

Laporan Teknis 2022



Peatland Management and Rehabilitation Project (PROPEAT)

STUDI PENGUASAAN LAHAN DAN KOMPLEKSITAS PERMASALAHAN TENURIAL KAWASAN USAHA PERTAMBAKAN DI DELTA KAYAN SEMBAKUNG



implemented by:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Judul: Studi Penguasaan Lahan dan Kompleksitas Tenurial Kawasan Usaha Pertambakan Di Delta Kayan Sembakung, Provinsi Kalimantan Utara

Diterbitkan oleh:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
GmbH Registered offices Bonn and Eschborn, Germany

Peatland Management and Rehabilitation Project

Kantor Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan
Timur Jalan Kesuma Bangsa, Samarinda
Provinsi Kalimantan Timur
75121 Phone +62 (541) 741766

Kantor Badan Perencanaan Daerah Provinsi Kalimantan
Utara Jl. Agathis, Tanjung Selor Hilir, Tanjung Selor
Provinsi Kalimantan Utara
77216 Phone +62 (552) 203388

Bekerjasama sama dengan:

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Republik Indonesia

Penulis:

**Ricardo Simarmata
Rahmina**

Kontributor:

Kartika Karlina

Kredit Foto

Donny Fernando, National Geographic Indonesia (Cover)

Dicetak dan didistribusikan oleh: PROPEAT, Mei 2022

PROPEAT merupakan program yang dilaksanakan bersama oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia dan GIZ, dengan didanai Kementerian Federal Jerman untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (BMZ)

Penafian: Pandangan dan pendapat yang diungkapkan dalam publikasi ini adalah dari penulis dan tidak selalu menggambarkan kebijakan resmi atau posisi GIZ atau Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia

**Studi Penguasaan Lahan dan
Kompleksitas Permasalahan Tenurial
Kawasan Usaha Pertambakan
Di Delta Kayan Sembakung, Provinsi
Kalimantan Utara**

Mei 2022

KATA PENGANTAR

GIZ PROPEAT merupakan kerjasama antara Pemerintah Federal Jerman dengan Pemerintah Indonesia, dalam rangka mendukung Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur serta Pemerintah Kalimantan Utara dalam Mendorong Tata guna (pengelolaan) lahan pada ekosistem gambut dan lahan basah di Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara lebih berkelanjutan secara ekologis melalui perencanaan integratif, mempromosikan prinsip pengelolaan dan perlindungan berkelanjutan, pengembangan kapasitas dan mendiseminasikan pembelajaran dan praktik baik ke semua kalangan.

Lingkup dukungan dari GIZ PROPEAT pada dasarnya mulai dari pengembangan informasi dasar, fasilitasi pengembangan kebijakan, dukungan terhadap implementasi pengelolaan konsep tata guna lahan berkelanjutan, pengembangan ekonomi alternatif dan mata pencaharian dengan konsep ramah lingkungan, riset aksi, dan diseminasi berbagai pengetahuan terkait isu perlindungan dan pengelolaan gambut berkelanjutan.

Delta Kayan Sembakung merupakan sebuah kawasan yang strategis di Provinsi Kalimantan Utara dalam konteks ekonomi dan ekologi, yang sekaligus memiliki kesatuan hidrologis gambut dan kesatuan ekosistem mangrove. Secara ekonomi, lanskap Delta Kayan Sembakung menyediakan berbagai sumberdaya perikanan yang melimpah yang kemudian dimanfaatkan dan dikuasai berbagai kalangan termasuk organisasi bisnis dan masyarakat. Kawasan DKS menjadi penyumbang ekonomi dari sektor perikanan di Provinsi Kalimantan Utara, meskipun secara ekologis hal ini meningkatkan proses ekstraksi lahan secara berlebihan yang mendorong terjadinya deforestasi dan degradasi.

Selain deforestasi dan degradasi ekosistem lahan gambut dan mangrove, maka pada lanskap Delta Kayan Sembakung ini juga memunculkan potensi konflik tenurial karena masyarakat dan kalangan bisnis ini memanfaatkan kawasan DKS yang tidak saja di Areal Penggunaan Lain (APL) tetapi juga kawasan hutan yang merupakan tanah negara. Para kelompok bisnis maupun masyarakat memanfaatkan dan menguasai lahan tersebut dari masa ke masa dengan tiga model utama yaitu membuka lahan hutan sejak awal, kedua adalah pewarisan dan proses jual beli.

Studi ini dilakukan dalam rangka memetakan kompleksitas permasalahan tenurial yang ada di lanskap Delta Kayan Sembakung, sebagai upaya untuk mencari solusi serta opsi-opsi strategis sebagai upaya untuk menyelesaikan berbagai permasalahan tersebut. Salah satu temuan yang muncul dari studi ini adalah bahwa penguasaan lahan di kawasan DKS kemudian memunculkan kompleksitas potensi konflik tenurial karena kompleksitas permasalahan dari waktu ke waktu, yang menghasilkan kondisi peraturan yang tidak bisa diimplementasikan (*unimplementable*) dan tidak dapat dipaksakan (*unenforceable*).

Publikasi ini diharapkan akan dapat menjadi referensi dari berbagai kalangan baik di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Utara dalam rangka mempromosikan perlindungan dan pengelolaan gambut berkelanjutan.

Samarinda, Mei 2022

Tunggul Butarbutar
Principal Advisor

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	.....	i
Daftar Isi	.....	ii
Ringkasan Eksekutif	.....	iv
Daftar Tabel	.....	iv
Daftar Gambar	.....	vii
Daftar Istilah	.....	viii
Bab I: Pendahuluan	.....
I.1. Latar Belakang	.....	1
I.2. Fokus Pembahasan	.....	6
Bab II: Metodologi Dan Kerangka Konseptual	.....
II.1. Metode Pengumpulan Data	.....	7
II.2. Kerangka Konseptual	.....	8
Bab III: Peraturan Perundangan Terkait Dengan Pemanfaatan Lahan Dalam Kawasan Hutan dan APL	.....
III.1. Konsep Penguasaan dan Pemanfaatan	.....	9
III.2. Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Dalam Kawasan Hutan Negara	.....	10
III.3. Penggunaan Kawasan Hutan	.....	18
III.4. Pemanfaatan Tanah Dalam Kawasan APL	.....	18
Bab IV: Model-Model Penguasaan Tanah Di Kawasan Lanskap Delta Kayan Sembakung	.....
IV.1. Sejarah Penguasaan Tanah	.....	24
IV.2. Metode Perolehan Dan Peralihan Hak Atas Tanah	.....	26
IV.3. Bukti-Bukti Kepemilikan Tanah	.....	28
Bab V: Masalah-Masalah Hukum Terkait Dengan Penguasaan Tanah	.....
V.1. Faktor Literasi Hukum	.....	37
V.2. Aturan Hukum Sulit Dilaksanakan (<i>Unimplementable</i>) dan Sulit Ditegakkan (<i>Unenforceable</i>)	.....	39
V.3. Kesenjangan Antara Hukum dan Praktik Usaha Tambak	.....	41

Bab VI: Legalitas Penguasaan Dan Pemanfaatan Tanah Untuk Tambak		
VI.1. Tambak Dalam Kawasan Hutan Negara	.....	43
VI.2. Tambak Di Kawasan Areal Penggunaan Lain (APL)	.....	44
Bab VII: Kesimpulan dan Rekomendasi	.....	46
VII.1. Legalisasi Penguasaan Lahan Dalam Kawasan Hutan Negara	.....	48
VII.2. Legalisasi Penguasaan Lahan Dalam Kawasan Areal Penggunaan Lain (APL)	.....	49
Daftar Pustaka	.....	50

RINGKASAN EKSEKUTIF

Lanskap Delta Kayan Sembakung (DKS) di Provinsi Kalimantan Utara telah berabad-abad menjadi tempat berlangsungnya penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Secara administratif, lanskap Delta Kayan Sembakung ini memiliki luas 581.589,14 hektar dan berada di wilayah Kabupaten Bulungan, Kabupaten Tanda Tidung, Kabupaten Nunukan, dan Kota Tarakan.

Sejak dekade tahun 1980-an, DKS mulai menjadi tuan rumah bagi pembukaan lahan-lahan tambak. Pembukaan ini mengalami eskalasi menjelang krisis moneter tahun 1997 serta satu dekade sesudahnya. Konversi lahan tidak hanya terjadi pada areal-areal yang secara resmi dikukuhkan sebagai kawasan hutan negara, tetapi juga lahan mangrove yang berada di kawasan areal penggunaan lain (APL). Data menunjukkan bahwa dari sekitar 150-an ribu lahan tambak, maka hampir setengahnya berada di kawasan hutan negara.

Penguasaan dan pemanfaatan DKS untuk lahan-lahan tambak ini, berlangsung dalam sistem tata kelola sumber daya alam yang tidak berjalan secara efektif karena sejumlah faktor. Khususnya karena faktor pengutamaan dari proses ekstraksi manfaat ekonomi dengan mengesampingkan lingkungan, isu literasi hukum, dan relatif absennya pelaksanaan dan penegakan hukum. Cara pandang dan situasi ini memberi peluang kepada penggunaan mekanisme informal dalam penguasaan dan pemanfaatan lahan tambak yang justru kelihatan dominan.

Hasilnya adalah merosotnya daya dukung (*carrying capacity*) dari ekosistem lahan mangrove dan gambut di lanskap DKS dalam rangka untuk menopang sistem kehidupan. Di tingkat lapangan hal ini dapat terlihat dari menurunnya produktivitas tambak, dan terjadinya kerusakan lingkungan karena abrasi yang relatif tinggi. Sebenarnya, tata kelola formal sudah menentukan bagaimana penguasaan dan pemanfaatan lahan di lanskap DKS tersebut seharusnya dilakukan. Tata kelola itu mencakup berbagai proses mulai dari penetapan struktur ruang DKS yang terbagi menjadi kawasan hutan negara, APL, dan kawasan pesisir.

Penguasaan serta pemanfaatan tanah dan sumber daya alam dalam ketiga ruang kawasan tersebut diatur oleh rejim perundang-undangan sektoral. Kawasan hutan negara diatur oleh peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, kawasan APL oleh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, sementara kawasan pesisir akan diatur oleh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil.

Pada intinya ketiga rejim peraturan dan perundangan tersebut mengatur berbagai hal khususnya sebagai berikut:

1. jenis-jenis kegiatan/usaha yang dapat dilakukan;
2. hak atau izin yang diperlukan untuk bisa melakukan kegiatan/usaha;
3. prosedur untuk mendapatkan izin atau hak;
4. hak dan kewajiban pemegang izin;
5. tanggung jawab penyelenggara pemerintahan; dan
6. sanksi.

Peraturan perundangan di bidang kehutanan menentukan bahwa kegiatan kehutanan dan non-

kehutanan hanya dapat dilaksanakan dalam kawasan hutan. Kegiatan kehutanan mencakup pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemanfaatan hasil hutan. Sementara kegiatan non-kehutanan yang diperbolehkan adalah kegiatan yang memiliki tujuan strategis seperti pertambangan, instalasi pembangkit, jalan umum, tol, dan rel kereta api.

Khusus bagi kegiatan pemanfaatan hasil hutan pada areal perhutanan sosial, maka Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.83/2016 dan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan P.37/2019 telah menentukan bahwa pengelolaan dapat dilakukan dengan menerapkan pola *agro-forestry*. Pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 37/2019 secara khusus, menyebut bahwa kegiatan budidaya ikan/*silvofishery* sebagai kegiatan non-kehutanan yang dapat dilakukan bersamaan dengan proses pengelolaan hasil hutan.

Setiap kegiatan kehutanan dan non-kehutanan dalam kawasan hutan negara wajib dilakukan dengan instrumen izin yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Ketentuan ini berlaku juga bagi masyarakat setempat yang mengelola hutan lewat skema Perhutanan Sosial. Setiap kegiatan pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan yang tidak dilakukan dengan izin maka dapat dikategorikan sebagai tindakan mengerjakan dan atau menggunakan, dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah. Perbuatan seperti ini diancam dengan berbagai sanksi mulai dari sanksi pidana, perdata dan administrasi.

Penguasaan dan pemanfaatan tanah yang berlangsung di dalam kawasan APL diatur oleh peraturan perundangan di bidang pertanahan. Peraturan ini juga membolehkan berbagai kegiatan/usaha yang sifatnya memanfaatkan dan menggunakan tanah selama berlangsung dalam kawasan APL. Misalnya usaha di bidang pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan, migas, panas bumi, dan pertambangan. Setiap kegiatan maupun usaha yang memanfaatkan dan menggunakan tanah ini juga diwajibkan untuk dilakukan dengan suatu hak atas tanah. Hak atas dapat berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai.

Peraturan perundangan pertanahan mengatur mengenai siapa saja subjek yang dapat menjadi pemilik hak atas tanah yaitu perorangan dan badan hukum. Perorangan dapat satu orang atau beberapa orang (bersama). Ketentuan lain menentukan proses mendapatkan hak-hak atas tanah, hak dan kewajiban pemegang hak, dan tanggung jawab pemberi hak. Pemegang hak memiliki sejumlah kewenangan seperti memanfaatkan dan menggunakan haknya, dan memindahtangankan. Adapun kewajibannya yaitu mengusahakan sendiri tanahnya, menjaga kesuburan dan mencegah kerusakan tanah.

Peraturan perundangan di bidang pertanahan mengatur penguasaan tanah terdaftar dan tanah tidak terdaftar. Tanda bukti hak untuk tanah terdaftar adalah sertifikat, sementara tanda bukti hak untuk tanah tidak terdaftar cukup beragam namun bisa dikelompokkan menjadi dua. *Pertama*, tanda bukti hak yang berasal dari lapangan hukum perdata yaitu Surat Pernyataan Penguasaan Tanah (SPPT), kwitansi jual beli, surat wasiat, atau surat wakaf. *Kedua*, tanda bukti hak yang berasal dari lapangan hukum publik dimana tanda bukti dikeluarkan oleh pejabat atau instansi yang berwenang. Contohnya adalah SPPT, surat peralihan hak atau akta peralihan, bukti pembayaran pajak, dan surat pemberian hak yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

Secara umum, penguasaan dan pemanfaatan lahan untuk tambak pada lanskap DKS tidak sepenuhnya mengikuti ketentuan peraturan perundangan sebagaimana digambarkan di atas. Penguasaan dan pemanfaatan kawasan hutan negara untuk usaha tambak adalah sebagian besar dilakukan tanpa hak atau izin yang diberikan oleh instansi kehutanan c.q. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Beberapa sudah melakukannya dengan memiliki hak atau izin seperti lembaga pengelola Hutan Desa di Desa Liagu, Kecamatan Sekatak, Kabupaten Bulungan. Penguasaan lahan-lahan tambak dalam kawasan hutan negara ini justru dikuatkan dengan tanda bukti kepemilikan seperti izin garap, SPPT dan/atau SPH.

Selama periode antara tahun 2001-2010 terjadi kondisi yang merupakan dampak dari pemberlakuan Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati yaitu berkembang tanda bukti baru yaitu Izin Lokasi Tambak (izin

peruntukan penggunaan lahan tambak), dan surat izin usaha perikanan. Peraturan daerah dimaksud mengatur secara khusus mengenai pajak dan retribusi daerah dan izin-izin usaha perikanan, sementara Keputusan Bupati adalah mengatur mengenai izin lokasi tanah. Pada tahun 2010, Pemerintah Kabupaten mencabut izin-izin yang sudah diberikan dengan alasan hal tersebut bertentangan dengan berbagai peraturan perundangan pada bidang kehutanan dan penataan ruang.

Berbagai dokumen seperti tanda bukti izin garap, SPPT, SPH dan izin lokasi tambak juga digunakan oleh para pemilik tambak yang berlokasi di kawasan APL untuk menguatkan klaim tentang kepemilikannya. Tetapi sampai saat ini tidak ada bidang lahan tambak tersebut dimana pemiliknya memegang sertifikat hak atas tanah. Selain karena memiliki bukti-bukti hak tersebut di atas, maka ada beberapa alasan lain yang dikemukakan oleh para pemilik. *Pertama*, mereka telah mengeluarkan tenaga serta sejumlah biaya untuk mendapatkan lahan-lahan tambak, baik dengan cara membuka hutan atau jual-beli. *Kedua*, bagi yang mendapatkan lahan tambak dengan cara membuka hutan, maka pada saat membuatnya kondisi lahan tersebut dalam keadaan kosong.

Keadaan itu dipahami bahwa lahan-lahan tidak sedang dikuasai atau dimiliki oleh seseorang adalah kondisi tanah yang berstatus sebagai tanah negara. Sebagai tanah negara, maka setiap warga negara boleh untuk menguasai dan memanfaatkannya. *Ketiga*, pemukiman dan lahan-lahan garapan mereka telah lebih dulu ada sebelum pemerintah menunjuk atau menetapkan kawasan tersebut menjadi hutan negara. Persepsi yang sama juga berkembang di kalangan pemerintah daerah bahwa pemilik tambak telah menguasai dan memanfaatkan lahan dalam waktu yang lama. Selain itu, usaha tambak juga sangat menopang perekonomian masyarakat.

Fakta bahwa penguasaan dan pemanfaatan lahan tambak di lanskap DKS ini tidak bersesuaian dengan ketentuan peraturan perundangan, selanjutnya kemudian menimbulkan isu terkait dengan ilegalitas. Di dalam kawasan hutan negara, maka baik perbuatan menguasai maupun produk-produk perikanan sebagai hasil dari pemanfaatan lahan tersebut sebagai tambak adalah akan dianggap tidak sah. Pengecualiannya adalah kepada kasus penguasaan dan pemanfaatan lahan yang dilakukan dengan hak atau izin perhutanan sosial seperti Hak Pengelolaan Hutan Desa (HPHD) dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kemasyarakatan (IUPHHKm).

Sementara dalam kawasan Areal Penggunaan Lain (APL), maka penguasaan lahan tambak bersifat legal karena dilakukan dengan memiliki tanda bukti hak sekalipun statusnya adalah tanah tidak terdaftar. Namun, demikian, penguasaan itu berpotensi untuk dibatalkan karena melanggar dua ketentuan yaitu mengenai batas maksimum kepemilikan hak milik untuk tanah pertanian dan tanah terkait dengan tanah *absentee*. Satu petak tambak adalah rata-rata memiliki luas lebih dari 5 ha, dimana satu keluarga dapat memiliki lahan lebih dari 1 petak. Sementara proses pendaftaran tanah lewat program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) hanya akan dapat mengakomodir maksimum 5 ha untuk 1 sertifikat tanah pertanian.

Fakta lainnya adalah bahwa para pemilik tambak yang berlokasi di Kabupaten Bulungan, Tana Tidung, dan Nunukan berdomisili di Kota Tarakan. Dengan begitu, lahan-lahan tambak tersebut berstatus sebagai tanah *absentee* karena pemiliknya berlokasi di kecamatan yang berbeda dengan tempat beradanya tanah. Ketentuan peraturan perundangan menentukan bahwa baik tanah kelebihan maksimum maupun tanah *absentee* harus dilepaskan oleh para pemiliknya untuk kemudian selanjutnya dijadikan objek reforma agraria.

Dari situasi ini, maka isu legalitas penguasaan lahan tambak di lanskap DKS dapat diupayakan melalui berbagai cara. Untuk yang berlokasi dalam kawasan hutan negara, maka legalisasi dapat dilakukan lewat skema Perhutanan Sosial terutama Kemitraan Kehutanan. Opsi Kemitraan Kehutanan akan dapat mengatasi kendala peraturan yang melarang areal perhutanan sosial diwariskan kepada keturunan. Secara actual, aturan internal kelompok dapat dibuat dengan menentukan bahwa status sebagai anggota dapat diwariskan kepada keturunan.

Cara lainnya adalah dengan melakukan pendalaman lebih baik terhadap Peraturan Presiden tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan tahun 2017, sehingga akan dapat membuka opsi-opsi penyelesaian terkait dengan pelepasan dari areal kawasan hutan. Bila pemahaman yang baik atas Peraturan

Presiden ini dikombinasikan dengan dokumentasi yang baik mengenai sejarah dan bukti-bukti kepemilikan lahan tambak di lanskap DKS, maka opsi-opsi tersebut akan sangat layak untuk dipertimbangkan karena dapat memperlakukan sebagian dari pemilik tambak dengan adil.

Sementara proses legalisasi penguasaan lahan-lahan tambak di kawasan APL dapat dilakukan dengan dua langkah. *Pertama*, proses pembenahan dokumentasi dan administrasi tanah di tingkat desa. Output yang diharapkan adalah adanya standarisasi bukti-bukti hak, dan semua pemilik tanah dapat memiliki bukti hak. *Kedua*, proses pendaftaran lahan-lahan tambak untuk keperluan sertifikasi ini melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Kendala peraturan mengenai tanah *absentee* dapat diatasi dengan membuat surat domisili sebagai pengganti sementara Kartu Tanda Penduduk (KTP). Adapun kendala peraturan mengenai kelebihan tanah maksimum akan bisa diatasi dengan menjadikan semua anggota keluarga yang *eligible* untuk menjadi pemohon sertifikat hak milik atas tanah. Opsi lainnya adalah dengan memohonkan hak pakai sehingga bisa mengatasi batasan luas maksimum kepemilikan.

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) Berdasarkan Laporan Usaha	2
Tabel 2. Subjek, Cara terjadi, Jangka waktu berlaku, Hak dan Kewajiban Pemegang Hak Atas Tanah	19
Tabel 3. Faktor-faktor penyebab Aturan Hukum sulit untuk dilaksanakan atau ditegakkan	39
Tabel 4. Ringkasan masalah literasi hukum di DKS	46
Tabel 5. <i>Legal gap</i> di DKS	47

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Skema proses legalisasi tambak pada Kawasan hutan dan APL	1
Gambar 2. Contoh SPPT di Desa Bebatu	31
Gambar 3. Contoh SPPT di Desa Setabu	31
Gambar 4. Bukti pembayaran PBB	32
Gambar 5. Izin Lokasi Tambak (a,b,c,d)	34
Gambar 6. Surat Bupati Bulungan Pendaftaran Ulang Ijin Tambak	36

DAFTAR SINGKATAN

APL	Areal Penggunaan Lain yaitu areal bukan kawasan hutan.
APBD/Des	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/Desa
BUMDes/D/S	Badan Usaha Milik Desa/Daerah/Swasta yaitu usaha desa yang dikelola oleh Pemerintah Desa, dan berbadan hukum. Pemerintah Desa bisa mendirikan Badan Usaha Milik Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi Desa.
BUMSI	Badan Usaha Milik Swasta Indonesia yaitu Badan Usaha yang dimiliki oleh Swasta
BUMN)	Badan Usaha Milik Negara, yaitu suatu badan usaha, dimana modalnya dimiliki oleh pemerintah yang berasal dari kekayaan Negara.
BPHTB	Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan yaitu bea yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPS	Badan Pusat Statistik
Desa	Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia
Hutan Desa (HD)	Hutan Negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa
Hak Menguasai dari Negara (HMN)	Negara diberi hak (hak berian/kewenangan) untuk menguasai Sumberdaya Agraria, karena bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan kekayaan nasional (Pasal 1 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960.
Hak Guna Usaha (HGU)	hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.
HP	Hutan Produksi
HL	Hutan Lindung
Hak Guna Bangunan (HGB)	Sertifikat yang pemegangnya berhak memiliki dan mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan kepunyaan pemilik bangunan.
Hutan Kemasyarakatan (HKM)	Hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat
Hutan Tanaman Rakyat (HTR)	Hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan
Hak Guna Bangunan (HGB)	Sertifikat yang pemegangnya berhak memiliki dan mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan kepunyaan pemilik bangunan.
IUPJL	Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan

IUPHHK	Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu
IUPHHBK	Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu
KBK	Kawasan Budidaya Kehutanan
Kaltara	Kalimantan Utara
Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)	unit terkecil pengelola kawasan hutan di tingkat tapak.
KLHK	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
KK	Kepala Keluarga
KS	Delta Kayan Sembakung
Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun.
Perda	Peraturan Daerah
PP	Peraturan Pemerintah
Perhutanan Sosial (PS/Hutsos)	Sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraan, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Rakyat, Hutan Adat dan Kemitraan Kehutanan
Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (PSKL)	Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peningkatan peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan, penanganan hutan adat, dan kemitraan lingkungan.
Permen LHK	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)	Proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPHJP	Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Panjang
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP)	Izin tertulis yang harus dimiliki perusahaan perikanan untuk melakukan usaha perikanan dengan menggunakan sarana produksi yang tercantum dalam izin tersebut.
SPPT	Surat Pernyataan Penguasaan Lahan
SPH	Surat Peralihan Hak
Sertifikat Hak Milik (SHM)	jenis sertifikat dengan kepemilikan hak penuh atas lahan atau tanah oleh pemegang sertifikat tersebut
SHGB	Sertifikat Hak Guna Bangunan
SHSRS	Sertifikat Hak Satuan Rumah Susun

UMKM	Usaha Mikro Kecil Menengah
Unit Pelaksana Teknis (UPT)	Satuan organisasi yang bersifat mandiri yang melaksanakan tugas teknis operasional dan/atau tugas teknis dari organisasi induknya.
UU	Undang Undang
UUPA	Undang Undang Pokok Agraria

BAB I: PENDAHULUAN

I.1. LATAR BELAKANG

Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara saat ini melaksanakan program pembangunan jangka menengah dengan visi utama membangun kemandirian di tengah kemajemukan, sebagaimana resmi di dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2016-2021.¹ Salah satu strategi untuk mencapai kemandirian adalah dengan memajukan ekonomi serta meningkatkan daya saing penduduknya. Untuk mencapai visi dan tujuan tersebut, maka Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara berupaya memastikan semua warga mendapatkan kesempatan yang untuk meningkatkan taraf hidup dan mengakses lapangan pekerjaan, layanan sosial, kesehatan, dan pendidikan.

