut dari yang semula statusnya bagian dari kawasan hutan Negara berdasarkan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan menjadi status tersendiri setelah Mahkamah Konstitusi memenangkan gugatan *judicial review* terhadap undang-undang kehutanan yang termaktub dalam putusan Nomor 35/PUU-X/2012. Mahkamah menganggap ketentuan hutan adat dalam undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi. Kemudian statusnya dikukuhkan sebagai milik masyarakat adat, bukan hutan negara.

Selanjutnya masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun tidak terlihat. Para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam. Disini, tidak seorangpun di antara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya, meskipun diantara mereka ada yang sudah berpindah tempat ([https://id.wikipedia.org/wiki/Hutan\\_adat](https://id.wikipedia.org/wiki/Hutan_adat)). Dengan demikian masyarakat hukum adat tetap memiliki hak dan kewajiban dalam mengelola hutan adat meskipun mereka tidak berdomisili lagi di sekitar hutan tersebut.

Uraian di atas seyogianya dipahami oleh berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), karena Safitri dkk (2003) dalam Rahmawahyuni (2004) menyatakan bahwa konflik atas tanah dan kekayaan alam yang terjadi di berbagai wilayah acapkali berbenturan dengan hak penguasaan atas tanah dan kekayaan alam. Hal ini terjadi karena terganggunya sistem sosial budaya akibat hilangnya penguasaan

pada tanah dan kekayaan alam sebagai salah satu pilar dari sistem tersebut. Ditambah lagi menurunnya kualitas tanah dan kekayaan alam serta kualitas kehidupan rakyat yang hidup bergantung pada tanah dan kekayaan alam yang ada.

#### 4. Pengaturan Hak-Hak Adat

Perubahan-perubahan peruntukan lahan hutan yang telah menyebabkan hak tenurial adat masyarakat lokal atas lahan dapat dikatakan sudah tidak aman dan rentan terhadap intervensi eksternal. Untuk itu adanya penyesuaian dan pengaturan kembali sistem tenurial adat atas lahan hutan ini agar lebih adaptif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, terutama yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang berlandas pada aturan-aturan perundangan Negara.

Kebijakan pemerintah dan pengaturan hak tenurial adat oleh masyarakat lokal merupakan 2 (dua) sistem yang berbeda, maka untuk memungkinkan adanya penyesuaian yang satu dengan yang lainnya, diperlukan upaya pemahaman dua arah baik oleh pihak pemerintah dan pihak-pihak lainnya terhadap hak-hak tenurial adat masyarakat lokal, maupun sebaliknya oleh masyarakat lokal terhadap kebijakan pemerintah dan aturan-aturan perundangan Negara. Hal ini sangat diperlukan untuk bisa mengembangkan bersama suatu sistem peruntukan dan tenurial lahan hutan yang terintegrasi secara mulai dari tingkat nasional secara makro, sampai di tingkat kampung atau desa secara mikro.

Dengan adanya 2 (dua) sistem yang berbeda yakni kebijakan pemerintah dan pengaturan hak tenurial adat menurut masyarakat lokal, pada tingkat lokal biasanya berkembang dan atau bisa dikembangkan sistem campuran yang oleh Benda-Beckmann dan Spiertz (1997) disebut sebagai “peraturan lokal” (*local law*). Menurut Munkner (1995) dan Mwebaza (1999), fenomena ini memperlihatkan prospek pengintegrasian sistem peruntukan dan tenurial lahan hutan pada tingkat lokal, yang memberi peluang untuk bergerak dari pluralisme/dualisme hukum yang parallel ke arah integrasi sistem tenurial adat dengan sistem peraturan perundangan Negara. Dengan demikian maka prinsip kombinasi harmonis antara pendekatan “*bottom up*” dan “*top down*” dalam sistem pengelolaan lahan hutan dan

sumberdaya yang ada didalamnya bisa dijalankan secara lebih komplementer, untuk mengurangi praktek-praktek kompetitif seperti yang sering terjadi selama ini dalam pemanfaatan lahan hutan.

Ditinjau dari perspektif sosiologi dan etnoekologi kehutanan, bahwa sistem pemanfaatan dan pengaturan hak tenurial adat atas lahan hutan sudah berkembang secara historis cukup lama di kalangan masyarakat setempat dan dengan jelas memperlihatkan kondisi bio – sosio – geografis lingkungan alam setempat. Kenyataan ini bisa menjadi modal untuk pengembangan sistem Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (PHBM) di tingkat lokal. Devung (2011), menyatakan, bahwa skema pemanfaatan dan pengelolaan lahan hutan komunal yang bersifat *community-based* seperti Hutan Desa atau Hutan Adat cocok untuk lahan-lahan hutan primer yang terdapat di dalam Wilayah Administratif Desa atau Wilayah Adat dan skema pemanfaatan dan pengelolaan lahan hutan kolektif yang bersifat *local-based* seperti Hutan Rakyat cocok untuk lahan-lahan hutan sekunder tua dan hutan sekunder muda. Hanya saja perspektif atas kebijakannya perlu diperluas untuk semua jenis lahan hutan, baik di KBK maupun di KBNK/Kawasan APL.

## 5. Penutup

- 1) Implikasi utama dari perubahan peruntukan lahan hutan di wilayah adat (hutan adat) terhadap keamanan hak tenurial adat dan sumber penghidupan masyarakat lokal adalah hak tenurial adat masyarakat lokal atas lahan hutan sangat tidak aman dan sangat rentan dalam berhadapan dengan intervensi eksternal.
- 2) Lahan hutan dan sumberdayanya merupakan sumber utama penghidupan masyarakat lokal baik sebagai penyedia aneka macam kebutuhan hidup maupun sebagai bagian dari sistem pengelolaan lahan secara tradisional.
- 3) Dengan tidak aman dan rentannya hak tenurial adat masyarakat lokal atas lahan hutan dalam berhadapan dengan intervensi eksternal, sehingga sumber penghidupan tradisional masyarakat lokal juga menjadi semakin tidak aman dan rawan. Situasi dan kondisi inilah yang dapat memicu konflik tenurial lahan hutan.

- 4) Perubahan peruntukan lahan hutan berimplikasi negatif terhadap keamanan hak tenurial adat dan sumber penghidupan masyarakat lokal, maka untuk masa-masa yang akan datang perlu pemantauan terhadap dampak kebijakan dan program pemerintah terutama yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya lokal. Dengan demikian bisa dihindari kerentanan hak tenurial intervensi eksternal yang berdampak negatif dan bisa lebih menjamin keamanan hak tenurial adat sebagai lembaga pengaturan mandiri masyarakat.
- 5) Untuk masyarakat lokal sendiri, mengingat hak tenurial adat mereka atas lahan hutan yang merupakan sumber penghidupan tradisional mereka sudah sangat tidak aman dan rentan terhadap intervensi eksternal, maka diperlukan penyesuaian dan pengaturan kembali sistem tenurial adat mereka atas lahan hutan ini agar lebih adaptif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, terutama yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang berlandas pada aturan-aturan perundangan negara.
- 6) Tingkat kerawanan dari masing-masing daerah kegiatan bisa dikatakan belum rawan tetapi dalam skala prioritas harus segera ditangani, karena kemajuan teknologi berdampak pada kecepatan informasi sehingga tidak menutup kemungkinan di masing-masing lokasi kegiatan jika tidak ditangani akan menjadi daerah yang bergejolak dan tentunya tingkat kerawanan menjadi lebih besar lagi.
- 7) Pemahaman dua arah, baik terhadap sistem tenurial adat masyarakat lokal oleh pihak pemerintah dan pihak-pihak lainnya, maupun terhadap kebijakan pemerintah dan aturan-aturan perundangan negara oleh pihak masyarakat lokal. Dengan begitu bisa dikembangkan bersama suatu sistem peruntukan dan tenurial lahan hutan yang terintegrasi mulai dari tingkat nasional secara makro, sampai di tingkat kampung atau desa secara mikro.

## Referensi

Chandra, R.I. 1999. Konflik dalam Hidup Sehari-hari. Kanisius, Yogyakarta.

- Devung, G.S. 2011. Implikasi Dampak Perubahan Peruntukan Lahan Hutan Terhadap Hak Tenurial Adat dan Sumber Penghidupan Masyarakat Lokal di Wilayah Adat Tering Kabupaten Kutai Barat. Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Kehutanan Program Pascasarjana Universitas Mulawarman, Samarinda.
- Fisher, S., dkk. 2006. Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi Untuk Bertindak. Zed Books.
- Hidayat, H., dkk. 2006. Potensi Konflik Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Taman Nasional: Era Otonomi Daerah. LIPI, Jakarta.
- Munkner, Hans H. 1995. Synthesis of Current State and Trends in Land Tenure, Land Policy and Land Law in Africa. Frankfurt.
- Mwebaza, Rose. 1999. How to Integrate Statutory and Customary Tenure: The Uganda Case. Paper untuk DFID Workshop on Land Rights and Sustainable Development in Sub-Saharan Africa, Berkshire UK.
- Pickering, P. 2001. How To Manage Conflict (Kiat Menangani Konflik). Erlangga, Jakarta.
- Rahmawahyuni, H. 2004. Studi Tentang Konflik Sosial pada Masyarakat dalam Hutan Lindung Sungai Wain, Kelurahan Karang Joang Balikpapan Utara. Skripsi Sarjana Fakultas Kehutanan Universitas Mulawarman, Samarinda.
- Ramada, A. 2008. Studi Konflik Sosial dalam Kegiatan Penghijauan di Desa Muara Badak Ulu Kabupaten Kutai Kartanegara. Skripsi Sarjana Fakultas Kehutanan Universitas Mulawarman, Samarinda.
- Sardjono, M.A. 2004. Mosaik Sosiologis Kehutanan (Masyarakat Lokal, Politik dan Kelestarian Sumberdaya). DEBUT Press, Yogyakarta.
- Setapak. 2016. Hutan Adat dalam Penyelesaian Konflik Tenurial. <https://programsetapak.org/setapak-blog/hutan-adat-dalam-penyelesaian-konflik-tenurial>

# REVIEW SINGKAT KEBIJAKAN PERTANAHAN DI KAWASAN HUTAN DI PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

Oleh: Ali Suhardiman

## Komersialisasi tanah negara

UUD 1945 secara eksplisit memberikan legitimasi dan penguasaan terhadap tanah di seluruh wilayah yurisdiksi Indonesia kepada negara (Pasal 33) yang selanjutnya dijalankan adalah pemerintah. Kontrol publik terhadap pemerintah adalah frase tambahan di dalam Pasal yang sama yakni penguasaan tersebut harus bertujuan untuk menciptakan kemakmuran rakyat. Menjelang peringatan hari kemerdekaan Indonesia yang ke-73 tahun 2018 ini, data BPS per September 2017 menyebutkan masih ada 26,58 juta penduduk Indonesia yang miskin dari 237 juta penduduk Indonesia menurut sensus penduduk tahun 2010. Ini artinya persentase penduduk miskin Indonesia kira-kira 10-11%. Di provinsi Kalimantan Timur (Kaltim) sendiri, menurut sumber BPS yang sama terdapat sekitar 220 ribu jiwa penduduk miskin dari total 3,55 juta penduduk provinsi ini (hasil sensus penduduk 2010) atau sekitar 6,2% di bawah angka nasional. Kabupaten Kutai Kartanegara menjadi kotributor terbesar penduduk miskin di Kaltim disusul Kota Samarinda dan Kabupaten Kutai Timur.

Apa penyebab kemiskinan di Indonesia? Hidayat (2017) menuliskan bahwa keterbatasan akses masyarakat terhadap lahan adalah problem utama peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Pedesaan masih menurut penulis yang sama adalah kantung-kantung kemiskinan. Kenapa penduduk desa menjadi miskin, karena keterbatasan lahan atau tanah untuk melakukan kegiatan produktif. Ketiadaan akses tanah menyebabkan penduduk menganggur dan terciptalah kemiskinan. Apabila masih ada 10% penduduk miskin di Indonesia maka hal ini mengindikasikan ada persoalan pada distribusi dan penguasaan tanah. Padahal kalau seluruh daratan di Indonesia ini di bagi habis oleh banyaknya penduduk maka hitungan kasarnya setiap jiwa penduduk Indonesia akan mendapat “jatah” tanah seluas 0,8 ha atau sekitar 3,2 ha per keluarga dengan asumsi 4 orang anggota keluarga yakni ayah, ibu dan dua orang anak. Namun fakta hari ini

masih ada anak bangsa yang hidupnya terlunta-lunta tanpa memiliki tanah dan rumah dan yang dikhawatirkan jumlahnya akan semakin meningkat apabila tidak ada kebijakan pemerintah yang mampu mendistribusikan tanah sebagai modal produksi ke seluruh lapisan masyarakat secara proporsional.

Persoalan distribusi penguasaan dan pemanfaatan tanah yang dirasa masih belum berpihak kepada rakyat kecil atau rakyat pedesaan di Indonesia saat ini, tidak lepas dari kebijakan awal masa pemerintahan Orde Baru (Orba) yakni dengan dikeluarkannya UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan disusul setahun kemudian dengan lahirnya UU No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Kebijakan ini muncul karena Negara pada saat itu merasa tidak memiliki dana yang cukup untuk menggerakkan roda pembangunan yang sempat macet karena kegaduhan politik transisional multi-partai pasca kemerdekaan 1945. Pemerintah Orde Baru saat itu memutuskan menggelar karpet merah bagi pemilik modal baik yang berasal dari dalam negeri (pengusaha nasional) maupun asing untuk berinvestasi di Indonesia. Disinilah awal mulanya sistem ekonomi Indonesia terjerat pada penguasaan sumber-sumber ekonomi (termasuk tanah) oleh segelintir orang atau kelompok dan memarjinalkan kelompok masyarakat lain yang bahkan sudah eksis jauh sebelum NKRI terbentuk.

