

Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja

Muchammad Chanif Chamdani¹

Abstrak

Penguasaan tanah dalam kawasan hutan muncul sebagai dampak klaim negara atas kawasan hutan. Konflik tenurial di kawasan hutan terjadi karena perbedaan cara pandang menyangkut penguasaan, penggunaan, maupun pemanfaatan tanah dan sumber daya lainnya di kawasan hutan antara masyarakat dengan otoritas atau entitas yang mendapat legitimasi untuk mengelola kawasan hutan. Upaya penyelesaian penguasaan tanah di kawasan hutan menjadi tidak mudah dilakukan karena terbentur oleh kebijakan dan regulasi di sektor kehutanan baik langsung maupun tidak langsung. Di sisi lain meski memunculkan kritik, kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) beserta aturan turunannya memperbarui beberapa ketentuan bidang kehutanan. Tulisan ini hendak menyelidiki bagaimana pengaturan kehutanan yang baru dalam UUCK akan berdampak bagi penyelesaian penguasaan tanah di kawasan hutan.

Kata kunci: konflik tenurial, penguasaan tanah hutan, reforma agraria.

Abstract

Forest occupation occurred as a result of state claims to forest areas. Tenure conflicts in forest areas occur because of differences in perspectives regarding control, use, or utilization of land and other resources in forest areas between communities and authorities or entities that have the legitimacy to manage forest areas. Efforts to settle land tenure in forest areas are not easy because they are hampered by policies and regulations in the forestry sector, either directly or indirectly. On the other hand, although it raises criticism, the issuance Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation (UUCK) and its derivative regulations have updated several provisions in the forestry sector. This paper aims to investigate how the new forestry arrangements in the UUCK will impact the settlement of land tenure in forest areas.

Keywords: *tenure conflicts, forest occupation, agrarian reform.*

¹ Penulis merupakan alumnus Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

I. Pendahuluan

Sekitar dua pertiga luas daratan Indonesia ditetapkan sebagai kawasan hutan.² Dengan luas yang begitu besar, keberadaan masyarakat baik di dalam maupun di sekitar area yang diklaim sebagai kawasan hutan sulit dinegasikan. Terlebih, hutan menjadi sumber penghidupan dan tempat pemenuhan kebutuhan sehari-hari bagi banyak orang. Data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) menyebutkan ada sekitar 25.800³ desa di dalam dan di sekitar kawasan hutan dengan 9,2 juta rumah tangga.⁴ Ironisnya taraf kesejahteraan masyarakat yang tinggal di dalam maupun sekitar kawasan hutan relatif rendah (miskin)⁵ dan tidak banyak mengalami peningkatan secara ekonomi.⁶

Masalah penguasaan tanah di dalam kawasan hutan terjadi akibat klaim kawasan hutan oleh negara. Pola penguasaan hutan demikian dapat dirunut pada pengelolaan hutan masa kolonial yang cenderung sentralistis, berorientasi pada produksi dan ekstraksi sumber daya alam (SDA), namun abai terhadap hak-hak masyarakat lokal.⁷ Penguasaan hutan pada masa kolonial dilakukan dengan mendeklarasikan atau mengklaim kawasan hutan sebagai hutan negara; menetapkan batas area yang ditetapkan menjadi kawasan hutan; kemudian mengontrol akses dan hak bagi masyarakat pribumi.⁸ Adanya perbedaan kategorisasi atau cara pandang terkait batas kawasan/wilayah kelola, alokasi, atau subjek antara otoritas dengan masyarakat lokal menjadi pemi-

² Perinciannya sebesar 120,5 juta hektare merupakan kawasan hutan Indonesia, yang terdiri dari hutan produksi (68,8 juta hektare); hutan konservasi (22,1 juta hektare); dan hutan lindung (29,6 juta hektare). Lihat Emma Soraya, "Seberapa Luas Hutan Yang Kita Perlukan? Sebuah Refleksi Cara Pandang Kita pada Pengurusan Hutan", *Jurnal Ilmu Kehutanan*, 13, 2019, hlm. 1 dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *The State of Indonesia's Forests 2020*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2020), hlm. 9.

³ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *The State of Indonesia's Forests 2020*, *Op.Cit.*, hlm. 14.

⁴ Dhika Kusuma Winata, "KLHK Identifikasi Ribuan Desa di Kawasan Hutan", <https://mediaindonesia.com/humaniora/221945/klhk-identifikasi-ribuan-desa-di-kawasan-hutan/>, diakses tanggal 22 Februari 2021.

⁵ Eva Wollenberg, Brian Belcher, Douglas Sheil, Sonya Dewi, dan Moira Moeliono, "Mengapa kawasan hutan penting bagi penanggulangan kemiskinan di Indonesia?", *Governance Brief, Center for International Forestry Research (CIFOR)*, Nomor 4, 1, (Desember 2004), hlm. 1.

⁶ Badan Pusat Statistik, *Analisis Rumah Tangga Sekitar Kawasan Hutan di Indonesia* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2015), hlm. 44.

⁷ I Nyoman Nurjaya, "Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia", *Jurisprudence*, Vol. 2, No. 1, (Maret 2005), hlm. 38 dan 52. Nurjaya (2005) menyebut pengelolaan hutan demikian sebagai *government-based forest management* atau *state-centered policy*.

⁸ Nancy Lee Peluso dan Peter Vandergeest, "Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand", *The Journal of Asian Studies*, 60(3), 2001, hlm. 771-773, 780-781, dan 790-793.

cu utama konflik⁹ dalam kawasan hutan. Konflik tenurial¹⁰ tersebut bisa melibatkan berbagai pihak: masyarakat, negara atau pemerintah, perusahaan negara, entitas swasta. Data yang dikumpulkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada tahun 2020 mencatat 41 konflik terjadi di sektor kehutanan.¹¹

Pada mulanya, yaitu dekade 1970-an, muncul gerakan yang memprotes pengelolaan hutan yang eksklusif dan abai atas hak masyarakat lokal sehingga mengancam penghidupan mereka.¹² Dalam perkembangannya, konsep hutan kemasyarakatan diinisiasi untuk membuka

ruang partisipasi masyarakat,¹³ meningkatkan taraf kesejahteraan, sekaligus mereduksi konflik.¹⁴ Diantara upaya mutakhir dalam penyelesaian penguasaan tanah kawasan hutan ialah ketika pada tahun 2017 diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Perpres No. 88 Tahun 2017), sebagai pengganti dari peraturan bersama menteri yang mengatur masalah yang sama. Perpres No. 88 Tahun 2017 mengatur sejumlah opsi penyelesaian, tetapi dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kendala, baik yang bersifat pelaksanaan

⁹ Lihat Derek Hall, Philip Hirsch, dan Tania Murray Li, *Kuasa Eksklusif: Dilema Pertanahan di Asia Tenggara*, (Yogyakarta: INSIST Press, 2020), hlm. 101 dan Yuliana Cahya Wulan, Yurdi Yasmi, Christian Purba, dan Eva Wollenberg, *Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia 1997 – 2003*, (Bogor: Center for International Forestry Research, 2004), hlm. 1.

¹⁰ Istilah tenurial hutan (*forest tenure*) sendiri dapat dipahami sebagai suatu konsep luas yang mencakup kepemilikan, penggunaan, atau pengaturan-pengaturan lain menyangkut bagaimana hutan itu dimanfaatkan. Ini mencakup kombinasi pengaturan berbasis hukum maupun kebiasaan, yang menentukan siapa dapat menggunakan atau memanfaatkan sumber daya mana, untuk berapa lama, dan dengan persyaratan apa. Lihat Food and Agriculture Organization (FAO), "Why assessing forest ownership is important", <http://www.fao.org/forestry/tenure/en/>, diakses tanggal 1 Februari 2021.

¹¹ Perinciannya ialah 34 konflik terjadi akibat aktivitas perusahaan di Hutan Tanaman Industri (HTI), 6 konflik terjadi di kawasan hutan lindung, dan 1 konflik terjadi di kawasan Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Lihat Konsorsium Pembaruan Agraria, *Catatan Akhir Tahun 2020 Konsorsium Pembaruan Agraria Edisi Peluncuran I: Laporan Konflik Agraria di Masa Pandemi dan Krisis Ekonomi*, (Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2020), hlm. 5.

¹² Wolfram Dressler, *et. al.*, "From hope to crisis and back again? A critical history of the global CB-NRM narrative. Environmental conservation", 37,1, (2010) dalam Micah R. Fisher, Ahmad Dhialulhaq, Muhammad Alif K. Sahide, "The politics, economies, and ecologies of Indonesia's third generation of social forestry: An introduction to the special section", *Forest and Society*, Vol. 3 No. 1, (April 2019), hlm. 157.

¹³ Totok Dwi Diantoro, "Quo Vadis Hutan Jawa", *Wacana*, 25, XIII, (2011), hlm. 22.

¹⁴ Suharman, "Konflik Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan di Kawasan Gunung Kidul" dalam Fera Nugroho, *et. al.* *Konflik dan Kekerasan pada Aras Lokal*, (Penerbit Pustaka Percik: Salatiga, 2009), dalam Slamet Edi Sumanto, "Kebijakan Pengembangan Perhutanan Sosial dalam Perspektif Resolusi Konflik", *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 6, No. 1, (April 2009), hlm. 14.

teknis¹⁵ maupun menyangkut substansi¹⁶ regulasi itu sendiri.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) mengubah sejumlah ketentuan dalam pengelolaan hutan. Perubahan tersebut antara lain soal percepatan pengukuhan kawasan hutan¹⁷ dan perubahan ketentuan luas kawasan hutan yang harus dipertahankan.¹⁸ Hal yang menjadi pertanyaan ialah apakah pengaturan UUCK dan regulasi turunannya dapat mendukung atau menghambat penyelesaian penguasaan tanah di kawasan hutan. Tulisan ini akan menguraikan masalah penguasaan tanah di kawasan hutan serta implikasinya. Kemudian, tulisan ini akan membandingkan upaya penyelesaian masalah penguasaan tanah di dalam kawasan hutan sebelum dan sesudah berlakunya UUCK. Terakhir, tulisan ini akan melihat proyeksi keberlanjutan upaya penyelesaian penguasaan tanah

dalam kawasan hutan (PPTKH) dalam pengaturan baru tersebut.

II. Masalah Penguasaan Tanah di Kawasan Hutan: Konflik dan Implikasinya

A. Kebijakan Penguasaan dan Penentuan Kawasan Hutan

Pola kebijakan penguasaan hutan masa kolonial yang dijalankan melalui klaim penguasaan hutan oleh negara, penentuan akses, dan pengenaan sanksi untuk menjamin integritas kawasan dapat teramati dalam sejumlah regulasi kehutanan pasca-kemerdekaan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan (UU No. 5 Tahun 1967) mendeklarasikan hutan sebagai kekayaan alam yang berada dalam kekuasaan negara.¹⁹ UU No. 5 Tahun 1967 juga menempatkan negara sebagai aktor sentral penguasaan hutan dengan

¹⁵ Vindry Florentin, "Beragam Kendala Lapangan Hambat Realisasi Reforma Agraria", *Tempo*, <https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/441440/beragam-kendala-lapangan-hambat-realisi-reforma-agraria>, diakses 20 Februari 2021.

¹⁶ Misalnya, alternatif mekanisme penyelesaian penguasaan tanah di kawasan hutan yang diatur dalam Perpres Nomor 88 Tahun 2017 meliputi pelepasan, pemukiman kembali (*resettlement*), tukar menukar kawasan hutan, atau akses melalui perhutanan sosial. Hanya saja opsi-opsi yang tersedia amat bergantung pada kecukupan luas dan penutupan hutan yang harus dipertahankan yakni minimal 30% (tiga puluh persen) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi. Adapun opsi pemukiman kembali (*resettlement*) dan tukar menukar kawasan hutan diperkirakan membutuhkan biaya sosial dan ekonomi yang besar. Dan opsi perhutanan sosial dibatasi pada bentuk penguasaan tertentu. Oleh sebab itu, ketiganya belum menjadi solusi tuntas bagi konflik tenurial hutan, khususnya masalah penguasaan tanah masyarakat.