Kemandirian juga menjadi rumusan misi, tujuan, dan sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Dua dari total enam belas sasaran pembangunan selama periode tahun 2021-2026 adalah untuk pengurangan golongan masyarakat berpendapatan rendah, dan peningkatan pertumbuhan ekonomi dengan memperhatikan prinsip ekonomi hijau (*green economy*).

Berdasarkan kepada data-data sektoral dari dokumen Rencana Strategis (RENSTRA) Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2016-2021, dapat digambarkan betapa pentingnya kontribusi sektor perikanan untuk pembangunan Provinsi Kalimantan Utara. Sekalipun kontribusi dari sektor perikanan ini belum melampaui kontribusi sektor mineral dan pertambangan, tetapi kontribusi sektor perikanan pencapaian angka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terus mengalami kenaikan sejak tahun 2008.

Di tahun 2015 maka sektor pertanian, kehutanan dan perikanan telah menyumbang 17,61% dari total angka PDRB. Lapangan usaha dari i sektor perikanan menyumbang angka paling besar yaitu sebesar 37,33%, padahal dalam tahun 2011 angkanya baru mencapai 29,20%.² Dalam tahun 2018 angka tingkat kontribusinya terus mengalami kenaikan konservatif menjadi 39,91%, dibandingkan dengan besaran total 16,04% yang berasal dari sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan dengan nominal mencapai Rp. 13,81 triliun.³

Kontribusi sektor perikanan ini masih sangat dapat dioptimalkan, karena sejauh ini produk ikan tangkapan baru sebanyak 3,4% dari potensi lestarnya dan produktivitas tambak udang masih berada dalam angka 0,13/ton/Ha/tahun. Udang windu merupakan salah satu primadona dari lanskap Delta Kayan Sembakung (DKS) yang berada di wilayah Kabupaten Bulungan, Tana Tidung, Nunukan, Kota Tarakan sebagai penghasil terbanyak produk perikanan.⁴

Data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan dari tahun 2015 2019, bahwa angka penerimaan dari sub-kategori usaha pertanian, kehutanan dan perikanan terus meningkat menjadi yang paling tinggi di antara sub-kategori yang berasal dari pengelolaan sumberdaya alam.

¹ RPJMD Kalimantan Utara disahkan lewat Peraturan Daerah No. 2/2016.

² Lihat dalam Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Utara (2016), Produk Domestik Nasional Bruto Provinsi Kalimantan Utara Menurut Lapangan Usaha 2011-2015.

³ Lihat dalam Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Utara (2019), Produk Domestik Nasional Bruto Provinsi Kalimantan Utara Menurut Lapangan Usaha 2014-2018.

⁴ Lihat dalam <https://rakyatkaltara.prokal.co/read/news/12959-perlu-revitalisasi-delta-kayan-sembakung.html>. (diunduh pada tanggal 23 Maret 2020).

Tingkat kontribusi dari sektor-sektor tersebut dalam PDRB Provinsi Kalimantan Utara dapat ditimpulkan melalui tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) Berdasarkan Laporan Usaha

Subkategori Lapangan Usaha	[Seri 2010] PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha dan Subkategori (Juta Rupiah) (Juta Rupiah)				
	2015	2016	2017	2018	2019
1. Pertanian, Peternakan, Perburuan dan Jasa	3 424 118.59	3 894 278.17	4 361 274.02	4 620 564.50	5 105 819.60
a. Tanaman Pangan	478 133.79	442 199.20	453 091.79	321 285.10	369 481.90
b. Tanaman Hortikultura Semusim	360 869.90	376 417.31	393 238.01	425 883.50	453 903.20
c. Perkebunan Semusim	537.29	590.46	651.89	697.70	730.50
d. Tanaman Hortikultura Tahunan dan Lainnya	599 883.58	634 477.15	676 368.45	724 909.60	776 397.60
e. Perkebunan Tahunan	1 545 069.95	1 952 424.45	2 296 642.46	2 534 804.70	2 815 368.20
f. Peternakan	371 374.98	411 448.48	458 648.37	525 827.60	598 204.90
g. Jasa Pertanian dan Perburuan	68 249.10	76 721.13	82 633.04	87 156.30	91 733.40
2. Kehutanan dan Penebangan Kayu	3 121 896.14	3 491 857.80	3 440 417.99	3 665 904.80	4 030 015.10
3. Perikanan	4 053 095.37	4 182 322.50	4 746 504.09	5 510 108.50	6 337 685.40

Sumber: *BPS Provinsi Kalimantan Utara, Tahun 2019*

Besarnya sumbangan sektor ekonomi sub-sektor perikanan lanskap Delta Kayan Sembakung ini tidak terlepas dari luas kawasan lahan yang digunakan untuk budidaya tambak. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara, maka total luasan areal tambak di lanskap Delta Kayan Sembakung ini mencapai 149.958 hektar sampai tahun 2016. Dari total luasan tersebut, maka 85.748,42 di antaranya merupakan kawasan tambak aktif dibandingkan dengan total keseluruhan areal DKS yaitu mencapai 581.589,14 Ha.⁵

Terdapat ratusan ribu orang yang menggantungkan hidupnya kepada usaha sektor perikanan di lanskap ini, dengan jumlah pemilik lahan kawasan tambak yang tercatat sebanyak 9.604 orang.⁶ Unit usaha pengelolaan ikan yang ada di kawasan DKS sebanyak 19 buah yang terdiri dari 34 perusahaan pengumpul kepiting dan usaha perikanan lainnya (Angi, 2020).

Luasan kawasan lahan tambak di DKS telah bertambah 844 % dalam kurun waktu 25 tahun, yang jika dibandingkan dengan kondisi tahun 1991 total luasannya hanya mencapai kisaran 15.870 Ha. Setelah delapan tahun, atau tepatnya di tahun 1999, maka justru angkanya meroket menjadi 60.644 Ha. Pertambahan besar-besaran ini muncul terutama saat terjadi krisis moneter sejak tahun 1997, yang menyebabkan harga udang windu sebagai komoditas ekspor justru melonjak harganya sampai Rp.

⁵ Lihat Iqro Ramadhan (2019), *Revitalisasi Delta Kayan Sembakung sebagai Kawasan Budidaya Perikanan dan Konservasi Mangrove*, presentasi dalam "Lokakarya Revitalisasi Delta Kayan Sembakung", Tanjung Selor, 16 Juli 2019.

⁶ Dapat dilihat pada <https://www.cendananews.com/2018/01/pendataan-lahan-tambak-kaltara-untuk-sertifikasi.html> (diunduh tanggal 21 Maret 2020).

250.000/kilogram. Peruntungan semacam ini juga dialami oleh kalangan petambak dan nelayan yang dari lanskap gambut Mahakam di Kabupaten Kutai Kertanegara (Lenggon, 2011; Simarmata, 2012).

Perluasan kawasan tambak terus berlanjut pasca krisis moneter dan memasuki era reformasi dengan luasan di tahun 2013 telah mencapai 111.900 Ha yang kemudian meningkat di tahun 2016 menjadi 149.958 Ha. Lokasi kawasan tambak ini paling banyak adalah berada di Kabupaten Bulungan yaitu 77.369,88 Ha, Kabupaten Tana Tidung seluas 36.960,9 Ha, Kabupaten Nunukan seluas 13.477,6 Ha, dan Kota Tarakan seluas 1.144,68 Ha.⁷

Usaha lahan pertambakan di lanskap Delta Kayan Sembakung dalam skala kecil sebenarnya telah dimulai sejak kurun dekade 1980-an. Namun seperti usaha lain di sepanjang sisi timur Provinsi Kalimantan Timur, maka usaha ini belum menjadi sumber andalan utama dari mata-pencaharian masyarakat dan menggantikan usaha perkebunan dan perikanan tangkap yang sudah lebih duluan digeluti oleh para penduduk lokal. Permintaan pasar untuk hasil perikanan masih dapat dipenuhi melalui kegiatan perikanan tangkap bahkan termasuk untuk keperluan ekspor.

Menurunnya hasil perikanan tangkap dan justru melonjaknya harga windu ekspor kemudian telah mengubah skala usaha budidaya tambak, dimana pelaku utama dari pembukaan lahan tambak dalam skala masif ini adalah para pelaku usaha di bidang perikanan yang berdomisili di Kota Tarakan. Kelompok lain adalah para migran yang berasal dari berbagai wilayah kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat yang datang ke lanskap Delta Kayan Sembakung dengan tujuan mengubah nasib dan ekonomi mereka.

Selain karena dorongan ekonomi, maka alasan perluasan lahan tambak tidak bisa dilepaskan dari berbagai kebijakan Pemerintah Daerah. Mengingat peran besar budidaya tambak untuk kegiatan perekonomian rakyat, maka Pemerintah Daerah memilih untuk mendukungnya sekalipun sejak awal sudah diperkirakan dampak-dampak buruk terhadap lingkungan. Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Bulungan No. 4/2001 tentang Perizinan Usaha Perikanan misalnya, merupakan salah satu bukti dukungan Pemerintah Daerah terhadap sektor ini yang disusul dengan Surat Keputusan Bupati Bulungan Nomor 79 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi Tanah.

Melalui Peraturan Daerah dan Surat Keputusan ini, maka Pemerintah Kabupaten Bulungan menerbitkan surat izin usaha perikanan (SIUP) baik bagi nelayan yang melakukan perikanan tangkap maupun petani tambak yang membuka usaha tambak termasuk pemberian surat izin peruntukan penggunaan lahan tambak. Para petambak yang memegang telah izin ini membayar retribusi untuk mendapatkannya, sehingga surat izin peruntukan penggunaan lahan atau izin lokasi tanah ini telah diartikan sebagai bentuk pengesahan Pemerintah Daerah terhadap penguasaan lahan sekaligus usaha mereka.

Meskipun akhirnya terjadi pembatalan SIUP untuk areal tambak-tambak yang berlokasi dalam kawasan hutan negara ini, dan praktiknya kemudian dihentikan oleh Pemerintah Kabupaten Bulungan. Bahkan para petambak telah diminta mengembalikan SIUP serta surat izin peruntukan penggunaan lahan kepada Pemerintah Kabupaten Bulungan melalui Dinas Kelautan dan Perikanan, tetapi faktanya di lapangan justru usaha tambak dan pembukaan lahan baru terus berlangsung.⁸

Aktivitas pembukaan lahan ini akhirnya telah mengganggu daya dukung (*carrying capacity*) lanskap Delta Kayan Sembakung untuk menyediakan jasa layanan lingkungan. Ekosistem mangrove menjadi rusak bersamaan dengan konversinya menjadi tambak, dimana dampak ikutannya adalah gangguan pada kehidupan flora dan fauna merusak keanekaragamannya, dan ancaman abrasi pantai

⁷ Lihat Iqro Ramadhan (2019).

⁸ Untuk Kabupaten Bulungan, pembatalan dilakukan lewat Keputusan Bupati Bulungan No. 71/K- II/523/2010 tentang Pencabutan Izin Usaha Perikanan dan Izin Pemanfaatan Lahan untuk Pertambakan yang Lokasinya Berada dalam Kawasan Hutan. Sedangkan penarikan SIUP dan Izin Pemanfaatan Lahan dilakukan lewat Surat Bupati Bulungan No. 591/01/Tapem-III/2010 tentang Pendaftaran Ulang Izin Tambak.

yang meningkat seperti di Kota Tarakan telah mencapai 3-5 m/tahun.⁹

Pada akhirnya, seperti yang akhirnya terjadi di lanskap Mahakam di Provinsi Kalimantan Timur, tingkat produktivitas tambak ini merosot khususnya untuk udang windu sebagai andalan. Pada tahun 2011 total produksi udang windu mencapai angka 12.724 ton, tetapi di tahun 2012 justru turun drastis menjadi hanya 457,90 ton bahkan terus turun menjadi 539,90 ton dalam tahun 2014.¹⁰ Padahal lanskap Delta Kayan Sembakung memiliki kawasan ekosistem mangrove yang didominasi oleh rawa gambut, sehingga kerusakan akibat pembukaan tambak juga telah mengancam kelestarian ekosistem gambut (Angi, 2020).

Dari total luasan lahan tambak yang mencapai 149.958 Ha ini, maka hampir total setengahnya atau 71.366 Ha berada dalam kawasan hutan negara yang menyebar di hutan produksi dan hutan produksi yang dapat dikonversi, dan sekitar 78.952 Ha berada dalam kawasan Areal Penggunaan Lain (APL).¹¹ Luasnya kawasan hutan negara yang dikonversi menjadi tambak seperti yang ditunjukkan angka-angka ini, membuat narasi kerusakan lingkungan langsung juga kemudian dikaitkan dengan kerusakan hutan. Konversi sudah pasti mendatangkan masalah terhadap kawasan hutan, karena akan mengakibatkan hilangnya fungsi-fungsi penyediaan layanan alam seperti tangkapan air serta untuk penyediaan oksigen.

Kerusakan kawasan hutan mangrove di lanskap Delta Kayan Sembakung ini, secara visual dapat dilihat dari perubahan tutupan hutan dari periode ke periode berdasarkan hasil penginderaan jarak jauh. Dampak nyata dari kerusakan dan degradasi mendorong Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara kemudian menginisiasi berbagai inisiatif untuk memulihkan fungsi layanan alam di ekosistem mangrove Delta Kayan Sembakung, yang dimulai sejak tahun 2018 ini diberi nama 'Revitalisasi Delta Kayan Sembakung' yang fokus terhadap pemulihan ekosistem termasuk 4 masalah lainnya yaitu: legalitas penguasaan tambak, produksi hasil perikanan, pemasaran hasil perikanan, dan keamanan.¹²

Revitalisasi Delta Kayan Sembakung sejauh ini sudah dituangkan ke dalam berbagai produk kebijakan, termasuk di Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) periode tahun 2016-2021. Revitalisasi Delta Kayan Sembakung terlihat khususnya dalam bagian Strategi poin ke-7 yaitu pembangunan ekonomi berkelanjutan, maupun terkait 'Arah Kebijakan' dalam poin 3 yaitu meningkatkan produktivitas budidaya perikanan serta perikanan tangkap maupun hasil laut lainnya. Kebijakan revitalisasi juga dapat ditemukan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2017-2037.¹³

Pada dokumen RTRW ini, maka lanskap Delta Kayan Sembakung telah ditetapkan sebagai 'Kawasan Strategis Provinsi' dengan pertimbangan fungsi maupun daya dukung lingkungan hidup. Secara normatif, status tersebut mengharuskan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara untuk bisa memprioritaskan kegiatan penataan ruang dari seluruh lanskap kawasan ini.¹⁴

Kebijakan revitalisasi Delta Kayan Sembakung mempunyai 4 program utama yaitu legalitas kawasan, peningkatan produktivitas dan sertifikasi, pemasaran, serta restorasi kawasan. Program legalitas kawasan bertujuan menyediakan dan menguatkan keabsahan hukum terhadap penguasaan tambak baik yang berlokasi di kawasan hutan negara maupun kawasan APL.

Berikut digambarkan rangkaian proses untuk melakukan proses legalisasi tersebut.¹⁵

⁹ Lihat RJPMD Kalimantan Utara 2016-2021, Bab VIII.

¹⁰ Lihat dalam <https://nationalgeographic.grid.id/read/13308257/menyelamatkan-delta-kayan-sembakung> (diunduh pada tanggal 18 Maret 2020).

¹¹ Lihat Iqro Ramadhan (2019).

¹² Iqro Ramadhan (2019).

¹³ Disahkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara No. 1/2017.

¹⁴ Ketentuan ini diatur dalam UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 1 angka 29

¹⁵ Diambil dari Iqro Ramadhan (2019).



Gambar 1 Skema proses legalisasi tambak pada Kawasan hutan dan APL

Skema di atas menunjukkan fokus lokasi revitalisasi adalah dalam kawasan hutan negara, Areal Penggunaan Lain (APL), maupun instansi pemerintah yang terlibat (Dinas, Kementerian/Badan) dan outputnya (sertifikat tanah, izin/hak perhutanan sosial).

Dengan membaginya ke dalam kawasan APL dan kawasan hutan negara, sejauh ini ada dua kegiatan konkrit yang sudah dan sedang dilaksanakan dalam rangka legalisasi kawasan ini. Untuk kawasan APL, maka pihak Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara telah bekerjasama dengan Universitas Hasanuddin dengan berkoordinasi langsung pada Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kerjasama ini telah dilakukan melalui proses pendataan tambak dengan tujuan mengumpulkan informasi mengenai pemilik, luasan, dan lokasi.

Pendataan dilakukan sepanjang tahun 2018 yang berhasil mendata tambak sebanyak 5.759 petak dengan total luasan mencapai 55.991,22 Ha. Angka ini baru mencapai 30% dari total luasan tambak di lanskap Delta Kayan Sembakung.¹⁶ Se jauh ini belum ada pemberian sertifikat hak atas tanah yang dihasilkan dari kegiatan ini, mengingat belum ada permohonan pendaftaran tanah yang disampaikan ke kantor-kantor pertanahan.

Untuk tambak-tambak yang berlokasi di dalam kawasan hutan negara, maka kegiatan yang dilakukan adalah mendorong legalisasi lewat skema Perhutanan Sosial. Sampai saat ini, hasil kegiatan ini menghasilkan surat keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang pemberian hak pengelolaan Hutan Desa (HPHD) maupun Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Hemasyarakat (IUPHHKm). HPHD diberikan kepada Lembaga Pengelola Hutan Desa (LPHD) di Desa Salimbatu¹⁷ dan Desa Liagu¹⁸ yang berada di Kabupaten Bulungan. Sementara IUPHHKm telah diberikan kepada Desa Atap¹⁹ dan Desa Tepian²⁰ di Kabupaten Nunukan serta Desa Sengkong di Kabupaten Tana Tidung.²¹

Rangkaian kegiatan untuk memberikan legalisasi terkait penguasaan tanah untuk kawasan tambak dalam lanskap Delta Kayan Sembakung ini, masih menghadapi tantangan yang besar karena belum seluruh pemilik tambak menyambutnya dengan antusias. Laporan ini menjelaskan bahwa lemahnya literasi hukum terkait produk-produknya terjadi di kalangan penyelenggara pemerintahan dengan pemilik tambak, serta lemahnya kemampuan dari penyelenggara pemerintahan menemukan

¹⁶ Iqro Ramadhan (2019).

¹⁷ Diberikan melalui Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: SK.6564/MenLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/10/2018.

¹⁸ Diberikan melalui Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: SK.6513/MenLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/10/2018.

¹⁹ Diberikan melalui Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: SK.5030/MenLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/9/2017.

²⁰ Diberikan melalui Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: SK.6683/MenLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/12/2017.

²¹ Diberikan melalui Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: SK.7824/MenLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/10/2018.

solusi-solusi untuk mengatasi kesenjangan antara aturan hukum dan kondisi empirik, merupakan dua faktor yang turut berkontribusi pada masih minimnya pencapaian legalisasi kawasan.

Kedua faktor tersebut tentu saja juga ditambah dengan faktor lainnya misalnya seperti resistensi kepentingan pribadi serta keterbatasan sumberdaya manusia. Laporan ini memberikan perhatian kepada faktor literasi hukum (*legal literacy*) dan kesenjangan hukum (*legal gap*), untuk dapat memahami mengapa penyediaan dan penguatan legalisasi penguasaan lahan untuk tambak di DKS sejauh ini belum maksimal.

Berangkat dari pemahaman itu, maka laporan ini menawarkan sejumlah rekomendasi yang dapat dipertimbangkan untuk mengatasi masalah legalitas penguasaan lahan di lanskap Delta Kayan Sembakung Provinsi Kalimantan Utara.

I.2. FOKUS PEMBAHASAN

Laporan ini akan menggambarkan tentang pengaturan mengenai penguasaan maupun pemanfaatan tanah dan hutan yang berada di kawasan hutan dan Areal Penggunaan Lain (APL), dan kondisi *existing* dari penguasaan maupun pemanfaatan tanah dan hutan di kawasan Delta Kayan Sembakung. Sebagai tambahan, laporan ini juga akan menggambarkan pemanfaatan sumber daya di kawasan pesisir, selain menggambarkan aspek hukum dan kondisi *existing* dari penguasaan maupun pemanfaatan lahan untuk tambak.

Termasuk juga menggambarkan dan menganalisis tentang masalah legalitas penguasaan dan aspek pemanfaatannya. Gambaran mengenai masalah legalitas ini digunakan sebagai bahan kerangka analisis untuk mengusulkan rekomendasi kepada pemecahan masalah legalitas penguasaan tambak, dalam rangka pengelolaan ekosistem gambut dan mangrove yang berkelanjutan.

BAGIAN II: METODOLOGI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

II.1. METODE PENGUMPULAN DATA

Pengumpulan data untuk studi dilakukan dengan metode *desk research* dan kunjungan lapangan. *Desk research* bertujuan untuk dapat mengumpulkan berbagai dokumen dalam bentuk peraturan perundang-undangan, laporan penelitian, publikasi, laporan program, dan termasuk juga liputan media. Proses pengumpulan data dilakukan sejak bulan Desember 2019 sampai proses dari penulisan laporan studi selesai dilakukan.

Kunjungan lapangan dilakukan mulai dari tingkat Provinsi sampai ke tingkat Desa untuk mewawancarai sejumlah pihak antar lain sebagai berikut:

- Pemilik tambak dan pemerintah desa di Desa Liagu (Kecamatan Sekatak, Kabupaten Bulungan), Desa Bebatu (Kecamatan Sesayap Hilir, Kabupaten Tana Tidung) dan Desa Sebatu (Kecamatan Sebatik Barat, Kabupaten Nunukan)
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara (Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Kehutanan c.q. Kesatuan Pengelolaan Hutan Provinsi Kalimantan Utara), dan
- Kementerian (Kantor Pertanahan Kabupaten Nunukan, Kantor Pertanahan Kabupaten Bulungan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional).

Ketiga desa yang disebutkan telah dipilih menjadi lokasi studi mewakili tiga wilayah kabupaten yang ada di lanskap kawasan Delta Kayan Sembakung, dimana wilayah administrasi tiga desa tersebut sebagian berada dalam kawasan hutan dan sebagian yang lain dalam Areal Penggunaan Lain (APL). Penduduk di tiga desa tersebut mempunyai tingkat penguasaan dan pemanfaatan tanah dan hutan baik yang berada di kawasan hutan negara maupun kawasan APL.