Di sektor kehutanan, sebagian besar wilayah hutan telah dibagi-bagi kepada pemilik modal dalam bentuk Hak Pengusahaan Hutan (HPH) atau Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu tanpa menyadari bahwa kebijakan tersebut berpotensi menyengsarakan rakyat daripada mensejahterakannya. Bagaimana akan sejahtera dan makmur ketika hutan yang menjadi sumber kehidupan masyarakat justru dieksploitasi secara masif dan masyarakat di sekitar hutan hanya menjadi penonton. Masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan sejak berabad-abad yang lalu tiba-tiba tidak lagi memiliki akses ke kawasan hutan untuk sekedar meneruskan tradisi hidupnya. Kondisi inilah yang menyebabkan rakyat jatuh ke jurang kemiskinan karena akses terhadap lahan atau tanah tertutup.

Di luar Jawa, sumberdaya hutan adalah obyek utama komersialisasi tanah negara. Karena wujud sumberdaya ini begitu *jahar*

atau nyata terlihat yakni tegakan pohon, maka mudah menghitung untung daripada ruginya berinvestasi di sektor ini. Oleh karena itu tidak sulit bagi pemerintah untuk mendapatkan investasi di sektor ini. Pemberian konsesi hutan kepada pemilik modal menandai dimulainya penguasaan tanah hutan oleh korporasi besar. Di awal tahun 1970-an, adalah hal yang biasa ketika negara memberikan konsesi hutan seluas lebih dari 200 ribu hektar kepada satu perusahaan. Luas konsesi ini setara tiga kali luas Provinsi DKI Jakarta.

Kebijakan mengkomersilkan tanah hutan kepada pemilik modal terbukti hanya menyenangkan si pemilik modal dan “oknum” penyelenggara negara yang memanfaatkan kewenangan yang dimiliki untuk meraup rupiah namun dengan cara-cara kotor (korupsi, kolusi, nepotisme, suap, gratifikasi dan lain-lain). Mekanisme perizinan yang berbelit-belit adalah celah terjadinya praktek-praktek yang tidak sehat tersebut. Indonesian Corruption Watch (ICW) mencatat 26 kasus korupsi di bidang kehutanan yang ditangani KPK dalam laporannya yang terbit di tahun 2013. Semua kasus umumnya berkaitan dengan pemberian izin yang menyalahi aturan sehingga merugikan negara.

Hingga hari ini, sektor kehutanan yang menguasai lebih kurang 65% luas daratan Indonesia masih bertumpu pada perizinan dalam konteks distribusi tanah hutan. Sedikit dari kewenangan pemberian izin diberikan ke daerah (provinsi) berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah namun sebagian besar yang lain masih digenggam pemerintah pusat. Reformasi kehutanan juga telah dilakukan secara bertahap antara lain dengan memberi ruang bagi masyarakat untuk mengakses tanah hutan dalam bentuk skema Perhutanan Sosial. Namun sayangnya belum dibarengi dengan penyederhanaan perizinan.

Fujiwara (2017) menggambarkan dalam artikel yang ditulis dan diterbitkan di jurnal internasional, bagaimana sulitnya komunitas satu masyarakat desa Long Bentuk di Kutai Timur untuk mengusulkan perizinan hutan desa kepada negara. Padahal hutan desa yang diusulkan adalah hutan adat tanah ulayat yang selama ini menjadi *life supporting system* bagi masyarakat desa tersebut. Karena pengakuan tanah adat atau tanah ulayat tidak pernah jelas mekanismenya sehingga masyarakat mencoba mencari legitimasi atas hutan adat melalui skema

hutan desa yang ditawarkan oleh negara. Keberpihakan negara terhadap rakyat diuji dalam pemberian hak pengelolaan hutan desa (HPHD) Long Bentuk karena bersamaan areal yang sama diusulkan pula oleh korporasi sebagai HTI. Hasilnya adalah butuh waktu 2 tahun bagi desa Long Bentuk untuk memperoleh HPHD seluas 880 ha dari 11.000 ha areal hutan desa yang diusulkan dengan 3 kali berkas usulan hilang di kantor Dinas Kehutanan Kabupaten Kutai Timur.

### **Perlunya keberpihakan pemerintah kepada rakyat terkait distribusi tanah**

Pemerintah saat ini masih bertumpu pada perizinan dalam mendistribusikan penguasaan tanah bahkan kepada masyarakat adat yang secara *de-facto* “pemilik” lahan/tanah hutan sesungguhnya namun secara *de-jure* tidak memiliki bukti formal. Keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat masih belum kuat tercermin dari masih rendahnya target areal perhutanan sosial dibanding areal hutan produksi yang dikelola pemodal besar. Penyederhanaan perizinan dan asistensi kepada masyarakat untuk mengurus izin juga belum maksimal. Kasus hutan desa Long Bentuk, asistensi pengurusan hutan desa justru diperankan oleh LSM. Negara jelas belum terlihat hadir secara aktif.

Kebijakan pemerintah paling ditunggu pada tahun 2018-2019 ini adalah TORA (Tanah Obyek Reforma Agraria). Target 4,1 juta ha tanah dari kawasan hutan akan dialokasikan untuk TORA dan nantinya dapat diusulkan oleh masyarakat untuk dimiliki guna pengembangan usaha produktif di bidang pertanian, perkebunan dan sejenisnya. Kebijakan TORA salah satunya tertuang di dalam PermenLHK P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 Tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria. Secara prinsip TORA adalah kebijakan yang berpihak kepada rakyat agar dapat memiliki akses terhadap tanah. Namun seperti halnya pengusulan hutan desa, pengusulan tanah untuk TORA juga melalui mekanisme perizinan di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).

Penguasaan tanah oleh negara seharusnya tidak membuat pemerintah abai dan lupa bahwa penguasa tanah termasuk hutan

sesungguhnya adalah rakyat Indonesia. Dalam konteks tanah hutan maka pemilik sesungguhnya adalah masyarakat adat yang ada di sekitar dan di dalam kawasan hutan. Pendelegasian penguasaan hutan harusnya menjadi kewajiban (mandatory) dan bukan pilihan (optional) bagi pemerintah. Pemerintah perlu memupuk kepercayaan diri bahwa masyarakat mampu membantu mewujudkan pembangunan kehutanan seperti yang dicita-citakan. Pemerintah cukup membuat regulasi yang lengkap dan memastikan penegakan hukum berjalan dengan semestinya. Dengan konsep ini beban pemerintah akan berkurang dan fungsi regulator menjadi lebih maksimal.

Bagi masyarakat adat di Kaltim, keberadaan hutan tidak dapat dipisahkan dan menjadi identitas yang melekat dalam budaya masyarakat. Dengan demikian konsep kemakmuran bagi masyarakat seperti ini tidak sepatutnya mendegradasi budaya yang sudah melekat tersebut. Dengan memberikan ruang hutan dimana kegiatan sosial dan budaya tetap dapat dilaksanakan adalah bentuk usaha pemerintah memakmurkan rakyatnya. Pengalaman telah memberikan pelajaran berharga kepada masyarakat bagaimana masa eksploitasi hutan telah mempengaruhi sedikit banyak terhadap kehidupan mereka saat ini. Kesadaran akan pentingnya nilai hutan semakin baik karena dampak negatif eksplotasi hutan telah dirasakan saat ini.

## Daftar Pustaka

- Fujiwara, E. 2017. First Come, First Served? The Partial Devolution of Forest Management Promotes Rights Competition – from the Application Process for Hutan Desa, East Kalimantan, Indonesia. *International Forestry Review* 19(4):423-436
- Hidayat, Y. 2017. Sebuah Problem Pedesaan: Lahan Pertanian Terbatas, Kemiskinan Meningkat. Tersedia di <https://geotimes.co.id/opini/sebuah-problem-perdesaan-lahan-pertanian-terbatas-kemiskinan/> Diakses pada 1 Agustus 2018

# PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT

Oleh: Dr. Warsilan, MT

## I. Pendahuluan

Tanah merupakan aspek penting dalam kehidupan manusia. Namun pengelolaan tanah dan pertanahan di Indonesia belum cukup baik dan bahkan sering menimbulkan gejolak sosial di masyarakat. Persoalan tanah bukan hanya persoalan hak tanah semata, tetapi juga menyangkut keadilan dan kehidupan sosial kemasyarakatan

Permasalahan pertanahan yang ada pada saat ini bukan hanya bersumber dari akumulasi persoalan terkini tetapi terkait pula dengan aspek historis dan dinamika sosial politik yang terjadi selama ini, bahkan juga arah perubahan sosial yang secara empiris dipengaruhi oleh arah perubahan lingkungan strategis yang berkembang (Ekonomi, Politik, Sosial, dan Budaya).

Setiap pembaruan atau perubahan berarti mengubah *status quo*. Gejolak sosial akibat adanya penolakan dan tuntutan dari berbagai kelompok masyarakat yang berbeda akan muncul dalam masa tersebut dan karenanya perlu diantisipasi agar tidak berkembang masalah sosial yang lebih luas dan sulit untuk diatasi.

Pendekatan yang sering dilakukan sifatnya sangat "teknokratis" yang intinya adalah bahwa struktur penguasaan tanah tidak harus *by design*, karena struktur penguasaan tanah bersifat dinamis dimana surplus ekonomi tanah atau (*land rent*) akan menjadi penentu dalam pola alokasi antar sektor maupun antar individu/ kelompok dalam masyarakat. Pendekatan demikian dijalankan oleh berbagai negara dengan menggunakan kombinasi dari kedua pendekatan tersebut meskipun kadar masing-masing pendekatan berbeda.

Dari sudut pandang pengelolaan sumberdaya, permasalahan di bidang pertanahan terkait dengan konfigurasi pemanfaatan ruang daratan, persebaran penduduk, dinamika sosial budaya masyarakat, dinamika investasi dan arah perubahan struktur perekonomian, serta tentu saja kebijaksanaan.

Untuk pengelolaan dan pengendalian pemanfaatan lahan telah diatur dalam Undang-undang No.5 Tahun 1960 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan berbagai undang-undang yang terkait dengan pemanfaatan lahan secara sektoral, termasuk pula pengadaannya untuk kegiatan pembangunan telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam kenyataan dengan adanya produk perundangan dan peraturan yang ada, masih belum dapat mengeliminir persoalan-persoalan pertanahan yang terus berkembang dan masif.

Masing-masing persoalan memiliki derajat kepentingan yang berbeda-beda dan tidak dapat dibiarkan begitu saja terkait permasalahan pertanahan yang secara umum telah menjadi isu pertanahan saat ini diantaranya adalah:

- a. Masalah Tumpang tindihnya kepemilikan lahan.
- b. Masalah Tanah Terlantar.
- c. Masalah Kebijakan Pengelolaan dan Pemanfaatan Lahan, serta masalah pengadaan lahan untuk kepentingan pembangunan.
- d. Masalah Data base tentang Pemanfaatan Lahan dan Penggunaan Ruang, serta masalah konflik pemanfaatan ruang.
- e. Masalah Kesulitan Mengurus Sertifikat Tanah.
- f. Masalah Sumberdaya, Sarana, dan Prasarana.
- g. Masalah Pengakuan atas Tanah Adat/Tanah Ulayat. Masalah Ganti Rugi Tanah.
- h. Masalah Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah serta Kesesuaian Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Sektoral.

Pemerintah tentunya telah memahami masalah pertanahan secara komprehensif, tinjauan dari sudut pandang sumberdaya saja tidak memadai karena peranan sumberdaya lahan dalam perikehidupan suatu komunitas sangat strategis, sehingga dinamika kaitan antara penguasaan tanah dan dinamika sosial ekonomi menjadi sangat kompleks dan mencakup pula dimensi budaya suatu komunitas.

Diharapkan tulisan ini dapat berkontribusi dalam memberikan masukan dan informasi yang tentu saja sangat diperlukan untuk merancang tindak lanjut pemecahan masalah pertanahan di Indonesia.

## **II. Tantangan Dan Peluang: Kebijakan Pertanahan nasional Untuk Sebesar- besarnya Kemakmuran Rakyat: Sisi Ekonomi dan Sosial**

### ***Tantangan:***

Lahan dapat dilihat sebagai sumberdaya dan sebagai salah satu faktor produksi yang memiliki nilai ekonomi (*land rent*), dengan perwatakan Lahan, sebagai kekuatan sosial ekonomi:

- a. Lahan sebagai aset kepemilikan
- b. Lahan aset terbatas, tidak bertambah kecuali reklamasi
- c. lahan terbangun nilainya dan harga ditentukan kegiatan fungsional yang dikembangkan di atasnya
- d. Lahan bersifat stasioner
- e. Selain potensi produktif, juga investasi jangka panjang (tabungan)

Dengan karekateristik yang melekat pada konsep lahan, maka pada masa kini maupun yang akan datang tetap memunculkan masalah baru terutama terhadap tekanan Persoalan Ruang dan implikasinya yang tentunya akan menimbulkan;

- a. Konflik Ruang (Ruang Lindung VS Ruang Budidaya)
- b. Kompetisi Ruang ( Ruang Eksploitasi Sumber daya Alam)
- c. Akses Atas Ruang ( Ruang Privat dan Ruang Publik) dan
- d. Tekanan Pertumbuhan (Pemanfaatan Ruang Perkotaan dan Perdesaan)

### ***Peluang:***

Kebijakan pertanahan di Indonesia sebenarnya sudah lama diformulasikan dalam Undang Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau (Undang Undang Pokok

Agraria) yang melandaskan diri pada pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945. UUPA mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berperi kemanusiaan dan berkeadilan sosial.

