

ISSN 2828-285x



Direktorat
Kajian Strategis
dan Reputasi Akademik



POLICY BRIEF

**PERTANIAN, KELAUTAN, DAN
BIOSAINS TROPIKA**
Vol. 5 No. 2 Tahun 2023

Mengoreksi Politik Pertanahan Nasional

Penulis

Sударsono Soedomo

Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan dan Lingkungan, IPB University

Ringkasan

Isu Kunci

Policy Brief ini memuat poin-poin penting sebagai berikut :

- (a) Terjadi dualisme politik pertanahan nasional.
- (b) Pemanfaatan tanah menjadi tidak optimal.
- (c) Timbul kasus hukum yang tidak perlu.
- (d) Pembangunan nasional menjadi terhambat.

Rekomendasi

Sejak tahun 1967 telah terjadi dualisme politik pertanahan nasional yang menimbulkan banyak masalah. Dualisme tersebut adalah antara sektor kehutanan di satu sisi dan Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN) di sisi yang lain. Alokasi tanah menjadi sangat tidak efisien, banyak menimbulkan kasus hukum yang tidak perlu, dan pembangunan menjadi terhambat. Dualisme politik pertanahan tersebut perlu segera diakhiri karena telah nyata merugikan kepentingan nasional dalam memakmurkan rakyat. Konflik tenurial sangat marak, sementara investasi sulit bergerak.

Mengoreksi Politik Pertahanan Nasional

Pendahuluan

Politik pertanahan nasional merupakan kunci utama pembangunan nasional, khususnya pembangunan pertaniandalam arti luas. Politik pertanahan harus mampu mengalokasikan tanah secara optimal dan mendorong pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya. Terbitnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menjadi landasan kuat bagi Reforma Agraria dan pembangunan pertanian ditandangi oleh kehadiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Kedua undang-undang tersebut sama-sama menggunakan kata pokok, sehingga menimbulkan persepsi sama-sama payung dalam pengelolaan tanah nasional.

Isu utama dari terbitnya UU 5 tahun 1967 yang kemudian digantikan oleh UU 41 tahun 1999 tentang Kehutanan adalah konsep kawasan hutan, yang pembentukannya banyak penyimpangan sehingga menimbulkan banyak masalah. Tata batas yang merupakan salah satu tahap krusial dalam pembentukan kawasan hutan belum dilakukan secara tuntas tetapi klaim kawasan hutan seolah-olah telah terbentuk.

Tujuan kajian ini adalah untuk membedah di mana problem itu timbul dan bagaimana mengatasinya. Isu pokoknya adalah siapa yang berwenang melakukan penunjukan calon kawasan hutan, yang kemudian harus ditindak lanjuti dengan tata batas, pemetaan, dan penetapan. Selama ini, penunjukan calon kawasan hutan dilakukan oleh menteri yang bersifat sektoral, padahal penunjukan tersebut sangat mempengaruhi tata ruang secara keseluruhan, yang seharusnya melibatkan kepentingan semua sectkr.

Penyebab utama timbulnya masalah adalah penyimpangan dalam pembentukan kawasan hutan. Kawasan hutan pada dasarnya baru klaim

sepi- hak yang dilakukan oleh pihak yang tidak berwenang tanpa mengikuti peraturan perundangan yang berlaku. Banyak pihak yang menjadi korban dari akibat dari klaim kawasan hutan yang sesungguhnya tidak memenuhi syarat ini sebagaimana dinyatakan dalam peraturan perundangan.

Pembahasan

Pembentukan kawasan hutan dilakukan mela- lui empat tahap, yakni: 1) penunjukan, 2) penataan batas, 3) pemetaan, dan 4) penetapan. Sejak 1967, penataan batas belum terlaksanakan dengan tuntas. Esensi dari tata batas adalah penyelesaian hak-hak pihak ketiga, misalnya tanah garapan masyarakat, yang berada di dalam areal yang ditunjuk sebagai calon kawasan hutan. Karena tata batas tidak terlaksana dengan tuntas, maka kawasan hutan menjadi tidak atau sulit terbentuk. Artinya, tidak ada kawasan hutan yang terbentuk.