Di Desa Liagu misalnya, akses pemanfaatan kawasan hutan negara dengan tambak bahkan sudah diformalisasikan lewat pemberian hak pengelolaan Hutan Desa seluas 5,052 Ha oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan yaitu melalui Surat Keputusan No.6513/MenLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/10/2018. Di Desa Sebatu, akses pemanfaatan lahan untuk tambak tidak sebanyak yang ada di Desa Liagu maupun Desa Bebatu karena lahan yang dimanfaatkan oleh penduduk lebih banyak berada pada kawasan APL. Selain di kawasan APL, maka pemanfaatan ini juga berlangsung di kawasan pesisir yaitu untuk budidaya rumput laut.

Selain mewawancarai sejumlah pihak tersebut, maka kunjungan lapangan juga sekaligus disertai pertemuan dengan tim dari *Peatland Rehabilitation and Management Project* (GIZ PROPEAT) yang dilaksanakan pada tanggal 10 Januari 2020. Dari pertemuan, peneliti mendapatkan gambaran umum dari program GIZ PROPEAT, isu-isu kebijakan dan hukum serta permasalahan penguasaan tanah di kawasan Delta Kayan Sembakung. Sementara kunjungan lapangan di wilayah Delta Kayan Sembakung dilakukan antara tanggal 9 -17 Januari 2020.

II.2. KERANGKA KONSEPTUAL

Legalitas dalam konsep negara hukum (*rule of law*) adalah merupakan bagian dari elemen prosedural, dimana konsep legalitas ini adalah suatu prinsip yang menghendaki setiap perbuatan aparaturnya harus berdasarkan hukum yang berlaku (Tamanaha, 2004; Bedner, 2010). Hukum yang dimaksud adalah aturan yang berasal dari negara seperti yang dibayangkan oleh pendekatan Austinian. Dalam konteks hukum pidana, maka konsep legalitas ini adalah sebuah asas hukum yang mendalilkan bahwa tiada suatu perbuatan dapat dipidana apabila belum terdapat undang-undang yang menyatakannya sebagai perbuatan yang dilarang (Haveman, 2001).

Termasuk dalam kategori hukum negara adalah hukum-hukum adat (*customary rules*) yang sudah diformalisasi oleh hukum negara dan kemudian juga memiliki daya laku (*enforceability*). Hukum pidana ini memaknai legalitas yang demikian memiliki aspek materiil dan telah mengalami perluasan makna.

Suatu perbuatan baik yang dilakukan oleh aparaturnya maupun warga negara, akan dapat dikatakan legal apabila sesuai atau tidak bertentangan dengan hukum negara. Sebaliknya, hal ini akan dikualifikasi sebagai ilegal apabila bertentangan dengannya. Perbuatan yang legal akan memiliki keabsahan ataupun validitas di mata hukum negara, dan selanjutnya mewajibkan pihak negara untuk mengakui serta menghormati perbuatan tersebut dan juga hasil-hasilnya (Soeprapto, 1998). Tetapi perbuatan ilegal perlu dibedakan dengan konsep *extra-legal*, karena perbuatan yang *extra-legal* tidak bersifat melawan hukum namun belum diakui oleh hukum negara (FAO, 2002).

Dalam diskursus mengenai sistem penguasaan terhadap sumber daya alam, maka istilah legalitas/legalisasi sering dipakai secara bergantian dengan formalitas/formalisasi. Ketika membahas penguasaan tanah di kawasan kumuh perkotaan misalnya, maka istilah ini akan dipakai menjelaskan tindakan memiliki tanah ataupun properti lainnya secara melawan hukum. Tetapi situasinya akan berbeda ketika membicarakan penguasaan tanah-tanah di daerah pedesaan yang masih didasarkan kepada hukum adat, karena penguasaan yang seperti itu tidak dipahami sebagai melawan hukum mengingat dilakukan dengan sistem keteraturan tertentu. Penguasaan seperti itu telah mendapatkan legalitas kepada sistem keteraturan yang menopangnya yaitu hukum adat (FAO, 2002).

Jikalau terhadap perbuatan penguasaan tanah yang dilakukan dengan melawan hukum ini dilakukan proses penegakan hukum, maka penguasaan yang bersifat *extra-legal* diselesaikan melalui proses legalisasi atau formalisasi. Legalisasi adalah suatu proses mengintegrasikan sistem penguasaan yang *extra-legal* (*informal system*) ke dalam sistem hukum nasional (*formal system*) tertentu (de Soto, 2000; Ubink, 2009).

Untuk memahami legalitas-ilegalitas penguasaan tanah di lanskap Delta Kayan Sembakung, maka laporan ini lebih menggunakan perspektif Austinian atau doctrinal dengan memeriksa legalitas-ilegalitas dari sudut pandang hukum negara. Namun demikian, ini juga tetap akan memperhatikan aspek sosio-historis dari penguasaan lahan untuk menimbang kebenaran dari klaim-klaim hak yang didasarkan kepada argumentasi materiil. Konsep berpikir seperti ini memang menjadi prinsip dalam hukum pertanahan nasional, yang mendalilkan bahwa penguasaan efektif yang dilakukan dengan itikad baik merupakan dasar utama untuk mengklaim kepemilikannya (Jenie, 2007).

Dalam sistem hukum *common law*, maka prinsip ini dinamai sebagai *possession* (Rose, 1985). Laporan ini berupaya memahami serta memperlakukan hukum-hukum negara, yang mengatur tentang penguasaan dan pemilikan lahan di lanskap Delta Kayan Sembakung dengan kritis apabila mempertimbangkan aspek-aspek sosio-historis. Tetapi laporan ini akan sangat berhati-hati untuk menyimpulkan ataupun menentukan ilegalitas penguasaan lahan sebelum kemudian mengusulkan sejumlah rekomendasi.

BAGIAN III: PERATURAN PERUNDANGAN TERKAIT DENGAN PEMANFAATAN LAHAN DALAM KAWASAN HUTAN DAN AREAL PENGGUNAAN LAIN (APL)

III.1. KONSEP PENGUSAHAAN DAN PEMANFAATAN

Kegiatan penguasaan dan pemanfaatan tanah dan hutan harus dilakukan dengan instrumen hukum tertentu agar memiliki legalitas. Instrumen hukum dapat berasal dari lapangan hukum publik yaitu terkait dengan hak maupun perizinan, dan atau dari lapangan perdata yaitu kontrak. Peraturan perundang-undangan mengatur mengenai prosedur pemberian hak, izin dan pembuatan kontrak, serta hak dan kewajiban pemberi hak dan izin, pemegang hak dan izin, dan para pihak dalam kontrak.

Akibat adanya pembagian kawasan daratan dalam kawasan hutan dengan Areal Penggunaan Lain (APL), maka muncul dualisme pengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah (World Bank, 2014). Di dalam kawasan hutan tidak akan berlaku rejim hukum pertanahan sehingga pemanfaatan hutan dilakukan tanpa hak atas tanah (Simarmata, 2012; Sitorus, 2016). Sementara dalam kawasan Areal Penggunaan Lain (APL) justru akan berlaku rejim hukum pertanahan, dan dengan demikian, maka setiap kegiatan penggunaan tanah ini harus dilakukan dengan adanya hak atas tanah.

Peraturan perundang-undangan di sektor kehutanan mengenai penguasaan telah mengatur mengenai kewenangan negara untuk menjalankan hak-hak menguasai negara (HMN) yang mengacu kepada Keputusan Mahkamah Konstitusi Putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang uji materiil UU Ketenagalistrikan. Negara telah diberikan kewenangan membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, serta mengawasi. Dengan kewenangan mengatur ini maka membolehkan pihak negara membuat peraturan perundang-undangan, dalam rangka mengatur berbagai hal terkait kehutanan seperti misalnya pengukuhan kawasan serta pemberian izin atau hak.

Pengaturan mengenai pemberian izin atau hak dalam rangka pemanfaatan hutan mencakup beberapa hal-hal antara lain sebagai berikut:

- Jenis-jenis pemanfaatan yang diperbolehkan dilakukan dalam kawasan hutan
- Instrumen hukum untuk melakukan kegiatan pemanfaatan yaitu izin, hak, dan kontrak
- Kewenangan memberikan izin atau hak
- Prosedur memperoleh izin atau hak, dan pembuatan kontrak. Termasuk didalamnya ketentuan mengenai subjek yang dapat menjadi pemegang izin atau hak
- Hak pemegang izin dan peserta kontrak, kewajiban pemegang izin atau hak dan tanggung jawab pemberi izin atau hak
- Sanksi bagi pemanfaatan hutan tanpa izin atau hak.

Sementara peraturan perundang-undangan mengenai pemanfaatan tanah dalam kawasan Areal Penggunaan Lain (APL) mengatur antara lain hal-hal sebagai berikut:

- Jenis-jenis hak atas tanah
- Kewenangan memberikan hak atas tanah
- Prosedur memperoleh hak atas tanah atau pendaftaran tanah, termasuk subjek yang berhak untuk berjak memiliki hak

- Kewenangan pemegang hak atas tanah, termasuk pembatasan penggunaan hak, kewajiban pemegang hak, dan tanggung jawab pemberian hak
- Sanksi bagi yang melakukan penguasaan dan pemanfaatan tanah tanpa hak

III.2. PENGUASAAN DAN PEMANFAATAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN NEGARA

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan dan Pemanfaatan Hutan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP No 6/2007, telah memuat tentang kegiatan untuk pemanfaatan hutan. Peraturan Pemerintah ini tidak secara langsung menyebutkan terkait pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan Negara, tetapi lebih menguraikan bentuk kegiatan pemanfaatan kawasan hutan di luar kegiatan kehutanan dimana penggunaan kawasan hutan dapat dilakukan melalui metode pinjam pakai.

Yaitu dengan diterbitkannya izin pemanfaatan kayu/izin pemanfaatan hasil hutan bukan kayu (HHBK), menggunakan ketentuan-ketentuan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu atau bukan kayu pada kawasan hutan alam.²² Skema peraturan terkait pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan Negara diatur berdasarkan kepada jenis-jenis kegiatan/usaha pemanfaatannya. Pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan kepada semua kawasan hutan, kecuali pada hutan cagar alam serta zona intidan zona rimba pada taman nasional.

Kawasan hutan yang dimaksud ini adalah mencakup hutan lindung serta hutan produksi. Pemanfaatan Kawasan Hutan Lindung dapat berbentuk pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan maupun pemungutan hasil hutan bukan kayu (JJBK). Kegiatan ini dilaksanakan melalui pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu.²³

Pemanfaatan dalam kawasan hutan produksi dapat berupa kegiatan pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, maupun pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Hal ini dilaksanakan melalui pemberian IUPK, IUPJL, IUPHHK, IUPHHBK, izin pemungutan hasil hutan kayu, maupun izin pemungutan hasil hutan bukan kayu.²⁴

Kegiatan pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan yang menjadi kegiatan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dilakukan di kawasan hutan tertentu dalam bentuk swakelola, kemitraan atau kerjasama.²⁵ Melalui penugasan yang diatur oleh Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang didasarkan kepada pedoman, kriteria, dan standar pemanfaatan hutan wilayah tertentu.

Sementara pemanfaatan yang dilaksanakan oleh masyarakat diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P83/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2016 Tentang Perhutanan Sosial. Regulasi ini mengatur bentuk perijinan dan kerjasama dalam bentuk izin pengelolaan seperti Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (KHm) maupun Hutan Tanaman Rakyat (HTR), kemitraan misalnya adalah Kemitraan Kehutanan, serta Hutan Adat yang diatur dengan regulasi yang khusus.

Istilah pemanfaatan hutan dalam ini Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, adalah memanfaatkan kawasan hutan mencakup produk hasil hutan kayu dan bukan kayu melalui berbagai kegiatan sebagai berikut:

²² Bagian Umum penjelasan PP No 6/2007.

²³ UU 41/1999 Pasal 24, Pasal 26 ayat (2).

²⁴ UU 41/1999 Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2).

²⁵ PP No. 06/2007 Jo PP 03/2008 Pasal 9 dan Pasal 21.

- Pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan;
- Pengolahan, dan pemasaran berdasarkan asas kelestarian hutan, sosial dan lingkungan;
- Pemanfaatan jasa lingkungan melalui jasa ekowisata, jasa tata air, jasa keanekaragaman hayati, jasa penyerapan/penyimpanan karbon.

Khusus terkait kegiatan dengan skema Perhutanan Sosial yang ada dalam wilayah gambut, maka pola pemanfaatannya akan merujuk kepada dokumen Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut (RPPEG).²⁶ Pengaturan ini bertujuan untuk menjadi bagian dari upaya sistematis dan terpadu; melestarikan fungsi ekosistem gambut; dan untuk mencegah terjadinya kerusakan dari ekosistem gambut. Kegiatan ini meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.

Berdasarkan berbagai kerangka pengaturan tersebut, maka kegiatan pemanfaatan kawasan hutan dilakukan sebagaimana mekanisme berikut ini:

- a. Pemanfaatan Kawasan hutan, dilaksanakan melalui pemberian IUPK²⁷, yang dapat diberikan kepada perorangan dan Koperasi. Prosedur dan tahapan berjenjang sesuai dengan wilayah administratif sebagai berikut:
 - Diberikan oleh Bupati/Walikota, berada pada kawasan hutan yang ada dalam wilayah kewenangannya, dengan tembusan kepada Menteri, Gubernur dan Kepala Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)
 - Diberikan oleh Gubernur, berada pada kawasan hutan lintas kabupaten/kota yang ada dalam wilayah kewenangannya, dengan tembusan kepada Menteri, bupati/walikota, dan Kepala Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).
 - Diberikan oleh Menteri untuk kawasan hutan lintas provinsi, dengan tembusan kepada Gubernur, Bupati/Walikota, dan Kepala Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).²⁸
- b. Pemanfaatan Jasa Lingkungan yang dilaksanakan melalui pemberian izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan (IUPJL) akan dapat diberikan kepada: perorangan, koperasi, BUMSI, dan BUMN atau BUMD.²⁹ Izin ini diberikan di kawasan hutan produksi yang bertujuan tidak mengubah bentang alam, tidak merusak keseimbangan unsur-unsur lingkungan, dan/atau tidak mengurangi fungsi utamanya.

Jenis usaha pemanfaatan untuk jasa lingkungan wisata alam ini meliputi usaha penyediaan jasa wisata alam; dan atau usaha penyediaan dari sarana wisata alam.³⁰ IUPJL diberikan berdasarkan administratif kewenangannya sebagai berikut:

- Diberikan oleh Bupati/Walikota, berada pada kawasan hutan yang ada dalam wilayah kewenangannya, dengan tembusan kepada Menteri, Gubernur, dan Kepala KPH.
- Diberikan oleh Gubernur, berada pada kawasan hutan lintas kabupaten/kota yang ada dalam wilayah kewenangannya, dengan tembusan kepada Menteri, Bupati/Walikota dan Kepala KPH.

²⁶ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan No. P.37/Menlhk/Setjen/Kum.1/7/2019 tentang Perhutanan Sosial Pada Ekosistem Gambut.

²⁷ UU No 41/1999 Pasal 28 ayat (2).

²⁸ PP 03/2008 Pasal 28 ayat(1).

²⁹ PP 03/2008 Pasal 28 ayat(2).

³⁰ Permen LHK No. P 31/MenLHK/SetjenKum.1/2016 tentang Pedoman Kegiatan Pemanfaatan Jasa Lingkungan Wisata Alam di Hutan Produksi.

- Diberikan oleh Menteri, berada pada kawasan hutan lintas provinsi, dengan tembusan kepada Gubernur, Bupati/Walikota dan Kepala KPH.

Hal ini secara lebih lanjut dan penjabaran prosedurnya diatur melalui Peraturan Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup tentang pedoman kegiatan pemanfaatan jasa lingkungan wisata alam di hutan produksi³¹, pemanfaatan jasa lingkungan panas bumi pada kawasan taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam³², pemanfaatan air dan energi air di suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam, dalam bentuk perizinan pemanfaatan air dan energi air.³³

- c. Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dan Bukan Kayu diberikan dalam bentuk izin-izin usaha yakni IUPHHK dan IUPHHBK yang dapat diberikan kepada perorangan, koperasi, Badan Usaha Milik Swasta Indonesia, Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. IUPHHK dan IUPHHBK merupakan jenis izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan hasil hutan berupa produk kayu dan/atau bukan kayu dalam kawasan hutan alam di hutan produksi melalui kegiatan pemanenan atau penebangan, pengayaan, pemeliharaan dan pemasaran.³⁴

Prosedur IUPHHK terdiri dari:

- Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHHK-HA) pada Hutan Produksi.
- Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Restorasi Ekosistem pada Hutan Alam (IUPHHK-RE) pada Hutan Produksi; dan
- Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri pada Hutan Tanaman (IUPHHK-HTI) pada Hutan Produksi.
- Areal yang dimohon berupa kawasan hutan produksi yang tidak dibebani izin atau hak dan tidak dalam proses permohonan.
- Diberikan pada areal yang telah dicadangkan atau ditetapkan oleh Menteri, melalui Peta Indikatif Arahan Pemanfaatan Kawasan Hutan pada Hutan Produksi yang Tidak Dibebani IUPHHK.
- Mendapat rekomendasi permohonan izin dari Gubernur.

Dalam hal permohonan untuk IUPHHK-HA, IUPHHK-RE, dan IUPHHK-HTI lebih dari satu pemohon di dalam areal kawasan yang sama, maka permohonan yang dapat diproses lebih lanjut adalah permohonan yang terlebih dahulu diterima oleh Lembaga OSS dan kemudian dinyatakan lengkap oleh Direktur Jenderal, hingga IUPHHK diputuskan oleh Menteri melalui Surat Keputusan Menteri.³⁵

³¹ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P 31/MenLHK/SetjenKum.1/2016 tentang Pedoman Kegiatan Pemanfaatan Jasa Lingkungan Wisata Alam di Hutan Produksi.

³² Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.18/Menlhk/Setjen/Kum.1/4/2019 tentang Pemanfaatan Air dan Energi Air di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam, dalam Bentuk Perizinan Pemanfaatan Air dan Energi Air.

³³ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.46/Menlhk/Setjen/Kum.1/5/2016 tentang Pemanfaatan Jasa Lingkungan Panas Bumi pada Kawasan Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam.

³⁴ UU No 41/1999 Pasal 28 ayat (3) dan ayat (4)

³⁵ PermenLHK No P. 28/MenLHK/Setjen/kum.1/7/2018 tentang Tata Cara Pemberian, Perluasan Areal Kerja dan Perpanjangan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Restorasi Ekosistem atau Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri pada Hutan Produksi, Pasal 4 dan Pasal 5.

d. Pemungutan Hasil Hutan Kayu dan Bukan Kayu, diberikan dalam bentuk ijin usaha dalam bentuk Surat Keputusan Menteri kepada perorangan dan koperasi. Tata cara penentuan areal:

- Areal hutan produksi yang tidak dibebani izin/hak, yaitu untuk IUPHHBK-HA atau IUPHHBK-HT;
- Areal hutan tanaman hasil kegiatan rehabilitasi, untuk IUPHHBK-HT;
- Areal hutan produksi yang tidak produktif, untuk IUPHHBK-HT pengembangan bahan baku bahan bakar nabati (biofuel);
- Areal hutan produksi yang telah dibebani izin/hak yang berpotensi menghasilkan hasil hutan bukan kayu, dapat dimanfaatkan oleh pemegang izin yang didasarkan atas rencana kerja usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Areal hutan produksi di wilayah KPH yang berpotensi menghasilkan hasil hutan bukan kayu, dapat dimanfaatkan dengan skema kerjasama pemanfaatan antara KPH dengan masyarakat atau investor yang didasarkan atas Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Panjang (RPHJP) KPH yang telah disahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁶

Prosedur permohonan perijinannya adalah sebagai berikut:

- Pemohon IUPHHBK-HA atau IUPHHBK-HT adalah: perorangan; koperasi; Badan Usaha Milik Swasta Indonesia (BUMSI); Badan Usaha Milik Negara (BUMN); atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
- Pemohon perorangan dapat berbentuk CV atau Firma dan dilengkapi akta pendirian; atau b. koperasi, dan BUMSI harus memiliki akta pendirian beserta perubahan-perubahannya yang disahkan instansi berwenang.
- BUMSI dapat berupa perseroan terbatas:
 - Berbadan hukum Indonesia
 - Modalnya dapat berasal dari investor atau modal asing
 - Memenuhi ketentuan terkait daftar bidang usaha tertutup dan bidang usaha terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal.

e. Pemanfaatan kawasan hutan dalam perkembangannya, dapat melalui Kemitraan atau Kerjasama. Kerjasama dalam bentuk kesepakatan antara KPH, Masyarakat dan Investor. Kerjasama ini diatur dalam skema berikut:

1. Kemitraan atau kerjasama dalam Ketahanan Pangan.³⁷

Penggunaan dan Pemanfaatan Kawasan Hutan dengan tujuan untuk memperoleh manfaat lingkungan, manfaat sosial dan manfaat ekonomi secara optimal dengan tidak mengurangi fungsi utamanya dalam Kawasan Hutan Produksi. Kawasan hutan produksi yang dimaksud adalah wilayah tertentu. Wilayah hutan yang situasi dan kondisinya belum menarik untuk pihak ketiga dalam mengembangkan usaha pemanfaatannya, dan dikelola oleh KPH. Usaha ini dapat dilaksanakan dalam bentuk kerjasama dengan pihak lain seperti koperasi, BUMDes,

³⁶ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.66/Menlhk/Setjen/Kum.1/7/2016 tentang Tata Cara Pemberian dan Perpanjangan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu dari Hutan Alam atau dari Hutan Tanaman pada Hutan Produksi. Pasal 3 dan Pasal 4.

³⁷ PerMenLHK No P.81/MenLHK/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Kerja Sama Penggunaan dan Pemanfaatan Kawasan Hutan untuk Mendukung Ketahanan Pangan Pasal 8 dan Pasal 9 Permen.

BUMD, BUMSI dan BUMN.

Dikembangkan untuk tanaman pangan dan ternak dalam sistem pengelolaan hutan berkelanjutan dengan jenis komoditas pangan meliputi: tebu; padi; jagung; dan sapi. Areal hutan yang dapat dikerjasamakan sesuai dengan kesesuaian lahan untuk komoditas pangan yang diusahakan. Dilakukan pada areal Izin Pemanfaatan Hutan; areal kerja Perum Perhutani; wilayah tertentu KPH dalam Hutan Produksi.

Prosedur permohonan dan penandatanganan kerjasama diatur dalam LHK ini, yang meliputi:

- Mengajukan permohonan persetujuan kerjasama kepada Menteri dengan tembusan Direktur Jenderal, Direktur Jenderal Pengelolaan Hutan Produksi Lestari, dan Gubernur.
- Permohonan melampirkan proposal dan peta lokasi areal yang akan dikerjasamakan dengan skala minimal 1 : 250.000;
- Nota kesepahaman kerjasama yang ditandatangani oleh Pengelola/Pemegang Izin dengan mitra kerjasama;
- Memberikan jaminan sebagai kesungguhan berusaha yang nilainya sebesar 20% (dua puluh perseratus) dari nilai rencana investasi; dan
- Menyiapkan kelayakan usaha.

Penandatanganan Kerjasama akan dilakukan melalui proses sebagai berikut:

- Menteri menerima permohonan kerjasama dan memerintahkan kepada Dirjen PHPL apabila permohonan kerjasama pada izin pemanfaatan hutan; atau Gubernur apabila pada wilayah tertentu KPH; untuk melakukan penilaian persyaratan.
- Apabila dalam penilaian persyaratan dinyatakan memenuhi ketentuanteknis dan yuridis, Menteri menerbitkan surat persetujuan kepada mitra kerjasama.
- Apabila dinyatakan tidak memenuhi ketentuan teknis dan yuridis, maka Dirjen atau Dirjen PHPL atas nama Menteri atau Gubernur menyampaikan surat penolakan kerjasama.
- Berdasarkan Surat persetujuan Menteri tersebut, Kesepakatan Kerjasama Para Pihak ditandatangani.