Perwujudan keadilan sosial dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA yakni prinsip negara menguasai dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip landreform, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya dan prinsip nasionalitas.

Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya, dan tentunya dengan dinamika masyarakat yang terus berubah dan berkembang dalam pemenuhan dan pemanfaatan lahan, maka perlu pula produk hukum pertanahan yang dapat mengakomodasikan dari dinamika masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan dan pemanfaatan lahan tersebut.

### **III. Strategi dan Langkah-Langkah Kebijakan**

Perbedaan persoalan pertanahan di antar wilayah Jawa dan Luar, membutuhkan strategi yang berbeda pula. Akibat kebijakan pemanfaatan sumber daya lahan pada berbagai sektor (Kehutanan, Perkebunan dan Pertambangan) yang pengelolaan dan pengendaliannya, serta pengawasan yang tidak terkontrol dengan baik telah banyak menjadikan persoalan lahan secara akumulatif, lahan negara tidak terurus dan terlantar. Menimbulkan perambahan dan pemanfaatan oleh individu/kelompok masyarakat dengan legalitas yang tidak jelas. Oleh karena itu diperlukan kebijakan, regulasi pada pemanfaatan lahan negara terlantar (eks. Kehutanan, pertambangan dalam kondisi kritis, tidak layak sebagai fungsi tertentu yang melekat) perlu dievaluasi, untuk dapat dikonversi dari lahan negara (kehutanan) menjadi lahan APL yang dapat dimanfaatkan oleh rakyat menjadi lahan produktif (pertanian dalam arti luas), sesuai potensi dan fungsi berdasarkan kapabilitas lahan.

Lahan-lahan negara yang terlantar dan tidak produktif, dapat dimanfaatkan oleh rakyat (individu, kelompok maupun kelembagaan) untuk kesejahteraan rakyat secara luas.

Beberapa ketidakjelasan dalam kaitannya dengan janji politik redistribusi tanah, kebijakan inipun belum memberikan kejelasan terkait, pertama bagaimana syarat dan kondisi rakyat yang berhak menerima "pembagian" tanah. Kedua, tanah mana yang akan dibagikan dan bagaimana memperolehnya. Reform agraria memang baru sebatas arah pokok, inilah persoalan yang perlu dicarikan jalan keluarnya.

Kesiapan konsepsi dan elaborasinya serta tersosialisasinya dengan baik di kalangan rakyat sangat dibutuhkan untuk dapat menentukan keberhasilan kebijakan.

#### **IV. Penutup**

Agar kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik maka kebijakan hendaknya:

- a. Dirancang sesuai dengan kerangka acuan dan konsep yang kuat, disusun korelasi yang jelas antara kebijakan dan implementasinya.
- b. Ditetapkan adanya organisasi yang mengkoordinir pelaksanaan kebijakan sehingga proses implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.
- c. Dilakukan sosialisasi kebijakan yang akan diterapkan sampai organisasi pelaksana tingkat terbawah (*street level bureaucracy*) dan dilakukan pemantauan secara terus-menerus (*monitoring*).
- d. Diberi bobot yang sama penting antara kebijakan dan implementasinya. Maksudnya pembuat kebijakan harus menilai sama penting antara kebijakan dan implementasinya. Karena itu, pembuat kerangka kerjanya dan tindakan lanjutnya mendapatkan perhatian dan fokus yang sama pula, sehingga antara kebijakan dan implementasinya tidak terjadi kesenjangan yang menyulitkan dalam pelaksanaan.

Di samping itu, sukses tidaknya implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh kondisi-kondisi sebagai berikut:

- a. Dukungan dan penolakan dari lembaga eksternal (ada tidaknya konflik kepentingan), Jika lembaga eksternal mendukung maka pelaksanaan kebijakan akan berhasil. Sebaliknya jika menolak, maka pelaksanaan kebijakan akan gagal. Oleh karena itu agar sukses pengambil kebijakan dan para pelaksananya harus melakukan penyamaan visi dan persepsi dalam kebijakan yang diambil.
- b. Ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup, dukungan dari berbagai macam sumber daya yang ada. Makin banyak yang mendukung makin tinggi tingkat kesuksesannya.
- c. Kemampuan pelaksana kebijakan menganalisis kausalitas persoalan yang timbul dari pelaksanaan kebijakan. Makin mampu para pelaksana kebijakan menganalisis kausalitas antara satu kegiatan dengan kegiatan lain atau antara satu kegiatan dengan dampaknya akan makin tinggi tingkat keberhasilannya.
- d. Kepatuhan para pelaksana kebijakan terhadap kesepakatan dan tujuan yang telah ditetapkan dalam tingkat koordinasi.

## Daftar Pustaka

[https://nasional.kompas.com/read/2017/03/30/18482971/kebijakan.bar\\_u.pertanahan](https://nasional.kompas.com/read/2017/03/30/18482971/kebijakan.bar_u.pertanahan). Diakses tgl.01-08-2018

Harsono, Budi. 2005. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti.

Supriyanto, 2008, Implementasi Kebijakan Pertanahan Nasional, *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 8 No. 3 September 2008

Sumaryanto,dkk,2002. Masalah Pertanahan Di Indonesia Dan Implikasinya Terhadap Tindak Lanjut Pembaruan Agraria, *FAE. Volume 20 No. 2*, Desember 2002 .

Warsilan, 2016. Bahan Ajar Ekonomi Sumber Daya Lahan,Tata Ruang & Perencanaan Lingkungan, Program Magister Lingkungan, Univ. Mulawarman.

# **PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT**

**Oleh: Akhmad Noor**

Pasal 33 (Ayat 3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,” kekuasaan negara atas sumber-sumber kekayaan alam (Bumi, air, dan kekayaan alam didalamnya) bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dipandang sebagai organisasi yang memiliki karakter lembaga masyarakat umum, sehingga diberikan atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus, memelihara, dan mengawasi pemanfaatan seluruh potensi sumber daya yang ada dalam wilayah secara intensif, namun tidak sebagai pemilik, dimana pemiliknya adalah bangsa Indonesia.

Secara konstitusional utama tentang tanah. Dalam penjelasan atas Pasal 33 (Ayat 3) UUD NRI Tahun 1945, disebutkan bahwa (i) tanah adalah *public-good* yang harus dikuasai negara; bahwa (ii) tanah harus digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan bahwa (iii) tanah mempunyai fungsi sosial. Tanah merupakan kebutuhan yang sangat strategis dimasa sekarang dan yang akan datang. Semakin banyak penduduk maka akan semakin beragam penggunaan dan pemanfaatan tanahnya. Karena tanah mempunyai jumlah yang tetap, maka pengendalian penggunaan dan pemanfaatan tanah perlu dilakukan.

Hak menguasai Negara atas tanah, secara terbatas penjelasan tersebut dapat dilihat pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasa 1 yang menyebutkan bahwa:

1. Seluruh eiliayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyata Indonesia yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Penguasaan tanah dapat diartikan secara yuridis dan secara fisik. Pengertian tersebut juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, dilindungi oleh hukum, dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Sebagai contoh, pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki dan tidak diserahkan kepada pihak lain (Mulyadi, 2004). Pemilikan tanah adalah hubungan hukum antara orang per orang, kelompok orang atau badan hukum yang dilengkapi dengan bukti kepemilikan baik yang sudah terdaftar (sertifikat hak atas tanah) maupun yang belum terdaftar (Mujiati, 2015).

Penggunaan tanah seperti tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 pasal 1 adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia. Penggunaan tanah mempunyai kaitan erat dengan pola kehidupan, masyarakat yang berdiam di wilayah tersebut. Penggunaan lahan dapat dikelompokkan ke dalam dua golongan besar yaitu penggunaan lahan pertanian dan penggunaan lahan bukan pertanian. Penggunaan lahan bukan pertanian dapat berupa permukiman, industri, rekreasi, pertambangan dan lain-lain (Arsyad, 1989). Pemanfaatan tanah adalah kegiatan yang dilakukan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya (Wiadi, 2010).

Secara teoritik dalam bidang ilmu ekonomi, tanah merupakan salah satu barang/jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Masyarakat dalam kegiatan sosialnya selalu mengalami perkembangan (pertumbuhan), Malthus (*An Essay on Population*, 1798) menyatakan ada kecenderungan kuat pertumbuhan penduduk lebih cepat dari pertumbuhan pasokan bahan makanan terutama disebabkan areal lahan adalah tetap. Konsep daya dukung lahan memiliki hubungan antara luas lahan dan jumlah penduduk. Kepadatan penduduk merupakan ukuran daya dukung lahan secara kuantitatif, sedangkan daya dukung secara kualitatif secara umum diukur dengan rasio manusia lahan (*man land ratio*).

Secara kekuatan sosial ekonomi lahan dapat dikatakan sebagai aset, dimana aset ini terbatas pada penggunaan dan pemanfaatannya serta tidak bertambah kecuali adanya reklamasi. Lahan akan

membangun dan memberikan nilai dan harga yang ditentukan oleh kegiatan fungsional atas pengembangan lahan tersebut dan bersifat stasioner. Hal ini disebabkan oleh potensi yang dimiliki oleh lahan, karena produktif dan adanya nilai investasi jangka panjang sebagai tabungan.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

# **POKOK-POKOK PIKIRAN DALAM RANGKA PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK SEBESAR- BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT**

Oleh : Dr. H. Jamal Amin, M.Si

## **A. PENDAHULUAN**

Permasalahan pertanahan dalam kehidupan masyarakat Indonesia selalu mengundang perhatian dari berbagai pihak, baik dari pemerintah yang merupakan representasi negara sebagai pembuat kebijakan dan pengaturan pertanahan, pengusaha dalam rangka menjalankan usahanya (perkebunan, kehutanan, pertambangan dan pengembang perumahan dan sebagainya) maupun seluruh rakyat Indonesia baik untuk keperluan perumahan maupun untuk keperluan lainnya seperti untuk bertani, berkebun dan sebagainya.

Seringkali permasalahan pertanahan menjadi awal terjadinya perselisihan bahkan tidak sedikit harus masuk penjara dan harus merenggang nyawa karena permasalahan sengketa tanah baik antara pemerintah dengan warga masyarakat, antara pengusaha dengan warga masyarakat maupun sesama anggota masyarakat. Hal ini terjadi karena tanah memiliki nilai ekonomi yang tinggi sehingga orang berusaha untuk memperolehnya dan memilikinya.

Pada dasarnya dalam pandangan saya sebagai akademisi, sengketa dan perselisihan permasalahan pertanahan yang telah saya sebutkan diatas tidak perlu terjadi, jika negara dalam hal ini pemerintah, cakap mengantisipasinya dengan membuat berbagai kebijakan serta peraturan yang jelas, tegas dan baik dengan memperhatikan berbagai kepentingan seluruh stakeholders (pemerintah, pengusaha dan warga masyarakat).

Pada saat sekarang ini salah satu program Pemerintahan Presiden Jokowi- JK adalah Reformasi agraria yang tertuang pada point kelima NAWACITA. Program ini menurut saya cukup bagus hai ini ditandai dalam kurun waktu 3 (tiga) Tahun terakhir, jutaan warga masyarakat yang tidak mampu memperoleh sertifikat hak milik atas

tanah mereka, secara gratis. Tentu hal ini sangat membantu masyarakat. Namun demikian persoalan pertanahan yang lebih besar misalnya penguasaan lahan oleh pengusaha mencapai puluhan ribu bahkan ratusan ribu dengan alasan untuk perkebunan Sawit, karet, usaha pertambangan, Pengusahaan Hutan dan lain-lain banyak menimbulkan persoalan dengan masyarakat lokal, masyarakat adat yang terkadang memunculkan konflik dan menimbulkan korban jiwa, belum banyak tersentuh termasuk persoalan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pertanahan dan pemanfaatannya oleh berbagai pihak.

Oleh karena itu melalui pertemuan ini, sebagai salah satu nara sumber, saya berupaya untuk menyampaikan saran dan pendapat untuk dibahas dan diskusikan bersama tentang perlunya pembaharuan kebijakan pertanahan untuk kemakmuran rakyat dengan mengacu pada 4 (empat) topik utama berdasarkan kerangka acuan yang disampaikan oleh lembaga pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI),

## **B. PEMBAHARUAN KEBIJAKAN PERTANAHAN DAN PENINGKATAN KUALITAS SERTA KOMITMEN SUMBERDAYA APARATUR**

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria yang sudah berusia 68 Tahun, yang menjadi Payung Utama Pertanahan sampai hari ini, menurut saya sudah tidak mampu lagi memberikan jawaban yang solutif atas berbagai permasalahan pertanahan pada saat ini, oleh karena itu Undang-undang ini sangat mendesak untuk diperbaharui (**Penulis usulkan namanya adalah Undang-undang tentang Agraria/Pertanahan**). Disamping itu juga seluruh Undang-undang yang berkaitan dengan masalah pemanfaatan pertanahan untuk berbagai kepentingan harus mengacu pada Undang-undang Agraria/pertanahan, seperti Undang-undang Kehutanan, Pertanian, Pertambangan, Tata Ruang, Lingkungan hidup dan sebagainya.