Kelambatan pembentukan kawasan hutan tersebut dicoba diatasi dengan jalan pintas melalui pembentukan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) di tahun 1986. Dalam perkembangan selanjutnya, TGHK dipersepsikan sebagai kawasan hutan padahal jelas-jelas bahwa TGHK tidak memenuhi persyaratan pembentukan kawasan hutan. Pelanggaran terhadap TGHK dianggap sebagai pelanggaran terhadap kawasan hutan dan beberapa di antaranya dianggap sebagai tindakan pidana yang diproses secara hukum. Padahal, tindakan memaksakan TGHK sebagai kawasan hutan itulah yang merupakan tindakan melawan hukum.

Padahal, Peta TGHK sendiri dengan tegas dinyatakan sebagai bukan peta kawasan hutan. Agar mudah dimengerti, berikut adalah kronologi peraturan perundangannya:

1. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967: Kawasan hutan adalah “wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap.”

2. PP 33 tahun 1970 Pasal 5 ayat (5) menyebutkan bahwa perubahan batas Kawasan yang telah ditetapkan dengan Berita Acara Tata Batas, harus dilakukan dengan Surat Keputusan Menteri Pertanian.

3. Tata batas tidak terlaksana sebagaimana diharapkan sehingga perlu dicari terobosan, yang tentu saja menyimpang dari ketentuan. Terobosan tersebut adalah Peta Tata Guna Hutan Kesepakatan (PT TGHK) di pertengahan dekade 1980an. Esensi dari tata batas adalah penyelesaian hak-hak pihak ketiga.

4. Peta TGHK inilah yang kemudian dijadikan lampiran surat keputusan menteri kehutanan dalam penunjukan kawasan hutan. Sebagai contoh SK 173/Kpts-II/1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Dati I Riau sebagai Kawasan Hutan.

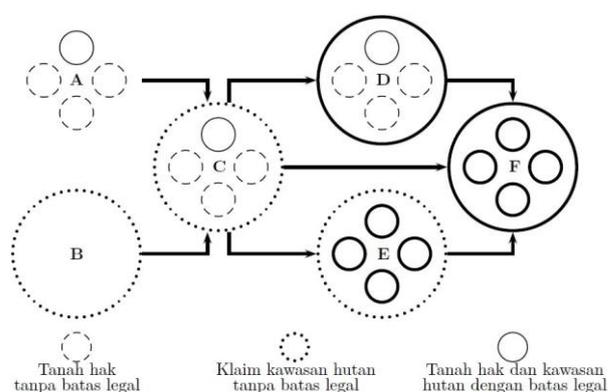
5. Pasal 1 angka 3 UU 41 tahun 1999: Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Frasa “ditunjuk dan atau” merupakan terobosan kedua yang gagal juga.

6. Mahkamah Konstitusi dengan keputusan 45/PUU-IX/2011 telah membatalkan frasa “ditunjuk dan atau,” sehingga definisi kawasan hutan menurut UU 41 tahun 1999 menjadi: Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Dengan demikian, definisi baru ini mirip dengan definisi sebelumnya, tetapi subyek yang menetapkan menjadi pemerintah, bukan menteri.

7. Pasal 17 PP 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan: Penunjukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada Pasal 16 ayat (2) huruf a dilaksanakan sebagai proses awal suatu wilayah tertentu menjadi kawasan hutan. Lukisan

wilayah hutan pada Peta TGHK belum dapat disebut kawasan hutan.

Hasil dari ketidakpatuhan terhadap peraturan perundangan dalam pembentukan kawasan hutan, maka terjadi tumpang tindih klaim penguasaan tanah. Situasi yang banyak dijumpai adalah pada Titik C pada Gambar 1, yakni masyarakat dan otoritas kehutanan saling klaim atas penguasaan suatu tanah. Dalam beberapa kasus, Titik A terbentuk lebih dahulu; sementara dalam beberapa kasus yang lain, Titik B yang terbentuk lebih dahulu.