2. Kerjasama Pemanfaatan oleh KPH, dengan pengertian bahwa:

- Pemanfaatan hutan adalah kegiatan untuk memanfaatkan kawasan hutan, memanfaatkan jasa lingkungan, memanfaatkan hasil hutan kayu dan bukan kayu serta memungut hasil hutan kayu dan bukan kayu secara optimal dan adil untuk kesejahteraan masyarakat dengan tetap menjaga kelestariannya;
- Pemanfaatan kawasan adalah kegiatan untuk memanfaatkan ruang tumbuh sehingga diperoleh manfaat lingkungan, manfaat sosial dan manfaat ekonomi secara optimal dengan tidak mengurangi fungsi utamanya, khususnya di wilayah tertentu dalam kesatuan pengelolaan hutan lindung dan kesatuan pengelolaan hutan produksi.

Kerjasama ini dilakukan antara KPH dengan BUMN atau BUMD atau BUMSI atau BUM Desa, atau UMKM, atau koperasi, atau masyarakat setempat atau perorangan. Tata cara sebagaimana dimaksud Permen LHK ini diatur dalam Pasal 8, yang menyatakan bahwa dalam melakukan kerjasama pemanfaatan hutan, KPHL atau KPHP harus memenuhi syarat.

Syarat dimaksud yakni mempunyai RPHJP dan RPHJPD yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; telah menerapkan PPK-BLUD atau pola pengelolaan keuangan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Prosedur kerjasama diatur dalam proses sebagai berikut:

- Mengajukan permohonan secara tertulis dengan melampirkan proposal kerjasama.
- Permohonan dari BUM Desa dan koperasi setempat diajukan kepada Kepala Dinas Provinsi dengan tembusan kepada Kepala UPT dan Kepala KPHL atau Kepala KPHP.
- Permohonan dari UMKM atau BUMD diajukan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Kepala Dinas Provinsi, Kepala KPHL atau Kepala KPHP dan Kepala UPT.
- Permohonan dari BUMN atau BUMSI diajukan kepada Menteri dengan tembusan kepada Gubernur u.p. Kepala Dinas Provinsi, Kepala KPHL atau KPHP dan Kepala UPT.
- Proposal kerjasama minimal memuat: identitas para pihak; maksud dan tujuan; rencana kegiatan; pola bagi hasil; jangka waktu kerjasama; hak dan kewajiban para pihak; dan sumber pendanaan.
- Penyusunan proposal kerjasama untuk BUM Desa, koperasi setempat dapat difasilitasi oleh Kepala KPHL atau Kepala KPHP dan/atau UPT Kementerian terkait.
- Kepala Dinas Provinsi/Gubernur/Menteri setelah menerima permohonan kerjasama melakukan penilaian proposal kerjasama melalui tim penilai.
- Hasil penilaian proposal kerjasama jika dinilai layak maka Kepala Dinas Provinsi/Gubernur/Menteri menindaklanjuti ke tahap penyiapan naskah perjanjian kerjasama.
- Hal hasil penilaian proposal kerjasama dinilai tidak layak maka Kepala Dinas Provinsi/Gubernur/Menteri memberitahukan kepada pihak pemohon bahwa permohonan kerjasamanya ditolak. Sedangkan permohonan kerjasama untuk BUM Desa, koperasi setempat, penilaian proposal kerjasama tanpa melalui tim penilai.

Penandatanganan perjanjian kerjasama dilakukan melalui proses sebagai berikut:

- KPH dengan BUM Desa, koperasi setempat ditandatangani oleh Kepala Dinas Provinsi dan mitra kerjasama.
- Setelah penandatanganan wajib dilaporkan kepada Menteri e.q. Direktur Jenderal oleh Kepala Dinas Provinsi.
- KPH dengan UMKM dan BUMD ditandatangani oleh Gubernur dan mitra kerjasama. Setelah penandatanganan wajib dilaporkan kepada Menteri e.q. Direktur Jenderal oleh Kepala Dinas Provinsi.
- KPH dengan BUMN dan BUMSI ditandatangani oleh Direktur Jenderal sesuai kewenangannya atas nama Menteri dan mitra kerjasama.³⁸

³⁸ PerMenLHK No P. 49/MenLHK/Setkum.1/9/2017 Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 14.

III.3. PENGGUNAAN KAWASAN HUTAN

Penggunaan Kawasan ini diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24/2010 Penggunaan Kawasan Hutan jo. Peraturan Pemerintah No. 61/2012 jo. PP No. 105/2015 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah No 61/2012 tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Peraturan Pemerintah ini mengamanatkan bahwa penggunaan areal kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan.

Penggunaan atas sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan dilakukan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan tersebut. Penggunaan kawasan hutan ini hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi; dan atau kawasan hutan lindung tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan. Selain juga mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta prinsip kelestarian lingkungan. Penggunaan kawasan dapat bersifat untuk tujuan non-komersial dan maupun komersial.³⁹

Terkait dengan aktivitas di luar kegiatan kehutanan yang berada dalam kawasan hutan, maka dapat dilakukan dalam kerangka konsep ijin pinjam pakai.⁴⁰ Pemanfaatan kawasan hutan kegiatan di luar kehutanan seperti untuk pertanian tertentu dilaksanakan bagi tujuan antara lain sebagai berikut:

- a. ketahanan pangan;
- b. pertanian tertentu dalam rangka ketahanan energi dan pembangunan bandara udara dan pelabuhan.

Berdasarkan kepada uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa hampir seluruh pengaturan dari pemanfaatan kawasan hutan dan penggunaan kawasan hutan negara tidak ada yang secara langsung mengatur tentang penggunaan tanah dalam kawasan hutan tentang kegiatan dan usaha tambak dalam kawasan hutan produksi dan hutan lindung. Peluang kegiatan tambak dalam kawasan hutan, hanya terdapat melalui skema Perhutanan Sosial dan diatur oleh Peraturan Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan Nomor P.16/PSKL/SET/PSL.0/12/2016, bahwa kegiatan tambak atau melalui kegiatan *silvofishery* dibolehkan dalam kegiatan Perhutanan Sosial.⁴¹

III.4. PEMANFAATAN TANAH DALAM KAWASAN AREAL PENGGUNAAN LAIN (APL)

Seperti sudah disebutkan sebelumnya bahwa penguasaan dan pemanfaatan tanah pada Areal Penggunaan Lain (APL) umumnya akan diatur oleh hukum pertanahan. Dalam hal ini tanah dipahami sebagai permukaan bumi termasuk dasar laut tetapi tidak termasuk di dalamnya adalah ruang bawah tanah, ruang atas tanah, dan sumber daya tambang. Hukum pertanahan yang mengatur mengenai penguasaan dan pemanfaatan adalah menggunakan undang-undang induknya yaitu Undang-Undang Pokok Agraria tahun Nomor 5/1960 atau biasa dikenal dengan UUPA.

³⁹ PP No 24/2010 Pasal 1 ayat (5), ayat (6) dan ayat (7).

⁴⁰ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No P.27/Menlhk/Setjen/Kum.1/7/2018jo PerMenLHK No. 7/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor P.27/Menlhk/Setjen/Kum.1/7/2018 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

⁴¹ Peraturan ini merupakan tindak lanjut dari Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.83/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2016 Tentang Perhutanan Sosial.

Secara garis besar, UUPA mengatur mengenai sistematika penguasaan tanah, prinsip-prinsip dalam melaksanakan hak-hak menguasai dari negara (HMN), prinsip dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan hak atas tanah, hak-hak atas tanah, sampai konversi hak-hak lama (Harsono, 2005). Selain UUPA, ada beberapa Undang-Undang lain yang juga mengatur mengenai penguasaan dan pemilikan yakni Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan Undang-Undang Nomor 4/1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Beberapa Peraturan Pemerintah (PP) telah dibuat untuk proses pelaksanaan lebih lanjut dari berbagai Undang-Undang diatas. Tiga diantaranya yang cukup penting adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah; kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Penatagunaan Tanah Terlantar.

Peraturan perundangan lainnya yang berlaku di kawasan APL yaitu yang mengatur kegiatan usaha untuk sejumlah sektor. Sektor-sektor dimaksud adalah perkebunan⁴², minyak dan gas bumi⁴³, mineral dan batubara⁴⁴, panas bumi⁴⁵, perikanan⁴⁶, pesisir & pulau-pulau kecil⁴⁷, dan sumber daya air⁴⁸. Semua Undang-Undang ini memiliki ketentuan mengenai konsep penguasaan, pemanfaatan atau penggunaan tanah dalam rangka melakukan usaha pada sektor-sektor tersebut. Misalnya penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk usaha perkebunan, dan penggunaan tanah untuk usaha pertambangan, perikanan, atau pemanfaatan sumber daya air.

Selain peraturan perundangan pertanahan dan peraturan yang mengatur kegiatan usaha yang memanfaatkan dan menggunakan tanah, juga terdapat berbagai peraturan dari bidang lain yang mengenakan tentang pembatasan (*restriction*) dalam menggunakan hak atas tanah karena berbagai hal termasuk pertimbangan aspek tata ruang⁴⁹, lingkungan hidup⁵⁰, maupun pertanian pangan berkelanjutan.⁵¹ Undang-undang di ketiga bidang ini melekatkan pembatasan sekaligus kewajiban bagi pemegang hak-hak atas tanah agar tidak bertentangan dengan tata ruang, merusak lingkungan, dan mengancam ketahanan pangan dengan tidak tersedianya lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam jumlah yang mencukupi.

Peraturan perundangan kehutanan juga berlaku dalam kawasan APL adalah terkait mengenai pemanfaatan hutan dalam hutan hak. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 tahun 2012 tentang uji materiil dari Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tahun 2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak⁵², maka kawasan hutan adalah terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Hutan negara adalah hutan yang tidak dibebani hak atas tanah, sedangkan konsep hutan hak adalah yang dibebani hak atas tanah.⁵³

Pemanfaatan hutan hak dilarang jika menyebabkan terjadinya perubahan dari fungsi hutan. Penetapan fungsi dalam hutan hak juga mewajibkan pemerintah menyediakan kompensasi apabila penetapan tersebut menyebabkan pemilik hak atas tanah terganggu menikmati haknya.⁵⁴ Dengan

⁴² Diatur dalam UU No. 39/2014 tentang Perkebunan.

⁴³ Diatur dalam UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

⁴⁴ Diatur dalam UU No. 4/2009 tentang Mineral dan Batubara.

⁴⁵ Diatur dalam No. 21/2014 tentang Panas Bumi.

⁴⁶ Diatur dalam UU No. 31/2004 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 45/2009 tentang Perikanan.

⁴⁷ Diatur dalam UU No. 27/2007 sebagaimana telah dirubah oleh UU No. 1/2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

⁴⁸ Diatur dalam No. 17/2019 tentang Sumber Daya Air.

⁴⁹ Diatur dalam UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang.

⁵⁰ Diatur dalam UU No. 23/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁵¹ Diatur dalam UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

⁵² No. P.21/Menlhk/Setjen/Kum.1/4/2019 tentang Hutan Hak dan Hutan Adat.

⁵³ Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 1 angka 4&5 UU No. 41/1999, Pasal 1 angka 22 PP No. 6/2007, dan Permen LHK No. P.21/2019.

⁵⁴ Pasal 13 dan Pasal 15 PermenLHK No. P.21/2019

begitu, substansi pengaturan hukum kehutanan yang berlaku dalam APL mirip dengan pengaturan perundangan lainnya yang terkait dengan penataan ruang, lingkungan hidup, dan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Apabila disusun kedalam sebuah kerangka konsep yang holistic, maka pengaturan hukum atas penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam APL dapat dijelaskan sebagai berikut:

“Penguasaan dan pemilikan tanah diatur oleh hukum pertanahan yang mewajibkan adanya hak Usaha untuk memanfaatkan sumber-sumber daya alam lainnya yakni hutan, migas, panas bumi, mineral dan batubara, perikanan, pesisir dan laut, dan air diatur oleh peraturan perundangan sektor dengan mewajibkan pemilikan izin. Terhadap penguasaan dan pemilikan tanah dan pengusahaan sumber daya alam dikenakan pembatasan oleh peraturan perundangan mengenai penatan ruang, lingkungan, dan lahan pertanian pangan berkelanjutan”.

III.4.1. Status Tanah

Hukum pertanahan membagi tanah menjadi tiga bagian menurut statusnya yaitu tanah negara, tanah ulayat, dan tanah hak. Tanah negara atau tanah yang tidak dikuasai langsung oleh negara diartikan sebagai tanah yang tidak dilekati suatu hak atas tanah, bukan tanah ulayat, bukan tanah wakaf, bukan tanah komunal dan/atau bukan barang milik negara/daerah/BUMN/BUMD /BUMDes.⁵⁵ Dalam bahasa lain, tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara.⁵⁶

Tanah ulayat adalah tanah persekutuan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.⁵⁷ Tanah ulayat merupakan bagian dari objek hak ulayat selain hutan, air, danau, rawa, pesisir, dan laut. Hak ulayat sendiri diartikan sebagai kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur dan memiliki wilayah adatnya berikut sumber daya alam yang terdapat di dalamnya (Harsono, 2005; Sumardjono, 2009; Sembiring, 2018). Masyarakat hukum adat diartikan sebagai kesatuan yang berdiam disuatu wilayah dan memiliki ikatan sosial yang didasakan pada kesamaan leluhur dan/atau wilayah, dan melangsungkan sistem pengaturan terhadap wilayahnya beserta sumber daya alam yang terdapat didalamnya (Sudiyat, 1981; Ter Haar, 2001).

Sedangkan tanah hak diartikan sebagai tanah yang dibebani hak-hak atas tanah yang dikenal dalam hukum pertanahan nasional. Tanah hak dapat dipunyai oleh perorangan atau badan hukum. UUPA menentukan bahwa tanah hak perorangan dapat dimiliki sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain.⁵⁸ Dengan begitu, sebidang tanah hak milik dapat dimiliki oleh lebih dari satu orang atau beberapa orang, untuk menjadi tanah bersama. Dalam sertifikatnya dapat nama beberapa orang tersebut dituliskan sebagai pemegang hak.

Contoh yang dapat disebutkan adalah sertifikat hak milik bersama atas tanah kaum di Sumatera Barat. Pada sertifikat tersebut disebutkan nama mama kepala waris selaku kepala kaum, dan seluruh anggota kaum. Dalam praktik, hak atas tanah perorangan mayoritas dimiliki oleh satu orang. Dalam sertifikatnya hanya disebutkan satu nama sebagai pemegang haknya.

⁵⁵ Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Agraria & Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6/2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁵⁶ Lihat PP No. 8/1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

⁵⁷ Pasal 1 angka 3 Permen Agraria & Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 8/2019 tentang Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

⁵⁸ Pasal 4 ayat (1) UUPA.

III.4.2. Hak-Hak Atas Tanah

Hak atas tanah yang dapat diberikan untuk melakukan pemilikan, pemanfaatan, dan untuk menggunakan bidang-bidang tanah yang terdapat dalam kawasan APL yaitu sebagai berikut:

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha (HGU)
3. Hak Guna Bangunan (HGB), dan
4. Hak Pakai

Keterangan mengenai subjek, cara terjadinya, jangka waktu berlaku, hak dan kewajiban pemegang hak, disajikan dalam tabel dibawah ini.⁵⁹

Tabel 2. Subjek, Cara terjadi, Jangka waktu berlaku, Hak dan Kewajiban Pemegang Hak Atas Tanah

Jenis Hak	HAK MILIK	HGU	HGB	HAK PAKAI
Subyek Pemegang	Perorangan (WNI), dan Badan hukum Indonesia	Perorangan (WNI) dan badan hukum Indonesia	Perorangan (WNI) dan badan hukum Indonesia	Perorangan (WNI, WNA), Badan hukum Indonesia dan badan hukum asing, Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah, Keagamaan, badan sosial, perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional
Cara Terjadi	Menurut tata cara yang diatur oleh hukum adat, melalui penetapan pemerintah, atau karena ketentuan Undang-Undang	Keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang diatas tanah negara	Keputusan pemberian hak oleh pejabat berwenang untuk yang berada di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan Perjanjian untuk yang berada di atas tanah hak milik	Keputusan pemberian hak pejabat yang berwenang untuk yang berada di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan Perjanjian untuk yang berada di atas tanah hak milik
Jangka Waktu Berlaku	Tidak dibatasi jangka waktunya	Paling lama 60 tahun dan dapat diperbaharui	Untuk diatas tanah negara dan tanah hak pengelolaan paling lama 50 tahun dan dapat diperbaharui Untuk diatas tanah milik paling lama 30 tahun dan bisa diperharui	Paling lama 45 tahun untuk yang diberikan di atas tanah negara dan hak pengelolaan dan dapat diperbaharui Paling lama 25 tahun untuk yang diberikan di atas tanah milik dan dapat diperharui

⁵⁹ Diringkas dari ketentuan-ketentuan yang terdapat pada UUPA, UU Prp. No. 56/1960, dan PP No.40/1996.

				Jangka waktu tidak ditentukan untuk hak pakai yang dipunyai instansi pemerintah, perwakilan negara asing dan badan internasional
Luas Maksimum Penguasaan	15 ha (tanah sawah) 20 ha (tanah kering)	25 ha untuk perorangan		
Hak Pemegang	Memanfaatkan dan menggunakan tanah Memindahtangankan Menjadikan sebagai jaminan hutan dengan dibebani hak tanggungan	Memanfaatkan tanah untuk bidang usaha pertanian, peternakan, perkebunan, dan perikanan Memindahtangankan Menjadikan sebagai jaminan hutan dengan dibebani hak tanggungan	Mempergunakan tanah Memindah-tangankan Menjadikan sebagai jaminan hutan dengan dibebani hak tanggungan	
Kewajiban Pemegang	Melaksanakan fungsi sosial atas tanah Mengerjakan dan meng- usahakan tanah dengan aktif agar tidak menjadi terlantar Menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah Membayar uang pemasukan kepada negara ⁶⁰ (pajak, Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan/BPHTB)	Melaksanakan fungsi sosial atas tanah Mengerjakan dan mengusahakan sendiri tanahnya Membayar uang pemasukan kepada negara Memelihara kesuburan dan mencegah kerusakan tanah, serta memelihara kemampuan lingkungan	Melaksanakan fungsi sosial atas tanah Membayar uang pemasukan kepada negara Menggunakan tanah sesuai peruntukannya Memelihara tanah dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan	Membayar uang pemasukan Menggunakan tanah sesuai peruntukannya Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan

Berdasarkan tabel tersebut di atas, maka terdapat beberapa hal yang bisa digarisbawahi dari antara lain adalah sebagai berikut:

Pertama, subjek hak-hak atas tanah meliputi perorangan, badan hukum, badan keagamaan dan badan sosial, Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah, serta perwakilan negara asing dan badan internasional. Seperti sudah dikatakan, maka definisi perorangan ini adalah satu orang atau beberapa orang. Beberapa orang bisa jadi berasal dari kelompok yang sama, yaitu dengan status adalah warga negara Indonesia (WNI) atau warga negara asing (WNA). Konsep Badan hukum akan menunjuk kepada badan usaha, baik yang dimiliki oleh negara dan maupun swasta. Badan hukum bisa didirikan menurut hukum Indonesia, dan atau dengan menggunakan hukum dari negara lain.

Kedua, tanah-tanah hak dapat terjadi menurut aturan hukum adat (pembukaan tanah), karena

⁶⁰ Uang pemasukan adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh penerima hak pada saat pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai serta perpanjangan dan pembaharuannya. Uang pemasukan dibedakan dengan pungutan dalam berupa pajak (PBB, PPh, PPn)

aturan Undang-Undang, keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang, dan atau perjanjian (peralihan hak, pembebanan). Tanah hak yang didapatkan atau berasal dari tanah negara bisa terjadi dengan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang. Terjadinya tanah hak karena undang-undang menunjuk pada metode konversi. Tanah-tanah bekas hak barat dan hak adat otomatis menjadi tanah dengan hak milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) atau hak pakai melalui mekanisme konversi. Dalam hal ini, maka tanah hak terjadi karena ditegaskan oleh keputusan pemerintah.

Ketiga, tanah-tanah hak yang diberikan di atas kawasan tanah negara dan hak pengelolaan dapat diperpanjang dan diperbaharui.

Keempat, pemberian tanah hak akan dibatasi oleh ketentuan penguasaan atau pemilikan maksimum. Untuk tanah hak milik, maka luas maksimum untuk satu sertifikat yang pemegangnya satu orang atau beberapa orang secara bersamaan adalah luas maksimumnya 15-20 hektar. Batas maksimum waktu penguasaan untuk Hak Guna Usaha (HGU) perorangan adalah 25 tahun. Adapun batas maksimum Hak Guna Usaha (HGU) dari perusahaan ditentukan dalam peraturan perundangan yang mengatur masing-masing usaha seperti perkebunan, perikanan, peternakan, dan pertanian.

Kelima, pemegang hak akan memiliki sejumlah hak yaitu memanfaatkan, menggunakan, mengalih tangankan, dan membebani dengan hak tanggungan. Bersamaan dengan itu, pemegang hak juga akan dibebani dengan sejumlah kewajiban mulai dari melaksanakan fungsi sosial, membayar pungutan, mengusahakan dan mengerjakan sendiri tanahnya, menjaga kesuburan dan mencegah kerusakan tanah, dan juga menjaga kelestarian lingkungan.

Selain hak milik, HGU, HGB, maupun hak pakai maka berkembang juga konsep hak wakaf, hak pengelolaan, dan hak atas satu rumah susun. Tetapi peraturan perundang-undangan tidak secara eksplisit mengkategorisikannya sebagai tanah hak sekalipun juga telah ditetapkan sebagai satu objek dari proses pendaftaran tanah.

III.4.3. Tanda Bukti Hak

Tanda bukti hak merupakan dokumen tertulis yang berisi data fisik dan data yuridis tanah. Tanah bukti hak dibedakan untuk tanah terdaftar dan tanah tidak terdaftar. Untuk tanah terdaftar, maka tanda bukti haknya adalah sertifikat dan akta peralihan. Untuk tanah tidak terdaftar, maka tanda bukti haknya yaitu sertifikat bukanlah penanda terjadinya hak atas tanah. Hak atas tanah terjadi pada saat bidang dicatatkan di dalam buku tanah.⁶¹ Sertifikat hanyalah salinan dari buku tanah.

Tanda bukti hak untuk tanah-tanah tidak terdaftar sangat bervariasi. Untuk pulau Jawa dan Bali, maka tanda bukti hak yang paling populer adalah bukti pembayaran pajak seperti pethuk, pipil, girik, iuran pembangunan daerah (Ipeda), akta peralihan, surat waris, dan surat wakaf. Tiga bukti pembayaran pajak yang pertama dikeluarkan semasa pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Ipeda dikeluarkan sejak periode proklamasi kemerdekaan sampai awal tahun 1980-an. Tanah-tanah dengan tanda bukti pembayaran pajak ini dicatatkan dalam buku register desa yang disebut letter C. Buku ini juga berisi catatan peralihan hak baik karena jual beli, wakaf, atau warisan.

Untuk luar pulau Jawa dan Bali, maka tanda bukti hak ini mencakup: (i) bukti pembayaran pajak seperti *verponding* Indonesia, surat keterangan tanah yang ditandatangani oleh kepala desa/lurah dan/atau camat atau kepala adat⁶², kwitansi jual beli, akta peralihan, surat pembukaan hutan, surat waris, dan juga surat wakaf. Tanah-tanah dengan tanda bukti hak ini dicatat dalam buku register desa/kelurahan yang bentuk dan pengelolaannya sangat berbeda satu daerah dengan lainnya.

⁶¹ Lihat PP No. 40/1996

⁶² Contohnya surat perpelancon di Sumatera Barat, surat keterangan tanah adat di Kalimantan Tengah, dan surat keterangan yang ditandatangani oleh kepala adat/suku di Maluku, dan Nusa Tenggara Timur. Lihat Simarmata, 2019, dan Simarmata&Sasmitha, forthcoming.

Tanda-tanda bukti hak untuk tanah tidak terdaftar disebut juga dengan dasar penguasaan⁶³ yang merupakan alat bukti adanya penguasaan dan pemilikan tanah. Peraturan perundangan dan keputusan pengadilan⁶⁴ telah menempatkan tanda-tanda bukti hak untuk tanah yang tidak terdaftar sebagai bukti permulaan. Tanda-tanda bukti itu mengindikasikan adanya penguasaan dan pemilikan yang perlu dipastikan dan dikuatkan lewat pendaftaran tanah sampai penerbitan sertifikat.