Banyak contoh kasus pertanahan yang menimbulkan konflik baik antara pemerintah dan masyarakat, antara masyarakat dan pengusaha, serta antar masyarakat itu sendiri karena peraturan

perundangan dan kebijakan pemerintah yang tidak sinkron antara satu dengan yang lainnya. Disamping itu keberpihakan pemerintah kepada pengusaha yang bergerak dibidang perkebunan, kehutanan, pertambangan, Kawasan Industri, perumahan dengan berbagai alasan turut memberikan andil terhadap berbagai permasalahan pertanahan di Indonesia.

Selain perlunya penataan kebijakan yang telah saya sebutkan diatas , persoalan yang tidak kalah pentingnya perlu pembenahan adalah masalah sumberdaya aparatur yang bersentuhan langsung dengan pembuatan dokumen pertanahan baik yang menyangkut kompetensi dan keterampilan tehnisnya maupun sikap dan prilakunya agar dalam pembuatan dokumen pertanahan bertindak profesional, transparan ikhlas dalam melayani warga masyarakat serta tidak diskriminatif.

Berdasarkan pengamatan saya, Institusi yang yang bertanggung jawab menangani permasalahan pertanahan dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah institusi yang kurang transparan dalam memberikan pelayanan kepada warga masyarakat, mengapa ? mereka tidak menyiapkan informasi kepada warga masyarakat secara terbuka tentang prosedur pengurusan tanah, waktu yang diperlukan serta biaya yang harus dibayar untuk mengurus Sertifikat milik misalnya. Maka tak heran di berbagai daerah di seluruh Indonesia seringkali terjadi Operasi Tangkap Tangan (OTT) oleh Tim Saber Pungli yang di bentuk Oleh Presiden terhadap oknum pegawai BPN bersama warga masyarakat atau pengusaha yang berkaitan dengan pengurusan tanah .

### **C. MENGIMPLEMENTASIKAN MAKNA BUMI, AIR DAN KEKAYAAN ALAM YANG TERKANDUNG DIDALAMNYA DIKUASAI OLEH NEGARA DAN DIPERGUNAKAN SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT (PASAL 33 AYAT 3).**

1. Berkaitan dengan adanya **Fungsi sosial** dari setiap jengkal tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia sebagaimana yang disebutkan pada pasal 6 UU Nomor 5

Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria yang menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ini dapat diartikan bahwa seluruh tanah dengan berbagai label hak yang melekat pada tanah tersebut termasuk label hak milik sekalipun, dalam rangka penggunaannya atau tidak digunakan hak atas tanah tersebut oleh pemiliknya, **tidak boleh menyebabkan atau mendatangkan kerugian bagi warga masyarakat lainnya.**

Sebagai contoh si A memiliki sebidang tanah di daerah permukiman, dia tidak bisa seenaknya untuk mempergunakan tanah tersebut menurut kemauannya sendiri, tanpa mempertimbangkan kepentingan warga masyarakat sekitarnya. Misalnya tanah tersebut dipergunakan untuk arena perjudian atau sabung ayam atau membuat peternakan babi, kerbau, sapi, ayam petelur dan sebagainya. Jelas aktifitas atas penggunaan tanah ini akan mengganggu warga masyarakat sekitar dan pasti akan menimbulkan masalah antara pemilik tanah dengan warga masyarakat yang ada disitu. Disinilah makna perlunya kehadiran negara yang diwakili oleh pemerintah untuk mengatur penggunaan atau pemanfaatan tanah agar tidak merugikan pihak lain serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Contoh lain dari implementasi fungsi sosial dari tanah adalah jika pemerintah membutuhkan tanah warga masyarakat yang berstatus hak milik, untuk keperluan kepentingan umum seperti misalnya pelebaran jalan, pembuatan Irigasi, pembuatan Bandara, maka warga masyarakat harus merelakan tanahnya diambil pemerintah, akan tetapi pemerintah wajib memberi ganti rugi dengan nilai yang layak (pasal 18).

2. Dalam penjelasan Undang – Undang Dasar 1945 menyangkut pasal 33 ayat 3 disebutkan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, oleh sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pernyataan ini menjelaskan dua hal

yaitu bahwa secara konstitusional, negara memiliki legitimasi yang kuat untuk menguasai tanah sebagai bagian dari bumi, namun penguasaan tersebut harus dalam kerangka kemakmuran rakyat.

Pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria disebutkan bahwa Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Hak menguasai dari negara memberikan wewenang kepada negara untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan demikian berdasarkan penjelasan tersebut, penulis berpendapat bahwa negara mempunyai hak penguasaan secara langsung terhadap bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam rangka kemakmuran rakyat, khususnya tanah yang tidak ada hak di atasnya. Disamping Pengaturan pada tingkat kebijakan dan pendelegasian.

3. Dalam rangka penataan ruang dan pemanfaatan lahan atau tanah untuk berbagai kepentingan terutama dalam membumikan pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945, konsep Zonasi sangat penting oleh karena zonasi tidak hanya berfungsi sebagai perencanaan bagi pemerintah dalam pemanfaatan lahan akan tetapi juga sebagai alat kontrol bagi pemerintah sendiri dalam melakukan pengaturan pemanfaatan lahan pada suatu wilayah.

Warga masyarakat juga perlu mengetahui tentang zonasi agar tidak serta merta membeli tanah yang dapat merugikan dikemudian hari. Disinilah pentingnya pemerintah memiliki

Peraturan dan kebijakan tentang Tata ruang wilayah untuk mengatur penggunaan lahan yang sesuai dengan kondisi lahan dan peruntukannya.

Zonasi ini penting agar penggunaan lahan dapat dipetakan berdasarkan peruntukannya, misalnya zonasi kawasan permukiman, perbelanjaan/pertokoan , Kawasan Industri, kawasan perkantoran dan sebagainya . Jangan sampai misalnya Kawasan permukiman berdekatan dengan kawasan perumahan, kalau hal ini terjadi tentu sangat tidak baik untuk kesehatan warga masyarakat.

#### **D. PENUTUP**

Demikian beberapa hal yang dapat saya sampaikan sebagai pokok-pokok pikiran dalam rangka memperkaya dan menambah catatan Tim Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk penyempurnaan Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

# **KEBIJAKAN PERTANAHAN PADA LAHAN PERTAMBANGAN DAN DAMPAKNYA PADA LAHAN PERTANIAN DAN TANAH ADAT**

Oleh: Tommy Trides, ST.,MT.

## **I. Pendahuluan**

Berdasarkan amanat Undang-Undang 1945 Pasal 33 ayat 3 menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Kebijakan pertanahan pada saat ini masih dirasa sangat sulit untuk melaksanakan kebijakan yang diamanatkan Undang-Undang 1945, sering terjadinya konflik perebutan lahan pertanian dan lahan pertambangan yang ada di Kalimantan Timur membuat permasalahan tersebut tidak kunjung selesai. Dengan sangat jelas bahwa pemerintah memiliki delegasi kekuasaan penuh dari rakyat untuk menentukan kebijakan, dan melaksanakan kebijakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Konflik lahan pertanian dan lahan pertambangan kerap membuat iklim investasi menjadi tidak menentu, sedangkan dua sektor industri tersebut memiliki andil yang cukup besar dalam pembangunan ekonomi di Indonesia. Kebijakan pertanahan yang hingga sekarang masih dianggap privatisasi oleh sektor industri swasta menjadi halangan bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

## **II. Pengaruh Industri Pertambangan terhadap PDRB di Kabupaten Kutai Kartanegara**

Kegiatan Pertambangan yang semakin berkembang di Kalimantan Timur menyebabkan produk domestik regional bruto (PDRB) meningkat pesat khususnya di daerah Kabupaten Kutai Kartanegara. Akan tetapi menurut Siburian (2015), dengan PDRB Kabupaten Kutai Kartanegara sebesar itu mengindikasikan bahwa perekonomian Kabupaten Kutai Kartanegara akan sekarat tanpa pertambangan terutama tambang batubara. Hal ini pernah terjadi saat

tahun 2012, dimana harga jual batubara menurun anjlok hingga 50 persen harga jualnya sebelum tahun 2012 dan menyebabkan kondisi perekonomian menurun di Kabupaten Kutai Kartanegara. Dalam kondisi yang baik, PDRB seharusnya tidak hanya di dominasi oleh salah satu sektor industri saja, tetapi harus di dukung oleh sektor industri yang lain sehingga dapat memberikan efek yang positif bagi perekonomian setempat.

### **III. Beralihnya Lahan Pertanian menjadi Lahan Pertambangan**

Sangat ironi bahwa Kabupaten Kutai Kartanegara dikukuhkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur sebagai Lumbang Padi. Berdasarkan Perda No.9 /2013 menyebutkan bahwa seluruh kecamatan di wilayah administratif Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan kawasan untuk peruntukkan pertambangan dengan luas 113.534 hektar menurut Siburian (2015). Sebagai contoh Kecamatan Tenggarong seberang merupakan kawasan pertanian sejak 1980, yaitu ketika para transmigran ditempatkan disana. Hingga saat ini sebagian telah beralih fungsi menjadi lahan pertambangan dan bahkan lahan pertanian tepat bersebelahan dengan lahan pertambangan yang masih aktif operasinya. Sektor pertambangan yang lebih menjanjikan manfaat ekonominya menyebabkan beberapa masyarakat yang awalnya sebagai petani beralih profesi menjadi pekerja tambang dan pekerjaan – pekerjaan sektor pertanian semakin ditinggalkan.

### **IV. Konflik Perebutan Lahan Pertambangan dan Lahan Pertanian**

Konflik yang sering terjadi di Kabupaten Kutai Kartanegara, Tenggarong Seberang adalah konflik horisontal yang berkenaan dengan sengketa lahan antara perusahaan tambang dan lahan masyarakat yang notabene petani. Sebagai salah satu contoh kasus adalah kasus sengketa lahan pertambangan PT. M dan lahan masyarakat yang tumpang tindih dikaji oleh Bagus dkk (2014). Kegiatan PT. M memulai operasi pertambangan semenjak tahun 2009 dengan status lahan yang masih kawasan hutan berdasarkan ijin dari Kementrian Kehutanan. Hingga

pada tahun 2011 PT. M meminta bantuan kepada Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dengan melibatkan sejumlah instansi untuk memfasilitasi konflik lahan tersebut dengan cara dibentuknya Tim Inventarisasi dan Identifikasi terhadap klaim lahan oleh masyarakat yang berada di konsesi PT. M. Hingga pada tahun 2014 konflik tersebut masih berlanjut dengan klaim-klaim lahan oleh masyarakat yang mengaku memiliki bukti legalitas lahan mereka dengan lokasi yang sama pada tahun 2009. Akibatnya operasi pertambangan batubara PT. M menjadi terhenti karena tuntutan warga tidak terpenuhi pada lokasi lahan yang sama tahun 2009. Faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya konflik lahan pada daerah tersebut yakni :

1. Penunjukkan kawasan hutan yang sifatnya top-down dari Pemerintah Pusat
2. Tidak ada sosialisasi penunjukan kawasan hutan
3. Lemahnya administrasi dan pengawasan tentang penerbitan Surat Keterangan Tanah di Tingkat Desa dan Kecamatan.
4. Persepsi anggota Persatuan Pemilik Lahan (P2L) yang keliru yang menganggap hak garap adalah sama dengan hak milik atas tanah Negara.
5. Belum dipenuhinya tuntutan ganti rugi lahan klaim P2L
6. Sosialisasi yang belum menyeluruh oleh PT. M saat awal kali melakukan pembukaan lahan.
7. Masyarakat lokal yang berorientasi pada keuntungan ekonomi yang besar namun tidak berlandaskan hukum yang berlaku di Indonesia.

## **V. Konflik Tanah Adat dan Fasilitas Perusahaan**

Konflik tanah adat dan fasilitas perusahaan masih sering menimbulkan konflik. Sebagai contoh di daerah Kabupaten Luwu, Provinsi Sulawesi Selatan. Perseteruan konflik lahan adat dan fasilitas perusahaan terjadi antara masyarakat adat dan pihak perusahaan dalam hal ini PT. I berganti nama menjadi PT. V. Menurut Munauwarah (2016), Kontrak Karya yang disetujui pada era orde baru di Indonesia di dasarkan pada hasil studi kelayakan oleh para ahli geologi. Segala kegiatan pada saat itu dilakukan mutlak tanpa persetujuan masyarakat adat sebagai pemilik wilayah tersebut. Akibatnya hingga sekarang

proses penyelesaian masalah belum terselesaikan sepenuhnya. Kondisi nyata yang terjadi adalah lahan-lahan masyarakat adat Karunsi'e yang diambil atau dikuasai oleh perusahaan, kemudian dialih fungsikan dari lahan pertanian dan perkebunan yang produktif menjadi fasilitas perusahaan seperti Kampung Dongi dengan luas 3 hektar dialih fungsikan menjadi lapangan golf yang merupakan fasilitas perusahaan dan banyak lagi permasalahan lain yang terjadi pada daerah tersebut yang belum dapat diselesaikan sepenuhnya oleh Pemerintah sebagai fasilitator.