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6563, Pasal 36.

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 36 angka 2.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan*, UU No. 5 Tahun 1967, LN No. 8 Tahun 1967, TLN No. 2823, Pasal 5.

Muchammad Chanif Chamdani
Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan
Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja

dibekali sejumlah kewenangan.²⁰ Kewenangan tersebut juga mencakup perencanaan, peruntukan, penyediaan, penggunaan, pengusahaan hingga menentukan alas hak dan siapa yang diizinkan untuk mengakses SDH.²¹ Undang-undang tersebut mengatur segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat tanpa izin pemerintah di areal hutan dinilai sebagai pelanggaran. Sebagai konsekuensinya, kegiatan masyarakat yang memungut atau mengambil manfaat dari SDH tanpa alas hak, dikategorikan sebagai perambahan hutan.²²

Lebih lanjut, UU No. 5 Tahun 1967 menentukan kawasan hutan (negara) didasarkan pada rencana umum pengukuhan hutan.²³ Kemudian, Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Kehutanan (PP No. 33 Tahun 1970) diundangkan sebagai pelak-

sana UU No. 5 Tahun 1967 yang mengatur tahapan penyusunan perencanaan kehutanan, yang diawali dengan inventarisasi dan survei keadaan fisik dan sosial-ekonomi.²⁴ Menteri yang berwenang kemudian menyusun rencana umum peruntukan, penyediaan, pengadaan dan penggunaan hutan.²⁵ Berdasarkan rencana umum, rencana pengukuhan hutan yang menunjuk wilayah-wilayah tertentu sebagai kawasan hutan ditetapkan.²⁶ Hingga tahun 1980, penentuan kawasan hutan didasarkan pada register penunjukan parsial.²⁷ Setelahnya hingga tahun 1992, penentuan kawasan hutan didasarkan pada peta tata guna hutan yang berkembang menjadi peta Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK).²⁸ Selanjutnya dilakukan pengukuhan kawasan hutan oleh panitia tata batas²⁹ berdasarkan penunjukan wilayah hutan oleh Menteri yang berwenang dalam pengelolaan hutan.³⁰

²⁰ *Ibid.*, Pasal 5 ayat 2.

²¹ *Ibid.*, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 9, dan Pasal 14.

²² Robert Siburian, "Kebijakan Kehutanan dan Akibatnya Bagi Masyarakat Lokal", *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Vol. VI, No. 1, (2004), hlm. 130.

²³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan*, UU No. 5 Tahun 1967..., *Op.Cit.*, Pasal 7 ayat 3.

²⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perencanaan Kehutanan*, PP No. 33 Tahun 1970, LN No. 50 Tahun 1970. TLN No. 2945, Pasal 3 ayat 2.

²⁵ *Ibid.*, Pasal 4 ayat 1.

²⁶ *Ibid.*, Pasal 5 ayat 2.

²⁷ Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, *Kajian Sistem Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Hutan pada Direktorat Jenderal Planologi Kementerian Kehutanan RI*, (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2010), hlm. 26.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perencanaan Kehutanan*, PP No. 33 Tahun 1970, *Op.Cit.*, Pasal 5 ayat 3.

³⁰ Indonesia, Menteri Kehutanan, *Keputusan Menteri Kehutanan tentang Pedoman Pengukuhan Hutan*, Pasal 2 ayat 1.

Menjelang akhir dari rezim Orde Baru (Orba), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UU No. 24 Tahun 1992) diterbitkan, yang diantaranya memberi kewenangan penentuan kawasan hutan kepada pemerintah daerah melalui perencanaan ruang.³¹ Perubahan kebijakan tersebut berakibat pada perbedaan wilayah mana yang ditetapkan sebagai kawasan hutan dari wilayah yang sebelumnya telah ditunjuk sebagai kawasan hutan melalui peta TGHK, yang juga melahirkan konflik dan ketidakpastian.³² Hal ini kemudian mendorong pepaduserasian Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dengan peta TGHK melalui Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 474 Tahun 1994.³³

Dalam perkembangannya, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU No. 41 Tahun 1999) yang juga menegaskan negara sebagai pemegang kewenangan penguasaan hutan.³⁴ Untuk bisa memanfaatkan

hutan, seseorang haruslah mempunyai izin yang dikeluarkan oleh pemerintah³⁵ atau hak (termasuk hak ulayat masyarakat hukum adat [MHA]) yang cakupan atau pelaksanaannya tidak boleh melanggar fungsi hutan yang ditetapkan.³⁶ Tanpa adanya suatu alas hak yang dikeluarkan atau diakui oleh pemerintah, maka kegiatan-kegiatan pemanfaatan atau penggunaan hutan dikatakan sebagai tindakan ilegal (misalnya perambahan hutan)³⁷ dan dapat dikenai sanksi pidana.³⁸ Selain itu, definisi "kawasan hutan"³⁹ dalam UU tersebut menjadi persoalan tersendiri, karena didefinisikan secara kumulatif-alternatif, baik ditunjuk, ditetapkan, atau ditunjuk dan ditetapkan. Penggunaan frasa demikian menimbulkan persoalan ketidakpastian hukum yang berakibat pada konflik-konflik yang melibatkan masyarakat, perusahaan, dan otoritas kehutanan. Hal ini dikarenakan, begitu suatu area ditunjuk sebagai kawasan hutan meski belum dilakukan penetapan kawasan hu-

³¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penataan Ruang*, UU No. 24 Tahun 1992, LN No. 115 Tahun 1992. TLN No. 3501, Pasal 27 ayat 1 dan Pasal 28 ayat 1.

³² Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, *Op.Cit.*, hlm. 27.

³³ *Ibid.*

³⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kehutanan*, UU No. 41 Tahun 1999, LN No. 167 Tahun 1999. TLN No. 3888, Pasal 4 ayat 2.

³⁵ *Ibid.*, Pasal 26, Pasal 28, dan Pasal 30.

³⁶ *Ibid.*, Pasal 36 dan Pasal 37.

³⁷ *Ibid.*, Pasal 50 dan lihat Indonesia, *Undang-Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan*, UU No. 18 Tahun 2013, LN No. 130 Tahun 2013. TLN No. 5432, Pasal 1 angka 5.

³⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kehutanan*, UU No. 41 Tahun 1999..., *Op. cit.*, Pasal 78.

³⁹ Kawasan hutan didefinisikan sebagai 'wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap'. Lihat Indonesia, *Undang-Undang tentang Kehutanan*, UU No. 41 Tahun 1999..., *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 3.

tan, maka perangkat hukum akses-eksklusi (izin maupun sanksi) diberlakukan. Padahal penunjukan baru menjadi tahap awal pengukuhan kawasan hutan.

Lebih lanjut, UU No. 41 Tahun 1999 mengatur penentuan kawasan hutan dalam tahapan pengukuhan kawasan hutan, yang menjadi bagian dari perencanaan kehutanan.⁴⁰ Kegiatan pengukuhan kawasan hutan didasarkan pada inventarisasi SDH.⁴¹ Adapun cakupan kegiatan pengukuhan kawasan hutan yakni: penunjukan kawasan hutan; penataan batas kawasan hutan; pemetaan kawasan hutan; dan penetapan kawasan hutan.⁴² Dalam rangkaian proses pengukuhan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan merupakan proses penting karena hasil dari tahapan ini menjadi dasar bagi penentuan kawasan.⁴³

Kepastian kawasan hutan juga masih menjadi persoalan karena ketika kewenangan penentuan kawasan hutan dikembalikan kepada pemerintah pusat, proses pemaduserasian RTRWP dan peta TGHK belum tuntas dilakukan. Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor 404 Tahun 2003 menyatakan apabila pema-

duserasian RTRWP dengan peta TGHK belum selesai, maka Gubernur/Bupati mengacu kepada peta TGHK.⁴⁴ Sementara, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007) menetapkan zona indikatif kawasan lindung mencakup hutan lindung dan hutan konservasi. Adanya zona indikatif ini menuntut diadakannya revisi RTRWP, sementara proses pemaduserasian RTRWP dan peta TGHK belum seluruhnya rampung.⁴⁵ Tidak jelasnya batas-batas kawasan hutan sebagai akibat dari belum selesainya pemaduserasian TGHK/penunjukan RTRWP menimbulkan persoalan serius terkait kepastian hukum dalam penguasaan, penggunaan, maupun pemanfaatan area hutan.⁴⁶

B. Eksklusi Masyarakat atas Hutan dan Konsekuensi Lainnya

Klaim-klaim kawasan hutan oleh negara mengakibatkan, salah satu dan yang paling nyata, terjadinya eksklusi masyarakat atas SDH. Eksklusi, yang juga lawan dari akses, merujuk pada bagaimana pihak-pihak tertentu dicegah untuk mendapatkan manfaat dari sesuatu (sumber daya).⁴⁷ Akses mendasarkan klaimnya

⁴⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kehutanan*, UU No. 41 Tahun 1999..., *Op.Cit.*, Pasal 12.

⁴¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kehutanan*, UU No. 41 Tahun 1999..., *Op.Cit.*, Pasal 14.

⁴² Indonesia, *Undang-Undang tentang Kehutanan*, UU No. 41 Tahun 1999..., *Op.Cit.*, Pasal 15 ayat 1.

⁴³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perencanaan Kehutanan*, PP No. 44 Tahun 2004, LN No. 46 Tahun 2004. TLN No. 4452, Pasal 22 ayat 1.

⁴⁴ Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, *Loc.Cit.*

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 27-28.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 28.

⁴⁷ Derek Hall, Philip Hirsch, dan Tania Murray Li, *Op. Cit.*, hlm. 12. Adapun menurut Ribot dan

bukan semata pada klaim legalitas, melainkan mencakup relasi sosial.⁴⁸ Dengan demikian, pendorong eksklusi bukan hanya soal regulasi, melainkan juga paksaan, pasar, dan legitimasi.⁴⁹ Dalam sejumlah kasus eksklusi yang terjadi pada kawasan lindung atau konservasi, legitimasi dan regulasi menjadi kuasa utama yang berperan.⁵⁰ Misalnya, dalam kasus perluasan kawasan konservasi yang salah satu opsinya memaksa masyarakat untuk keluar dari area yang diklaim untuk perluasan taman nasional.⁵¹ Juga kasus masyarakat lokal yang dituntut karena memungut batang kayu di area yang

diklaim sebagai kawasan hutan.⁵² Hilangnya akses masyarakat atas SDH membuat masyarakat menjadi rentan secara ekonomi, yang dalam hal ini dapat mendorong perambahan hutan sehingga berakibat pada degradasi hutan itu sendiri.⁵³

Klaim kawasan hutan negara juga menghalangi perolehan hak atas tanah bagi masyarakat. Hal ini tidak bisa lepas dari dualisme praktik administrasi pertanahan dan hutan,⁵⁴ yang secara historis juga dapat ditangkap melalui pola pemisahan kawasan hutan dengan non-hutan di masa kolonial. Praktik yang menegasikan dan menyingkirkan hak-hak atas

Peluso (2003) akses dapat diartikan sebagai “kemampuan mendapat manfaat dari sesuatu (sumber daya)”. Selengkapnya lihat Jesse Ribot dan Nancy Lee Peluso, “A Theory of Access”, *Rural Sociology*, 68(2), 2003, hlm. 153.

⁴⁸ Jesse Ribot dan Nancy Lee Peluso, *Op.Cit.*, hlm. 155-156.

⁴⁹ Derek Hall, Philip Hirsch, dan Tania Murray Li, *Op. Cit.*, hlm. 25.

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 99.

⁵¹ Kasus kampung Wana Asri karena adanya perluasan Taman Nasional Ujung Kulon (TNUK) tahun 1984 yang memasukkan wilayah Wana Asri dalam kawasan konservasi, sehingga digulirkan rencana pemukiman kembali (*resettlement*) warga masyarakat ke luar wilayah TNUK. Selengkapnya lihat Mohamad Shohibuddin, Eko Cahyono, dan Adi Dzikrulloh Bahri, “Undang-Undang Desa dan Isu Sumberdaya Alam: Peluang Akses atau Ancaman Eksklusi?”, *Wacana*, 36, 2017, hlm. 60.