Tanda bukti hak ini juga diberi nama sebagai alas hak. Sebagai alas hak, maka tanda-tanda itu belum menandakan terjadinya hak atas tanah pada bidang tanah tertentu. Dokumen tanda bukti hak tersebut akan diperlukan pada saat meningkatkan status kepemilikan atas tanah tersebut menjadi hak milik dengan cara melampirkannya dalam proses permohonan pendaftaran tanah (Simarmata, 2009; Simarmata, 2015).

Dalam pendaftaran tanah maka tanda bukti pembayaran pajak, akta peralihan, kwitansi jual beli, surat waris, surat wakaf, atau surat pembukaan hutan akan diberlakukan sebagai dokumen yang menjelaskan asal-usul tanah. Istilah teknis yang dipakai adalah warkah tanah. Warkah tanah akan tercatat dalam dokumen buku tanah.

Kendati dalam hukum pertanahan memperlakukan tanda-tanda bukti hak untuk tanah tidak terdaftar sebagai bukti permulaan atau alas hak tetapi dalam praktiknya baik pemerintah, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan para pelaku usaha memperlakukannya serupa dengan sertifikat. Pemerintah menerimanya dalam pemberian ganti rugi untuk pengadaan tanah; Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) juga menerimanya untuk keperluan membuat akte peralihan hak, sementara para pelaku usaha juga telah menerimanya untuk keperluan peralihan hak, dan pemberian pinjaman uang (Simarmata, 2015).

III.4.4. Pendaftaran Tanah

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) telah memerintahkan Pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di semua wilayah Indonesia.⁶⁵ Pada saat yang sama, maka para pemegang hak juga diperintahkan untuk dapat mendaftarkan tanahnya.⁶⁶ Dengan begitu, perintah mendaftarkan tanah ditujukan baik kepada pemerintah maupun pemilik tanah. Tujuan dari pendaftaran tanah ini adalah untuk menjamin kepastian hukum atas hak.

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah, termasuk juga pemberian tanda bukti haknya.⁶⁷ Pendaftaran tanah hanya boleh dilakukan di kawasan Areal Penggunaan Lain (APL). Hanya bila suatu bidang tanah secara resmi telah dilepaskan dari kawasan hutan maka pendaftaran tanah bisa dilakukan.⁶⁸

Pendaftaran tanah, berdasarkan metode, dibedakan atas pendaftaran tanah sistematis, dan pendaftaran tanah sporadik. Pendaftaran tanah sistematis merupakan inisiatif pemerintah yang dilakukan secara serentak diseluruh wilayah Indonesia terhadap seluruh objek pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah model ini dilakukan atas inisiatif pemerintah. Sedangkan pendaftaran tanah sporadik dilakukan atas inisiatif pemegang hak terhadap satu atau beberapa objek pendaftaran tanah.

⁶³ Lihat misalnya dalam UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum, Penjelasan Pasal 40.

⁶⁴ Lihat misalnya Putusan Mahkamah Agung No. 34/K/Sip/1960, tertanggal 10 Februari 1960; No. 408 K/Sip/1970, dated 5 Mei 1971; No. 408 K/Sip/1970, tertanggal 5 Mei 1971; dan No. 2459 K/PDT/2014.

⁶⁵ Pasal 19 ayat (1).

⁶⁶ Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA.

⁶⁷ Pasal 1 angka 1 PP No. 24/1997, dan Pasal 1 angka 1 Permen ATR/Kepala BPN No. 6/2018.

⁶⁸ Pasal 4 ayat (2) PP No. 40/1996.

Kedua model pendaftaran tanah ini merupakan pendaftaran tanah pertama kali. Pendaftaran tanah pertama kali dilakukan terhadap tanah-tanah tidak terdaftar atau tanah belum bersertifikat.

Selain pendaftaran tanah pertama kali, maka juga ada pendaftaran tanah yang mencakup pemeliharaan data yang dilakukan untuk menyesuaikan perubahan data fisik dan data yuridis atas bidang tanah. Pemeliharaan ini dilakukan karena adanya peralihan proses hak, pembebasan hak, atau perubahan fisik pada bidang tanah.

Saat ini secara nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan nasional memperkirakan terdapat 126 juta bidang tanah di Indonesia. Sebanyak 56 juta bidang sudah terdaftar dan sisanya yaitu sebesar 70 juta bidang adalah belum terdaftar.⁶⁹ Sejak tahun 2017, pemerintah telah mencanangkan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam rangka mencapai target semua bidang tanah sudah terdaftar di tahun 2025. Di wilayah Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara terdapat kurang lebih 2.803.237 bidang tanah, dengan yang sudah terdaftar baru sebanyak 836.461 bidang sementara sisanya sebanyak 1.966.776 bidang adalah belum terdaftar.⁷⁰

⁶⁹ Dapat dilihat pada <https://www.atrbpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/intip-capaian-kinerja-reforma-agraria-93091> (diunduh tanggal 20 Maret 2020).

⁷⁰ Dapat dilihat dalam <https://samarinda.prokal.co/read/news/14649-sudah-ada-sertifikat-niatnya-mau-diagunkan.html> (diunduh pada tanggal 20 Maret 2020).

BAGIAN IV: MODEL-MODEL PENGUASAAN TANAH DI KAWASAN LANSKAP DELTA KAYAN SEMBAKUNG

Model perolehan maupun peralihan hak atas tanah di lanskap Delta Kayan Sembakung yang dimanfaatkan untuk areal tambak dilakukan dengan 3 (tiga) metode yaitu membuka hutan, jual beli, dan pewarisan. Ketiga metode ini digunakan baik untuk tanah yang berada di dalam kawasan Areal Penggunaan Lain (APL) maupun di dalam kawasan hutan. Membuka hutan merupakan metode untuk mendapatkan hak atas tanah untuk pertama kalinya, dimana selanjutnya tanah tersebut dapat dialihkan ke orang lain melalui proses jual beli atau pewarisan. Surat Pernyataan Penguasaan Tanah (SPPT), merupakan tanda atau alat bukti hak atas tanah yang paling umum digunakan warga masyarakat di lanskap Delta Kayan Sembakung.

Sebagian pemilik tanah yang lain, dalam jumlah yang tidak banyak, mengandalkan proses penguasaannya melalui izin peruntukan penggunaan tanah untuk usaha tambak, kwitansi jual beli, bukti pembayaran pajak, Surat Peralihan Hak (SPH) dan sertifikat. SPPT dibuat oleh pemilik tanah dan ditandatangani oleh pihak Kepala Desa dan/atau Camat, sementara izin peruntukan penggunaan tanah untuk usaha tambak dikeluarkan oleh Bupati.

Dengan demikian bukti-bukti hak atas tanah di lanskap Delta Kayan Sembakung ini ada yang berasal dari lapangan hukum perdata seperti SPPT, kwitansi jual beli, surat waris, dan SPH; serta dari lapangan hukum publik seperti SPPT, izin peruntukan penggunaan tanah untuk usaha tambak, bukti pembayaran pajak dan sertifikat). Secara umum, seluruh alat bukti hak tersebut bersifat tertulis.

IV.1. SEJARAH PENGUASAAN TANAH

Sebelum pemerintah kolonial Belanda mulai mengintensifkan intervensi di bumi Kalimantan sejak akhir abad ke-19, maka beberapa kerajaan yang berpusat di pantai seperti Bulungan (1600-1834), Tidung Sesayap (1650-1850) dan Sembawang (1700-1909) telah mengontrol perdagangan dengan cara mengenakan pungutan bagi yang membawa hasil-hasil bumi (kehutanan, perkebunan, perikanan) ke dan dari wilayah kerajaan (Selatto, 2001). Hasil-hasil hutan tersebut adalah seperti sagu, sarang burung walet dan rotan yang dipertukarkan dengan garam, ikan asin, pakaian, dan budak (Selatto, 2001).

Kerajaan melakukan kontrol itu setelah sebelumnya mengklaim sebagai pemilik wilayah dan semua sumberdaya alam yang terdapat di dalamnya (Peluso, 1983). Klaim ini dianggap tidak berdasar oleh beberapa ilmuwan, karena sebenarnya kerajaan-kerajaan ini tidak mampu melakukan kontrol teritorial disebabkan oleh keterbatasan aparatusnya. Kerajaan-kerajaan tersebut hanyalah bisa untuk mengontrol lalu lintas perdagangan dengan cara mengenakan pungutan, sehingga mereka lebih tepat disebut dalam konsep teoritis sebagai *tributory states*. Dalam kenyataannya, wilayah dan sumberdaya alam di dalamnya masih dibawah penguasaan dan pemilikan komunitas-komunitas masyarakat adat (Peluso, 1983; Selatto, 2001).

Perdagangan hasil bumi sebagai urat nadi perekonomian ini baru bertumbuh sejak kerajaan-

kerajaan tersebut menjauhkan pusat kerajaannya dari daerah pantai. Setelah berpusat di daerah pantai, maka penduduk kerajaan ini banyak mengandalkan usaha ekonominya dengan tanaman sagu. Daya tarik sektor perdagangan membuat pertanian sebagian ditinggalkan oleh penduduk (Selatto, 2001).

Kontrol atas penguasaan dan pemanfaatan wilayah ini bergeser, setelah pemerintah Hindia Belanda memaksa kerajaan-kerajaan di Kalimantan Timur untuk menandatangani kontrak politik. Melalui perjanjian tersebut, maka pemerintah kolonial mengambil alih kewenangan kerajaan untuk memungut bea. Kesepakatan lain dari perjanjian itu yaitu bahwa pemerintah kolonial mengendalikan pemanfaatan sumber daya hutan dan tambang melalui mekanisme perizinan. Sebagai kompensasi perjanjian ini, maka kerajaan mendapatkan gaji regular dari pemerintah Hindia Belanda dan royalti dari usaha sektor tambang dan minyak (Magenda, 1991; Selatto, 2001). Kerajaan masih diperbolehkan untuk memonopoli perdagangan opium, memberikan izin pemanfaatan dan pemungutan kayu serta perikanan tetapi hanya untuk skala sedang dan kecil (Obidzinski, 2003; Simarmata, 2012).

Pada periode di penghujung tahun 1950-an, maka aktivitas pemanfaatan hutan di lanskap Delta Kayan Sembakung mulai diramaikan dengan usaha *logging* berskala kecil seperti yang juga berlangsung marak di bagian lain pulau Kalimantan. Usaha *logging* yang izinnya diberikan oleh Gubernur tersebut berlangsung sampai setidaknya akhir decade tahun 1970-an. Periode ini dianggap sebagai masa yang mendatangkan kemakmuran bagi semua orang yang terlibat dalam usaha *logging* (Daroeman, 1979; Simarmata, 2012). Tetapi sejak awal dekade tahun 1970-an, maka izin penguasaan hutan beralih pada perusahaan-perusahaan besar yang mendapatkan hak pengusahaan hutan dari Pemerintah Pusat dalam hal ini Direktur Jenderal Kehutanan dan maupun Departemen Pertanian. Model perubahan ini juga kemudian berlangsung secara umum pada lanskap Delta Kayan Sembakung (Dinas Kehutanan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, 2019).

Sebelum mengenal dan terdampak oleh usaha-usaha ekstraksi seperti *logging* dan tambang, maka para penduduk di lanskap Delta Kayan Sembakung sudah memanfaatkan tanah untuk kebun dan ladang. Penduduk menanam kelapa ataupun buah-buahan di kebun dan padi di ladang. Di desa Bebatu misalnya, kebun dan ladang dapat digarap karena ketersediaan air tawar dalam jumlah yang cukup. Pada periode yang sama berlangsung pemanfaatan hasil hutan yaitu pengambilan daun nipah yang digunakan untuk membuat atap rumah, dan juga kayu merah untuk digunakan sebagai kayu api. Penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk lahan tambak baru mulai dilakukan sejak dekade tahun 1980-an dan berlangsung dengan skala masif sejak dekade 1990-an.

IV.2. METODE PEROLEHAN DAN PERALIHAN HAK ATAS TANAH

Penduduk yang tinggal dan atau berusaha di lanskap Delta Kayan Sembakung menggunakan tiga cara untuk mendapatkan hak atas tanah mereka yaitu membuka hutan, warisan, dan jual beli. Metode pertama yaitu dengan membuka hutan, adalah dilakukan oleh orang-orang yang bertindak sebagai pemukim awal atau perintis lahan. Pemukim awal adalah generasi nenek moyang yang mulai mendiami serta mengolah lahan sejak periode kekuasaan dari kerajaan-kerajaan. Sementara perintis lahan adalah orang atau kelompok orang yang membuka lahan di lokasi yang masih berupa kawasan hutan dan belum pernah digarap sebelumnya oleh pihak lain.

Para pemukim awal serta perintis lahan akhirnya menjadi pemilik lahan, baik karena alasan sudah mengeluarkan tenaga dan biaya dan/atau karena mengusahakan lahan secara efektif. Para pemiliknya kemudian mengalihkan akses kepemilikan kepada keturunan atau anggota keluarganya melalui aktivitas pewarisan. Para pewaris menjadi pemilik baru atas hak atas tanah lewat pewarisan. Tanah-tanah tersebut juga beralih kepada orang lain baik pihak swasta maupun pemerintah dengan

melalui proses jual beli. Di lanskap Delta Kayan Sembakung ini, para pendatang yang berasal dari luar desa, kecamatan, kabupaten atau provinsi kemudian juga mendapatkan lahan tambak sebagian besar dengan cara melalui proses jual beli.

IV.2.1. Membuka Hutan

Metode membuka hutan sebagai metode mendapatkan hak atas tanah sudah dipraktikkan warga masyarakat sejak pembuatan pemukiman awal di lanskap Delta Kayan Sembakung. Metode ini terus berlangsung dalam skala yang kecil sampai kurun dekade tahun 1970-an, yaitu saat penduduk mulai membuka pemukiman baru atau membuka lahan baru untuk kebun dan ladang. Penggunaan metode ini dalam skala masif mulai terjadi selama dekade tahun 1990-an sampai di awal tahun 2000-an yaitu dalam bentuk kegiatan konversi hutan mangrove menjadi lahan-lahan tambak. Metode ini masih berlangsung sampai sekarang karena masih terdapat kawasan hutan mangrove yang belum dikonversi, meskipun sudah ada sosialisasi mengenai keberadaan kawasan hutan di lanskap tersebut. Di Desa Liagu misalnya, aktivitas pembukaan lahan baru masih berlangsung sampai sekarang.⁷¹

Metode membuka hutan dapat berlangsung dan telah dimungkinkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, lahan-lahan yang dirintis/dibuka tidak ada yang menguasai atau menggarap. Keadaan ini dijadikan alasan untuk menyimpulkan bahwa kawasan lahan tersebut merupakan tanah kosong. Para pembuka/perintis lahan mengaku tidak menemukan tanda-tanda di lapangan yang menunjukkan bahwa lahan tersebut sedang dikuasai atau digarap oleh seseorang. Termasuk juga tanda-tanda yang menunjukkan lahan tersebut sebagai kawasan hutan seperti adanya patok-patok batas.⁷² Sebagai tanah kosong, maka masyarakat mempersepsikan lahan-lahan tersebut adalah dimiliki oleh negara dan karena itu setiap warga berhak untuk menggarapnya.

Kedua, melalui dukungan dari pemerintah desa dengan cara Kepala Desa memberikan surat rekomendasi atau izin garap kepada para pembuka lahan ini.⁷³ Dengan memegang surat atau izin ini maka menandakan mereka sudah melapor kepada perangkat desa seperti Ketua RT, Kepala Dusun, termasuk Kepala Desa. Surat atau izin ini tidak menyebutkan luasan areal yang dapat dibuka. Dalam praktiknya, maka pembukaan luasan lahan yang dirintis tergantung kepada kemampuan tenaga dan modal mereka. Semakin besar tenaga dan modal, maka akan semakin luas lahan yang bisa dibuka.

Di Desa Liagu misalnya, praktik pembukaan lahan dengan luasan yang besar dilakukan oleh penduduk yang datang atau justru berdomisili di Kota Tarakan. Mereka membuka hutan-hutan bakau yang ketika itu memang tidak digarap oleh penduduk setempat. Mereka dimodali oleh para pengusaha sebagai penyuplai bibit udang/ikan yang ada di Kota Tarakan termasuk menyediakan alat-alat berat seperti *excavator*.⁷⁴

Selain karena dua faktor diatas, maka aktivitas pembukaan hutan juga dilancarkan oleh metode pengorganisasian yang digunakan. Para pembuka lahan diorganisir ke dalam kelompok, baik dalam wadah koperasi atau lembaga ketahanan masyarakat desa (LKMD). Semua anggota bekerja bersama melakukan proses rintisan lahan dan masing-masing akan mendapatkan tanah dengan luas yang disepakati.⁷⁵ Pengorganisasian dengan cara seperti ini mencegah terjadinya konflik perebutan lahan. Dalam praktiknya, juga ada orang-orang yang memiliki kemampuan finansial yang kuat yang telah menggaji pekerja untuk melakukan aktivitas pembukaan lahan.⁷⁶

⁷¹ Wawancara Idris, dan Jufri, Ketua Asosiasi Pembudidaya Udang Windu Kalimantan Utara (Abuwintara), 11 Januari 2020.

⁷² Wawancara Idris, dan Jufri, Ketua Asosiasi Pembudidaya Udang Windu Kalimantan Utara (Abuwintara), 11 Januari 2020.

⁷³ Wawancara Kepala desa Bebatu, 12 Januari 2020, dan Idris.

⁷⁴ Wawancara Idris.

⁷⁵ Wawancara Idris.

⁷⁶ Wawancara Idris.

Karena sudah mengeluarkan tenaga dan uang, maka para pemilik lahan dari proses membuka hutan kemudian menganggap tanah-tanah tersebut sebagai pemiliknya. Pemahaman yang sama juga dipunyai oleh para pemilik lahan yang bersebelahan dan penduduk desa lainnya. Kepemilikan atas tanah tersebut bersifat permanen, sekalipun para pemiliknya tidak menggarapnya dalam waktu yang lama. Kepemilikan atas tanah semakin kuat bila para pemiliknya kemudian memiliki bukti-bukti hak seperti SPPT, bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan, atau izin lokasi tanah/izin peruntukan penggunaan tanah.

Para pemilik atas tanah dari hasil rintisan lahan memiliki kewenangan untuk memanfaatkan termasuk dengan metode bagi hasil dengan pihak lain, untuk menggunakan (mendirikan bangunan), menyewakan, atau mengalihkannya. Selain itu, pemiliknya juga merasa berhak untuk mendapatkan kompensasi di dalam bentuk ganti rugi apabila tanahnya ini diperlukan untuk pembangunan demi kepentingan umum.

IV.2.2. Pewarisan

Karena merasa sebagai pemilik atas lahan tambak, sekalipun berlokasi dalam kawasan hutan, maka para petambak di lanskap DKS merasa berwenang untuk mewariskan terhadap keturunannya. Pewarisan sebagai cara untuk mengalihkan hak di satu sisi serta perolehan hak bagi ahli waris disisi lain, sudah dipraktikkan sejak lama di lanskap Delta Kayan Sembakung oleh para penduduk karena mereka telah mendiaminya selama bergenerasi.

Proses pewarisan ini telah dilakukan secara informal meskipun tidak dilakukan di depan notaris yang akan dapat mengeluarkan akta waris. Karena ini dilakukan secara informal, maka tidak ada dokumen tertulis yang dihasilkan dari proses pewarisan yang dapat dijadikan sebagai satu bukti hak. Proses pewarisan ini biasanya lebih banyak dilangsungkan dengan hanya melibatkan keluarga besar.

IV.2.3. Jual Beli

Kegiatan jual beli untuk mendapatkan hak atas tanah menjadi kecenderungan mengikuti perkembangan pembukaan tambak. Penduduk dari Kota Tarakan yang sebagian karena dimodali oleh pengusaha penyediaan bibit udang/ikan, kemudian membeli tanah-tanah yang dimiliki oleh warga/penduduk setempat untuk dijadikan tambak.⁷⁷ Jual beli juga didorong oleh semakin berkurangnya hutan mangrove yang bisa dibuka kembali, dan berlokasi tidak jauh dari anak sungai atau kawasan pemukiman. Harga lahan tambak yang bisa mencapai ratusan juta rupiah untuk satu petak, yang telah menjadi motivasi lain bagi pemilik untuk menjual lahannya.⁷⁸

Jual beli atas tanah di lanskap Delta Kayan Sembakung, biasanya berlangsung dengan proses sebagai berikut:

- Peninjauan lokasi oleh pemilik tanah dan calon pembeli
- Tawar menawar harga dengan mempertimbangkan luasan, kondisi, dan lokasi tanah. Kondisi menunjuk keadaan tutupan hutannya. Sedangkan lokasi mempertimbangkan jaraknya dengan anak sungai dan akses dari pemukiman.
- Pemeriksaan bukti-bukti kepemilikan tanah yang dipunyai oleh pemilik tanah. Sebagian pembeli mengharuskan adanya SPPT sebagai tanda bukti hak. Persyaratan ini membuat pemilik tanah dipaksa untuk mengurus SPPT. Di Desa Bebatu misalnya, para pemilik tanah harus mengurus SPPT

⁷⁷ Wawancara Idrus, dan Ilham Maulana, kepala desa Bebatu, 12 Januari 2020.

⁷⁸ Wawancara Jufri Jafar.

jika mereka akan mendapatkan ganti rugi dari perusahaan tambang batubara.⁷⁹

- Pelaksanaan jual beli dilakukan lewat pembuatan surat pelepasan hak (SPH) yang ditandatangani oleh kepala desa dan para saksi. Para saksi adalah pemilik tanah yang bersebelahan dengan lahan tersebut. Melalui surat ini, maka kepala desa mengetahui terjadinya transaksi jual beli.⁸⁰ Sebagai catatan, SPH hanya bisa dikeluarkan bila terdapat SPPT sebagai tanda bukti hak.

IV.3. BUKTI-BUKTI KEPEMILIKAN TANAH

Terdapat satu temuan yang menarik dari hasil laporan kegiatan 'Identifikasi dan Inventarisasi Lahan Tambak kerjasama' antara Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara dengan Pusat Penelitian dan Pengembangan Wilayah, Tata Ruang dan Informasi Spasial-Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat di Universitas Hasanuddin. Bahwa ternyata sampai saat ini tidak satupun bidang lahan tambak di lanskap Delta Kayan Sembakung yang dimiliki dengan sertifikat.

Identifikasi dan inventarisasi ini dilakukan kepada pemilik lahan yang berlokasi di kawasan hutan negara maupun kawasan Areal Penggunaan Lain (APL), meskipun belum seluruh petak tambak di lanskap Delta Kayan Sembakung yang diperiksa dalam proses ini. Tetapi informasi laporan ini memiliki kecenderungan yang senada dengan pernyataan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Nunukan, bahwa sampai saat ini kegiatan PTSL oleh kantor ini belum dilakukan di kawasan Delta Kayan Sembakung.

Keputusan tersebut diambil karena alasan-alasan berikut: (i) sebagian dari tambak berlokasi berbatasan atau di dalam kawasan hutan negara. Kantor Pertanahan khawatir akan menerbitkan sertifikat untuk tanah yang berlokasi dalam kawasan hutan negara karena belum jelasnya batas-batas kawasan hutan; dan (ii) sertifikasi tanah-tanah dalam kawasan APL terkendala dengan luasan tambak yang melebihi luas maksimum untuk luas 1 sertifikat tanah pertanian yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan yaitu maksimal 5 Ha.⁸¹ Sebagai informasi, di Kabupaten Nunukan bidang tanah yang telah disertifikatkan adalah sebanyak 37,378 dengan rincian hak milik (37.438), HGU (43), HGB (665), hak pakai (217), hak pengelolaan (4), dan hak wakaf (11).⁸²

Dengan tidak ada satupun warga yang memiliki sertifikat sebagai bukti hak, maka bidang-bidang tanah di lanskap Delta Kayan Sembakung yang berlokasi di kawasan APL merupakan tanah tidak terdaftar. Bukti-bukti kepemilikan lahan tambak yang umum dimiliki di lanskap Delta Kayan Sembakung adalah SPPT, SPH, bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan (PBB), izin garap/surat rekomendasi, kwitansi jual beli, dan atau izin peruntukan penggunaan lahan usaha tambak/izin peruntukan penggunaan lahan tambak/ izin lokasi tambak/izin pemanfaatan lahan.