Gambar 1: Rute pembentukan kawasan hutan

Tatabatas tuntas akan menghasilkan situasi yang digambarkan oleh Titik F, batas tanah hak dan tanah negara diselesaikan secara bersamaan. Namun, akibat berbagai kendala, proses tatabatas dilaksanakan secara bertahap. Sayangnya, jalur yang ditempuh selama ini adalah melalui Titik D, sehingga banyak tanah hak terperangkap di dalamnya. Meskipun proses tatabatas mungkin dipandang belum tuntas sehingga masih akan diselesaikan di kemudian hari, tetapi telah timbul kesan bahwa penggunaan kawasan hutan secara ilegal telah terjadi. Banyak perkampungan yang telah ada sebelum Indonesia merdeka terperangkap dalam wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan (Dhiaulhaq & McCarthy, 2020). Tentu saja masyarakat dirugikan. Padahal, esensi tatabatas adalah penyelesaian hak-hak pihak ketiga.

TGHK dapat dipandang sebagai kebalikan dari reforma agraria (Lucas & Warren, 2003), yang merupakan prasyarat pembangunan pertanian yang lebih adil. Dalam reforma agraria, pemerintah meredistribusikan tanah kepada petani penggarap, sementara TGHK merupakan gerakan perampasan tanah rakyat oleh negara tanpa ganti rugi. Pengurusan dokumen legal atas tanah masyarakat yang tergambar pada Titik C dan D menjadi tidak dapat dilakukan. Akibatnya, tanah tersebut tidak dapat digunakan untuk menggerakkan kapital lain, misalnya kapital finansial dari bank. Oleh De Soto (2001), tanah tanpa dokumen legal tersebut disebut sebagai kapital mati, yang tentu mengurangi kesempatan kepada pemiliknya untuk meningkatkan produktivitasnya.

Dengan bekal TGHK, sektor kehutanan mengklaim 2/3 tanah Indonesia sebagai kawasan hutan (Tabel 1). Sayangnya, penguasaan tanah yang sangat besar ini tidak diimbangi dengan kinerja yang sepadan. Sebagaimana ditunjukkan oleh data produk domestik bruto (PDB) nasional, sumbangan sektor kehutanan terhadap PDB nasional adalah kurang dari 1%. Di sini tampak terjadinya misalokasi tanah; sektor yang kurang produktif mendapatkan alokasi tanah paling luas. Ini merupakan pengingkaran yang sangat jelas terhadap Pasal 33 UUD 1945, yang harus segera diakhiri.

Tabel 1: Tataguna Tanah di Indonesia (1000 ha)

Penggunaan	Area (ha)	Proporsi (ha)
Hutan Konservasi	21.874,5	11,8
Hutan Lindung	29.578,2	15,8
Hutan Produksi Terbatas	26.772,4	14,3
Hutan Produksi Biasa	29.215,6	15,5
Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi	12.841,0	6,8
Areal Penggunaan Lain	67.470,4	35,9
Total	187.751,0	100,0

Source: Statistik KLHK 2019

Selanjutnya, realisasi penanaman modal dalam negeri mencapai sekitar 3257 triliun rupiah, sementara selama jangka waktu tersebut sektor kehutanan hanya menyerap 28 triliun rupiah (Tabel 2). Sementara itu, investasi di sektor lain terkendala oleh status tanahnya yang telah diklaim sebagai

kawasan hutan. Realokasi penggunaan tanah perlu segera dilakukan mengingat inefisiensi penggunaan tanah telah lama terjadi yang semakin menghambat pembangunan.