⁵² Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Jawa Timur, “Kronologi Penangkapan dan Upaya Kriminalisasi Supon Petani Hutan Desa Bayu, Songgon, Banyuwangi oleh Perhutani”, <http://walhijatim.or.id/2020/07/kronologi-penangkapan-dan-upaya-kriminalisasi-supon-petani-hutan-desa-bayu-songgon-banyuwangi-oleh-perhutani/>, diakses 22 Februari 2021.

⁵³ Beberapa faktor lain yang diidentifikasi berkontribusi pada pengurangan pendapatan masyarakat sekitar hutan menurut Peluso (1992) ialah konflik atas teritori, redefinisi hak, dan pembagian surplus ekstraksi SDA. Adapun menurut Sunderlin, Dewi, dan Puntodewo (2008) yang memeriksa kaitan antara tutupan hutan dan kemiskinan penduduk secara spasial mengemukakan sejumlah faktor mengapa kemiskinan ini menetap seperti: kondisi terisolasi dan tanpa perubahan dari masyarakat sekitar hutan, kondisi miskin kuasa, migrasi penduduk yang juga miskin ke hutan, serta kurangnya perhatian pemerintah dalam pengentasan kemiskinan masyarakat hutan. Selengkapnya lihat Nancy Lee Peluso, *Rich Forest, Poor People Resource Control and Resistance in Java*, (Berkeley: University of California Press, 1992), hlm. 19-20; William D. Sunderlin, Sonya Dewi, dan Atie Puntodewo, *Poverty and forests: multi-country analysis of spatial association and proposed policy solutions*, (Bogor: CIFOR, 2008), hlm. 19-21; dan Motoe Miyamoto, “Poverty reduction saves forests sustainably: Lessons for deforestation policies”, *World Development*, Vol. 127, March 2020, hlm. 7.

⁵⁴ Lihat Myrna A. Safitri, “Menuju Administrasi Pertanahan yang Tunggal: Apa yang Semestinya Diatur oleh RUU Pertanahan?”, *Policy Brief Epistema Institute*, Vol. 2, 2016, hlm. 1.

tanah di dalam kawasan hutan tersebut, sebetulnya tidak mempunyai dasar hukum yang jelas dan memadai.⁵⁵ Sebagai konsekuensinya, permohonan penerbitan sertifikat di dalam kawasan hutan akan ditolak oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)⁵⁶ atau jika ternyata diterbitkan sertifikat maka dapat berujung pada pemidanaan, yakni dinilai merugikan keuangan negara, karena hutan dianggap menjadi bagian dari aset negara.⁵⁷

III. Upaya Penyelesaian Penguasaan Tanah di Kawasan Hutan

A. Sebelum UUCK

Regulasi kehutanan telah sedikit mengatur penyelesaian maupun kompensasi klaim pihak-pihak yang berkepentingan dalam proses pengukuhan kawasan hutan. UU No. 41 Tahun 1999 mengatur kompensasi atas kehilangan akses maupun hak atas tanah masyarakat sebagai akibat dari penetapan kawasan hutan.⁵⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan (PP No. 44 Tahun 2004) juga mengatur kegiatan inventarisasi dan penyelesaian hak-hak pihak ketiga yang berada di sepanjang trayek batas dan di dalam kawasan hutan.⁵⁹ Aturan tersebut diuraikan pula dalam Peraturan Menteri Kehutan-

⁵⁵ Chip Fay dan Martua Sirait, "Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah", *ICRAF Southeast Asia Working Paper*, No. 3, 2005, hlm. 11. Dikutip dalam Fay dan Sirait (2005), beberapa pakar hukum agraria seperti Boedi Harsono dan Maria Sri Wulani Sumardjono menilai seharusnya regulasi dan instansi kehutanan hanya berwenang sebatas mengatur pengelolaan SDH, sedangkan pengelolaan dan penguasaan atas tanahnya tetap diatur menurut hukum dan oleh instansi pertanahan

⁵⁶ Lihat laporan Tim Aliansi Relawan untuk Penyelamatan Alam (ARuPA) mengenai upaya penyertifikatan tanah yang diajukan salah seorang kepala desa atas beberapa petak tanahnya di Banyuwangi, namun tidak dikeluarkan sertifikat karena berada di dalam kawasan hutan. Selengkapnya dalam Azwar Najib Alhafi, Lubabun Ni'am, dan Muchammad Chanif Chamdani, "Konflik di dalam Kawasan Hutan Banyuwangi: Tipologi dan Peluang Penyelesaiannya", Laporan Penelitian, Perkumpulan ARuPA, 2020, hlm. 11.

⁵⁷ Lihat misalnya dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 3225/K/PID.SUS/2018 dan 2352/K/PID.SUS/2018 dan Putusan Pengadilan Negeri Mataram Nomor 31/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mtr dan 32/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mtr. Kasus ini merupakan kasus penerbitan sertifikat tanah yang dilakukan oleh para petugas Kantor Pertanahan Lombok Timur bersama kepala desa Pemongkong pada kawasan hutan. Kesemuanya didakwa karena dianggap merugikan Negara *cq.* Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, yaitu hilangnya aset Negara berupa hutan seluas 413.902 m² pada kawasan hutan lindung Sekaroh dengan nilai ekonomi total ditaksir sebesar Rp62 milyar.

⁵⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kehutanan*, UU No. 41 Tahun 1999..., *Op. cit.*, Pasal 68 ayat 3 dan 4.

⁵⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perencanaan Kehutanan*, PP No. 44 Tahun 2004, *Op. cit.*, Pasal 19 ayat 2.

an Nomor P. 44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan *jo*. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.⁶⁰ Meski demikian, implementasi pengukuhan termasuk penataan batas kawasan hutan tidak mudah dilakukan. Proses pengukuhan kawasan hutan selama ini dikritik sebagai suatu kebijakan sentralistis yang kurang memeriksa atas klaim dan keberadaan pihak lain di lapangan, serta kurang menyediakan ruang partisipasi publik yang memadai.⁶¹ Klaim maupun konflik kawasan hutan yang seharusnya dapat diselesaikan dalam tahapan tersebut, justru tidak terselesaikan dan menjadi permasalahan yang berlarut-larut.

Kendala teknis yang terjadi dalam pengukuhan kawasan hutan, seperti terdapat perbedaan peta dasar yang digu-

nakan bagi peruntukan kawasan hutan antara instansi kehutanan dan non-kehutanan⁶² atau kurangnya perhatian petugas tata batas untuk memberikan informasi yang memadai atau menggali bukti klaim pihak-pihak yang berkepentingan, membuat proses-proses pengukuhan kawasan hutan menemui hambatan.⁶³ Hingga tahun 2013, capaian penetapan kawasan hutan hanya mencapai 17.197.384 Ha atau sekitar 14% dari sekitar 120 juta luas kawasan hutan yang direncanakan untuk ditetapkan.⁶⁴ Pengabaian partisipasi publik dalam proses pengukuhan kawasan hutan turut menjadikan keluaran yang dihasilkan tidak terlegitimasi dan karenanya masih menyisakan perbedaan persepsi antara masyarakat dan otoritas.⁶⁵

Rendahnya capaian pengukuhan kawasan hutan dan belum tersedianya mekanisme penyelesaian konflik yang adil bagi para pihak mendorong Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengini-

⁶⁰ Indonesia, Menteri Kehutanan, *Peraturan Menteri Kehutanan tentang Pengukuhan Kawasan Hutan*, Permenhut No. P.44/Menhut-II/2012, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24.

⁶¹ Myrna A. Safitri, dkk., *Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial: Pandangan Kelompok Masyarakat Sipil Indonesia Tentang Prinsip, Prasyarat dan Langkah Mereformasi Kebijakan Penguasaan Tanah dan Kawasan Hutan di Indonesia*, (Jakarta: Epistema Institute, 2011), hlm. 6; Eno Suwarno dan Abdul Wahib Situmorang, "Identifikasi Hambatan Pengukuhan Kawasan Hutan di Provinsi Riau", *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 14, No.1, (Mei 2017), hlm. 20.

⁶² Eno Suwarno dan Abdul Wahib Situmorang, *Op.Cit.*, hlm. 26.

⁶³ Ibid dan Myrna A. Safitri, Nia Ramdhaniaty, Yance Arizona, Gemma Ade Abimanyu, Mumu Muhajir, Idham Arsyad, "Legalitas dan Keadilan dalam Pembentukan Kawasan Hutan di Indonesia", *Policy Paper Epistema Institute*, Vol. 2, (2015), hlm. 7-8.

⁶⁴ Subbagian Data dan Infomasi, Bagian Program dan Evaluasi, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, *Statistik Bidang Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan Tahun 2015*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2016), hlm. 42.

⁶⁵ Fernando Sinabutar, Bramasto Nugroho, Hariadi Kartodihardjo, Dudung Darusman, "Kepastian Hukum dan Pengakuan Para Pihak Hasil Pengukuhan Kawasan Hutan Negara di Provinsi Riau", *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 12, No.1, (April 2015), hlm. 30.

Muchammad Chanif Chamdani
Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan
Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja

siasi komitmen bersama percepatan penguatan kawasan hutan antar kementerian/lembaga negara.⁶⁶ Pada tanggal 11 Maret 2013, Nota Kesepakatan Bersama (NKB) 12 kementerian/lembaga tentang percepatan penguatan kawasan hutan ditandatangani. Terdapat 3 agenda utama NKB, yakni: harmonisasi regulasi di bidang SDA-LH; percepatan penguatan kawasan hutan melalui harmonisasi prosedur dan aturan; serta resolusi konflik.⁶⁷ Di sini percepatan penguatan kawasan hutan dipandang sebagai mekanisme penyelesaian konflik.⁶⁸

Dalam perkembangannya, disepakati Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 79, PB.3/MENHUT-11/2014, 17/PRT/M/2014, 8/SKB/X/2014 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di dalam Kawasan Hutan (Perber PPTKH) sebagai bagian dari upa-

ya penyelesaian konflik penguasaan tanah dalam kawasan hutan.⁶⁹ Perber PPTKH memberi dasar atas dilakukannya Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) pada area-area yang diklaim sebagai kawasan hutan.⁷⁰ Meski demikian, opsi penyelesaian yang disediakan terbatas pada pemberian (baik pengakuan maupun penegasan) hak atas tanah diikuti dengan perubahan batas kawasan hutan atau program pemberdayaan masyarakat sekitar atau di dalam kawasan hutan.⁷¹ Di samping itu, dalam hal apa otoritas kehutanan menerima atau menolak perubahan kawasan hutan berdasarkan hasil IP4T guna permohonan hak atas tanah tidak dijabarkan lebih lanjut.⁷² Hal ini tentunya menjadi pertanyaan sekaligus keraguan, akankah institusi kehutanan mau melepaskan kawasan hutannya dengan hanya berdasarkan rekomendasi tim IP4T. Dalam perkembangannya, kerja Tim IP4T tidak begitu optimal karena persoalan

⁶⁶ Lihat Surat Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor B-197/01-30/01/2013 tanggal 23 Januari 2013 tentang Nota Kesepakatan dan Rencana Aksi Bersama.

⁶⁷ Eko Cahyono, Sulistyanto, dan Sarah Azzahwa, "Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik, dan Bentang Masalah", *Jurnal Antikorupsi Integritas*, Vol. 5 No. 2-2 (2019), hlm. 80.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Indonesia, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Bersama Menteri dan Kepala Badan tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di dalam Kawasan Hutan*, Perber No. 79, PB.3/MENHUT-11/2014, 17/PRT/M/2014, 8/SKB/X/2014, Pasal 1 angka 6, Pasal 2, dan Pasal 3.

⁷¹ *Ibid.*, Pasal 8.