Berikut merupakan penjelasan masing-masing bukti kepemilikan yang ada tersebut.

IV.3.1. SPPT

Jumlah lahan tambak di lanskap Delta Kayan Sembakung tidak begitu banyak sebelum Agustus 2019. Jumlahnya bertambah secara signifikan di beberapa desa setelah Dinas Kelautan dan

⁷⁹ Wawancara Ilham Maulana.

⁸⁰ Wawancara Idris.

⁸¹ Wawancara Agustinus, Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan, Kantor Pertanahan Nunukan, 14 Januari 2020, dan Haris Dwi Krismawan, Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan, Kantor Pertanahan Bulungan, 16 Januari 2020.

⁸² Wawancara Agustinus.

Perikanan (DKP) Provinsi Kalimantan Utara dan Kantor Wilayah Pertanahan Kalimantan Timur⁸³ berencana untuk melakukan sertifikasi tanah-tanah tambak di Provinsi Kalimantan Utara. Menurut rencana, ada total sebanyak 1.155 sertifikat tanah tambak yang akan diterbitkan. Untuk keperluan tersebut, maka DKP Provinsi Kalimantan Utara melalui kepala-kepala desa, telah meminta pemilik tambak untuk mengumpulkan SPPT atau Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPFBT) untuk dikumpulkan di kantor DKP Provinsi Kalimantan Utara.⁸⁴ Di Desa Liagu misalnya, permintaan ini disampaikan oleh DKP Provinsi Kaltara tiga hari sebelum tenggat waktu pengumpulan dokumen.

Akibatnya, dalam waktu tiga hari tersebut ada ratusan pemilik tambak di desa ini mengajukan pembuatan SPPT ke kantor desa. Mereka dikenakan biaya administrasi Rp. 100,000 per-SPPT. Dengan bantuan kantor desa, maka dokumen SPPT tersebut kemudian disampaikan kepada DKP Provinsi Kalimantan Utara untuk keperluan dibuatkan sertifikat. Karena tidak diinformasikan dengan baik, maka para pemilik tambak yang lokasinya berada di kawasan hutan negara juga membuat SPPT dan mengajukannya. Para pemilik tambak ini mempunyai motivasi yang kuat melakukannya, karena proses sertifikasi ini akan membuat status penguasaan lahan mereka menjadi legal.⁸⁵

Namun, penggunaan SPPT sebagai bukti pemilikan tanah di lanskap Delta Kayan Sembakung ini sudah berusia panjang. Kepala-kepala desa di Kalimantan Utara termasuk di Kabupaten Bulungan, Nunukan, dan Tarakan sudah lama menggunakan dokumen SPPT ini. Di Desa Liagu, Desa Bebatu, dan Desa Sebatu misalnya, dokumen SPPT sudah dikeluarkan pemerintah desa jauh sebelum DKP Provinsi Kalimantan Utara dan Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur merencanakan program sertifikasi lahan tambak. Jauh sebelum terjadi pemekaran Provinsi Kalimantan Utara dari induknya di Provinsi Kalimantan Timur, maka dokumen SPPT sudah digunakan kurang lebih sejak pertengahan dekade tahun 1980-an.

Dokumen SPPT sendiri muncul, dengan diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6/1972 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah. Peraturan ini memberi kewenangan kepada Camat untuk memberikan izin membuka tanah seluas maksimum 2 Ha, dengan satu ketentuan dalam peraturan ini menentukan bahwa pemberian izin membuka tanah diberikan dengan memperhatikan pertimbangan Kepala Desa.⁸⁶ Dalam praktiknya, maka pertimbangan kepala desa tersebut kemudian berkembang menjadi semakin maraknya penerbitan SPPT (Simarmata, 2009).

Kehadiran SPPT juga diperkuat oleh adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai konversi hak-hak lama⁸⁷, dan pendaftaran tanah.⁸⁸ Dalam peraturan perundang-undangan tersebut, maka dokumen SPPT ditempatkan sebagai surat yang fungsinya mengabsahkan bukti-bukti kepemilikan yang sudah ada sebelumnya seperti kwitansi jual beli, akta peralihan, bukti pembayaran pajak, atau surat-surat keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang (Simarmata, 2019). Dokumen SPPT ini kemudian menjadi semacam jaminan bagi berbagai pihak baik pemerintah dan swasta mengenai kebenaran kepemilikan seseorang atas sebidang tanah.

Padahal di periode awal yaitu sejak tahun 1972, dokumen SPPT ini tidak lebih sebagai suatu surat keterangan saja, yaitu keterangan dari Kepala Desa/Lurah selaku pejabat yang mengesahkannya. Sebagai surat keterangan, maka Kepala Desa/Lurah bertanggung jawab terhadap semua kasus pidana dan perdata berkaitan dengan kebenaran informasi dalam dokumen SPPT. Hal ini mewajibkan Kepala Desa/Lurah untuk lebih teliti dalam mengesahkan SPPT, yaitu dengan cara memeriksa kebenaran informasi termasuk dengan melakukan peninjauan lokasi. Selain oleh pihak Kepala Desa/Lurah maka

⁸³ Sampai saat ini Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kalimantan Timur masih membawahi Kalimantan Utara.

⁸⁴ SPPFBT adalah format standar yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional yang dari segi muatan sama dengan SPPT.

⁸⁵ Wawancara Idrus.

⁸⁶ Pasal 11 Peraturan Menteri Dalam negeri No. 6/1972.

⁸⁷ Misalnya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK 26/DDA.1970 dan Surat Edaran Kepala BPN No. 9/SE/VI/2013 tentang Surat Keterangan Tanah Bekas Milik Adat.

⁸⁸ Misalnya PP No. 10/1961, PP No. 24/1997 dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3/1997.

dokumen SPPT juga ditandatangani oleh para saksi dengan Camat dalam posisi mengetahui.

Dalam praktiknya, tidak banyak Kepala Desa/Lurah yang melakukannya sehingga muncul tumpang tindih klaim atas tanah dengan dokumen SPPT. Masalah ini diatasi dengan mengubah format SPPT menjadi surat pernyataan. Surat ini kemudian dibuat oleh pemilik tanah dan karena itu segala tuntutan pidana dan perdata menjadi tanggung jawab mereka, dan ini tidak lagi menjadi tanggung jawab dari Kepala Desa/Lurah (Simarmata, 2009; Simarmata, 2015). Surat pernyataan masih ditandatangani oleh para saksi namun tidak lagi ditandatangani oleh Camat.

Selain hal di atas, maka masalah faktual lain yang berkaitan dengan dokumen SPPT adalah formatnya yang beragam dari satu tempat ke tempat lain. Untuk nama saja sangat beragam seperti Surat Pernyataan Penguasaan Hak Atas Tanah, Surat Pernyataan Memiliki Sebidang Tanah, Surat Pernyataan Pemilikan/Penguasaan Tanah, Surat Pernyataan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah, Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara, Surat Keterangan Tanah, Surat Keterangan Pemilikan Tanah Garapan, dan Surat Pernyataan Penguasaan Tanah.

Menyikapi adanya keragaman ini, Gubernur Kalimantan Timur membuat penyeragaman SPPT dengan memberlakukan Surat Keputusan Gubernur Provinsi Kalimantan Timur No. 31/1995 tentang Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara.⁸⁹ Untuk keperluan mengajukan SPPT ini, maka pemerintah desa mewajibkan para pemilik tambak untuk menyiapkan fotokopi KTP, bukti-bukti kepemilikan seperti izin garap, kwitansi jual beli, dan/atau izin peruntukan penggunaan lahan tambak.

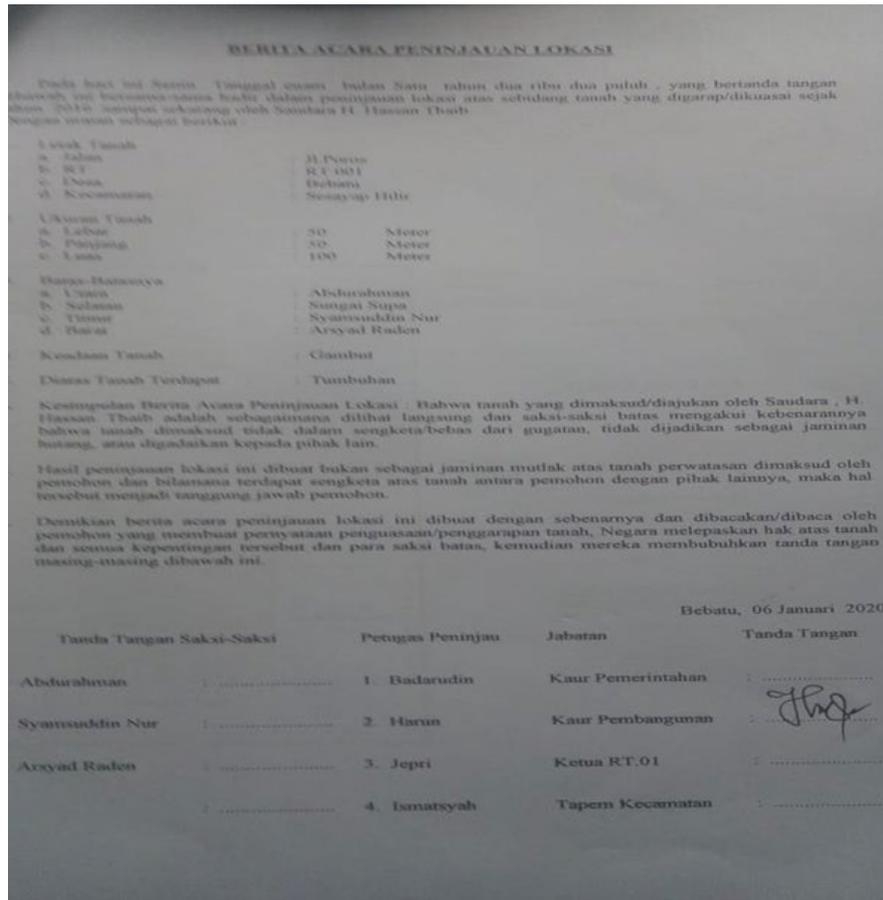
Setelah adanya informasi mengenai keberadaannya dikawasan hutan negara sejak tahun 2010, maka kepala-kepala desa lebih berhati-hati untuk mengeluarkan dokumen SPPT. Bupati Tana Tidung misalnya, meminta para kepala desa untuk tidak mengeluarkan dokumen SPPT untuk tanah yang berada di kawasan hutan negara.⁹⁰ Prioritas diberikan untuk permohonan bagi tanah-tanah untuk kawasan pemukiman. Kepala Desa Bebatu masih mengeluarkan dokumen SPPT ini untuk kawasan hutan, namun dibatasi untuk lahan tanah yang luasnya maksimum 5 Ha. Hal ini dilakukan karena pertimbangan dekatnya batas kawasan hutan dengan pemukiman dan lahan garapan masyarakat.⁹¹

Berikut dua contoh dokumen SPPT yaitu dari Desa Bebatu dan Desa Setabu.

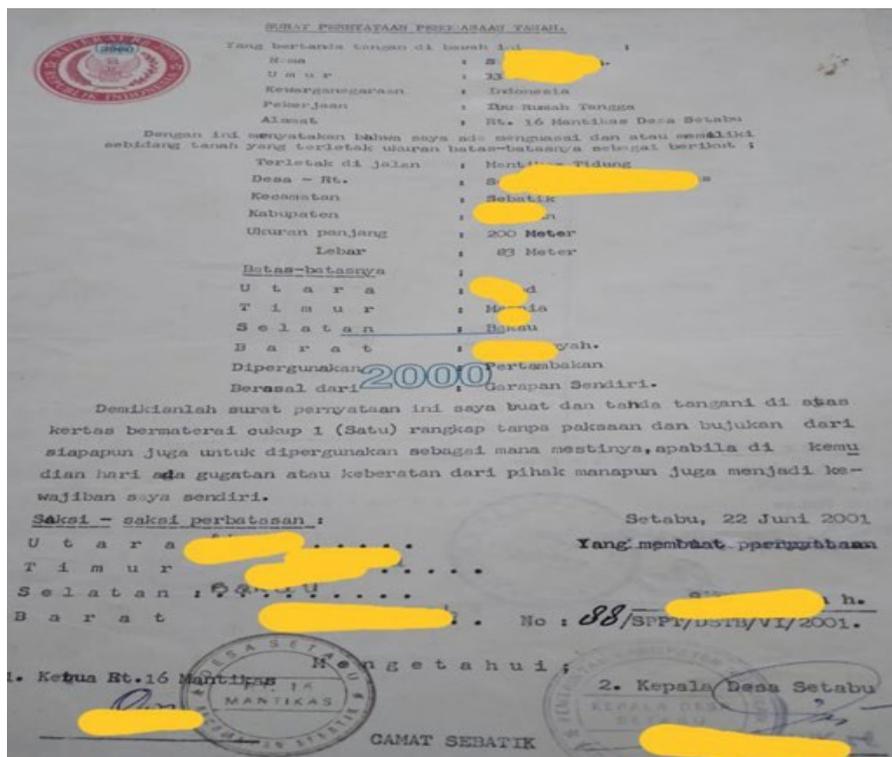
⁸⁹ Keputusan ini merevisi Keputusan Gubernur Kaltim No. 97A/1994.

⁹⁰ Wawancara kepala desa Bebatu.

⁹¹ Wawancara Idrus, dan kepala Desa Bebatu.



Gambar 2. Contoh SPPT di Desa Bebatu.



Gambar 3. Contoh SPPT di Desa Setabu.

IV.3.2. Izin Garap/Surat Rekomendasi, Kuitansi Jual Beli/SPH dan Bukti Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan

Izin garap/surat rekomendasi, kwitansi jual beli/SPH, dan bukti pembayaran PBB merupakan bukti-bukti hak atas tanah yang selanjutnya dapat digunakan untuk mengurus SPPT. Bukti-bukti tersebut berfungsi untuk menjelaskan bagaimana cara memperoleh tanah tersebut. Di dalam SPPT, maka hal tersebut disebutkan dalam bagian asal-usul tanah seperti pembukaan hutan atau pembelian.

Seperti sudah disebutkan, izin garap/surat rekomendasi dikeluarkan oleh Kepala Desa sebagai bentuk pembolehan pembukaan hutan oleh seseorang. Izin garap ini bisa disebutkan sebagai nama lain dari izin membuka hutan. Di Desa Liagu misalnya, dokumen izin garap ini banyak dikeluarkan saat desa ini masih belum dimekarkan dari desa induknya pada tahun 2009.⁹² Kwitansi jual beli adalah bukti perolehan tanah dengan cara jual beli. Kwitansi ini bisa menjadi dasar untuk membuat SPH jika para pihak menghadap kepala desa. Karena dokumen SPH ditandatangani oleh kepala desa, maka SPH selain sebagai satu bukti hak juga menunjukkan bahwa transaksi telah disaksikan oleh pejabat publik.

Petani tambak di lanskap Delta Kayan Sembakung juga telah membayar PBB ke pemerintah yang dibayarkan melalui kantor organisasi perangkat daerah (OPD) yang mengurus pendapatan. Di Kabupaten Bulungan misalnya, OPD tersebut adalah Dinas Pendapatan Daerah yang kemudian diubah menjadi Badan Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah.

Sebagai bukti telah membayar PBB, maka seseorang akan mendapatkan dokumen Surat Pemberitahuan Pajak Terutang ataupun Surat Setoran Pajak Daerah. Berikut adalah contoh dari bukti setoran pembayaran PBB tersebut:

PEMERINTAH KABUPATEN BULUNGAN
BADAN PENGELOLA PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH 0031555

SURAT SETORAN PAJAK DAERAH (SSPD) 0026386

Tempat Pembayaran: **LOKET BADAN PENGELOLA PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH**
 Telah menerima pada tanggal 19 dari:
 Nama Wajib Pajak: [Redacted]
 Letak Objek Pajak: Kecamatan **SALIMBATU**
 Nomor SPPT (NOP): [Redacted]
 Sejumlah: Rp. **294.000**

IUTANG AKUN PERKOTAAN 2019

Tanggal Jatuh Tempo: **31 Oktober 2019**
 Jumlah yang harus dibayar (termasuk denda jika pembayaran dilakukan pada bulan ke (Setelah tanggal jatuh tempo)

No	Jumlah	Bulan	Jumlah
I	299.880	XIII	370.440
II	305.760	XIV	376.320
III	311.640	XV	382.200
IV	317.520	XVI	388.080
V	323.400	XVII	393.960
VI	329.280	XVIII	399.840
VII	335.160	XIX	405.720
VIII	341.040	XX	411.600
IX	346.920	XXI	417.480
X	352.800	XXII	423.360
XI	358.680	XXIII	429.240
XII	364.560	XXIV	435.120

TOTAL NJOP (Rp)
 294,000,00

Tanggal Pembayaran: **LT 100.000**
 Jumlah yang dibayar: **LB: 0**
 Tanda Terima dan Cap Bank/Pos

BULUNGAN, 01 Maret 2019
KEPALA BADAN

TEMPAT PEMBAYARAN
BANK KALTIMTARA KAB. BULUNGAN
 NO HP: 081253265311

Gambar 4. Bukti pembayaran PBB.

⁹² Wawancara Idris.

Para pemilik tambak yang lahannya berlokasi dalam kawasan hutan negara juga membayar PBB. Praktik ini sudah sesuai dengan bunyi aturan hukum yang mengatakan bahwa PBB dikenakan kepada seluruh bidang tanah baik yang berada di luar dan maupun di dalam kawasan hutan.⁹³ PBB di sektor kehutanan dikenakan atas bumi dan/atau bangunan yang berada dalam kawasan hutan yang digunakan untuk kegiatan usaha perhutanan.⁹⁴ Dengan definisi ini, maka para pemegang hak atau izin dalam perhutanan sosial juga akan diwajibkan untuk membayar PBB.

Pengenaan PBB dalam kawasan hutan tidak bertentangan dengan logikahukum karena bukti pembayaran tidak berlaku sebagai bukti milik atas tanah. Hal itu ditegaskan lewat tulisan dibagian pojok sebelah kanan bukti dari pembayaran dokumen ini yang berbunyi, bahwa *"SPPT PBB Bukan Merupakan Bukti Kepemilikan Hak"*. PBB tidak dipungut semata-mata karena seseorang memiliki hak atas tanah tapi juga karena memperoleh manfaat atas tanah dan bangunan.⁹⁵

Sekalipun aturan hukum telah menyatakan PBB bukan sebagai bukti kepemilikan hak, dalam praktiknya maka mayoritas pemilik tanah mempersepsikannya sebagai bukti milik. Bagi mereka karena mereka telah dipungut oleh dan dibayarkan kepada pemerintah, maka PBB merupakan bukti bahwa pemerintah telah mengakui praktik mereka menguasai dan memanfaatkan lahan. Pemerintah seharusnya tidak melakukan pemungutan PBB jika mereka dianggap menguasai dan memanfaatkan tanah secara ilegal.⁹⁶

IV.3.3. Izin Lokasi Tambak

Izin peruntukan penggunaan lahan tambak atau izin lokasi tambak pernah diberikan selama kurun periode tahun 2001-2010 oleh Bupati Bulungan, yaitu melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bulungan Nomor 13/1998 tentang Retribusi Peruntukan Penggunaan Tanah, dan Keputusan Bupati Bulungan Nomor 79/2001 tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi Tanah. Kedua produk hukum daerah ini mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 1997 tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah tentang Retribusi Daerah ini, memang telah menyatakan bahwa Izin Peruntukan Penggunaan Tanah merupakan *perizinan tertentu* yang dapat dikenakan retribusi.⁹⁷ Subjek retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan, adapun objeknya yaitu kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin terhadap orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.⁹⁸

Khusus untuk izin peruntukan penggunaan tanah, maka subjeknya adalah badan usaha yang menggunakan tanah seluas 5.000 meter persegi atau lebih.⁹⁹ Peraturan Pemerintah tentang Retribusi Daerah tidak memperjelas tanah dengan status apa retribusi akan dikenakan, tanah negara, tanah ulayat, tanah hak atau tanah yang tercatat sebagai barang milik negara/daerah/desa. Jawabannya mungkin bisa ditemukan pada contoh izin lokasi tambak dibawah ini:

⁹³ Pasal 2 ayat (2j) UU No. 12/1985.

⁹⁴ Peraturan Direktur Jenderal Pajak No. PER-42/PJ/2015 tentang Tata Cara Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Kehutanan.

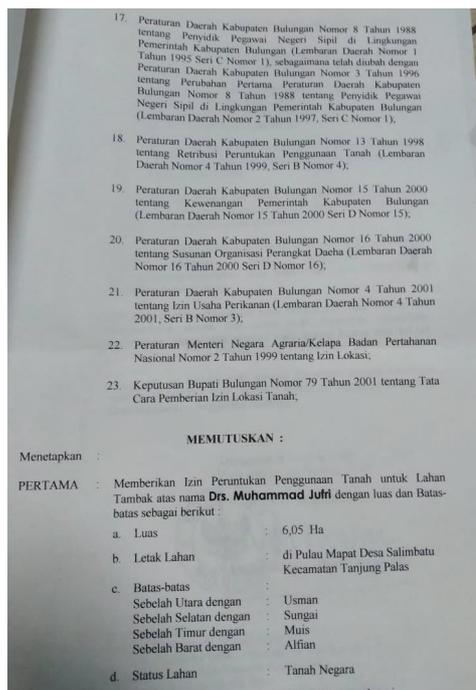
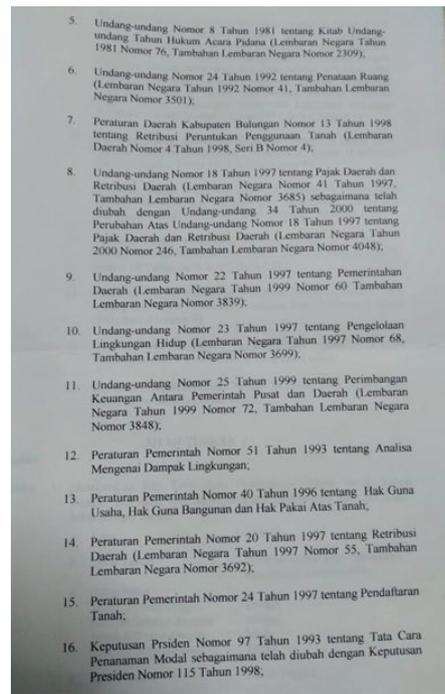
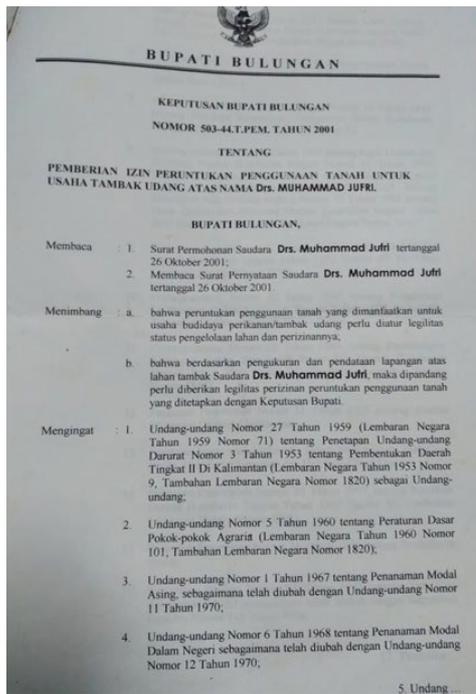
⁹⁵ Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 12/1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

⁹⁶ Wawancara Jufri.

⁹⁷ Pasal 4 ayat (2) huruf a PP No. 20/1997.

⁹⁸ Pasal 4 ayat (1) PP No. 20/1997.

⁹⁹ Penjelasan Pasal 4 ayat (2) huruf a.



Gambar 5. Izin Lokasi Tambak (a,b,c,d)

Pada lembaran ketiga dari izin lokasi tambak tersebut, telah disebutkan bahwa lahan tambak ini adalah berstatus sebagai tanah negara. Dengan demikian maka izin ini diberikan sebagai dokumen penggunaan tanah negara. Seperti sudah disebutkan sebelumnya, maka tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati oleh suatu hak atas tanah. Dengan kata lain tanah-tanah yang belum terdaftar.