## DAFTAR PUSTAKA

- Siburian, R., (2015), Antara Pertanian dan Pertambangan Batubara : Studi "Perebutan" Lahan Di Kecamatan Tenggaraong Seberang Jurnal Masyarakat & Budaya, Volume 17 No. 2, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, Indonesia.
- Dimas, W., Idris, A., Fitriyah, N., (2014), Analisis konflik Lahan Pertambangan Batubara, eJournal Administrative Reform 2 (2); 1292-1303, ISSN 233876-37, Univeristas Mulawarman, Samarinda, Indonesia.
- Munauwarah, (2016), Konflik Kepentingan Dalam Perebutan Lahan Pertambangan Di Kabupaten Luwu Timur Antara Masyarakat Adat Karunsi'e dengan PT. Vale Indonesia, The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Vol. 2 No. 2, ISSN 2407-9138, Universitas Hasanuddin, Makassar, Indonesia.

# DAMPAK KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP LINGKUNGAN HIDUP<sup>1</sup>

Oleh : Edhi Sarwono, S.T., M.Eng<sup>2</sup>

## A. PENDAHULUAN

Kebijakan tentang penataan pertanahan di Indonesia menjadi awal dari munculnya kebijakan – kebijakan lain yang terkait dengan pemanfaatan ruang ruang, terbentuknya struktur ruang , pola ruang bahkan instrument lain yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup. Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Hal tersebut lebih menekankan bahwa kebijakan pertanahan akan mempunyai dampak yang signifikan terhadap komponen – komponen lingkungan baik yang bersifat abiotik, biotik yang bermuara pada perikehidupan manusia dan kesejahterannya.

Pelaksanaan kebijakan pertanahan dengan segala permasalahannya di lapangan menimbulkan konsekuensi yang luas terutama kesejahteraan manusia. Permasalahan pemanfaatan ruang, konversi lahan, eksploitasi sumber daya alam menjadi sebab timbulnya pencemaran lingkungan, menurunnya daya dukung lingkungan dan terbatasnya daya tampung lingkungan. Rusaknya komponen lingkungan yang meliputi komponen udara, air, tanah, flora, fauna termasuk sosial masyarakat bahkan dapat ditimbulkan oleh permasalahan penataan ruang dan pertanahan.

Kebijakan penataan ruang seringkali tidak disesuaikan dengan daya dukung lingkungan pada suatu kawasan. Perubahan peruntukan kawasan seharusnya mempertimbangkan juga adanya perubahan kondisi lingkungan dan akumulasi dampak yang ditimbulkan akibat

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan pada FGD “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat” diselenggarakan oleh MPR RI di Samarinda, 02 Agustus 2018.

<sup>2</sup> Dosen Prodi Teknik Lingkungan, Fakultas Teknik, Universitas Mulawarman Samarinda.

berubahnya peruntukan kawasan. Akumulasi dampak lingkungan akibat konversi lahan, dapat diartikan juga sebagai akumulasi pencemaran yang ditimbulkan akibat merubahnya seluruh komponen lingkungan baik kualitas air, kualitas udara, kualitas tanah, penurunan *biodiversity flora fauna*, perubahan pranata sosial dan budaya. Kondisi dilapangan bahkan menunjukkan rusaknya kawasan konservasi / kawasan lindung akibat konversi peruntukan lahan secara *massive* dan akumulasi dampak yang ditimbulkan. Sulitnya mempertahankan kawasan sempadan sungai di kawasan perkotaan, sempadan sungai, danau, mata air, *buffer zone* satwa pada kawasan perkebunan, pertambangan dan industri lainnya yang berbasis sumber daya alam adalah sebuah kenyataan yang tidak bisa dipungkiri.

Maka dari itu, diperlukan pertimbangan kondisi lingkungan dan daya dukung lingkungan dalam penetapan kebijakan pertanahan, sehingga sejalan dengan kebijakan pengelolaan lingkungan, dalam rangka pembangunan berkelanjutan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Permasalahan kebijakan pertanahan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap lingkungan hidup dirumuskan sebagai berikut :

1. Sejauhmana kebijakan pertanahan akan berdampak pada kebijakan pengelolaan lingkungan hidup.
2. Permasalahan yang muncul pada implementasi kebijakan pertanahan akan berimplikasi pada penurunan daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan.
3. Bagaimana dampak pemanfaatan ruang, pemanfaatan sumber daya alam terhadap lingkungan hidup.

## **C. METODE PENULISAN MAKALAH**

Penulisan ini menggunakan pendekatan diskriptif secara umum, dengan menganalisis aspek yuridis normative bidang pertanahan dan pengelolaan lingkungan hidup, terkait pelaksanaan empiris di lapangan.

Pembahasan dijabarkan secara rinci tentang keterkaitan dan dampak kebijakan yang ditimbulkannya.

## D. PEMBAHASAN

### 1. Kebijakan Pertanahan Terhadap Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Kebijakan pertanahan dituangkan dalam undang-undang pokok agrarian<sup>3</sup>, undang-undang tentang penataan ruang<sup>4</sup> beserta peraturan turunannya, sedangkan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup dituangkan dalam undang-undang pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup<sup>5</sup>, undang-undang konservasi tanah dan air<sup>6</sup>, undang-undang konservasi<sup>7</sup> beserta peraturan turunannya. Kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tersebut, satu sama lain akan saling mempengaruhi dan berdampak baik positif dan negatif. Keselarasan antar kebijakan tersebut akan berdampak pada penguatan peraturan dan penguatan pada implementasinya, tetapi apabila tidak ada keselarasan kebijakan, maka implementasi dilapangan akan saling melemahkan satu sama lain. Menurut Jazuli (2017), terjadinya konflik pemanfaatan ruang antar sektor, penyebabnya adalah belum diacunya perundangan penataan ruang sebagai payung kebijakan pemanfaatan ruang bagi semua sektor.

Pada UU No.26 tahun 2007 menggunakan istilah “ruang” yang diartikan “wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya” (Pasal 1 angka 1). Dalam pengertian yang lebih luas lagi pada UU 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menggunakan istilah “lingkungan Hidup” sebagai “kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan,

---

<sup>3</sup> UU No. 05 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>4</sup> UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang

<sup>5</sup> UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

<sup>6</sup> UU No. 37 tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air

<sup>7</sup> UU No.05 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

*dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain”* (Pasal 1 angka 1). Dengan merujuk istilah – istilah tersebut maka apakah istilah tersebut dapat saling dipertukarkan merujuk pada pengertian yang sama sekali berbeda.<sup>8</sup> Perbedaan dalam memaknai istilah tersebut merupakan salah satu akibat dari kurang selarasnya kebijakan pertanahan dengan sektor lain. Menurut Roeroe (2013) masalah urusan pertanahan disebabkan karena kurangnya pengaturan dalam konsepsi dasar dan peraturan perundang-undangan sektor banyak yang belum sinkron.

Pada tataran implementasi dilapangan adanya peluang beraktifitas di kawasan budidaya kehutanan, misalnya pinjam pakai kawasan hutan, akan berdampak pada lemahnya implementasi kebijakan tentang pengelolaan lingkungan hidup. Secara yuridis hal tersebut memang dapat dilaksanakan<sup>9</sup> tetapi seringkali pertimbangan dampak penurunan keanekaragaman tanaman dan hewan, hilangnya spesies endemik / langka, pencemaran air permukaan, hilangnya sumber air baku, kerusakan tanah, hilangnya habitat satwa secara detail seakan – akan menjadi terabaikan. *Value* yang ada di kawasan hutan sering kali hanya dinilai berdasarkan jumlah dan jenis tegakan kayu yang ada, tetapi pertimbangan non kayu (damar, rotan, tanaman obat,keanekaragaman hayati), fungsi sebagai sebuah habitat, fungsi sebagai sumber daya perairan dan sumber kehidupan sebagaian masyarakat tidak dinilai. Kebijakan pertanahan yang diimplementasikan dalam struktur ruang dan pola ruang suatu daerah secara otomatis akan berdampak pada perubahan kondisi lingkungan dikarenakan adanya aktifitas yang akan berdampak pada lingkungan hidup, maka diperlukan pertimbangan secara detail terkait kebijakan pertanahan terutama dampaknya terhadap lingkungan hidup.

## **2. Penataan Ruang dan Daya Dukung Lingkungan.**

Seiring dengan pertambahan jumlah penduduk dan pesatnya pembangunan di berbagai bidang, maka sudah dapat dipastikan fungsi ruang juga akan berubah, komponen – komponen lingkungan juga akan berubah sesuai dengan peruntukannya. Perubahan tersebut tidak dapat dihindari dan merupakan sebuah konsekuensi akibat aktifitas manusia

---

<sup>8</sup> Safitri, Moeliono, Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia, Ed.1. –Jakarta: HuMa; Van Vollenhoven Institute; KITLV-Jakarta, 2010 hal. 7.

<sup>9</sup> Lihat Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No.P.50/Menlhk/Setjen/Kum.1/6/2016

yang dilakukan terhadap lingkungan hidup. Hal tersebut mengakibatkan daya dukung lingkungan semakin lama semakin berkurang. Pasal 1 nomor 2 Peraturan menteri Negara Lingkungan Hidup No. 17 Tahun 2009 menyebutkan bahwa Daya dukung lingkungan hidup adalah *“kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya”*. Penurunan daya dukung lingkungan akibat aktifitas manusia pada lingkungan hidup sebagai fungsi ruang, dapat diartikan juga bahwa akan menurunkan kemampuan lingkungan hidup dalam mendukung perikehidupan manusia itu sendiri. Perubahan penataan ruang tidak hanya sekedar merubah fungsi ruang yang akan dimanfaatkan untuk kepentingan tertentu tetapi juga merubah daya dukung yang diperlukan manusia untuk hidup. Perubahan penataan ruang yang begitu dinamis seharusnya diiringi dengan evaluasi terhadap daya dukung lingkungan yang ada secara periodik dan kontinyu. Penataan ruang tidak lagi hanya berdasarkan kepentingan pembangunan semata tetapi harus lebih mempertimbangkan daya dukung lingkungannya.

Dampak dari penataan ruang yang mengakibatkan terkonsentrasinya aktifitas –aktifitas tertentu misalnya kawasan industri, kawasan perkantoran, kawasan pemukiman, kawasan perkebunan dan lain-lain, akan berdampak pada terkonsentrasinya dampak terhadap lingkungan yang ditimbulkannya. Sebagai contoh, terakumulasinya limbah cair pada kawasan tersebut akan mengakibatkan daya tampung beban pencemaran air di badan air penerima sebagai sumber air baku akan menurun sesuai dengan peruntukannya, bahkan tidak dapat dimanfaatkan sama sekali. Pasal 1 huruf a Keputusan menteri lingkungan hidup No.110 tahun 2003 mendefinisikan daya tampung beban pencemaran air adalah *“kemampuan air pada suatu sumber air, untuk menerima masukan beban pencemaran tanpa mengakibatkan air tersebut menjadi cemar”*. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa penetapan fungsi ruang untuk kepentingan tertentu dibatasi oleh kemampuan badan air dalam menerima limbah cair yang dihasilkan dari aktifitas yang ditimbulkannya.

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai instrument dalam menyelaraskan pemanfaatan fungsi ruang dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan melalui analisis dampak

lingkungan telah ditetapkan dalam PP 27 tahun 2012 pada pasal 4 ayat (2) yaitu “ *lokasi rencana usaha dan/atau wajib sesuai dengan tata ruang*”. Dengan instrument tersebut paling tidak tata ruang menjadi persyaratan pertama terhadap sebuah rencana usaha/kegiatan yang dilaksanakan. Pada pasal 8 ayat (1) menyatakan bahwa “*pendekatan studi penyusunan AMDAL adalah pendekatan studi tunggal, kawasan dan terpadu*”. Pada tataran implementasi dilapangan, meskipun pada sebuah hamparan ekosistem yang sama tetapi rencana kegiatan yang berbeda dan manajemen pengelola yang berbeda juga, maka akan dilakukan studi dengan pendekatan AMDAL tunggal. Dengan pendekatan studi AMDAL tunggal ini, seringkali akumulasi dampak lingkungan dari berbagai kegiatan dalam satu hamparan ekosistem tersebut mejadi terabaikan sehingga penurunan daya dukung lingkungan semakin berkurang dan daya tampung lingkungan tidak mencukupi.

### **3. Pemanfaatan SDA, Fungsi Ruang dan Lingkungan Hidup.**

Potensi pemanfaatan sumberdaya alam yang melimpah di Indonesia, menjadikan sektor industri yang berbasis sumber daya alam, berkembang pesat dibandingkan sektor lain. Perkembangan industri batubara, perkebunan sawit, perkebunan karet , pemanfaatan hasil hutan kayu tersebut seakan-akan dipacu dengan alasan peningkatan APBD maupun APBN. Sektor tersebut dapat menyerap tenaga kerja yang cukup besar dengan margin keuntungan yang besar pula. Hanya saja sektor tersebut sangat sensitive terhadap penurunan kualitas lingkungan, mengingatkan sektor tersebut bersentuhan langsung dengan alam sebagai penyokong kehidupan manusia. Sektor perkebunan memerlukan lahan yang luas untuk dikonversi menjadi monokultur, sektor pertambangan akan merubah kontur tanah dan kualitas tanah dan tegakan yang tumbuh diatasnya, industri pemanfaatan hasil hutan kayu seringkali berdampak pada praktik *illegal logging* , perambahan hutan dan lain-lain.