⁷² Dyah Ayu Widowati, Ahmad Nashih Luthfi, dan I Gusti Nyoman Guntur, *Pengakuan dan Perlindungan Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di dalam Kawasan Hutan*, (Yogyakarta: STPN Press, 2014), hlm. 80.

koordinasi antar lembaga maupun intra lembaga.⁷³

Perber PPTKH lantas digantikan dengan Perpres No. 88 Tahun 2017. Keduakannya sebagai peraturan presiden diharapkan mempunyai daya imperatif yang lebih kuat untuk menangani persoalan lintas sektor dan dianggap membutuhkan koordinasi antar kementerian. Perpres No. 88 Tahun 2017 membagi pola penyelesaian penguasaan tanah di dalam kawasan hutan berdasarkan tahapan penunjukan kawasan hutan. Pertama, sebelum ditunjuk sebagai kawasan hutan dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan.⁷⁴ Kedua, apabila sesudah ditunjuk sebagai kawasan hutan, dilakukan dengan: mengeluarkan bidang tanah dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan

hutan; tukar menukar kawasan hutan; memberikan akses pengelolaan hutan melalui program perhutanan sosial (PS); atau melakukan pemukiman kembali (*re-settlement*).⁷⁵

Meski demikian, Perpres No. 88 Tahun 2017 ini membuat rancu definisi kawasan hutan, karena kawasan hutan didefinisikan termasuk kawasan yang “ditunjuk” sebagai kawasan hutan.⁷⁶ Bukan kawasan yang “ditetapkan” seperti sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45 Tahun 2011.⁷⁷ Opsi penyelesaian dalam Perpres No. 88 Tahun 2017 juga dikritik sejumlah organisasi non-pemerintah karena dipandang tidak selaras dengan ketentuan yang telah ada sebelumnya menyangkut pengukuhan kawasan hutan (penyelesaian hak pihak yang berkepentingan), PS, dan hutan hak.⁷⁸ Pemukiman kembali

⁷³ Mumu Muhajir, “Satu Tahun Perber 4 Menteri tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah di Dalam Kawasan Hutan: Kendala, Capaian dan Arah ke Depan”, *Policy Brief Epistema Institute*, Vol. 2, (2015), hlm. 3.

⁷⁴ Indonesia, Presiden, *Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan*, Perpres No. 88 Tahun 2017, LN No. 196 Tahun 2017, Pasal 7.

⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 8.

⁷⁶ Destara Sati, “Politik Hukum di Kawasan Hutan dan Lahan bagi Masyarakat Hukum Adat”, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 5, No. 2, (2019), hlm. 248.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Misalnya, dalam hal penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat dalam kawasan yang ditunjuk sebagai hutan konservasi. Berdasarkan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 22 Tahun 2017 tentang Peta Indikatif Perhutanan Sosial disebutkan pemanfaatan hutan adat yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat pada kawasan hutan dengan fungsi konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak juga mengakui hutan adat dapat berfungsi konservasi. Namun, opsi permukiman kembali (*re-settlement*) sebagai satu-satunya opsi PPTKH konservasi justru kontradiktif dengan ketentuan-ketentuan yang ada sebelumnya yang membolehkan pemanfaatan hutan adat oleh masyarakat hukum adat di area hutan konservasi sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Lihat Agung Wibowo, Muhammad Arman, Desi Martika Vitasari, Erasmus Cahyadi, Erwin Dwi Kristianto, Siti Chaakimah, Yustina Ambarini Murdiningrum, Malik dan Tommy Indyanto, “Dari

(*resettlement*) sebagai opsi PPTKH juga dinilai sebagai opsi yang secara sosial, ekonomi, politik tidak mudah dilakukan sekaligus berbiaya tinggi.⁷⁹ Bagi MHA misalnya, opsi permukiman kembali (*re-settlement*) dapat mengancam ikatan lahir dan batin MHA dengan tanah selaku sumber penghidupan, tempat tinggal, dan pengingat akan leluhur/pendahulunya.⁸⁰ Karena jika opsi tersebut diterapkan kepada MHA, maka berimplikasi pada keberadaan MHA di wilayah hutan konservasi yang harus dikeluarkan.⁸¹

Adapun opsi tukar menukar kawasan hutan dari praktik yang terjadi membutuhkan pendanaan dan penyediaan lahan pengganti yang tidak mudah direalisasikan, dan karenanya bisa berlangsung secara berlarut-larut.⁸² Di sisi lain, opsi pelepasan kawasan hutan yang sebagai bagian dari pelaksanaan reforma

agraria (RA) tidak dapat dilakukan pada provinsi dengan luas kawasan hutannya kurang dari 30% dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi.⁸³ Oleh sebab itu, opsi ini dinilai kurang menjanjikan bagi resolusi konflik kawasan hutan melalui RA (Tanah Objek Reforma Agraria [TORA]).⁸⁴ Di wilayah-wilayah yang memiliki luas kawasan hutan kurang dari 30% dari yang disyaratkan seperti Jawa, Lampung, dan Bali, hanya dapat dilakukan resolusi konflik dengan skema PS, namun hal itu juga terbatas untuk bentuk penguasaan berupa lahan garapan.⁸⁵ Salah satu organisasi non-pemerintah bahkan menyebut tidak terpenuhinya kecukupan luas dan tutupan kawasan hutan menutup peluang dilakukannya RA melalui pelepasan kawasan hutan di pulau Jawa.⁸⁶

Selain kritik soal kurang dapat di-

Reformasi Kembali ke Orde Baru”, *Opini Hukum*, AMAN, Epistema Institute, dan HuMa, Oktober 2017.

⁷⁹ Hariadi Kartodiharjo dalam Lusia Arumingtyas, “Presiden Teken Perpres Penyelesaian Penguasaan Tanah di Kawasan Hutan”, <https://www.mongabay.co.id/2017/09/19/presiden-teken-perpres-penyelesaian-penguasaan-tanah-di-kawasan-hutan/>, diakses tanggal 12 Februari 2021.

⁸⁰ Lihat Maria S.W. Sumardjono, “Konflik Agraria yang Tak Kunjung Usai”, *Kompas*, 23 Februari 2021.

⁸¹ Destara Sati, *Op.Cit.*, hlm. 249.

⁸² Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi, *Op.Cit.*, hlm. 101.

⁸³ Opsi pelepasan tanah dari kawasan hutan yang ditentukan harus berada dalam sumber tanah objek reforma agraria (TORA) hanya disebutkan pada opsi di provinsi yang luas kawasan hutannya lebih dari 30% dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi. Lihat Indonesia, Presiden, *Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan*, Perpres No. 88 Tahun 2017, Pasal 11 ayat 2 dan Pasal 13 ayat 2.

⁸⁴ Totok Dwi Diantoro, “Dinamika Kebijakan Resolusi Konflik Tenurial Kawasan Hutan Era Joko Widodo”, *Media of Law And Sharia*, Volume 1, Nomor 4, (2020), hlm. 262.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Konsorsium Pembaruan Agraria, *Catatan Akhir Tahun 2019 Konsorsium Pembaruan Agraria dari Aceh Sampai Papua Urgensi Penyelesaian Konflik Agraria Struktural dan Jalan Pembaruan Agraria ke Depan*, (Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2019), hlm. 53.

andalkannya opsi yang ada, pelaksanaan Perpres No. 88 Tahun 2017 menemui beberapa kendala. Misalnya, perbedaan persepsi dan kurangnya koordinasi antara institusi yang terlibat dalam PPTKH khususnya menyangkut RA dari pelepasan kawasan hutan.⁸⁷ Perbedaan persepsi terjadi dalam memaknai surat keputusan (SK) Menteri LHK mengenai peta indikatif yang pada satu sisi dinilai oleh ATR/BPN sebagai bentuk pelepasan kawasan hutan. Namun, dari sisi institusi kehutanan, khususnya di daerah, peta indikatif dinilai sebagai peta yang masih harus dilakukan pengkajian dan verifikasi lapangan.⁸⁸ Kurangnya koordinasi nampak dalam proses pelepasan dan perubahan batas kawasan hutan untuk TORA⁸⁹ di mana penggunaan peta acuan (peta indikatif) yang bertumpang tindih antara

kategori TORA dari pelepasan 20% kawasan hutan untuk perkebunan dengan kategori permukiman, fasilitas umum dan fasilitas sosial.⁹⁰ Ini berakibat pada dilakukannya inventarisasi dan verifikasi pada area-area yang sudah dialokasikan untuk dilepaskan dari statusnya sebagai kawasan hutan.⁹¹ Kritik soal mekanisme kerja PPTKH juga dikemukakan oleh organisasi non-pemerintah yang menilai penyusunan peta indikatif masih bersifat sentralistis (*top down*). Sebagai akibatnya, area-area yang disasar sangat sedikit yang beririsan dengan kebutuhan rakyat.⁹² Permukiman, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan lahan garapan justru tidak terakomodasi.⁹³ Proses yang cenderung *top down* dan kurang memeriksa kondisi di lapangan dikhawatirkan menimbulkan kekeliruan alokasi baik objek mau-

⁸⁷ M. Nazir Salim dan Westi Utami, *Reforma Agraria Menyelesaikan Mandat Konstitusi: Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria*, (Yogyakarta: STPN Press, 2019), hlm. 121.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 120.

⁸⁹ Mekanisme ini diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 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. Dalam peraturan tersebut alokasi kawasan hutan untuk TORA terbagi dalam: alokasi TORA dari 20% (dua puluh persen) pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan; hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) tidak produktif; program pemerintah untuk pencadangan sawah baru; permukiman transmigrasi beserta fasos dan fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip; permukiman, fasilitas sosial dan fasilitas umum; lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat; atau pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat (Pasal 2). Adapun mekanisme penyediaan sumber TORA dari kawasan hutan terbagi dalam: pelepasan hutan produksi terbatas yang tidak produktif diawali dengan penelitian terpadu (Pasal 3 dan Pasal 7); atau perubahan batas kawasan hutan dengan mekanisme PPTKH (Pasal 3 dan Pasal 20).

⁹⁰ M. Nazir Salim dan Westi Utami, *Op.Cit.*, hlm. 128.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Konsorsium Pembaruan Agraria, "Status Lima Tahun "Reforma Agraria", [http://kpa.or.id/media/baca/liputan%20khusus/559/Status_Lima_Tahun_\"Reforma_Agraria\"/](http://kpa.or.id/media/baca/liputan%20khusus/559/Status_Lima_Tahun_\) , diakses 12 April 2021.

⁹³ Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal. Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan 2020*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2021), hlm. 7.