Izin lokasi ini tidak memiliki jangka waktu atau berlaku untuk selama-lamanya dengan syarat pemilikinya memperpanjang dan melaporkannya setiap tahun. Izin lokasi tambak tidak menyebabkan pemegangnya memiliki suatu hak atas tanah, sekalipun bisa dipindah-tangankan atas seizin Bupati. Sekalipun demikian, dalam praktiknya maka izin lokasi tambak ini dianggap sebagai bukti kepemilikan

oleh para petambak. Bagi petani tambak yang belum memiliki dokumen SPPT, maka izin ini dianggap sebagai penggantinya. Sementara bagi mereka yang sudah memiliki dokumen SPPT, maka izin ini diperlakukan sebagai dokumen pelengkap.

Pemikiran Pemerintah Kabupaten Bulungan bahwa izin lokasi tambak diberikan di atas tanah negara adalah merupakan suatu fiksi, karena dalam faktanya lahan-lahan tambak tersebut dimiliki oleh penduduk lewat bukti-bukti hak dan bukan berbentuk sertifikat. Secara normatif, maka lahan-lahan tambak itu memang bukan tanah hak dan dengan begitu dapat dikatakan sebagai tanah negara. Namun, dengan kata lain, maka tanah-tanah itu merupakan tanah negara yang sedang dikuasai dan dimanfaatkan secara efektif oleh pemiliknya dalam waktu cukup lama.

Para pemegang izin lokasi tambak juga dikenakan sejumlah kewajiban seperti memiliki SIUP, membayar uang retribusi, dan menjaga kelestarian lingkungan. Kewajiban untuk memiliki SIUP dan membayar retribusinya membuat dokumen izin ini berperan dalam mengingatkan pemegang izin untuk melaksanakan hal-hal yang diatur oleh peraturan perundangan mengenai usaha perikanan. Pada perkembangannya, melalui Keputusan Bupati Bulungan No. 71/K-II/523/2010,¹⁰⁰ maka seluruh SIUP dan berbagai izin lokasi yang lahan tambaknya berada dalam kawasan hutan negara dinyatakan telah dicabut.

Anehnya, dalam diktum pertama yang dinyatakan dicabut termasuk yang berlokasi dalam kawasan Areal Penggunaan Lain (APL). Dimasukkannya tambak-tambak yang berada di kawasan APL sebagai target dari implementasi Keputusan ini berkaitan dengan salah diktum pertimbangannya, yaitu untuk menertibkan para pemegang izin yang tidak menunaikan kewajibannya (menimbang huruf b). Dengan pencabutan ini, maka para pemilik tambak yang berlokasi dalam kawasan hutan diminta untuk menghentikan kegiatan usahanya. Sedangkan yang tambaknya berlokasi di kawasan APL diminta untuk mengajukan kembali permohonan izin.

Menariknya, keputusan tersebut dikeluarkan setelah sebulan sebelumnya yaitu pada Januari 2010 Bupati Bulungan mengeluarkan surat yang lain bernomor 591/01/Tapem- III/I/2010 perihal Pendaftaran Ulang Izin Tambak. Melalui Surat Keputusan ini, Bupati meminta para pemilik tambak agar mendaftarkan diri ke kantor DKP Kabupaten Bulungan atau Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah dengan membawa serta izin lokasi tambak, SIUP, dan fotokopi KTP.

¹⁰⁰ Tentang Pencabutan Izin Usaha Perikanan dan Izin Pemanfaatan Lahan untuk Pertambakan yang Lokasinya Berada dalam Kawasan Perhutanan.



Gambar 6. Surat Bupati Bulungan Pendaftaran Ulang Ijin Tambak.

Tindakan untuk mencabut seluruh izin lokasi dan SIUP terutama yang tambaknya berlokasi dalam kawasan hutan ini diambil, setelah Pemerintah Kabupaten Bulungan mendapatkan informasi bahwa sebagian lahan-lahan tambak di DKS berada dalam kawasan hutan negara.¹⁰¹ Sebagai kawasan hutan negara, maka hak atau izin yang diberikan haruslah mengacu kepada regulasi dari Undang-Undang Kehutanan dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Selain itu, maka kewenangan untuk memberikan hak atau izin tersebut adalah sepenuhnya berada di tangan Menteri Kehutanan.

¹⁰¹ Wawancara Maryanto, sekretaris dinas kehutanan Pemprov. Kalimantan Utara, dan Bastiang, kepala bidang penyuluhan, pemberdayaan masyarakat, dan hutan adat, dinas kehutanan Pemprov. Kalimantan Utara, 10 Januari 2020.

BAGIAN V: MASALAH-MASALAH HUKUM TERKAIT DENGAN PENGUASAAN TANAH

Masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah untuk lahan tambak dan proses legalisasinya dalam lanskap Delta Kayan Sembakung, pada dasarnya muncul dikarenakan dua faktor utama. Faktor pertama adalah kurangnya literasi hukum mengenai status hukum kawasan hutan negara, serta mengenai batas maksimum luasan untuk penguasaan tanah hak milik. Faktor kedua, yaitu adanya kesulitan untuk melaksanakan dan menegakkan aturan hukum karena faktor ketidakmampuan Pemerintah untuk bisa menyediakan syarat-syaratnya, pertarungan kepentingan antar pihak, dampak buruk kepada perekonomian rakyat, penguasaan tanah oleh rakyat yang sudah berlangsung lama, status kawasan hutan, dan watak di kalangan masyarakat.

Keseluruhan faktor tersebut bersifat sebagai penghambat berbagai aturan hukum agar dapat dilaksanakan serta ditegakkan dengan efektif. Faktor ketiga adalah terjadinya kesenjangan di antara ketentuan hukum dengan realitas di lapangan terkait dengan penguasaan tanah untuk lahan tambak. Kesenjangan ini membuat berbagai peraturan atau pilihan-pilihan legalisasi yang disediakan tidak serta merta bisa dilaksanakan atau tidak direspon positif oleh para pemilik tambak di lapangan.

V.1. FAKTOR LITERASI HUKUM

Para petambak mempunyai persoalan dengan literasi hukum mengenai keberadaan kawasan hutan yang tumpang tindih dengan areal tambak, serta pengetahuan atas literasi hukum itu baru mereka dapatkan setelah lahan tambak digarap dalam kurun waktu yang lama. Persoalan literasi hukum tentang status kawasan hutan ini juga terjadi di kalangan Pemerintah Desa yang mengelola tanah aset desa, sehingga aset desa ini dikelola tanpa adanya pengetahuan awal apakah terletak di kawasan Areal Penggunaan Lain (APL) atau justru di dalam kawasan hutan.

Masalah literasi hukum juga terkait dokumen SPPT. Kepala Desa serta pemilik tanah kurang mengetahui peraturan mengenai batasan luas maksimum tanah yang dapat diberikan untuk setiap SPPT. Bahkan mereka juga tidak begitu mengetahui mengenai larangan pemberian dokumen SPPT untuk tanah yang berlokasi di dalam kawasan hutan.

Selain itu, belum semua pemilik tambak juga mengetahui persis batas-batas kawasan hutan. Larangan untuk membuka dan mengusahakan tambak dalam kawasan hutan juga baru diketahui sekitar Sembilan tahun terakhir, seperti informasi Bapak Jufri Jafar yang mengaku baru mengetahui bahwa tambaknya berada di kawasan hutan setelah ada kasus pribadi yang dialaminya bersama-sama dengan pemilik tambak lain. Pada tahun 2009, ada perusahaan yaitu Continental Geopetro (Bengara II) LTD bergerak di bidang minyak dan gas bumi mulai melakukan survai kegiatan *seismic*.

Setelah survai ini berlangsung, maka Pak Jufri dan kawan-kawan menolak kegiatan ini aktivitas *seismic* dengan alasan utamanya perusahaan ini belum membayar kompensasi lahan seperti yang

diinginkan petambak. Melalui sebuah surat yang dibuat pada tanggal 3 Januari 2010¹⁰² yang ditujukan kepada pimpinan perusahaan, Pak Jufri dan pemilik tambak meminta untuk menghentikan kegiatan sampai dicapai satu kesepakatan dengan petambak. Kesepakatan ini dibuat dengan mengacu kepada ketentuan yang ada di Pasal 34 dan Pasal 35 Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi tahun 2001.¹⁰³

Pihak perusahaan akhirnya bersedia untuk membayar kompensasi ini, tetapi jumlahnya lebih rendah dari yang dikehendaki masyarakat dengan sangat rendah hanya sejumlah Rp. 1.000.000/titik. Alasan perusahaan adalah karena lahan seluruh tambak terletak di dalam kawasan hutan, dengan demikian tanah-tanah tambak dimiliki oleh negara sementara perusahaan telah mendapat izin dari pemerintah untuk dapat mengelolanya. Penjelasan dari perusahaan membuat Pak Jufri serta kawannya mengetahui untuk pertama kalinya bahwa lahan-lahan tambak mereka berstatus sebagai kawasan hutan.¹⁰⁴

Demikian juga Kepala Desa maupun Sekretaris Desa Sebatu tidak mengetahui apakah lokasi ekowisata mangrove seluas 150 m x 800 meter, yang saat ini dikelola oleh Badan Usaha Milik Desa dan dengan begitu berstatus sebagai aset desa masuk ke dalam kawasan hutan atau tidak.¹⁰⁵ Jikalau lokasi tersebut ternyata terletak dalam kawasan hutan negara maka statusnya sebagai aset desa dapat gugur. Pengelola KPHP Nunukan Unit IV secara tidak langsung mengatakan bahwa kawasan ekowisata tersebut berlokasi dalam status Area Penggunaan Lain (APL), yaitu dengan mengatakan areal kawasan hutan di Pulau Sebatik hanya terletak di bagian tengah dan sebagian wilayah pesisir berstatus sebagai kawasan APL.¹⁰⁶

Sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri tahun 2016¹⁰⁷, maka seluruh aset desa adalah tidak termasuk lahan yang lokasinya ada dalam kawasan hutan negara.¹⁰⁸ Hutan negara merupakan barang milik atau aset negara, dan bukan barang milik desa dan klausul ini seirama dengan peraturan dalam bidang pertanahan yang mengecualikan barang (tanah) milik desa sebagai tanah negara.¹⁰⁹ Apabila lokasi ekowisata tersebut ada di kawasan Areal Penggunaan Lain (APL), maka sebagai aset desa perlu untuk dicatatkan dalam Buku Inventaris Aset Desa. Pemerintah Desa juga harus melakukan proses administrasi pendaftaran tanah ini terhadap Kantor Pertanahan untuk mendapatkan hak atas tanah.¹¹⁰

Para pemilik tambak juga tidak mengetahui mengenai batasan luas maksimum tanah yang dapat diberikan untuk satu sertifikat hak milik. Sesuai dengan ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tahun 2013,¹¹¹ maka untuk setiap sertifikat yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan memiliki batas maksimum 5 hektar untuk lahan pertanian dan 3.000 m² untuk kawasan pemukiman. Bila sertifikat dikeluarkan oleh Kepala Kantor Wilayah, maka luas maksimumnya adalah 20 hektar untuk kawasan pertanian serta 1 hektar untuk kawasan permukiman.¹¹² Kepala Desa yang tidak mengetahui tentang ketentuan ini juga telah menandatangani dokumen SPPT untuk lahan garapan (tambak), dengan luas melebihi batas maksimum untuk kepemilikan.¹¹³

¹⁰² Surat No. 01/PRW/II/2010 perihal Penghentian Kegiatan Perusahaan di Wilayah Tambak Masyarakat

¹⁰³ UU No. 22/2001. Pasal 34 dan Pasal 35 mengatur mengenai mekanisme penyelesaian dengan pemilik atau pemakai tanah negara dalam hal perusahaan akan menggunakan bidang tanah untuk kegiatan usahanya.

¹⁰⁴ Wawancara Jufri Jafar, 11 Januari 2020.

¹⁰⁵ Wawancara Rambli, Kepala Desa Sebatu, dan Robinsyah, Sekretaris Desa Sebatu, 13 Januari 2020.

¹⁰⁶ Wawancara Dedy S, Kepala seksi KPHP Nunukan Unit IV, 14 Januari 2020.

¹⁰⁷ Nomor 1/2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.

¹⁰⁸ Pasal 2 Permendagri No. 1/2016.

¹⁰⁹ Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6/2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

¹¹⁰ Pasal 6 ayat (1) Permendagri No. 1/2016.

¹¹¹ Nomor 2/2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Menteri Agraria&Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 18/2017.

¹¹² Lihat juga Pasal 1 ayat(2) Perpu No. 56/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

¹¹³ Wawancara Idrus.

Kepala Desa Bebatu misalnya telah membatasi 1 SPPT untuk tanah yang luas maksimumnya 5 hektar, dan hal ini bukan karena mengacu kepada ketentuan batas maksimum kepemilikan tetapi karena mempertimbangkan areal masuk di dalam kawasan hutan.¹¹⁴ Bagi para pemilik tambak yang berlokasi dalam kawasan hutan namun telah terlanjur memiliki SPPT, mereka juga baru menyadari bahwa SPPT yang mereka miliki ini tidak memiliki kekuatan hukum.

V.2. ATURAN HUKUM SULIT DILAKSANAKAN (UNIMPLEMENTABLE) DAN SULIT DITEGAKKAN (UNENFORCEABLE)

Upaya-upaya hukum untuk dapat menyelesaikan permasalahan penguasaan lahan untuk tambak terkendala oleh sejumlah faktor, yang secara ringkas mencakup beberapa hal sebagaimana ditampilkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 3. Faktor-Faktor Penyebab Aturan Hukum Sulit Untuk Dilaksanakan atau Ditegakkan.

Faktor	Deskripsi	Lokasi Tambak
Domisili pemilik tambak	Sosialisasi hukum terhalang karena pemilik tambak banyak yang berdomisili di Tarakan	Kawasan hutan negara dan Areal Penggunaan Lain (APL)
Tidak bisa menyediakan syarat	Menyediakan lahan pengganti bila memilih opsi penyelesaian penguasaan dalam kawasan hutan adalah tukar menukar kawasan hutan	Kawasan hutan negara
	Menyediakan dana kompensasi untuk mengganti rugi	
Kepentingan	Instansi kehutanan tidak berkenan luas kawasan hutan berkurang bila opsi penyelesaian adalah mengeluarkan bidang tanah dari kawasan hutan	Kawasan hutan negara
	Pemerintah daerah (Nunukan) membuat produk hukum daerah yang merugikan para pemungut rumput laut dan menguntungkan pembudidaya rumput laut	Wilayah pesisir
Dampak pada ekonomi rakyat	Penegakan hukum tidak dilakukan pada pada pemilik tambak di kawasan hutan sebab harus menyiapkan dana kompensasi yang besar	Kawasan hutan negara
Sejarah penguasaan	Tambak tidak dianggap ilegal karena sudah eksis dalam waktu yang lama	Kawasan hutan negara
Status kawasan hutan	Pemberian SPPT atau sertifikat hak atas tanah tidak bisa dilakukan karena khawatir berlokasi dalam kawasan hutan	Areal Penggunaan Lain (APL)
Watak masyarakat	Berorientasi uang dan tidak mau rugi	Kawasan hutan Negara dan Areal Penggunaan Lain (APL)

¹¹⁴ Wawancara Ilham Maulana.

Implementasi dari aturan hukum dengan tujuan menghasilkan dampak yang diinginkan sudah terhalang mulai dari tahapan sosialisasi. Kegiatan untuk menjelaskan status kawasan hutan dan opsi-opsi untuk legalisasi pemanfaatan tambak ini melalui Perhutanan Sosial oleh KPHP Nunukan Unit IV kemudian tidak bisa efektif. Hal ini karena warga yang dijumpai di lapangan adalah pekerja penggarap tambak serta bukan pemiliknya secara langsung, karena pemilik tambak yang berlokasi areal kerja KPHP Nunukan Unit IV ini banyak yang berdomisili di Kota Tarakan.¹¹⁵

Seperti sudah disebutkan sebelumnya, terdapat dua dari total empat opsi untuk penyelesaian penguasaan tanah di kawasan hutan menurut Peraturan Presiden tentang Reformasi Agraria adalah mengeluarkan bidang tanah itu dari kawasan hutan dan atau opsi tukar menukar. Opsi pertama dianggap tidak memungkinkan untuk dilaksanakan di Delta Kayan Sembakung, karena hal ini akan memerlukan proses panjang serta adanya persyaratan pembentukan tim.¹¹⁶ Untuk instansi di bidang kehutanan, maka opsi ini tidak dikehendaki karena akan mengurangi luas kawasan hutan dan akan memperkecil kewenangan.¹¹⁷

Opsi kedua juga dianggap tidak mungkin karena saat ini tidak tersedia lahan di kawasan Areal Penggunaan Lain (APL), yang dapat dijadikan sebagai lahan pengganti tetapi masalahnya kawasan APL ini sudah terbagi habis ke dalam berbagai penggunaan terutama adalah untuk perkebunan sawit. Ketidakmampuan menyediakan syarat juga terletak pada dana kompensasi dalam bentuk ganti rugi. Sebagian petambak yang tambaknya berlokasi di dalam kawasan hutan, telah bersedia melepaskannya asal mereka diberikan ganti rugi.¹¹⁸ Tetapi syarat ganti rugi ini menjadi sangat sulit untuk dipenuhi oleh pemerintah, mengingat luas kawasan hutan yang sudah dikuasai untuk tambak sangat besar.

Salah satu contoh yaitu tindakan mengutamakan kepentingan para pembudidaya rumput laut ketimbang para pengumpul rumput laut, membuat Pemerintah Kabupaten Nunukan tidak dapat melaksanakan ketentuan mengenai izin lokasi. Akibatnya jarak di antara beberapa lokasi budidaya rumput laut begitu dekat, dan menimbulkan konflik di kalangan pembudidaya dengan pengumpul rumput laut tentang pemanfaatan kawasan pesisir.

Hal ini kemudian telah diselesaikan dengan membuat produk hukum daerah yang melarang pemungutan rumput laut di sekitar kawasan lokasi budidaya rumput laut. Para pembudidaya menuduh kehadiran dari perumpul laut telah mengganggu usaha budaya rumput laut mereka, tetapi para perumpul laut membantah tuduhan tersebut sekaligus mempersoalkan kepemilikan lahan di wilayah pesisir tersebut.

Perumpul laut yang mayoritas berasal dari penduduk setempat, melakukan klaim wilayah kawasan pesisir sebagai milik mereka. Sementara para pembudidaya yang mayoritas adalah pendatang hanyalah pengguna semata. Peraturan yang merugikan pemungut rumput laut tersebut dianggap merupakan hasil kedekatan antara pembudidaya dengan pejabat Pemerintah Daerah di Kabupaten Nunukan, karena sebagian pemilik budidaya rumput laut adalah dari kalangan petinggi militer.¹¹⁹

Perangkat pemerintahan desa juga tidak sepenuhnya menganggap tambak dalam kawasan hutan sebagai ilegal, dengan alasan pemilik tambak sudah lama berdiam serta mengusahakan tambak di lokasi tersebut.¹²⁰ Pandangan di kalangan birokrasi ini sesuai dengan pemikiran para petambak, yang menganggap bahwa tanah-tanah hutan di Delta Kayan Sembakung yang karena sedang kosong adalah merupakan tanah negara. Sebagai tanah negara, maka rakyat memiliki hak untuk menguasai maupun memanfaatkannya karena rakyat juga merupakan unsur negara, selain pemerintah dan

¹¹⁵ Wawancara Dedy S.

¹¹⁶ Wawancara Maryanto dan Bastiang.

¹¹⁷ Wawancara Kepala KPH Tarakan.

¹¹⁸ Wawancara Jufri Jafar.

¹¹⁹ Wawancara dengan Ramli dan Robinsyah.

¹²⁰ Wawancara Idrus.

undang-undang.¹²¹

Proses legalisasi tambak-tambak yang berlokasi di dalam APL terhalang dengan sikap sangat hati-hati dan bahkan ketakutan dengan lokasinya adalah dalam kawasan hutan. Kantor Pertanahan di Kabupaten Nunukan sampai sekarang tidak melaksanakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di desa-desa sekitar Delta Kayan Sembakung, karena berbagai faktor dan salah satunya adalah belum jelasnya batas-batas dari kawasan hutan di lapangan. Akibatnya, pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Nunukan memilih untuk menunda pelaksanaan dari PTSL, agar menghindari pemberian sertifikat yang tanahnya ternyata masuk ke dalam kawasan hutan negara.¹²²

Watak dari warga masyarakat yang tinggal di kawasan Delta KS yang berorientasi uang juga menjadi faktor lain, yang telah menghalangi aturan hukum mengenai penguasaan dan pemanfaatan lahan menjadi sulit untuk dijalankan. Warga masyarakat akan bersedia bergabung dalam kelompok apabila mendatangkan keuntungan kepada mereka, sementara opsi dengan skema Perhutanan Sosial akan diterima hanya apabila bisa membuat harga produk tambaknya naik.¹²³

Masyarakat juga tidak bersedia untuk membayar biaya persiapan pendaftaran sebagai syarat untuk mendapatkan SPPT sebagaimana yang diatur oleh Keputusan Bersama Menteri tahun 2017.¹²⁴ Menurut ketentuan peraturan ini, Pemerintah Desa di Provinsi Kalimantan Utara dapat mengenakan biaya SPPT kepada pemohon sebesar 250.000 apabila APBN, APBD dan APBDes tidak menganggarkan biaya tersebut. Karena warga masyarakat telah menolak membayar biaya ini, maka Kantor Pertanahan Nunukan terpaksa harus menanggungnya sendiri.¹²⁵

V.3. KESENJANGAN ANTARA HUKUM DAN PRAKTIK USAHA TAMBAK

Pendaftaran tanah/sertifikasi dalam kawasan APL juga terhalang oleh aturan hukum mengenai pembatasan luas maksimum penguasaan/pemilikan serta mengenai domisili pemohon hak. Seperti sudah dikemukakan sebelumnya, menurut aturan maka untuk 1 sertifikat hak milik atas tanah lahan pertanian ada luas maksimum tanah yang boleh dimiliki yaitu 5 Ha jika diajukan pada Kepala Kantor Pertanahan dan 20 Ha jika diajukan kepada Kepala Kantor Wilayah Pertanahan.

Sementara dalam praktiknya, luasan lahan tambak yang dimiliki adalah minimal 5 Ha karena untuk proses pembibitan saja membutuhkan lahan seluas 3 Ha. Dengan fakta di lapangan seperti itu, maka para petambak yang tanahnya lebih dari 5 Ha harus mengajukan permohonan hak miliknya ke tingkat provinsi.

Padahal menurut kalkulasi dari para petambak, agar layak secara ekonomi maka luas lahan tambak yang dikelola harus berkisar antara 10 Ha sampai 15 Ha. Ini dibenarkan pengelola dari KPHP Nunukan Unit IV, yang mempertanyakan pembatasan penguasaan maksimum tambak dalam skema Perhutanan Sosial. Untuk opsi kemitraan misalnya, setiap kepala keluarga (KK) hanya dibolehkan memiliki areal dengan luas paling banyak seluas 2 ha.¹²⁶ Padahal setiap orang perlu untuk menguasai

¹²¹ Wawancara Jufri

¹²² Wawancara Agustinus.

¹²³ Wawancara Dedy S.

¹²⁴ Keputusan Bersama Menteri Agraria&Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 25/SKB/V/2017, Nomor 590-3167A Tahun 2017, Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.

¹²⁵ Wawancara Agustinus.