Perkembangan sektor industri tersebut tentu saja akan merubah kehidupan masyarakat sekitarnya, baik tersedianya infrastruktur, lapangan pekerjaan baru dan peluang usaha dikawasan sekitarnya. Perkembangan masyarakat sekitar kawasan tersebut seakan – akan terjadi secara alami, seperti peribahasa ada gula ada semut,masyarakat

akan bermukim dan mencari mata pencaharian disekitar kawasan industri tersebut, meskipun secara tata ruang, areal tersebut tidak diperuntukkan untuk pemukiman. Munculnya desa-desa baru di kawasan Budidaya Kehutanan, di kawasan hutan lindung, kawasan Taman Nasional, dan Taman Hutan Raya menjadi berkembang seiring dengan berkembangnya sektor industri berbasis SDA. Keputusan Presiden No.32 tahun 1990 Bab I pasal 1 nomor 1, menyebutkan kawasan lindung adalah “*kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian Lingkungan Hidup yang mencakup sumber alam, sumber daya buatan dan nilai sejarah serta budaya bangsa guna kepentingan Pembangunan berkelanjutan*” . Fungsi kawasan lindung seperti yang tertuang dalam Keputusan Presiden tersebut seakan menjadi berubah secara alami seiring pemanfaatan sumber daya alam. Menurut Ramandey (2017), pertumbuhan pembangunan kawasan perumahan di daerah pinggiran, dapat mengakibatkan tingkat konversi lahan hijau menjadi terbangun. Jika hal ini tanpa diikuti dengan pengendalian dan mengikuti aturan peruntukan lahan seperti dalam kebijakan tata ruang, maka dapat dipastikan akan terjadi kerusakan lingkungan.

#### **4. Dampak Pemanfaatan Ruang terhadap lingkungan hidup.**

Pemanfaatan ruang seperti yang telah ditetapkan dalam RTRW dan dilakukan perubahan secara periodik, merupakan strategi dalam mengatur fungsi ruang agar selaras dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan. Pasal 1 No. 1 PP no.26 tahun 2008 menyatakan “*Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang selanjutnya disebut RTRW adalah arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah Negara.*” Sebagai instrument untuk menentukan arah kebijakan dalam pemanfaatan ruang, seharusnya penetapan RTRW dilakukan dengan pertimbangan yang matang dan komprehensif termasuk dampaknya terhadap lingkungan hidup. Pentingnya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dibuat untuk meningkatkan keamanan, kenyamanan, peningkatan produktivitas dan menciptakan keharmonisan antar lingkungan alam (Wirosoedarmo dkk,2014). Sedangkan menurut Junef (2016), perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta berhubungan fungsionalnya yang serasi dan seimbang terkait pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga terciptanya hasil pembangunan yang optimal dan efisien bagi

peningkatan kualitas manusia dan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Perubahan pemanfaatan ruang merupakan sebuah kebutuhan untuk melaksanakan pembangunan dan memanfaatkan potensi ruang yang ada secara optimal. Hal yang tidak dapat dihindari dari perubahan tersebut adalah konversi peruntukan lahan. Sebagai contoh, perubahan Kawasan Budidaya Kehutanan menjadi Kawasan Budidaya Non Kehutanan akan berakibat pada perubahan peruntukan lahan yang sangat signifikan. Lahan yang awalnya adalah kawasan hutan akan terkonversi menjadi kawasan perkebunan atau kawasan pertambangan atau peruntukan yang lainnya. Konversi peruntukan lahan yang signifikan akan mempunyai dampak yang signifikan pula terhadap lingkungan hidup. Dampak positif dari perubahan peruntukan lahan tersebut adalah potensi kawasan tersebut dapat dikembangkan secara optimal, baik eksploitasi sumber daya alamnya, maupun pengembangan agroindustri. Selain itu *multiplier effect* pengembangan potensi tersebut adalah munculnya lapangan pekerjaan baru, munculnya kesempatan berusaha yang pada akhirnya adalah peningkatan pendapatan masyarakat dan kemakmuran masyarakat.

Sisi lain dampak positif tersebut adalah dampak negatif yang timbul akibat konversi peruntukan lahan. Konversi peruntukan lahan akan merubah kondisi lingkungan secara signifikan, pembukaan lahan yang *massive* akan menghilangkan keanekaragaman hayati, migrasi satwa, hilangnya habitat satwa, perubahan iklim mikro, perubahan system perairan, hingga pada akhirnya hilangnya daya dukung lingkungan. Jika daya dukung lingkungan sebagai penyokong kehidupan manusia telah hilang maka pranata kehidupan sosial akan mengalami degradasi, jauh dari kata sejahtera atau makmur.

Terdapat dua pilihan, apakah kita akan membiarkan saja potensi sumberdaya alam sehingga tidak ada dampak terhadap lingkungan, atau menggali potensi sumberdaya alam dengan resiko akan berdampak terhadap lingkungan bahkan kerusakan lingkungan dan hilangnya daya dukung lingkungan. Menurut Yusandy (2016), dampak lingkungan adalah perubahan lingkungan yang diakibatkan oleh suatu aktifitas. Maka diperlukan *win-win solution* dari permasalahan tersebut yaitu pembangunan tetap dilaksanakan dengan memanfaatkan potensi sumberdaya alam secara optimal tetapi kelestarian lingkungan tetap

terjaga. Demikian juga dengan pemanfaatan ruang sudah seharusnya pertimbangan terhadap lingkungan hidup menjadi sebuah kewajiban.

## **E. PENUTUP**

Kebijakan pertanahan akan berdampak kepada kebijakan – kebijakan lain, terutama kebijakan terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Kebijakan dibidang pengelolaan lingkungan hidup dapat berupa kebijakan tentang air, tanah, udara dan flora fauna. Perubahan pemanfaatan ruang tidak dapat dihindari akan mempunyai berdampak pada penurunan daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan. Berdasarkan hal tersebut, maka penataan ruang sebaiknya jangan hanya berdasarkan kepentingan pembangunan semata tetapi harus mempertimbangkan daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan. Pemanfaatan sumberdaya alam juga akan berdampak pada perubahan fungsi ruang dan lingkungan hidup. Sedangkan pemanfaatan ruang mempunyai dampak positif dan negatif terhadap lingkungan hidup, maka diperlukan pertimbangan lingkungan hidup dalam penetapan ruang agar pemanfaatan ruang tersebut dapat memberikan dampak positif yang lebih besar untuk seluas-luasnya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ahmad Jazuli, 2017. *Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, jurnal Rechts Vinding, Vol.6, No.2.
- Lazarus Ramandey, 2017. *Analisis Pengaruh Penataan Ruang Terhadap Kinerja Pembangunan Wilayah di Kabupaten Waropen Papua*, Jurnal PRESIPITASI Vol. 14 No.1 Maret 2017, P ISSN 1907-187X, E ISSN 2550-002.
- Muhar Junef, 2016. *Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal de jure, ISSN 1410-5632 Vol. 17 No. 4 , Desember 2017: 373 – 390.

- Ruslan wirosoedarmo,Widiatmono,Widyoseno,2014. *Rencana Tata Ruang Wilayah Berdasarkan Daya Dukung Lingkungan Berbasis Kemampuan Lahan*, jurnal Agritech,Vol.34,No.4.
- Sarah D.L.Roeroe,2013. *Penegakan Hukum Agraria dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan Dalam Proses Peradilan*, jurnal penegakan hukum,Vol.1/No.6/Okttober-Desember/2013 Edisi khusus.
- Yusandi,2016. *Kebijakan Pertanahan Nasional Terhadap Tanah Bekas Pertambangan di Provinsi Aceh*, jurnal ilmu hukum vol.18, No.1, pp 109-118.

www.mpr.go.id

## **MENGATUR KEBERAGAMAN SUMBER DAYA dan KEBERAGAMAN DALAM PERSPEKTIF NKRI**

Oleh: Warkhatun Najidah, S.H., M.H.

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai sebuah konstitusi secara substansi, tidak hanya terkait dengan pengaturan lembaga-lembaga kenegaraan dan struktur pemerintahan semata. Namun lebih dari itu juga memiliki dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945. Pasal ini merupakan konsekuensi dari tujuan dari berdirinya negara Indonesia, hal ini ditunjukkan di dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4, yang rumusannya sebagai berikut :

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum (pen), mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...”*

Pada dasarnya Pembukaan UUD 1945, merupakan sebuah rumusan norma dasar (postulat) dari eksistensi negara Indonesia. Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa Pembukaan UUD 1945 suatu norma yang dengan sendirinya benar (self evidence), dan sebagai norma dasar perlu diturunkan ke dalam norma yang lebih operasional (khusus)<sup>1</sup>.

Memahami rumusan Pasal 33 UUD 1945 yang demikian, membawa konsekuensi bahwa hubungan antara pernyataan tujuan negara (keadilan sosial dan kesejahteraan umum) yang terdapat di dalam pembukaan UUD 1945 dengan Pasal 33 UUD 1945 merupakan sebuah hubungan antara tujuan (Pembukaan UUD 1945) dengan sarana/cara (Pasal 33 UUD 1945). Dalam posisi yang demikian, Pasal

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen (terjemahan Drs. Somardi), Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif, (Bandung: Rimdi Press,1995), hlm.113-114

33 dan 34 UUD 1945 merupakan kaidah hukum yang fundamental dari UUD 1945 yang validitasnya bergantung pada pembukaan UUD 1945.

Rumusan Pasal 33 UUD 1945, merupakan rumusan yang mengatur secara prinsip mengenai perekonomian negara yang akan dibangun. Rumusan pasal tersebut terdiri dari 5 ayat dengan rumusan sebagai berikut :

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas Demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; dan
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur di dalam undang-undang.

Dalam rumusan tersebut terdapat beberapa konsep-konsep kunci yang menjadi perdebatan di dalam era sekarang. Konsep-konsep tersebut ialah penguasaan negara, cabang-cabang produksi yang penting serta menguasai hajat hidup orang banyak, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Sumber Daya Alam) dan kemakmuran rakyatnya.

Konsekuensi dari konsep-konsep kunci tersebut di atas, membawa pemahaman bahwa Indonesia, secara konseptual merupakan negara yang menganut paham negara kesejahteraan (welfare state). Dalam paham negara kesejahteraan, negara turut campur/berperan dalam aktivitas perekonomian untuk mencapai kemakmuran rakyat. Peranan tersebut pada prinsipnya digunakan ialah untuk memenuhi kebutuhan dasar dari masyarakat banyak (basic needs) seperti pendidikan, kesehatan dan barang publik lainnya (public goods) yang

pada akhirnya dapat menciptakan kesejahteraan bagi rakyat. Hal ini kemudian ditegaskan secara lugas di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dalam sebuah kalimat demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat .

Namun demikian, pada perkembangannya konsep tersebut mengalami tantangan yang hebat untuk dilaksanakan secara konsekuen. Terdapat dua hal yang menyebabkan kondisi tersebut. Pertama, konsep negara kesejahteraan mengalami kegagalan di dalam pelaksanaannya, tanggung jawab negara yang demikian besar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pada akhirnya membawa konsekuensi membesarnya anggaran pengeluaran negara sehingga menimbulkan defisit bagi anggaran negara yang menerapkan paham negara kesejahteraan. Kedua, dinamika global (globalisasi), telah memberikan tekanan politik dan ekonomi bagi negara-negara yang masih mencoba menerapkan sistem tersebut. Tekanan politik dan ekonomi tersebut timbul akibat langsung dari berkembangnya paham ekonomi pasar yang menjadi arus pemikiran utama dalam globalisasi ekonomi.

Kedua hal tersebut, secara tidak langsung membawa konsekuensi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan sektor-sektor ekonomi di Indonesia yang seharusnya mendasarkan pada Pasal 33 UUD 1945. Namun pada prakteknya, berbagai peraturan perundang-undangan lebih mengakomodasi tekanan-tekanan kepentingan politik dan ekonomi para pendukung ekonomi pasar. Persoalan-persoalan tersebut kemudian muncul pada wilayah hukum di Indonesia, seiring dengan munculnya undang-undang sektoral di bidang sumber daya alam serta salah tafsir negara dalam menentukan kebijakan pertanahan nasional.

Diskursus mengenai konstitusi ekonomi (economic constitution) pada saat ini, menemukan relevansinya dengan kecenderungan pada banyak negara saat ini. Kebutuhan akan penciptaan sistem pemerintahan yang semakin efektif, efisien dan akomodatif terhadap perubahan-perubahan zaman, khususnya di dalam aktivitas ekonomi di suatu negara. Telah membuat banyak pakar memikirkan pendekatan yang lebih baru dan merevisi pendekatan-pendekatan yang selama ini dipakai di dalam mendefinisikan persoalan-persoalan terkait dengan ketatanegaraan, lebih khusus terhadap hubungan ketatanegaraan dengan ekonomi. Konstitusi ekonomi atau

hukum ketatanegaraan ekonomi (economic constitutional law) oleh J. Baquero Cruz didefinisikan sebagai<sup>2</sup> “*economics constitutional law consist rules that deal with economics maters*”.

Untuk memahami lebih lanjut mengenai konsep konstitusi ekonomi tidak terlepas dari dimensi kesejarahan dari kemunculan konsep ini. Pada awalnya, kemunculan konsep konstitusi ekonomi berasal dari pergolakan dan krisis sosial pasca Perang Dunia Ke-1 di Jerman, pada era Republik Weimar. Pada perkembangannya, gagasan konstitusi ekonomi pada saat ini terfokus pada satu isu besar yang memaksa sebagian pakar konstitusi untuk memberikan definisi ulang terhadap paham konstitusionalisme yang selama ini ada. Paham konstitusionalisme secara tradisional berpusat pada lembaga-lembaga negara (*state center constitutionalism*)<sup>3</sup>.