Muchammad Chanif Chamdani
 Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan
 Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja

pun subjek (yang berhak).⁹⁴

B. Pasca-UUCK

Pengaturan UUCK yang mengubah beberapa ketentuan dalam UU No. 41 Tahun 1999 ditujukan guna memberikan kemudahan bagi pelaku usaha investor bidang kehutanan.⁹⁵ Oleh sebab itu, hambatan-hambatan dalam berusaha maupun berinvestasi di sektor kehutanan berusaha dikurangi. Di antara persoalan yang disinggung dalam naskah akade-

mik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (RUUCK) ialah mengenai kepastian dan kesesuaian perencanaan dan pemanfaatan ruang serta kemudahan perolehan lahan.⁹⁶ Guna mempermudah perolehan lahan ketentuan mengenai batas minimal 30% kawasan hutan yang harus dipertahankan dari luas daerah aliran sungai (DAS) atau pulau perlu diubah.⁹⁷ Adapun perubahan ketentuan-ketentuan UU No. 41 Tahun 1999 oleh UUCK sebagai berikut:

Tabel 3. Perubahan UU No. 41 Tahun 1999 oleh UUCK

No.	Aspek	Pokok-Pokok Perubahan
1.	Pengukuhan kawasan hutan	Pemanfaatan teknologi informasi dan koordinat geografis atau satelit dan percepatan pengukuhan kawasan hutan pada daerah yang strategis. ⁹⁸
2.	Kecukupan luas dan penutupan hutan yang harus dipertahankan	Pemerintah pusat mengatur luas kawasan yang harus dipertahankan sesuai dengan kondisi fisik dan geografis daerah aliran sungai dan/atau pulau (tidak dicantumkan batas minimum kawasan hutan sebesar 30% dari luas DAS dan/atau pulau). ⁹⁹

⁹⁴ Terdapat kritik KPA terhadap salah seorang organisasi kemasyarakatan yang mendapatkan alokasi lahan seluas kurang lebih 19.000 Ha. Padahal lahan tersebut merupakan lahan garapan warga masyarakat. Adapun ormas yang diberitakan menerima alokasi lahan tersebut mengemukakan telah melakukan upaya permohonan pelepasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) sesuai Peraturan Menteri LHK tentang Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber TORA. Selengkapnya lihat Konsorsium Pembaruan Agraria, "Status Lima ...", *Loc. cit.*; Konsorsium Pembaruan Agraria, "Respon KPA Atas Pemberian Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk PP Pemuda Muhammadiyah", http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/227/Respon_KPA_Atas_Pemberian_Tanah_Objek_Reforma_Agraria_TORA_untuk_PP_Pemuda_Muhammadiyah/ diakses tanggal 12 April 2021; dan Ardiansyah Fadli dan Hilda B. Alexander, "Dituding sebagai Penumpang Gelap Reforma Agraria, Ini Tanggapan PP Pemuda Muhammadiyah", <https://www.kompas.com/properti/read/2021/03/25/190000421/dituding-sebagai-penumpang-gelap-reforma-agraria-ini-tanggapan-pp?page=all>, diakses 12 April 2021.

⁹⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, *Op. cit.*, Pasal 35.

⁹⁶ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, "Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja", <https://uu-ciptakerja.go.id/wp-content/uploads/2020/11/Naskah-Akademis-RUU-tentang-Cipta-Kerja.pdf>, diakses 14 April 2021, hlm. 147.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 189.

⁹⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, *Op.Cit.*, Pasal 36 angka 1.

⁹⁹ *Ibid.*, Pasal 36 angka 2.

3.	Perhutanan sosial	Pengaturan PS sebagai pemanfaatan hutan lindung atau produksi yang dapat diberikan kepada: perseorangan; kelompok tani hutan; dan koperasi. ¹⁰⁰
----	-------------------	--

Aspek-aspek perubahan tersebut ditindaklanjuti dalam beberapa peraturan pemerintah, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan (PP No. 23 Tahun 2021) dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah (PP No. 43 Tahun 2021).

1. Pengaturan PP No. 23 Tahun 2021

Pengaturan pengukuhan kawasan hutan dalam PP No. 23 Tahun 2021 antara lain mencakup pemanfaatan teknologi pengindraan jauh dan peta digital¹⁰¹ serta percepatan pengukuhan kawasan hutan pada daerah strategis yang mencakup: program strategis nasional; kegiatan pemulihan ekonomi nasional; kegiatan pengadaan ketahanan pangan (*food estate*) dan energi; pengadaan TORA; hutan adat; kegiatan rehabilitasi kawasan hutan pada DAS yang memberikan perlindungan;

dan pada wilayah yang berdekatan dengan permukiman padat penduduk dan berpotensi tinggi terjadi perambahan kawasan hutan.¹⁰²

PP No. 23 Tahun 2021 membagi penunjukan kawasan hutan yang merupakan tahap awal pengukuhan kawasan hutan mencakup wilayah provinsi atau secara parsial.¹⁰³ Penunjukan kawasan hutan wilayah provinsi dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah provinsi.¹⁰⁴ Adapun penunjukan wilayah tertentu secara parsial menjadi kawasan hutan dapat dilakukan sepanjang berdasarkan usulan atau rekomendasi gubernur dan secara teknis dapat dijadikan hutan.¹⁰⁵ Berdasarkan penunjukan kawasan hutan, dilakukan penataan batas kawasan hutan.¹⁰⁶ Di mana dalam rangkaian penataan batas dilakukan inventarisasi dan penyelesaian hak-hak pihak ketiga yang berada di sepanjang trayek batas kawasan hutan.¹⁰⁷

¹⁰⁰ *Ibid.*, Pasal 36 angka 8.

¹⁰¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, PP No. 23 Tahun 2021, LN No. 33 Tahun 2021. TLN No. 6635, Pasal 16 ayat 3.

¹⁰² *Ibid.*, Pasal 16 ayat 4.

¹⁰³ *Ibid.*, Pasal 18 ayat 1.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Pasal 18 ayat 2.

¹⁰⁵ *Ibid.*, Pasal 18 ayat 3.

¹⁰⁶ *Ibid.*, Pasal 19 ayat 1.

¹⁰⁷ *Ibid.*, Pasal 19 ayat 2 huruf d.

Muchammad Chanif Chamdani
Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan
Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja

Penyelesaian hak-hak atau penguasaan pihak yang berkepentingan dalam proses pengukuhan kawasan hutan dibedakan menurut pihak yang menguasai bidang tanah yakni, perseorangan, instansi, dan/atau badan sosial/keagamaan.¹⁰⁸ Adapun kriteria penguasaan bidang tanah adalah sebagai berikut: dilakukan sebelum berlakunya UUCK; dikuasai paling singkat 5 tahun secara terus menerus; dikuasai oleh perseorangan dengan luasan paling banyak 5 Ha; bidang tanah telah dikuasai secara fisik dengan iktikad baik secara terbuka; dan bidang tanah yang tidak bersengketa.¹⁰⁹ Lebih lanjut, alternatif PPTKH dalam PP No. 23 Tahun 2021 dilakukan melalui kegiatan pengadaan TORA; pengelolaan PS; perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan; dan/atau penggunaan kawasan hutan.¹¹⁰

PP No. 23 Tahun 2021 juga mengatur kecukupan luas dan tutupan kawasan hutan yang dipertahankan dengan mempertimbangkan faktor biogeofisik; faktor daya dukung dan daya tampung lingkungan; karakteristik DAS; dan keanekaragaman flora dan fauna.¹¹¹ Ketentuan tersebut sekaligus memperbarui ketentuan batas maksimal 30% persen kawasan hutan yang harus dipertahankan dari luas DAS atau pulau yang sering dianggap menghambat perolehan lahan untuk investasi.¹¹² Meski demikian, kecukupan luas dan tutupan hutan masih menjadi bahan pertimbangan dalam opsi PPTKH yang diatur dalam rangkaian tahapan pengukuhan kawasan hutan pada PP ini.

Berkaitan dengan PS, PP No. 23 Tahun 2021 mengatur macam pengelolaan PS, yakni hutan desa; hutan kemasyarakatan; hutan tanaman rakyat (htr); hutan adat; dan kemitraan kehutanan.¹¹³ Adapun pola PS berdasarkan fungsi hutan sebagai berikut:¹¹⁴

¹⁰⁸ *Ibid.*, Pasal 24 ayat 2.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 24 ayat 1.

¹¹⁰ *Ibid.*, Pasal 23.

¹¹¹ *Ibid.*, Pasal 41 ayat 2.

¹¹² *Ibid.*, Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan Bab I Umum Nomor 1 huruf a.

¹¹³ *Ibid.*, Pasal 204 ayat 1.

¹¹⁴ *Ibid.*, Pasal 204 ayat 2, ayat 3, dan ayat 4.

Tabel 4. Pola Perhutanan Sosial berdasarkan Fungsi Hutan

No.	Fungsi Hutan	Pola Perhutanan Sosial
1.	Hutan konservasi	kemitraan kehutanan (kemitraan konservasi)
2.	Hutan lindung	hutan desa, hutan kemasyarakatan, dan/atau kemitraan kehutanan.
3.	Hutan produksi	hutan desa, hutan kemasyarakatan, htr, dan/atau kemitraan kehutanan

Kegiatan pengelolaan PS meliputi: penataan areal dan penyusunan rencana; pengembangan usaha; penanganan konflik tenurial; pendampingan; dan kemitraan lingkungan.¹¹⁵ Dan macam bentuk pemanfaatan hutan pada pengelolaan PS, meliputi: pemanfaatan kawasan; pemanfaatan jasa lingkungan; pemanfaatan

hasil hutan kayu dan/atau pemungutan hasil hutan kayu; dan pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dan/atau pemungutan hasil hutan bukan kayu.¹¹⁶

Adapun perbandingan pola PPTKH dalam PP No. 23 Tahun 2021 dan Perpres No. 88 Tahun 2017 dapat dicermati dalam tabel berikut:

Tabel 5. Perbandingan Pola Penyelesaian Penguasaan dalam Kawasan Hutan antara Perpres 88 Tahun 2017 dan PP 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan (khusus penguasaan oleh perorangan dan badan sosial/keagamaan)

Kriteria				PP 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan	Perpres 88 Tahun 2017 tentang PPTKH				
Tahapan	Kecukupan luas dan tutupan hutan	Pola penggunaan atau pemanfaatan tanah	Pemenuhan kriteria	Fungsi Hutan					
				Hutan Konservasi (HK)	Hutan Lindung (HL)	Hutan Produksi (HP)	Hutan Konservasi (HK)	Hutan Lindung (HL)	Hutan Produksi (HP)
sebelum ditunjuk				PB ¹¹⁷					

¹¹⁵ *Ibid.*, Pasal 206 ayat 1.

¹¹⁶ *Ibid.*, Pasal 206 ayat 3.

¹¹⁷ Indonesia, Presiden, *Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan*, Perpres No. 88 Tahun 2017, *Op.Cit.*, Pasal 7 dan Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, PP No. 23 Tahun 2021, *Op.Cit.*, Pasal 25.

Muchammad Chanif Chamdani
 Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan
 Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja

Tahapan	Kecukupan luas dan tutupan hutan	Pola penggunaan atau pemanfaatan tanah	Pemenuhan kriteria	Fungsi Hutan						
				Hutan Konservasi (HK)	Hutan Lindung (HL)	Hutan Produksi (HP)	Hutan Konservasi (HK)	Hutan Lindung (HL)	Hutan Produksi (HP)	
sesudah ditunjuk	kurang dari	pemukiman, fasilitas umum (fasum) dan/ atau fasilitas sosial (fasos), bangunan terpisah	memenuhi kriteria HL	KK ¹¹⁸	PG ¹¹⁹	PL atau PG ¹²⁰	R ¹²¹	R ¹²²	R atau TK ¹²³	
			tidak memenuhi kriteria HL					PG & FP ¹²⁴		TK ¹²⁵
		lahan garapan	dikuasai kurang dari 20 tahun		PS ¹²⁶	PS ¹²⁷		PS ¹²⁸		PS ¹²⁹
			dikuasai lebih dari 20 tahun							

¹¹⁸ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan, PP No. 23 Tahun 2021, *Op.Cit.*, Pasal 28 huruf a.

¹¹⁹ *Ibid.*, Pasal 28 huruf b angka 2 huruf a.

¹²⁰ *Ibid.*, Pasal 28 huruf c angka 2 huruf a.

¹²¹ Indonesia, Presiden, Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Perpres No. 88 Tahun 2017, *Op.Cit.*, Pasal 9 ayat 1.

¹²² *Ibid.*, Pasal 10 huruf a.

¹²³ *Ibid.*, Pasal 12 huruf a.

¹²⁴ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan, PP No. 23 Tahun 2021, *Op. cit.*, Pasal 28 huruf b angka 2 huruf b).

¹²⁵ Indonesia, Presiden, Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Perpres No. 88 Tahun 2017, *Op.Cit.*, Pasal 10 huruf b.

¹²⁶ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan, PP No. 23 Tahun 2021, *Op. cit.*, Pasal 28 huruf b angka 2 huruf c). Apabila memenuhi fungsi hutan lindung.

¹²⁷ *Ibid.*, Pasal 28 huruf c angka 2 huruf b.

¹²⁸ Indonesia, Presiden, Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Perpres No. 88 Tahun 2017, *Op.Cit.*, Pasal 10 huruf c.