Rendahnya investasi berdampak pada rendahnya penciptaan lapangan kerja. Tergantung pada sektornya, secara umum setiap investasi 1 triliun rupiah dapat menyerap sekitar 1500 tenaga kerja baru. Dengan demikian, selama 20 tahun, sektor kehutanan hanya dapat menyediakan lapangan kerja bagi sekitar 42000 saja. Angka ini sangat berkesesuaian dengan data Statistik 2020 KLHK, bahwa jumlah tenaga kerja yang terserap di hutan alam dan hutan tanaman kurang dari 50 ribu orang. Suatu capaian yang sangat tidak sepadan dengan luas tanah yang diklaim sebagai kawasan hutan.

Tabel 2: Perkembangan Realisasi Investasi PMDN (Trilyun)

Sektor	2021	2022	2000-2022
PKT	29,4	19,9	281,8
Kehutanan	6,9	4,2	27,7
Perikanan	1,0	0,4	3,5
Pertambangan	25,5	33,4	211,5
Primer	62,8	57,8	524,5
Sekunder	94,7	65,2	1.074,5
Tersier	289,6	151,2	1.657,8
Total	447,1	274,2	3.256,7

PKT=Tan. pangan, Perkebunan, Peternakan
Sumber: BKPM

Implikasi dan Rekomendasi

Implikasi dari ekonomi politik pertanian nasional adalah:

1. Misalokasi tanah secara masif sehingga menimbulkan inefisiensi yang luar biasa. Produktivitas nasional menjadi lebih rendah dari yang seharusnya.
2. Terjadi konflik tanah yang sangat meluas, terutama di wilayah perdesaan (Van der Muur, 2018), yang menjadikan tanah sebagai kapital mati

sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi perdesaan.

3. Industri kehutanan menjadi terabaikan karena banyak waktu dan tenaga digunakan untuk memikirkan untuk mempertahankan klaim kawasan, yang lebih diutamakan ketimbang hutannya sendiri.

Beberapa rekomendasi untuk meningkatkan efisiensi penggunaan tanah, mengurangi dan menyelesaikan konflik tanah, dan mendorong percepatan pembangunan wilayah perdesaan adalah sebagai berikut:

1. Sektor kehutanan sebaiknya hanya mengurus hutannya, bukan kawasan yang bukan kompetensi dan kapasitasnya.

2. Hapuskan status kawasan hutan produksi sehingga seluruh kawasan budidaya dapat dikontestasikan demi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

3. Urusan pertanahan dipusatkan pada satu lembaga non-sektoral agar alokasi tanah nasional terhindar dari bias sektor.

Daftar Pustaka

De Soto H. 2001. Dead capital and the poor. *SAIS Review (1989-2003)*, 21(1):13–44.

Dhialuhaq A & McCarthy JF. 2020. Indigenous rights and agrarian justice framings in forest land conflicts in indonesia. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 21(1):34–54.

Lucas A & Warren C. 2003. The state, the people, and their mediators: the struggle over agrarian law reform in post-new order indonesia. *Indonesia*, (76):87–126.

Van der Muur W. 2018. Forest conflicts and the informal nature of realizing indigenous land rights in indonesia. *Citizenship studies*, 22(2):160–174.



Policy Brief Pertanian, Kelautan, dan Biosains Tropika merupakan upaya mengantarmukakan sains dan kebijakan (science-policy interface) untuk mendukung pembangunan berkelanjutan yang inklusif. Media ini dikelola oleh Direktorat Kajian Strategis dan Reputasi Akademik (D-KASRA) IPB University. Substansi policy brief menjadi tanggung jawab penulis sepenuhnya dan tidak mewakili pandangan IPB University.

Author Profile



Soedarsono Soedomo, merupakan guru besar Departemen Manajemen Hutan Fakultas Kehutanan dan Lingkungan. Beliau memiliki kepakaran di Bidang Ekonomi Kehutanan..
(Corresponding Author)
ssoedomo@apps.ipb.ac.id



Telepon

+62 813 8875 4005



Email

dkasra@apps.ipb.ac.id



Alamat

Gedung LSI Lt. 1
Jl. Kamper Kampus IPB Dramaga
Bogor - Indonesia 16680