Dalam kajian konstitusi ekonomi, konstitusionalisme dalam perkembangannya juga mau tidak mau harus diperlebar ke dalam institus-institusi yang memiliki (baik secara langsung maupun tidak langsung) ke dalam kelembagaan non-negara yang beroperasi di dalam wilayah publik. Berdasarkan pemaparan di atas, maka salah satu objek kajian dari konstitusi ekonomi terletak pada pemberian kewenangan (outsource) dalam melakukan fungsi dari lembaga-lembaga negara tradisional kepada lembaga-lembaga non-negara, seperti kewenangan mengeluarkan regulasi dan sebagainya. Terkait dengan konstitusionalisme, konstitusi ekonomi juga mempersoalkan bagaimana melakukan pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dari lembaga-lembaga-lembaga non negara tersebut, terutama dalam bidang yang terkait dengan persoalan -persoalan ekonomi.

---

<sup>2</sup> Christian Joergoes, What Is Left of The European Economic Constitution ?, EUI Working Paper Law No.2004/13, hlm.10, [www.iue.it/PUB/Ia04-13.pdf](http://www.iue.it/PUB/Ia04-13.pdf).

<sup>3</sup> Terdapat dua pemikiran yang saling bersaing dan bertentangan pada masa itu di Jerman yakni kiri radikal (sosialis) dan kanan radikal (liberalis). Namun demikian, pemikiran yang kemudian diadopsi oleh konstitusi ialah paham liberal moderat (ordo-liberalism) yang mengemukakan pandangan-pandangan liberal. Pandangan liberal ini berbeda dengan konsep laissez faller ala Alexander Rostuw, yang dianggap sebagai liberalisme model kuno (paleo liberalism). Peran negara di dalam perekonomian dipertahankan di dalam batas-batas tertentu, namun kebebasan masih dihargai oleh negara, gagasan fungsi negara seperti ini kemudian seringkali disebut sebagai liberal interventionism yang pada akhirnya melahirkan social market economy ala Jerman, Ibid, him.11

Dalam konteks Indonesia, fokus kajian ini menjadi sangat relevan terkait dengan konteks konstitusi di Indonesia. Keberadaan Pasal 33 UUD 1945, merupakan fokus dari objek kajian konstitusi ekonomi di Indonesia, perdebatan seputar Pasal 33 UUD 1945 terkait dengan beberapa konsep utama yang dinyatakan di dalam Pasal 33 UUD 1945, terutama terkait dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Pertama, terkait dengan konsep hak menguasai negara. Kedua, cabang-cabang produksi yang dikuasai oleh negara. Pada persoalan isu menguasai negara, sangat terkait dengan batasan-batasan konstitusional (constitutional boundries) mengenai hal ini terkait dengan bentuk-bentuk penguasaan negara. Persoalannya terletak pada batasan serta bentuk kesertaan dari peran pihak non-negara di dalam menyelenggarakan usaha-usaha dibidang faktor-faktor produksi yang terdapat di dalam Pasal 33 UUD 1945. Hal ini telah menjadi perdebatan panjang dari para ahli baik hukum maupun ekonomi, di dalam menafsirkan batasan ini. Bagi Soepomo sebagaimana dikutip oleh Atip Latipullhayat, menyatakan<sup>4</sup> :

“...the private sectors may be involved only in non-startegic sectors-that do not effect the lives of most people...if the state does not control the strategic sectors, they will fall under the control of private-individuals and the people will be ppressed by them”

Pandangan Soepomo ini, memandang bahwa faktor-faktor produksi yang dimaksud di dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak dapat melibatkan peran dari perusahaan swasta perorangan. Perusahaan tersebut harus melalui pembentukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagaimana ditafsirkan oleh Harun Al-Rasyid terhadap gagasan Soepomo di atas.

Namun demikian, berbeda dengan pandangan Soepomo, Muhammad Hatta sebagai arsitek Pasal 33 menyatakan sebagai berikut terhadap penafsiran hak menguasai negara:

---

<sup>4</sup> Atip Latipullhayat, “State Control and Privatisation of the Indonesian Telecommunications Industry : From Ownership to Regulation”, unpublished Ph.D Thesis, Monash University Melbourne, 2007, hlm.12.

*“... paragraphs two and three of Article 33 deal with state control over the strategic sectors. Nevertheless, it does not necessarily mean that the state itself should be an operator or provider of goods or services. More precisely, state control means state regulation of economic activities, particular/ to prevent the exploitation of those who are economically weak by those weak by those who are economically strong...”*

Lebih lanjut, Muhammad Hatta menyatakan<sup>5</sup> :

*“the government should build public infrastructure such as electricity, water supply, sewage system, public transportation, and other utilities that effect the livelihood of the most people or what we call “public utilities”. All these are the responsibility of the govermmet”*

Secara jiwa dan makna, liberalisasi dalam bidang ekonomi di Indonesia tidak kompitibel dengan Jiwa dan Makna Pasal 33 UUD 1945. Pasal 33 UUD 1945, berdasarkan cita pendiri bangsa tidak dilandasi oleh semangat liberal individualistik namun kolektifkomunal. Kolektivitas dan komunalisme ini ditunjukkan dengan pemberian kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi, air dan sumber daya alam di bawah kekuasaan negara melalui Hak Menguasai Negara yang diamankan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Bahwa dalam menemukan pengertian dan/atau maksud dari suatu ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal UUD 1945 tidaklah cukup apabila hanya berpegang pada bunyi teks pasal yang bersangkutan dan hanya dengan menggunakan satu metode interpretasi tertentu. UUD 1945, sebagaimana halnya setiap undang-undang dasar atau konstitusi, adalah sebuah sistem norma dasar yang memberikan landasan konstitusional bagi pencapaian tujuan hidup berbangsa dan bernegara sebagaimana digariskan dalam Pembukaan UUD 1945. Sebagai suatu sistem, UUD 1945 adalah susunan kaidah-kaidah konstitusional yang menjabarkan Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945, alinea keempat:

---

<sup>5</sup> Ibid hlm 15

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Oleh karena itu, setiap interpretasi terhadap suatu ketentuan dalam Pasal-pasal UUD 1945 harus selalu mengacu kepada tujuan hidup berbangsa dan bernegara sebagaimana yang digariskan dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut.

Bahwa dengan memandang UUD 1945 sebagai sebuah sistem sebagaimana dimaksud, maka penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di

dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Bahwa jika pengertian “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang dengan demikian berarti amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin diwujudkan. Walaupun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal demikian sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazimnya di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan. Karena itu, pengertian “dikuasai oleh negara” tidak mungkin direduksi menjadi hanya kewenangan negara untuk mengatur perekonomian. Dengan demikian, baik pandangan yang mengartikan penguasaan oleh negara identik dengan pemilikan dalam konsepsi perdata maupun pandangan yang menafsirkan pengertian penguasaan oleh negara itu hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, keduanya ditolak oleh Mahkamah.

Bahwa berdasarkan uraian tersebut, pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan

(regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (consessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen.

Saat ini konsep tersebut di atas dikawinkan dalam sebuah Kerangka Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional yang sejak awal penulisannya memang telah menginsafi keberagaman etnik dan budaya bangsa sehingga berimplikasi terhadap perbedaan pola-pola pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah yang ada dan berkembang antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Disadari bahwasannya ada daerah yang memiliki kecenderungan pola kepemilikan dan penguasaan tanah secara individual dan ada pula yang bersifat kolektif (adat) dengan berbagai variasi pola kepemilikan, penguasaan dan penggunaan tanahnya. Dipandang pula, perbedaan-perbedaan tersebut bukanlah masalah tetapi justru dipandang sebagai keunikan dan kekayaan budaya bangsa Indonesia. Para founding father sejak awal sangat menghargai keragaman pola tersebut dengan menempatkan dan menjamin hak-hak masyarakat atas tanah di Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Namun demikian karakteristik sentralisasi Pusat kembali muncul ketika memahami bahwa Tap MPR IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA “memberikan mandat” kepada Pemerintah Indonesia untuk melakukan berbagai hal. (hal.2 par.2) Pemerintah Indonesia dipandang sebagai satu-satunya institusi penyelenggara urusan pertanahan yang akan melakukan upaya penataan peraturan dan perundang-undangan maupun penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah demi kesejahteraan rakyat yang berkelanjutan.

Dalam konteks yang demikian keberagaman hanya ditempatkan sebagai sebuah kesadaran yang kemudian tidak

diimplementasikan dalam bentuk keterlibatan setiap komponen suku bangsa yang berbeda tersebut dalam mengambil kebijakan di lingkungan mereka masing-masing. Muara pemecahan seluruh problem pertanian dipahami sebagai tugas Pemerintah Pusat. Bukankah ini yang justru menjadi persoalan selama ini bahwa ketika Konstitusi dan UUPA telah memberikan jaminan akses masyarakat terhadap tanah kemudian “dikebiri” dengan peraturan-peraturan organik yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Munculnya Kepres yang mengatur pengadaan tanah untuk pembangunan ternyata telah memasung hak kepemilikan dan penguasaan tanah masyarakat, demikian pula dengan keluarnya Surat-surat Keputusan Menteri Agraria yang memberikan hak pemakaian atau pun HGU lahan eks perkebunan Belanda kepada instansi militer maupun perusahaan negara. Belum lagi kebijakan-kebijakan lain di bidang agraria semisal pemberian HPH serta hak penambangan yang selama ini mengabaikan eksistensi masyarakat lokal yang merasa mempunyai sistem penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sendiri sesuai dengan kearifan lokal. Kerangka Kebijakan Pertanian Nasional kurang menyoroti persoalan inti dari pengelolaan tanah atau yang lebih luas yaitu sumber daya agraria adalah tidak adanya akses masyarakat lokal untuk menentukan kebijakan agraria di tempatnya sendiri.

Keberadaan Regulasi tentang otonomi daerah mulai dari UU 22 tahun 1999, UU 32 tahun 2004 hingga UU 23 tahun 2014 telah “mencoba” untuk mendekatkan akses publik terhadap pengambilan kebijakan di bidang pertanian dengan menentukan bahwa urusan pertanian adalah bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota (Pasal 11 ayat 2). Di dalam penjelasan pasal 11 ayat 2 tersebut diatur bahwa kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak dapat dialihkan ke Daerah Propinsi. Daerah untuk melaksanakan kewenangan wajibnya juga tidak perlu menunggu penyerahan kewenangan dari Pusat, karena dengan ketentuan Undang-undang seluruh kewenangan sudah berada pada Daerah Kabupaten/Kota kecuali yang ditentukan bahwa kewenangan itu milik Pusat.

Naskah Kerangka Kebijakan Pertanian Nasional tidak “mencoba” mengimplementasikan ketentuan kewenangan pertanian

sebagai kewenangan wajib Daerah Kabupaten dan Kota. Naskah lebih menempatkan pemegang kebijakan pertanahan masih Pusat dengan dominannya peran Pusat dalam menentukan corak kebijakan nasional pertanahan. Peran-peran kebijakan lokal untuk mengatur tanahnya seolah-olah dilewati begitu saja dan disinilah terjadi pengabaian terhadap kewenangan wajib daerah. Kelembagaan pertanahan saat ini juga belum berubah dengan masih eksisnya Badan Pertanahan Nasional, kewenangan daerah mengurus pertanahan dibatasi dengan dikeluarkannya Kepres No. 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di bidang pertanahan. Sudah saatnya Daerah (dipahami masyarakat daerah bersama pemerintahan daerah) diberikan akses yang lebih untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri dan Pusat “menarik diri” dari urusan yang bukan menjadi kewenangannya dengan hanya menempatkan diri sebagai fasilitator pelaksanaan urusan daerah.

Problematika Pengaturan (legislasi) Tanah

Salah satu kebijakan dalam Naskah Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional adalah mengarahkan seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan (kehutanan, pertambangan, lingkungan, dan lain-lain) kepada undang-undang pokok yang memayungi seluruh peraturan perundang-undangan pertanahan tersebut. Pembentukan undang-undang pokok sebenarnya bukan isu baru karena Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 juga merupakan undang-undang pokok. Bahkan Undang-undang tersebut lebih maju karena dari sisi title sudah menunjuk pada materi Agraria dan bukan pertanahan. Agraria menurut Budi Harsono mempunyai dua pengertian. Agraria dalam pengertian luas menyangkut bumi, air, udara, luar angkasan, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Sedangkan Agraria dalam arti sempit adalah tanah. Dengan demikian penyebutan Undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria “lebih tepat dan maju” ketimbang Undang-undang Pokok Pertanahan (Naskah KKPN hal. 15). Hanya saja UUPA tidak konsisten dalam pengaturan lebih lanjut aspek agrariannya karena yang menonjol adalah pengaturan pertanahan di dalamnya.

Hal ini dapat dimaklumi dengan melihat latar belakang sejarah yang terjadi pada waktu pembentukan undang-undang yaitu masih terbatasnya teknologi dan pengembangan sumber-sumber agraria di air,

udara, tambang, hutan dan lainnya. Pada saat itu sumber daya alam yang dipandang sangat penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak adalah sebatas tanah. Ketika zaman telah berubah dan teknologi serta kebutuhan masyarakat semakin meningkat seiring dengan menipisnya lahan maka eksplorasi laut, udara, hutan dan tambang menjadi penting adanya. Disinilah dibutuhkan sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan.

Sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan agraria tidak dapat dilakukan dengan pembentukan undang-undang payung sebagaimana dikenal di negara lain sebagai “umbrella act” atau zaman orde lama disebut undang-undang pokok. Apabila kita mau konsisten dalam menerapkan sistem dan tata urutan perundang-undangan maka istilah undang-undang pokok tidak akan bisa dibuat. A. Hamid S. Attamimi sebagaimana pendapatnya ditulis oleh Maria Farida Indrati S berpendapat bahwa di Indonesia Undang-undang Pokok (undang-undang yang merupakan induk dari undang-undang lain) tidak dikenal. Hal ini dikarenakan semua undang-undang di Indonesia mempunyai hirarki yang sama dan semuanya dibentuk oleh Presiden bersama-sama DPR. Jadi disini tidak dikenal pengertian *raamwet*, *kaderwet* atau pun *moederwet* sebagaimana ada di negeri Belanda.

Sektoralisasi undang-undang yang mengatur pengelolaan sumber-sumber agraria dinilai turut mendorong munculnya berbagai konflik agraria. Dampaknya, terjadi disharmonisasi yang justru melahirkan persoalan hukum dalam pengelolaan agraria, khususnya soal tanah.sektoralisasi dalam pengaturan tanah membuat suasana menjadi *chaotic* (semrawut). Suasana ini mengakibatkan timbulnya konflik antarlembaga dalam mengatur pendaftaran tanah. Berbagai undang-undang sektoral pembentukannya tidak berlandaskan asas-asas Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Sebaliknya, kedudukan UUPA justru didegradasi menjadi UU sektoral yang hanya mengatur pertanahan. Bagaimana terkait dengan penatagunaan tanah, penetapan fungsi lahan, penetapan kawasan hutan kerap berbenturan dengan status hukum tanah yang menjadi kawasan hutan.Suasana semrawut ditambah semrawut dengan keberpihakan orientasi pendaftaran tanah pada pada kapital bukan pada adalah kemakmuran rakyat.

Indonesian berdasarkan UUD 1945 tidak mengenal berbagai jenis undang-undang. Berdasarkan pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 UUD 1945 hanya terdapat satu jenis undang-undang. Dengan demikian apau nama undang-undang yang dihasilkan maka kedudukannya adalah sama, yang satu tidak lebih tinggi dari yang lain. Di Belanda ada yang disebut *raamwet*, *basiswet*, atau *moederwet*. Pembentuk wet di Belanda adalah pembentuk *grondwet* (undang-undang dasar) dan pembentuk *basiswet* sehingga hirarkinya dapat diatur oleh pembentuk wet sendiri. Di Indonesia pembentuk UUD berbeda dengan pembentuk undang-undang sehingga produknya, apapun namanya, sama saja tingkatannya.

Merenda Konklusi Prinsip pengaturan yang perlu ditekankan disini sebenarnya bukan membuat undang-undang yang bersifat pokok, namun antar undang-undang maupun peraturan organiknya harus sinkron dan harmonisi. Menatap pada perubahan sistem hubungan antara pusat dan daerah yang di dalamnya juga menyangkut perubahan kewenangan maka sudah saatnya sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan dengan merubah peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan saling bertentangan dan memberikan akses yang besar bagi masyarakat untuk ambil bagian dalam melakukan sinkronisasi dan harmonisasi. Ketika masyarakat dilibatkan maka kebijakan pertanahan pada khususnya dan sumber-sumber agraria yang lain akan mengakar pada kepentingan masyarakat lokal. Perkara kesejahteraan, itu hanya persoalan dampak sehingga akan tumbuh dengan sendirinya apabila setiap warga negara mempunyai akses yang sama terhadap sumber-sumber agraria.

# **PENGATURAN FUNGSI SOSIAL ATAS TANAH**

**Oleh: Aryo Subroto, S.H., M.H**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Tanah merupakan suatu karunia Tuhan yang tidak bisa dipisahkan dari manusia. Seluruh manusia membutuhkan tanah dalam kehidupannya, peruntukannya bermacam-macam. Ada yang menggunakan tanah sebagai ladang pertanian, perkebunan, media mendirikan hunian, kegiatan industri dan lain sebagainya. Bahkan dalam tubuh manusia terdapat unsur tanah dan ketika meninggalpun raga manusia kembali ke tanah, begitu bermanfaatnya tanah bagi manusia dan kehidupan yang ada di alam semesta.

Dalam konteks ketatanegaraan, tanah merupakan salah satu sarana untuk mencapai tujuan negara. Menciptakan masyarakat adil dan makmur merupakan tujuan Negara Republik Indonesia dan pembangunan yang merupakan dasar program pemerintah untuk seluruh wilayah Indonesia. Dalam melaksanakan pembangunan ini faktor utama yang paling penting adalah tanah. Bentuk pembangunan yang dimaksud merupakan pembangunan yang berorientasi untuk kepentingan umum seperti pembangunan untuk keperluan negara, untuk keperluan peribadatan, keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, pengembangan produksi pertanian, peternakan dan untuk keperluan pengembangan industri, transmigrasi serta pertambangan.

Tanah merupakan komponen yang sangat vital bagi kelangsungan sosial, khususnya tanah hak kaitannya dengan fungsi sosial tanah yang dimilikinya. Dalam hal ini, tak jarang fungsi sosial tersebut memiliki konsekuensi logis. Misalnya saja permasalahan yang berhubungan dengan pelepasan tanah pribadi untuk kemudian dimanfaatkan bagi kepentingan sosial. Untuk itu peranan pemerintah sangat diperlukan karena terkadang tanah yang akan didirikan atau bangunan tersebut adalah milik rakyat, sehingga untuk memperolehnya harus melalui pemerintahan yaitu dengan skema pengadaan tanah untuk

kepentingan umum melalui pelepasan hak atas tanah dengan gantikerugian. Peranan pemerintah atas tanah dalam rangka pembangunan sangat penting sehingga dalam hal ini pemerintah harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan benar.

Pembangunan tersebut dilaksanakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, dalam setiap proses dan tahapannya harus berorientasi pada tujuan tersebut. Sekalipun tanah memiliki fungsi sosial, pemerintah tentu harus berhati-hati dalam pelaksanaan pengadaan tanahnya, pemerintah tidak hanya berfokus pada norma dan prinsip-prinsip hukum yang berlaku namun juga harus memperhatikan dan mempertimbangkan kesejahteraan bagi rakyatnya sehingga ketenangan dan kenyamanannya tidak terganggu pun secara materi tidak dirugikan.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, kiranya menarik untuk mengkaji beberapa hal terkait tanah, dalam hal ini mengenai bagaimana ketentuan fungsi sosial tanah serta sejauh mana peranan pemerintah atas tanah dalam rangka pencapaian tujuan negara?

# **BAB III PEMBAHASAN**

## **A. Pengertian Fungsi Sosial Tanah**

Seluruh tanah yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah tanah Bangsa Indonesia (artinya, tanah tersebut merupakan hak Bangsa Indonesia yang bersifat komunal atau dengan bahasa lain kepemilikan bersama para warganegara Indonesia), yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa kepadanya dengan suatu Amanat, yaitu “supaya digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat...” sebagaimana amanat konstitusi dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan pasal 2 ayat 3 UUPA. Kemudian dalam ketentuan pasal

27, 34, dan 40 UUPA, tanah tidak boleh “ditelantarkan”. Menurut konsepsi Hukum Tanah Nasional hak-hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang, sekaligus juga kewajiban untuk memakai, mengusahakan dan memanfaatkan. Juga menurut konsepsi ini hak-hak perorangan bersumber pada hak bersama (yaitu Hak Bangsa), dan mengandung unsur kemasyarakatan. Untuk itu perlu adanya perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah yang dimaksudkan dalam pasal 14 UUPA. dengan menggunakan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh Pemerintah tersebut, terpenuhilah fungsi sosialnya. Kepentingan umum harus diutamakan daripada kepentingan pribadi, sesuai dengan asas hukum yang berlaku bagi terselenggaranya berkehidupan-bersama dalam masyarakat.

Dalam konsepsi hukum barat, pengertian fungsi sosial pada hakikatnya berupa pengurangan atau pembatasan kebebasan individu bagi kepentingan bersama. Sebaliknya konsep fungsi sosial dalam Hukum Adat dan Hukum Tanah Nasional merupakan bagian dari alam pikiran asli orang Indonesia. Yaitu bahwa manusia Indonesia adalah manusia pribadi yang sekaligus mahluk sosial, yang mengusahakan terwujudnya keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama, kepentingan masyarakatnya. (Bandingkan TAP MPR nomor IV/MPR/1998 jo nomor II/MPR/1993 tentang Asas Pembangunan Nasional, yang harus ditetapkan dan dipegang teguh dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional, yaitu bahwa: harus ada keseimbangan antara berbagai kepentingan, keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan negara).

## **B. Guna Tanah Dalam Rangka Pembangunan.**

Persoalan tentang tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting sekali oleh karena sebagian besar daripada kehidupannya adalah tergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan masa mendatang. Tanah adalah tempat pemukiman dari sebagian umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani dan

perkebunan dan pada akhirnya tanah pulalah yang dijadikan tempat persemayaman terakhir bagi seseorang yang meninggal dunia.

Adanya berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara satu dengan lainnya berkenaan dengan persoalan tanah dalam pembangunan itu. Di satu pihak pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedang di lain pihak sebagian besar dari warga masyarakat memerlukan juga tanah tersebut sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencaharian. Bilamana tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pemerintah, maka jelas kita harus mengorbankan hak azasi warga masyarakat yang seharusnya jangan sampai terjadi dalam negara yang menganut prinsip-prinsip " Rule of Law" akan tetapi bilamana ini dibiarkan maka usaha-usaha pembangunan akan macet.

Ada sebagian pihak yang beranggapan kalau ada sebidang tanah sangat diperlukan untuk kepentingan pembangunan maka mau tidak mau usaha tersebut harus berhasil, sehingga pada saat sekarang pembangunan banyak dijadikan kambing hitam yang dapat menimbulkan kesan bahwa segalanya akan menjadi halal bilamana dilakukan untuk dan demi pembangunan, sekalipun hal tersebut dilakukan dengan melanggar hukum. Pandangan yang demikian ini sebenarnya bertentangan dengan azas perikehidupan dalam keseimbangan.

Demikian pentingnya peranan (kegunaan) tanah dalam rangka pembangunan sehingga mungkin pihak-pihak yang terkait dalam hak-haknya atas tanah menjadi korban pihak segelintir oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab dengan kedok pembebasan tanah dalam rangka pembangunan. Dalam hal ini tentu peranan pemerintah daerah setempat sangat diperlukan sekali mendalami masalah-masalah pertanahan sehingga hal-hal yang merugikan bagi pihak yang terkena pembebasan, haknya atas tanah dapat segera ditanggulangi.

### **C. Peranan Pemerintah Atas Tanah Dalam Rangka Melaksanakan Pencapaian Tujuan Negara**

Pembangunan nasional yang meliputi berbagai aspek kbidupan baik pembangunan yang dilakukan oleh perorangan/keluarga atau

kelompok sosial juga membutuhkan tanah. Jadi dalam menyongsong lajunya pembangunan hubungannya dengan tanah merupakan permasalahan yang cukup peka, karena dengan meningkatnya kegiatan pembangunan dewasa ini maka kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai proyek juga turut meningkat. Sedangkan dilain pihak penyediaan tanah untuk itu kurang. Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah tersebut perlu penanggulangan yang serius, mengingat persoalan tanah adalah sangat sensitif karena hubungan tanah bukan halnya sekedar mengandung aspek ekonomis, tetapi juga kesejahteraan sosial, politik, kultural, psikologis, religius. Berdasarkan hal tersebut di atas maka pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, azas ketertiban dan azas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu kestabilan masyarakat.

Salah satu prinsip dasar yang diletakkan oleh pemerintah dalam rangka pemamfaatan tanah adalah untuk kemakmuran rakyat yang dengan cara meletakkan kepentingan nasional diatas kepentingan individu sekalipun ini tidak berarti kepentingan individu atau golongan tertentu dapat dikorbankan begitu saja untuk kepentingan umum. Hal ini terlihat secara tegas dalam berbagai ketentuan dari Undang-Undang Pokok Agraria antara lain yaitu :

1. Pasal 6 ; Bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam pemakaian sesuatu hak atas tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat seperti juga dalam pasal 33 UUD 1945 ; Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. walaupun dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (3) tidak mencantumkan dengan tegas kata-kata fungsi sosial, namun harus ditafsirkan bahwa fungsi sosial dari hak milik diartikan hak milik itu tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Dengan demikian pengertian fungsi sosial dari pada tanah adalah jalan kompromi atau hak mutlak dari tanah seperti tersebut dalam memori penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria. Bahwa keperluan

tanah tidak saja diperkenankan semata-mata untuk kepentingan pribadi, kegunaannya harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik untuk kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai tanah juga bermanfaat untuk masyarakat dan kepentingan perorangan harus saling imbang mengimbangi sebagai dwi tunggal. Noto Negoro menyatakan bahwa : "Hak untuk mempunyai fungsi sosial itu sebenarnya mendasarkan yang individualistis, ditempelkan padanya sifat yang sosialis, sedangkan kalau berdasarkan Pancasila, hukum kita tidak berdasarkan atas corak individualisme tetapi corak dwi tunggal ".

Jadi maksud dwi tunggal adalah bahwa setiap individualistis mempunyai fungsi sosial sesuai dengan Pancasila bahwa dalam individu tersebut melekat kepentingan sosial, misalnya hak milik dapat dicabut demi kepentingan sosial.