¹²⁹ *Ibid.*, Pasal 12 huruf b.

sesudah ditunjuk	lebih dari	pemukiman, fasilitas umum (fasum) dan/ atau fasilitas sosial (fasos), bangunan terpisah	me- penuhi kriteria HL	PG ¹³⁰	PB ¹³¹	R ¹³²	PB ¹³³
			tidak me- penuhi kriteria HL	PB ¹³⁴	PB ¹³⁵		
		lahan garapan	dikuasai kurang dari 20 tahun	PS ¹³⁶	PS ¹³⁷	PS ¹³⁸	PS ¹³⁹
			dikuasai lebih dari 20 tahun	PB ¹⁴⁰	PB ¹⁴¹	PB ¹⁴²	PB ¹⁴³

Keterangan:

- PB = mengeluarkan bidang tanah melalui perubahan batas kawasan hutan
- FP = perubahan fungsi kawasan dan perubahan peruntukan kawasan hutan
- R = pemukiman kembali (*resettlement*)
- TK= tukar menukar kawasan hutan
- PL= pelepasan kawasan hutan
- PG= persetujuan penggunaan kawasan hutan
- PS = persetujuan perhutanan sosial
- KK = kemitraan konservasi

¹³⁰ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan, PP No. 23 Tahun 2021, *Op. cit.*, Pasal 28 huruf b angka 1 huruf a.

¹³¹ *Ibid.*, Pasal 28 huruf c angka 1 huruf a.

¹³² Indonesia, Presiden, Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Perpres No. 88 Tahun 2017, *Op.Cit.*, Pasal 11 ayat (1) huruf a.

¹³³ *Ibid.*, Pasal 13 ayat (1) huruf a.

¹³⁴ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan, PP No. 23 Tahun 2021, *Op.Cit.*, Pasal 28 huruf b angka 1 huruf b.

¹³⁵ Indonesia, Presiden, Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Perpres No. 88 Tahun 2017, *Op.Cit.*, Pasal 11 ayat 1 huruf b.

¹³⁶ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan, PP No. 23 Tahun 2021, *Op. cit.*, Pasal 28 huruf b angka 1 huruf d).

¹³⁷ *Ibid.*, Pasal 28 huruf c angka 1 huruf c.

¹³⁸ Indonesia, Presiden, Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Perpres No. 88 Tahun 2017, *Op. cit.*, Pasal 11 ayat 1 huruf d.

¹³⁹ *Ibid.*, Pasal 13 ayat 1 huruf c.

¹⁴⁰ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan, PP No. 23 Tahun 2021, *Op. cit.*, Pasal 28 huruf b angka 1 huruf c). Baik memenuhi atau tidak memenuhi kriteria Hutan Lindung.

¹⁴¹ *Ibid.*, Pasal 28 huruf c angka 1 huruf b.

¹⁴² Indonesia, Presiden, Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Perpres No. 88 Tahun 2017, *Op.Cit.*, Pasal 13 ayat 1 huruf b.

¹⁴³ *Ibid.*, Pasal 11 ayat 1 huruf b.

2. Pengaturan PP No. 43 Tahun 2021

PP No. 43 Tahun 2021 membagi mekanisme penyelesaian berdasarkan legalitas penguasaan atau penerbitan hak atas tanah, yakni keterlanjuran dan pelanggaran, ke dalam tiga opsi. Pertama, jika terdapat hak atas tanah karena penyelesaian keterlanjuran di dalam kawasan hutan dan sebelum ditunjuknya atau ditetapkannya kawasan tersebut sebagai kawasan hutan, maka dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah dari kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan. Kedua, jika terdapat penguasaan berupa pemukiman, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan garapan, kebun rakyat, lahan transmigrasi, hutan adat, atau tanah ulayat sesuai dengan syarat yang ditetapkan maka akan diselesaikan oleh KLHK sesuai peraturan yang berlaku.¹⁴⁴ Ketiga, jika terdapat hak atas tanah karena pelanggaran maka akan dikenakan sanksi administratif.¹⁴⁵ Namun, penerbitan sanksi administratif ini dicekualikan terhadap kegiatan masyarakat di dalam kawasan hutan yang memenuhi syarat tertentu.¹⁴⁶ Adapun penyelesaian

penguasaan tanah di kawasan hutan dalam PP No. 43 Tahun 2021 tidak diatur secara khusus, melainkan hanya merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴⁷

IV. Analisis dan Proyeksi Keberlanjutan PPTKH dalam Pengaturan UUCK dan Peraturan Turunannya

A. Aspek Pengukuhan Kawasan Hutan

Berdasarkan uraian pengaturan pengukuhan kawasan hutan dalam PP No. 23 Tahun 2021, prioritas percepatan pengukuhan kawasan hutan pada area TORA dan yang berada sekitar hutan/rawan perambahan patut diapresiasi. Jika dibandingkan dengan PP No. 44 Tahun 2004,¹⁴⁸ pengaturan dan alternatif penyelesaian klaim dan hak pihak yang berkepentingan dalam PP No. 23 Tahun 2021 lebih jelas dan tegas baik dari sisi kriteria, subjek sasaran, objek yang diselesaikan, dan opsi-opsi penyelesaian. Meski demikian, opsi penyelesaian klaim dan hak pihak yang berkepentingan dalam PP No. 23 Tahun 2021 melalui RA, baik melalui perubahan batas atau pelepasan kawasan

¹⁴⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah*, PP No. 43 Tahun 2021, LN No. 53 Tahun 2021. TLN No. 6655, Pasal 11 ayat 2 dan 3.

¹⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 13.

¹⁴⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penerbitan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan*, PP No. 24 Tahun 2021, LN No. 34 Tahun 2021. TLN. No. 6636, Pasal 41.

¹⁴⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah*, PP No. 43 Tahun 2021, *Op.Cit.*, Pasal 11 ayat 3.

¹⁴⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perencanaan Hutan*, PP No. 44 Tahun 2004, *Op. cit.*, Pasal 20 ayat 4.

hutan membutuhkan koordinasi dan tindak lanjut dari institusi lain. Fungsi koordinasi dan sinergi antar-institusi menjadi penting supaya proses PPTKH dapat berlangsung dengan baik dan tepat sasaran.

Timbulnya konflik akibat proses penunjukan kawasan hutan juga dapat diminimalisasi atau dicegah, manakala dalam proses penentuan kawasan hutan tersebut didahului dengan pemeriksaan lapangan. Namun, proses penunjukan kawasan hutan yang diatur dalam PP No. 23 Tahun 2021 hanya mempertimbangkan dua hal, yakni RTRWP dan penilaian teknis atas area yang bersangkutan dapat dijadikan kawasan hutan.¹⁴⁹ Jika merujuk pada peraturan sebelumnya, penilaian teknis bahwa suatu area dapat dijadikan sebagai kawasan hutan tidak dijelaskan secara detail pada regulasi-regulasi sebelumnya,¹⁵⁰ yakni apakah di dalamnya memeriksa realita pola penguasaan, penggunaan, maupun pemanfaatan tanah pada area yang disasar sebagai kawasan hutan.

Terjadinya tumpang tindih klaim ka-

¹⁴⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, PP No. 23 Tahun 2021, *Op.cit.*, Pasal 18 ayat 2 dan 3.

¹⁵⁰ Indonesia, Menteri Kehutanan, *Peraturan Menteri Kehutanan tentang Pengukuhan Kawasan Hutan*, Permenhut No. P.44/Menhut-II/2012, *Op.Cit.*, Pasal 8 ayat 1.

¹⁵¹ LPRA merupakan usulan lokasi RA yang diinisiasi oleh organisasi nonpemerintah yakni KPA yang juga menjadi konsep tanding sekaligus cara strategis petani, masyarakat adat, nelayan, perempuan dan masyarakat miskin lainnya untuk mengkritisi pelaksanaan Reforma Agraria khususnya penentuan TORA yang ditentukan sepihak (*top-down*). Lihat Mongabay, "Data Usulan LPRA", <https://www.mongabay.co.id/wp-content/uploads/2019/01/Data-Usulan-LPRA.pdf>, diakses 14 April 2021.

¹⁵² Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, PP No. 23 Tahun 2021, *Op.Cit.*, Pasal 26 ayat 2.

wasan hutan dan area kelola/permukiman masyarakat, dalam rezim pengaturan baru ini, bisa diantisipasi jika terdapat integrasi proses pengukuhan kawasan hutan dengan hasil-hasil kerja dari proses inventarisasi dan verifikasi dalam Perpres No. 88 Tahun 2017 yang menerima permohonan hak maupun klaim masyarakat dalam kawasan hutan. Prosedur PPTKH yang diatur dalam Perpres No. 88 Tahun 2017 membuka peluang atas usulan masyarakat dan organisasi non-pemerintah, misalnya Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA)¹⁵¹ dari pelepasan kawasan hutan, yang bisa menjadi bahan pertimbangan dalam penentuan kawasan hutan negara.

B. Aspek Opsi PPTKH dan Kecukupan Luas dan Tutupan Kawasan Hutan

Ditinjau dari pola penyelesaian hak atau klaim pihak yang berkepentingan, PP No. 23 Tahun 2021 mengatur beberapa opsi, yakni:¹⁵²

Muchammad Chanif Chamdani
Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan
Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja

- a. pengeluaran bidang tanah dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan;
- b. pelepasan melalui perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan;
- c. memberikan akses pengelolaan hutan melalui program PS; atau
- d. penggunaan kawasan hutan.

Dibandingkan dengan pola PPTKH dalam Perpres No. 88 Tahun 2017, pola penyelesaian dalam PP No. 23 Tahun 2021 tidak mengatur opsi pemukiman kembali (*resettlement*) atau tukar menukar kawasan hutan yang berbiaya tinggi dan seringkali memakan waktu lama.

Dalam Perpres No. 88 Tahun 2017, pola penyelesaian berupa perubahan batas dan pelepasan dari kawasan hutan sebelumnya hanya dapat ditempuh apabila luas kawasan hutan yang harus dipertahankan di atas 30% dari luas DAS, pulau, dan/atau provinsi.¹⁵³ Tetapi dalam PP No. 23 Tahun 2021, opsi-opsi tersebut dapat ditempuh meski pada area dengan kecukupan luas dan tutupan hutan kurang dari yang disyaratkan, namun terbatas pada kawasan hutan lindung yang

tidak lagi memenuhi kriteria sebagai hutan lindung¹⁵⁴ atau kawasan hutan produksi.¹⁵⁵ Karenanya pengaturan tersebut dapat dikatakan membuka peluang lebih besar bagi PPTKH berupa permukiman, fasilitas umum, fasilitas sosial, atau bangunan-bangunan yang sebelumnya mengalami kebuntuan karena opsi yang ditawarkan terhalang ketentuan luas minimal kawasan hutan yang harus dipertahankan.

Persetujuan penggunaan kawasan hutan menjadi salah satu pola penyelesaian pada penguasaan tanah berupa permukiman, fasilitas umum dan/atau fasilitas sosial dan bangunan, terutama di kawasan hutan lindung.¹⁵⁶ Persetujuan penggunaan kawasan hutan ditujukan sebagai dasar bagi pelaksanaan kegiatan di luar bidang kehutanan pada kawasan hutan.¹⁵⁷ Namun, ketentuan persetujuan penggunaan kawasan hutan sebagai pola PPTKH berpotensi memuat beberapa hal yang kontradiktif. Kepentingan pembangunan di luar bidang kehutanan yang dicakup dalam persetujuan penggunaan kawasan hutan tidak mencakup permukiman.¹⁵⁸ Selain itu, persetujuan penggunaan kawasan hutan ini hanya berlaku

¹⁵³ Indonesia, Presiden, *Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan*, Perpres No. 88 Tahun 2017, *Op.Cit.*, Pasal 8 ayat 2.

¹⁵⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, PP No. 23 Tahun 2021, *Op.cit.*, Pasal 28 huruf b angka 2 huruf b.

¹⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 28 huruf c angka 2 huruf a.

¹⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 28 huruf b angka 1 huruf a dan angka 2 huruf a.

¹⁵⁷ *Ibid.*, Pasal 1 angka 32.

¹⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 91 ayat 2.

sebagai persetujuan pemanfaatan kayu dan pemasukan serta penggunaan peralatan, tetapi tidak mengatur persetujuan pemanfaatan kawasan.¹⁵⁹ Di lain sisi, PP No. 23 Tahun 2021 membuka peluang persetujuan penggunaan kawasan hutan diterbitkan atas kegiatan di luar bidang kehutanan, termasuk permukiman, setelah dipenuhinya sanksi administratif.¹⁶⁰

Selain dua tipe pola yang telah disebut di atas, PP No. 23 Tahun 2021 mengatur pola penyelesaian PS khususnya untuk penguasaan tanah berupa lahan garapan. Konsep PS lahir dari kritik atas pengelolaan hutan yang dipandang tidak berkontribusi dalam pemerataan pendapatan dan di saat yang sama tidak mampu menjaga kelestarian SDH.¹⁶¹ PS digagas supaya dapat memberikan akses lahan bagi sejumlah besar petani tak bertanah, meningkatkan kesempatan perkembangan ekonomi, sekaligus mendukung kelestarian hutan melalui pengelolaan hutan yang efektif oleh masyarakat.¹⁶²

Namun, dalam implementasi PS terdapat kemungkinan kendala yang perlu dian-

tisipasi. Meski pada satu sisi, PS memberikan legalitas bagi pengelolaan lahan. Di sisi lain PS dinilai mengurangi hak maupun kewenangan masyarakat dalam pengelolaan SDH yang telah berlangsung. Misalnya, dalam kasus perluasan kawasan hutan di Bulukumba, Sulawesi Selatan, di mana opsi PS yang ditawarkan tidak membolehkan masyarakat memanen produk kayu.¹⁶³ Hal ini kurang diminati masyarakat karena dianggap merenggut hak mereka untuk menggunakan lahan yang telah dilakukan turun-temurun sejak leluhur mereka. Mereka juga mengajukan klaim bukti pembayaran pajak atas lahan-lahan yang dikelola.¹⁶⁴ Selain itu, kewajiban reforestasi dan pungutan (baik pajak tanah maupun pajak atas hasil panen) dinilai membebani petani. Sehingga, mereka enggan untuk mengajukan permohonan PS.¹⁶⁵ Resistensi masyarakat; baik penolakan, keengganan, maupun perlawanan; muncul sebagai respons atas dominasi otoritas negara yang membatasi gerak dan perkembangan masyarakat sekitar hutan.¹⁶⁶

Lebih khusus, kemitraan konservasi (KK) menjadi satu-satunya opsi PPTKH

¹⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 94 ayat 2.

¹⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 95.

¹⁶¹ M. R. Fisher, *et. al.*, "Assessing the new social forestry project in Indonesia: recognition, livelihood and conservation?", *International Forestry Review*, Vol. 20(3), 2018, hlm. 348.

¹⁶² *Ibid.*, hlm. 347.

¹⁶³ M.R. Fisher, *Op.Cit.*, hlm. 353.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 358.

¹⁶⁵ Arsad Ragandhi, Agus Heruanto Hadna, Setiadi Setiadi, dan Ahmad Maryudi, "Why do greater forest tenure rights not enthuse local communities? An early observation on the new community forestry scheme in state forests in Indonesia", *Forest and Society*, Vol. 5 No.1, (April 2021), hlm. 162.

¹⁶⁶ Slamet Edi Sumanto, *Op.Cit.*, hlm. 16.

di kawasan hutan konservasi berdasarkan PP No. 23 Tahun 2021. Dalam PP tersebut disebutkan bahwa bentuk pemanfaatan PS secara umum dapat berupa pemanfaatan kawasan; pemanfaatan jasa lingkungan; pemanfaatan dan/atau pemungutan hasil hutan kayu atau hasil hutan bukan kayu.¹⁶⁷ Namun, pengaturan mengenai bentuk pemanfaatan yang diizinkan dalam kemitraan kehutanan, termasuk KK, tidak diuraikan lebih lanjut. PP No. 23 Tahun 2021 mengatur bahwa kemitraan kehutanan dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pemegang pengelolaan oleh badan usaha milik negara bidang kehutanan atau pemegang perizinan berusaha pemanfaatan hutan dengan masyarakat setempat.¹⁶⁸

Apabila merujuk pada pedoman teknis mengenai KK yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya UUCK, yang dimaksud dengan KK ialah kerja sama antara unit pengelola atau pemegang izin kawasan konservasi dalam rangka pemberdayaan masyarakat atau pemulihan ekosistem.¹⁶⁹ KK dalam rangka pemberdayaan

masyarakat mencakup pemberian akses dan kerja sama pemegang izin dengan masyarakat,¹⁷⁰ yang meliputi kegiatan pemungutan hasil hutan bukan kayu, budidaya tradisional, perburuan tradisional, pemanfaatan tradisional sumber daya perairan, dan wisata alam terbatas.¹⁷¹ Permasalahan terjadi ketika terdapat tumpang tindih penguasaan tanah kawasan hutan antara kawasan pemukiman dengan area perluasan kawasan konservasi, misalnya di Taman Nasional Halimun Salak.¹⁷² Bentuk penguasaan berupa permukiman tidaklah diatur sebagai cakupan dari KK. Oleh sebab itu, pola PPTKH KK untuk menyelesaikan penguasaan berupa permukiman masih dipertanyakan kejelasan alas haknya.

C. Proyeksi Keberlanjutan PPTKH dalam Pengaturan Baru

Terdapat beberapa hal yang perlu dicermati terkait pelaksanaan pembaruan pengaturan kehutanan dalam UUCK dan peraturan turunannya, khususnya PP No. 23 Tahun 2021. Pertama, menge-

¹⁶⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, PP No. 23 Tahun 2021, *Op.Cit.*, Pasal 206 ayat 3.

¹⁶⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, PP No. 23 Tahun 2021, *Op.Cit.*, Pasal 244 ayat 2.

¹⁶⁹ Indonesia. Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem. *Peraturan Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Nomor tentang Petunjuk Teknis Kemitraan Konservasi Pada Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam*, Perdirjen P.6/KSDAE/SET/Kum.1/6/2018, Pasal 1 angka 13.

¹⁷⁰ *Ibid.*, Pasal 4 ayat 1.

¹⁷¹ *Ibid.*, Pasal 4 ayat 2.

¹⁷² Lihat Sapto Aji Prabowo, Sambas Basuni, dan Didik Suharjo, "Konflik Tanpa Henti: Pemukiman dalam Kawasan Taman Nasional Halimun Salak", *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 16,3, (2010), hlm. 140.

nai keselarasan dengan pengaturan dan mekanisme yang telah ada dan berjalan. Mekanisme penyelesaian permasalahan hak dan klaim pihak yang berkepentingan dalam kawasan hutan yang diatur PP No. 23 Tahun 2021 tidak menghapuskan mekanisme PPTKH dalam Perpres No. 88 Tahun 2017, dikarenakan Perpres tersebut tidak dicabut oleh PP No. 23 Tahun 2021.¹⁷³ Meski demikian, terdapat perbedaan dari segi mekanisme kerja dan opsi yang ditawarkan untuk kategori penguasaan yang sama.

Mekanisme penyelesaian hak dan klaim pihak yang berkepentingan dalam kawasan hutan yang diatur PP No. 23 Tahun 2021 merupakan bagian integral dari tahapan pengukuhan kawasan hutan yang dijalankan oleh pemerintah (cenderung *top-down*).¹⁷⁴ Adapun PPTKH yang diatur dalam Perpres No. 88 Tahun 2017 mempunyai mekanisme kerja dengan menerima permohonan masyarakat dan melakukan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dilakukan oleh suatu tim (cenderung *bottom-up*).¹⁷⁵ Perbedaan pola PPTKH terlihat pada kawasan hutan konservasi (Lihat Tabel 3), Perpres No. 88 Tahun 2017 mengatur pola permukiman

kembali (*resettlement*), sedangkan PP No. 23 Tahun 2021 mengatur pola KK. Oleh sebab itu, penyesuaian mekanisme maupun pola PPTKH penting dilakukan supaya terdapat kepastian hukum dalam pelaksanaannya.

Kedua, menyangkut koordinasi, sinergi, dan kemauan politik antar lembaga. Dalam pencermatan yang telah diuraikan sebelumnya, kurangnya koordinasi dan keterpaduan data menjadi kendala dalam pelaksanaan PPTKH. Koordinasi dan sinergi diperlukan bukan hanya dalam pelaksanaan PPTKH, tetapi juga untuk menindaklanjuti rekomendasi PPTKH. Pelepasan kawasan hutan membutuhkan komitmen dan kemauan politik dari otoritas yang berwenang. Pelepasan kawasan hutan untuk diberikan legalitas hak atas tanahnya, serta pemberian akses terhadap SDH (RA/PS) bagi masyarakat yang perlu dan berhak masih membutuhkan kebijakan tindak lanjut seperti asistensi sosial-ekonomi.¹⁷⁶

¹⁷³ Lihat ketentuan peralihan dalam Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, PP No. 23 Tahun 2021, *Op.Cit.*, Pasal 300 dan Pasal 301.

¹⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 14.

¹⁷⁵ Lihat Indonesia, Presiden, *Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan*, Perpres No. 88 Tahun 2017, *Op.Cit.*, Pasal 20 dan Pasal 21.

¹⁷⁶ Motoe Miyamoto, *Op.Cit.*, hlm. 5.

V. Penutup

Masalah penguasaan tanah dalam kawasan hutan bisa terjadi karena kebijakan penguasaan hutan yang mengklaim hutan, sehingga menyebabkan eksklusi masyarakat dan konflik akses atas SDH. Upaya-upaya penyelesaian yang telah diatur sebelum UUCK banyak menemui hambatan dalam pelaksanaan, misalnya terhambat oleh ketentuan lain atau kurangnya keterpaduan data dan koordinasi. Perubahan yang dibawa UUCK dan peraturan turunannya dapat dikatakan membuka peluang PPTKH yang lebih besar karena membuka kebuntuan opsi penyelesaian dari regulasi sebelumnya. Namun, sejumlah pertanyaan masih tersisa dalam proyeksi keberlanjutan aturan baru ini. Adapun beberapa hal yang patut dipertanyakan yakni mengenai koherensi aturan yang disusun, penyelarasan dengan mekanisme PPTKH yang telah ada, masalah koordinasi dan keterpaduan data, serta kemauan politik (*political will*) untuk menindaklanjuti rekomendasi PPTKH.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan*. LN No. 8 Tahun 1967. TLN No. 2823.
- _____. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang*. LN No. 115 Tahun 1992. TLN No. 3501.
- _____. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*. LN No. 167 Tahun 1999. TLN No. 3888.
- _____. *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan*. LN No. 130 Tahun 2013. TLN No. 5432.
- _____. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. LN No. 245 Tahun 2020. TLN No. 6573.
- _____. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Kehutanan*. LN No. 50 Tahun 1970. TLN No. 2945.
- _____. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan*. LN No. 46 Tahun 2004. TLN No. 4452.
- _____. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan*. LN No. 33 Tahun 2021. TLN No. 6635.
- _____. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan*. LN No. 34 Tahun 2021. TLN. No. 6636.
- _____. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah*. LN No. 53 Tahun 2021. TLN No. 6655.
- _____. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan*. LN No. 196 Tahun 2017.
- _____. *Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan*.
- _____. Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional. *Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 79, PB.3/MENHUT-11/2014, 17/PRT/M/2014, 8/SKB/X/2014 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di dalam Kawasan Hutan*. BN No. 1719 Tahun 2014.
- _____. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 Tentang Tata Cara Pele-*

Muchammad Chanif Chamdani
Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan
Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja

- pasan Kawasan Hutan Dan Perubahan Batas Kawasan Hutan Untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria*. BN No. 738 Tahun 2018.
- _____. Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem. *Peraturan Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Nomor P.6/KSDAE/SET/Kum.1/6/2018 tentang Petunjuk Teknis Kemitraan Konservasi Pada Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam*.
- _____. Menteri Kehutanan. *Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor 399/Kpts-II/1990 Tentang Pedoman Pengukuhan Hutan*.
- Putusan Pengadilan**
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 3225/K/PID.SUS/2018.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 2352/K/PID.SUS/2018.
- Pengadilan Negeri Mataram, Putusan Nomor 31/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mtr.
- Pengadilan Negeri Mataram, Putusan Nomor 32/Pid.Sus.TPK/2017/PN.Mtr.
- Buku**
- Badan Pusat Statistik. *Analisis Rumah Tangga Sekitar Kawasan Hutan di Indonesia*. Jakarta: Badan Pusat Statistik. 2015.
- Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan. *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal*. Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan 2020. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2021.
- Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi. *Kajian Sistem Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Hutan pada Direktorat Jenderal Planologi Kementerian Kehutanan RI*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi. 2010.
- Hall, Derek, Philip Hirsch, dan Tania Murray Li. *Kuasa Eksklusi: Dilema Perantahan di Asia Tenggara*. Yogyakarta: INSIST Press. 2020.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. *The State of Indonesia's Forests 2020*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2020.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. *Catatan Akhir Tahun 2019 Konsorsium Pembaruan Agraria dari Aceh Sampai Papua Urgensi Penyelesaian Konflik Agraria Struktural dan Jalan Pembaruan Agraria ke Depan*. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria. 2019.
- _____. *Catatan Akhir Tahun 2020 Konsorsium Pembaruan Agraria Edisi Peluncuran I: Laporan Konflik Agraria di Masa Pandemi dan Krisis Ekonomi*. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria. 2020.
- Peluso, Nancy Lee. *Rich Forest, Poor People Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press. 1992.
- Safitri, Myrna A. dkk. *Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial: Pandangan*

Kelompok Masyarakat Sipil Indonesia Tentang Prinsip, Prasyarat dan Langkah Mereformasi Kebijakan Penguasaan Tanah dan Kawasan Hutan di Indonesia. Jakarta: Epistema Institute. 2011.

Salim, M. Nazir, dan Westi Utami. *Reforma Agraria Menyelesaikan Mandat Konstitusi: Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria.* Yogyakarta: STPN Press. 2019.

Subbagian Data dan Infomasi, Bagian Program dan Evaluasi, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan. *Statistik Bidang Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan Tahun 2015.* Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2016.

Sunderlin, William D., Sonya Dewi, dan Atie Puntodewo. *Poverty and forests: multi-country analysis of spatial association and proposed policy solutions.* Bogor: CIFOR. 2008.

Widowati, Dyah Ayu, Ahmad Nashih Luthfi, dan I Gusti Nyoman Guntur. *Pengakuan dan Perlindungan Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di dalam Kawasan Hutan.* Yogyakarta: STPN Press. 2014.

Wulan, Yuliana Cahya, Yurdi Yasmi, Christian Purba, dan Eva Wollenberg. *Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia 1997 - 2003.* Bogor: Center for International Forestry Research. 2004.

Artikel Jurnal/Media Massa

Cahyono, Eko, Sulistyanto, dan Sarah Azzahwa. "Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik, dan

Bentang Masalah", *Jurnal Antikorupsi Integritas*, 5 (2-2), 2020.

Diantoro, Totok Dwi. "Dinamika Kebijakan Resolusi Konflik Tenurial Kawasan Hutan Era Joko Widodo", *Media of Law And Sharia*, Volume 1, Nomor 4, 2020.

Diantoro, Totok Dwi. "Quo Vadis Hutan Jawa", *Wacana*, 25, XIII, 2011.

Fisher, Micah R., Ahmad Dhiaulhaq, Muhammad Alif K. Sahide. "The politics, economies, and ecologies of Indonesia's third generation of social forestry: An introduction to the special section", *Forest and Society*, Vol. 3(1), April 2019.

Fisher, Micah R., et. al., "Assessing the new social forestry project in Indonesia: recognition, livelihood and conservation?", *International Forestry Review*, Vol. 20(3), 2018.

Miyamoto, Motoe. "Poverty reduction saves forests sustainably: Lessons for deforestation policies", *World Development*, Vol. 127, Maret 2020.

Nurjaya, I Nyoman. "Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia", *Jurisprudence*, Vol. 2, No. 1, Maret 2005.

Peluso, Nancy Lee dan Peter Vandergeest. "Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand", *The Journal of Asian Studies*, 60(3), 2001.

Prabowo, Sapto Aji, Sambas Basuni, dan Didik Suharjito. "Konflik Tanpa Henti: Pemukiman dalam Kawasan Taman Nasional Halimun Salak", *Jurnal*

- Manajemen Hutan Tropika*, 16(3), 2010.
- Ragandhi, Arsad, Agus Heruanto Hadna, Setiadi Setiadi, dan Ahmad Maryudi. "Why do greater forest tenure rights not enthuse local communities? An early observation on the new community forestry scheme in state forests in Indonesia", *Forest and Society*, Vol. 5(1), April 2021.
- Ribot, Jesse dan Nancy Lee Peluso. "A Theory of Access", *Rural Sociology*, 68(2), 2003.
- Sati, Destara. "Politik Hukum di Kawasan Hutan dan Lahan bagi Masyarakat Hukum Adat", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 5, No. 2, 2019.
- Shohibuddin, Mohamad, Eko Cahyono, dan Adi Dzikrulloh Bahri. "Undang-Undang Desa dan Isu Sumberdaya Alam: Peluang Akses atau Ancaman Eksklusi?", *Wacana*, 36, 2017.
- Siburian, Robert. "Kebijakan Kehutanan dan Akibatnya Bagi Masyarakat Lokal", *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Vol. VI, No. 1, 2004.
- Sinabutar, Pernando, Bramasto Nugroho, Hariadi Kartodihardjo, Dudung Darusman. "Kepastian Hukum dan Pengakuan Para Pihak Hasil Penguasaan Kawasan Hutan Negara di Provinsi Riau", *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 12, No.1, April 2015.
- Soraya, Emma. "Seberapa Luas Hutan Yang Kita Perlukan? Sebuah Refleksi Cara Pandang Kita pada Pengurusan Hutan", *Jurnal Ilmu Kehutanan*, 13, 2019.
- Sumanto, Slamet Edi. "Kebijakan Pengembangan Perhutanan Sosial dalam Perspektif Resolusi Konflik", *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 6, No. 1, April 2009.
- Sumardjono, Maria Sri Wulani. "Konflik Agraria yang Tak Kunjung Usai", *Kompas*, 23 Februari 2021.
- Suwarno, Eno dan Abdul Wahib Situmorang. "Identifikasi Hambatan Penguasaan Kawasan Hutan di Provinsi Riau", *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 14, No.1, Mei 2017.
- Laporan Penelitian, Kertas Kebijakan**
- Alhafi, Azwar Najib, Lubabun Ni'am, dan Muchammad Chanif Chamdani. "Konflik di dalam Kawasan Hutan Banyuwangi: Tipologi dan Peluang Penyelesaiannya", Laporan Penelitian, Perkumpulan ARuPA, 2020.
- Fay, Chip dan Martua Sirait. "Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah", ICRAF Southeast Asia Working Paper, No. 3, 2005.
- Muhajir, Mumu. "Satu Tahun Perber 4 Menteri tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah di Dalam Kawasan Hutan: Kendala, Capaian dan Arah ke Depan", Policy Brief Epistema Institute, Vol. 2, 2015.
- Safitri, Myrna A. "Menuju Administrasi Pertanahan yang Tunggal: Apa yang Semestinya Diatur oleh RUU Perta-

nahan?", Policy Brief Epistema Institute, Vol. 2, 2016.

Safitri, Myrna A., Nia Ramdhaniaty, Yance Arizona, Gemma Ade Abimanyu, Mumu Muhajir, Idham Arsyad. "Legalitas dan Keadilan dalam Pembentukan Kawasan Hutan di Indonesia", Policy Paper Epistema Institute, Vol. 2, 2015.

Wibowo, Agung, Muhammad Arman, Desi Martika Vitasari, Erasmus Cahyadi, Erwin Dwi Kristianto, Siti Chaakimah, Yustina Ambarini Murdiningrum, Malik dan Tommy Indyanto, "Dari Reformasi Kembali ke Orde Baru", Opini Hukum, AMAN, Epistema Institute, dan HuMa, Oktober 2017.

Wollenberg, Eva, Brian Belcher, Douglas Sheil, Sonya Dewi, dan Moira Moeliono. "Mengapa kawasan hutan penting bagi penanggulangan kemiskinan di Indonesia?", Governance Brief, Center for International Forestry Research (CIFOR), Nomor 4 (I), Desember 2004.

Lain-lain

Fadli, Ardiansyah dan Hilda B. Alexander. "Dituding sebagai Penumpang Gelap Reforma Agraria, Ini Tanggapan PP Pemuda Muhammadiyah", <https://www.kompas.com/properti/read/2021/03/25/190000421/dituding-sebagai-penumpang-gelap-reforma-agraria-ini-tanggapan-pp?page=all>, diakses 12 April 2021.

Florentin, Vindry. "Beragam Kendala

Lapangan Hambat Realisasi Reforma Agraria", Tempo, <https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/441440/beragam-kendala-lapangan-hambat-realisasi-reforma-agraria>, diakses 20 Februari 2021.

Food and Agriculture Organization (FAO). "Why assessing forest ownership is important", <http://www.fao.org/forestry/tenure/en/>, diakses tanggal 1 Februari 2021.

Indonesia. Surat Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor B-197/01-30/01/2013 tanggal 23 Januari 2013 tentang Nota Kesepakatan dan Rencana Aksi Bersama.

Kartodiharjo, Hariadi dalam Lusia Arumingtyas, "Presiden Teken Perpres Penyelesaian Penguasaan Tanah di Kawasan Hutan", <https://www.mongabay.co.id/2017/09/19/presiden-teken-perpres-penyelesaian-penguasaan-tanah-di-kawasan-hutan/>, diakses tanggal 12 Februari 2021.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. "Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja", <https://uu-ciptakerja.go.id/wp-content/uploads/2020/11/Naskah-Akademis-RUU-tentang-Cipta-Kerja.pdf>, diakses 14 April 2021.

Konsorsium Pembaruan Agraria, "Status Lima ...", Loc. cit; Konsorsium Pembaruan Agraria, "Respon KPA Atas Pemberian Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk PP Pemuda Muhammadiyah", http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/227/

Muchammad Chanif Chamdani
Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan
Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja

Respon_KPA_Atas_Pemberian_Tanah_Objek_Reforma_Agraria__TORA__untuk_PP_Pemuda_Muhammadiyah/ diakses tanggal 12 April 2021.

Konsorsium Pembaruan Agraria. "Status Lima Tahun "Reforma Agraria", [http://kpa.or.id/media/baca/liputan%20khusus/559/Status_Lima_Tahun_\"Reforma_Agraria\"/](http://kpa.or.id/media/baca/liputan%20khusus/559/Status_Lima_Tahun_\) , diakses 12 April 2021.

Mongabay, "Data Usulan LPRA", <https://www.mongabay.co.id/wp-content/uploads/2019/01/Data-Usulan-LPRA.pdf>, diakses 14 April 2021.

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Jawa Timur. "Kronologi Penangkapan dan Upaya Kriminalisasi Supon Petani Hutan Desa Bayu, Songgon, Banyuwangi oleh Perhutani", <http://walhijatim.or.id/2020/07/kronologi-penangkapan-dan-upaya-kriminalisasi-supon-petani-hutan-desa-bayu-songgon-banyuwangi-oleh-perhutani/>, diakses 22 Februari 2021.

Winata, Dhika Kusuma. "KLHK Identifikasi Ribuan Desa di Kawasan Hutan", <https://mediaindonesia.com/humaniora/221945/klhk-identifikasi-ribuan-desa-di-kawasan-hutan/> , diakses tanggal 22 Februari 2021.