¹²⁶ Pasal 41 ayat (1) a Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. p.83/2016 tentang Perhutanan Sosial.

lebih dari 2 Ha agar mendapatkan hasil yang menguntungkan buat mereka.¹²⁷

Selain hak milik, maka para petambak selaku perorangan dapat mengajukan hak guna usaha (HGU) bila luas tanahnya antara 5 Ha sampai 25 Ha. Untuk penguasaan lahan lebih dari 25 ha, maka pengajuan HGU harus dilakukan atas nama badan hukum.¹²⁸ Hak lain yang dapat diajukan adalah hak pakai. HGU diberikan oleh Kepala Kantor Wilayah Pertanahan, dan atau Kepala Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan kewenangan masing-masing. Sedang hak pakai akan diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Badan Pertanahan sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Ketentuan juga menegaskan juga bahwa para pemilik lahan pertanian yang akan diterbitkan SPPT atau sertifikatnya harus berdomisili di Kecamatan tempat tanah berada. Padahal mayoritas pemilik lahan tambak di lanskap Delta Kayan Sembakung di wilayah Kabupaten Bulungan dan Tana Tidung adalah berdomisili di Kota Tarakan. Konsekwensi dari kondisi ini, adalah lahan tambak yang pemiliknya berprofil seperti itu dan arealnya berlokasi di kawasan APL sebenarnya berstatus sebagai tanah *absentee*.

Tanah *absentee* adalah tanah pertanian yang berlokasi di luar kecamatan tempat pemiliknya berdomisili, serta kepemilikan tanah *absentee* ini dilarang peraturan perundang-undangan tetapi ada pengecualian untuk mereka yang melakukan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama.¹²⁹ Hal ini diatur dalam Peraturan Presiden tentang Reforma Agraria tahun 2018¹³⁰, dimana tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* menjadi objek redistribusi tanah yang akan dibagikan kepada para subjek reforma agraria.¹³¹

Legalisasi melalui skema Perhutanan Sosial tidak dapat mengakomodir keinginan pemilik tambak, karena pemilik ini tidak memiliki kewenangan untuk mengalihkan hak atas tanah seperti mewariskan dan memperjualbelikan. Jika terdapat anggota kelompok pemegang hak/izin meninggal dunia, maka status keanggotaannya tidak bisa diwariskan ke keturunannya. Karena itu para petambak terutama yang berafiliasi dengan kelompok Abuwinata mengusulkan solusi untuk mengeluarkan lahan dari kawasan hutan.¹³²

Tawaran hak pakai oleh pihak dari Kantor Pertanahan Kabupaten Nunukan ditolak oleh para petambak dengan alasan bukan menjadi hak milik, hak berjangka waktu, dan tidak bisa dijadikan agunan untuk keperluan meminjam uang kepada bank. Pihak Kantor Pertanahan menawarkan Hak Pakai agar dapat mengakomodir luasan rata-rata tambak yaitu diatas 5 Ha. Sesuai Peraturan Menteri tahun 1996, maka Hak Pakai memiliki jangka waktu berlaku paling lama yaitu 45 tahun serta tidak dibatasi luasan.¹³³

Tetapi peraturan ini tidak membolehkan tanah dengan Hak Pakai yang berada di atas tanah negara atau Hak Pengelolaan atau untuk dijadikan jaminan dengan dibebani hak tanggungan.¹³⁴ Karena berbagai pertimbangan tersebut, maka para petambak hanya menghendaki Hak Milik.¹³⁵

¹²⁷ Wawancara Dedy S, dan Kepala KPHP Nunukan, 13 Januari 2020.

¹²⁸ Lihat Pasal 4 PP No. 40/1994 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah

¹²⁹ Pasal 3 ayat (1) dan ayat (4) PP No. 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.

¹³⁰ Nomor 68/2018.

¹³¹ Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 12.

¹³² Wawancara Jufri Jafar.

¹³³ Pasal 45 ayat (1) PP No. 40/1994 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.

¹³⁴ Pasal 53 ayat (1) PP No. 40/1996.

¹³⁵ Wawancara Agustinus.

BAB VI: LEGALITAS PENGUASAAN DAN PEMANFAATAN TANAH UNTUK TAMBAK

VI.1. TAMBAK DALAM KAWASAN HUTAN NEGARA

Dalam lanskap Delta Kayan Sembakung terjadi pemanfaatan hutan untuk usaha tambak, baik yang mengambil tempat di kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT) atau Hutan Produksi Konversi (HPK) melalui model dengan izin maupun tanpa izin. Izin ini yang dimaksud adalah izin pemanfaatan hutan yang diberikan oleh Gubernur atau Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan selaku pejabat yang berwenang. Di Desa Liagu misalnya, pemanfaatan kawasan hutan untuk usaha tambak di hutan HPT dilakukan dengan hak pengelolaan hutan desa.

Dengan adanya hak tersebut, maka hasil perikanan yang berasal dari tambak yang berlokasi di kawasan pengelolaan hutan desa berstatus legal. Namun, ada satu pertanyaan penting yang masih memerlukan jawaban lebih lanjut adalah apakah usaha perikanan budidaya (tambak) yang menjadi bagian dari perizinan Perhutanan Sosial akan diwajibkan atau tidak untuk memiliki Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP). Dan pertanyaan selanjutnya adalah apakah izin Perhutanan Sosial bisa sekaligus mencakup izin usaha perikanan.

Sebagian besar usaha tambak yang berlangsung dalam kawasan hutan dilakukan dengan tanpa izin pemanfaatan hutan, tetapi sebagian dari kelompok usaha ini telah memiliki dokumen yang oleh pejabat yang berwenang baik yang menjelaskan penguasaan tanah maupun untuk kegiatan perikanan (tambak). Untuk menjelaskan bukti penguasaan, maka dokumen yang disahkan atau dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang ini adalah SPPT, SPH dan/atau izin peruntukan penggunaan lahan/izin lokasi tambak.

Seperti sudah disebutkan sebelumnya maka dokumen SPPT dan SPH ini ditandatangani oleh Kepala Desa, sementara izin lokasi tambak akan ditandatangani oleh Bupati. Sedangkan untuk izin pengesahan usaha perikanan, maka dokumen ini akan berasal dari pejabat yang berwenang adalah surat izin usaha perikanan (SIUP) yang dikeluarkan oleh Bupati.

Namun karena dokumen SPPT, SPH, izin lokasi tambak maupun SIUP ini bukan merupakan dokumen yang dapat memberikan kewenangan kepada pemegangnya sebagai alasan memanfaatkan kawasan hutan, maka seluruh usaha yang didasarkan terhadap adanya 4 (empat) dokumen tersebut dan berlangsung dalam kawasan hutan adalah bersifat ilegal. Sebagai dampak ikutannya, maka hasil-hasil perikanan yang berasal dari tambak tersebut juga berstatus tidak absah juga. Status yang demikian ini menjadi tidak berbeda dengan tambak dalam kawasan hutan yang sama sekali tidak didukung oleh keempat dokumen yang disebutkan.

Bila suatu hari seluruh petambak tersebut telah diberikan ganti rugi sebagai kompensasi oleh perusahaan dan atau pemerintah, maka pemberian ganti rugi terhadap petambak yang memiliki salah satu ataupun beberapa dari keempat dokumen di atas, dilakukan lebih sebagai pengakuan terhadap ongkos/biaya yang telah dikeluarkan para pemilik tambak. Proses penggantian ini tidak dimaksudkan untuk mengakui adanya kepemilikan atas tanah ataupun usaha perikanan yang bersifat legal.

VI.2. TAMBAK DI KAWASAN AREAL PENGGUNAAN LAIN (APL)

Seperti telah disebutkan sebelumnya, maka seluruh tanah tambak di lanskap Delta Kayan Sembakung tidak ada yang memiliki sertifikat sehingga ini berstatus sebagai tanah tidak terdaftar. Di mata hukum pertanahan maka tanah-tanah tersebut dapat dianggap sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah negara. Hal ini terjadi karena tanah-tanah tersebut tidak termasuk dalam kategori sebagai berikut: tanah yang dilekati suatu hak atas tanah (tanah hak), tanah ulayat, tanah wakaf, tanah komunal atau barang milik negara/daerah/desa.¹³⁶

Tanah-tanah tersebut tetap dikategorikan sebagai tanah negara sekalipun penguasaannya dilakukan dengan adanya dokumen SPPT, SPH atau tanda bukti penguasaan lainnya seperti izin garap, atau izin lokasi tambak. Seperti sudah disebutkan sebelumnya, maka surat bukti kepemilikan tersebut hanyalah dianggap sebagai bukti permulaan adanya hak atas tanah atau sebatas alas hak (Simarmata, 2009; Simarmata 2015; Simarmata, 2019). Dalam berbagai putusan Mahkamah Agung, maka bukti kepemilikan tersebut dianggap bukan sebagai bukti hak yang bersifat mutlak.¹³⁷

Meskipun demikian, sekalipun hanya bersifat sebagai bukti permulaan serta tidak bersifat mutlak maka penguasaan dari tanah untuk tambak yang seperti itu tetap memiliki dasar hukum dan karena itu absah. Selain karena didukung oleh bukti-bukti kepemilikan seperti SPPT dan SPH, maka ada dua hal utama yang menyebabkan penguasaan tersebut bersifat sah. *Pertama*, tanah tersebut didapatkan dengan itikad baik dan tidak melanggar hukum. Salah satu ukuran itikad baik yaitu tanah tersebut dikuasai secara terbuka karena diketahui pihak Pemerintah Desa dan masyarakat setempat (Jenie, 2007; Sumardjono, Simarmata dan Wibowo, 2018).

Kedua, pemilik tanah telah melakukan penguasaan efektif dengan cara menggarap dengan menjadikannya sebagai tambak. Karena ada itikad baik dengan proses penguasaan efektif, maka bukti kepemilikan hanya bersifat sebagai bukti pendukung. Dalam hal ini hukum pertanahan nasional mengadopsi prinsip dalam hukum adat, yang mengatakan penguasaan efektif (menggarap atau mengusahakan dalam waktu cukup lama) menjadi salah satu cara untuk mendapatkan hak milik atas tanah (Ter Haar, 2001).

Sementara tanah-tanah tambak tidak terdaftar yang penguasaan tanahnya sama sekali tidak didasarkan kepada tanda bukti hak, maka kepemilikannya didasarkan kepada saksi dan berbagai tanda-tanda alam. Hukum pertanahan hanya akan mengakui klaim kepemilikannya apabila penguasaan sudah dilakukan 20 tahun atau lebih berturut-turut, dilakukan dengan itikad baik, dan tanah tidak sedang menjadi objek sengketa.¹³⁸

Legalitas penguasaan tanahkawasan Areal Penggunaan Lain (APL) dalam lanskap Delta Kayan Sembakung tidak berpengaruh langsung terhadap legalitas hasil perikanan dari budidaya tambak tetapi hanya terhadap permohonan izin usaha perikanan budidaya. Legalitas hasil perikanan tidak didasarkan kepada penguasaan tanah, tetapi terhadap izin usaha perikanan. Sesuai dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan di tahun 2014 tentang Usaha Pembudidayaan Ikan, maka pembuktian atas kepemilikan lahan tambak dilakukan dengan menunjukkan tanda bukti pemilikan yang dapat berupa sertifikat, girik atau *letter C*.¹³⁹

Dokumen SIUP atau dokumen Tanda Pencatatan Usaha Pembudidayaan Ikan¹⁴⁰, hanya akan

¹³⁶ Lihat Pasal 1 angka 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6/2018.

¹³⁷ Misalnya putusan nomor 34/K/Sip/1960, tertanggal 10 Februari 1960; nomor 408 K/Sip/1970, tertanggal 5 Mei 1971; nomor 408 K/Sip/1970, tertanggal 5 Mei 1971; dan nomor 2459 K/PDT/2014.

¹³⁸ Lihat ketentuan Pasal 24 ayat (2) PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Pasal 76 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3/1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹³⁹ Lampiran V Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 49/Permen-KP/2014.

¹⁴⁰ Tanda Pencatatan tersebut diwajibkan kepada pembudidaya ikan kecil yang dikecualikan untuk mempunyai SIUP. Lihat Pasal 12 ayat (3) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 49/Permen-KP/2014.

bisa diproses apabila pemohon menyertakan tanda bukti kepemilikan. Secara normatif, maka para pemilik tambak yang lahannya tidak memiliki bukti kepemilikan sertifikat, SPPT, SPH atau pun tanda bukti hak lainnya secara formal tidak akan mendapatkan dokumen SIUP ini. Keberadaan dokumen SIUP ini akan menyebabkan hasil perikanan dari kawasan budidaya tambak menjadi menjadi legal. Sebaliknya, tanpa adanya dokumen SIUP maka hasil perikanan akan berstatus sebagai ilegal.

BAB VII: KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dua faktor utama yang menyebabkan munculnya isu legalitas penguasaan tanah di lanskap Delta Kayan Sembakung, baik yang ada dalam kawasan hutan negara maupun Areal Penggunaan Lain (APL) yaitu berkaitan dengan literasi hukum (*legal literacy*) serta kesenjangan di antara ketentuan perundang-undangan dengan realitas di lapangan (*legal gap*).

Seperti sudah dipaparkan sebelumnya, maka literasi hukum terkait dengan berbagai peraturan perundangan kehutanan dan pertanahan. Berbagai pihak yang terkait dengan masalah ini mulai dari Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa, dengan pemilik lahan tambak yang dapat diringkaskan dalam tabel berikut ini:

Tabel 4. Ringkasan Masalah Literasi Hukum di Delta Kayan Sembakung

Bidang Pengaturan	Peraturan Perundangan Pertanahan	Keterangan
Peraturan perundang-undangan kehutanan	Keberadaan kawasan hutan	Pemda dan pemilik tambak tidak sejak awal mendapatkan informasi mengenai keberadaan kawasan hutan negara
	Kegiatan yang diperbolehkan dilakukan dalam kawasan hutan negara	Pemda kurang mengetahui kegiatan apa saja (kehutanan, non-kehutanan) yang diperbolehkan dilakukan di dalam kawasan hutan negara, berikut pejabat yang diperbolehkan untuk mengeluarkan izin bagi kegiatan tersebut
Peraturan perundang-undangan pertanahan	Batas maksimum penguasaan tanah	- Pemerintah desa dan pemilik lahan tambak kurang mengetahui aturan batas maksimum penguasaan tanah hakmilik - Pemerintah desa dan pemilik lahan tambak kurang mengetahui kewenangan Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah, dan Kepala Badan Pertanahan dalam memberikan hak atas tanah, terutama hak milik
	Pengertian tanah negara	- Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Desa dan Kantor Pertanahan kurang memahami pengertian tanah negara dengan menganggap semua tanah tidak terdaftar sebagai tanah yang dikuasai penuh oleh negara - Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Desa kurang bisa membedakan tanah negara dengan tanah sebagai barang milik negara/daerah/desa

	Bukti-bukti kepemilikan tanah	Pemerintah Kabupaten dan pemilik lahan tambak kurang memahami ragam bukti kepemilikan untuk tanah-tanah tidak terdaftar dan keabsahannya
--	-------------------------------	--

Selain peraturan perundang-undangan dalam bidang kehutanan dan pertanahan ini, maka masalah literasi hukum juga terlihat di bidang pajak dan retribusi daerah. Seperti sudah dikemukakan sebelumnya, yaitu Pemerintah Kabupaten Bulungan mengenakan pungutan retribusi kepada para pemilik lahan tambak dalam periode tahun 2001-2010. Padahal Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1997 mengenai pajak daerah dan retribusi daerah telah menentukan retribusi seperti itu hanya boleh dikenakan kepada badan usaha.

Masalah kesenjangan hukum (*legal gap*) ini juga mengemuka ketika aturan hukum dan organ pelaksanaannya tidak sepenuhnya dapat menyiapkan berbagai hal yang dipersyaratkan, atau mampu mengakomodir permintaan dari para pemilik lahan tambak. Rangkuman masalah terkait isu ini dapat dijelaskan melalui tabel berikut ini:

Tabel 5. Kesenjangan Hukum (*Legal Gaps*) di Delta Kayan Sembakung

Bidang Pengaturan	Perihal	Ketentuan Perundangan	Fakta dan Permintaan Pemilik Tambak
Peraturan Perundangan bidang Kehutanan	Legalisasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan lewat skema PPTKH	Peraturan Presiden tentang PPTKH tahun 2017 membolehkan skema tukar menukar kawasan hutan	Pemerintah tidak bisa menyediakan lahan pengganti untuk pilihan tukar menukar kawasan
		Peraturan Menteri LHK No. P.83/2016 menentukan: (i) hak/izin perhutanan sosial berjangka waktu dan tidak dapat dipindahtangankan; (ii) skema Kemitraan antara KPH selaku Pengelola Hutan dengan masyarakat hanya boleh dengan luasan tanah maksimum 2 ha per KK; dan (iii) Masyarakat setempat yang menjadi penerima hak/izin PS harus berdomisili di desa/kampung setempat	Luas tambak yang diusahakan rata-rata diatas 5 ha Pemilik tambak berdomisili di desa/kampung tempat lahan tambak berlokasi Pemilik tambak menginginkan hak/izin yang tidak berjangka waktu dan dapat dipindahtangankan
	Penegakan hukum	Undang Undang Kehutanan dan maupun Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan membolehkan penegakan hukum atas pemilik tambak dalam kawasan hutan dengan tuduhan mengerjakan dan atau menggunakan, dan atau	Penguasaan dan pemanfaatan tambak telah berlangsung dalam waktu yang cukup lama Usaha tambak merupakan andalan sumber penghidupan masyarakat

		menduduki kawasan hutan secara tidak sah	
Peraturan per- UU-an pertanahan	Pendaftaran/sertifikasi lahan tambak	Pendaftaran tanah khususnya PTSL mensyaratkan 2 ha sebagai batas luas maksimum lahan garapan /pertanian untuk setiap 1 sertifikat hak milik	- Belum jelas batas- batas kawasan hutan negara -Luas lahan tambak rata-rata 5 ha lebih -Pemilik tambak enggan mengeluarkan biaya untuk keperluan mengurus SPPT
		Peraturan perundangan melarang pemilikan tanah <i>absentee</i> untuk lahan pertanian. Karena itu Peraturan Presiden tentang Reforma Agraria tahun 2018 memasukan tanah <i>absentee</i> sebagai objek reforma agraria	Sebagian besar pemilik lahan-lahan tambak yang ada di Bulungan, Tana Tidung, dan Nunukan berdomisili di Tarakan

Tulisan ini mengusulkan beberapa rekomendasi untuk bisa menguatkan legalitas penguasaan lahan tambak di lanskap Delta Kayan Sembakung dengan menjadikan isu literasi hukum maupun kesenjangan hukum (*legal gap*) sebagai satu dasar pertimbangan utama. Rekomendasi akan disusun menurut status kawasan yaitu kawasan hutan negara, dan Areal Penggunaan Lain (APL).

VII.1. LEGALISASI PENGUSAHAAN LAHAN DALAM KAWASAN HUTAN NEGARA

- Informasi mengenai pilihan-pilihan hukum legalisasi atau penyelesaian penguasaan kawasan hutan untuk tambak kepada pemerintah desa dan para pemilik tambak perlu disampaikan secara lengkap. Pilihan yang tersedia didalam Perpres PPTKH perlu disampaikan secara lengkap termasuk pilihan pelepasan dari kawasan hutan, dan tukar menukar kawasan hutan. Informasi atau penjelasan mengenai pilihan dilepaskan dari kawasan hutan memiliki kaitan dengan penyampaian informasi mengenai sejarah/proses pengukuhan kawasan hutan negara di Kalimantan Timur/Kalimantan Utara.

Penjelasan mengenai hal ini bila disambungkan dengan dokumentasi yang baik mengenai bukti-bukti kepemilikan lahan tambak, akan membantu untuk memutuskan apakah pilihan dilepaskan dari kawasan hutan memungkinkan atau tidak. Tanah-tanah tambak yang sudah dikuasai sebelum penunjukan kawasan hutan dilakukan, tentu saja berhak untuk dilepaskan dari kawasan hutan. Proses seperti ini akan lebih memperlakukan pemilik lahan tambak dengan lebih adil

- Skema Kemitraan merupakan pilihan yang paling sesuai dibandingkan dengan skema PS lainnya. Skema ini memiliki jangka waktu dalam pengelolaan lahan dan dapat diperpanjang. Namun skema ini tidak bisa mengakomodir keinginan agar hak/izin bisa diwariskan, dan menambah batas maksimum per KK menjadi lebih dari 2 ha. Permintaan untuk bisa diwariskan sangat mungkin bisa dipenuhi dengan membuat aturan internal kelompok yang membolehkannya. Ketentuan mengenai penambahan luas maksimum per KK hanya bisa diubah dengan jalan merevisi P. 83/2016. Perubahan tentu saja harus bersifat nasional dan tidak bisa berlaku hanya untuk di Kalimantan Utara.

- Usaha tambak dalam areal PS yang dikelola dengan teknik silvofishery dan diperbolehkan oleh Permen LHK P.16/2016, perlu mendapatkan kejelasan hukum sedari awal. Perlu ada ketentuan hukum yang memperjelas apakah usaha tambak di areal seperti itu masih memerlukan SIUP atau bisa dintegrasikan dengan hak/izin PS.

VII.2. LEGALISASI PENGUSAHAAN LAHAN DALAM KAWASAN AREAL PENGGUNAAN LAIN (APL)

- Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa perlu mendapatkan penjelasan yang komprehensif mengenai peraturan perundang-undangan pertanahan terkait materi-materi: tanah negara, tanah tidak terdaftar, dan bukti-bukti pemilikan tanah.

Pemahaman yang baik mengenai hal ini akan menghapuskan asumsi di kalangan pemerintah (pemprov, Pemkab/pemkot) dan Kantor Pertanahan BPN bahwa semua tanah-tanah tidak bersertifikat adalah tanah negara.

Dengan demikian: (i) Pemerintah Kabupaten tidak membuat kebijakan dan regulasi yang membebani pemilik tambak karena tidak menghormati penguasaan lahan yang sudah dikuatkan dengan bukti-bukti hak; dan (ii) Kantor Pertanahan menyelenggarakan PTSL yang mengeluarkan hak atas tanah dengan metode pemberian dan penegasan sekaligus.

- Pendaftaran lahan-lahan tambak tidak boleh menganulir ketentuan yang melarang penguasaan tanah melebihi ketentuan maksimum dan tanah *absentee*, karena bertujuan menghindarkan ketimpangan penguasaan tanah. Agar bisa memiliki luasan tambak yang layak secara ekonomi, maka semua nama anggota keluarga yang tercantum dalam KK dapat dijadikan sebagai pemohon sertifikat tanah sepanjang *eligible* secara hukum.

Dengan demikian, satu keluarga akan memiliki lebih dari 1 sertifikat bidang tanah. Syaratnya, beberapa bidang tanah tersebut harus berlokasi dalam satu hamparan. Hambatan mengenai domisili pemilik tanah yang harus berada di kecamatan lokasi tanah, bisa diatasi dengan menyediakan surat keterangan domisili. Dalam surat keterangan domisili, alamat pemohon sertifikat sudah sama dengan lokasi lahan tambak.

- Legalisasi lewat proses pendaftaran/sertifikasi tanah sebaiknya dimulai dengan membenahi pengadimistrasian tanah pada tingkat desa. Pemerintah desa perlu dibantu untuk melakukan hal ini dengan membekali pengetahuan mengenai hukum pertanahan, teknik pengukuran, dan pemetaan.
- Penyelenggaraan PTSL di Delta Kayan Sembakung sebaiknya jangan dilakukan dengan asumsi awal bahwa lahan-lahan tambak adalah tanah negara. Bila menggunakan asumsi ini maka pendaftaran tanah/pensertifikatan akan dianggap sebagai langkah negara memberikan hak atas tanah kepada para pemilik lahan tambak.

PTSL semestinya dilakukan atas kenyataan bahwa tanah tambak yang akan disertifikatkan sudah dikuasai dan dimanfaatkan dalam waktu yang cukup lama, dan diperkuat dengan bukti kepemilikan. Dengan begitu, sebagian PTSL akan berupa pengakuan/penegasan hak-hak atas tanah yang sudah ada berdasarkan kebiasaan/adat. Pemilik yang mendapatkan sertifikat dengan metode ini tidak dibebani membayar bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB).

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, Laporan, Presentasi

- Angi, Eddy Mangopo (2020), *Studi Implementasi Skema Perhutanan Sosial di Kalimantan Utara: Tantangan dan Kesulitan*, laporan hasil studi. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penelitian Pengembangan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara & GIZ.
- Bedner, A. (2000), *An Elementary Approach to the Rule of Law*. Hague Journal on the Rule of Law, 2, 48-74.
- Daroestan, Ruth (1979), *An Economic Survey of East Kalimantan*, Bulletin of Indonesian Economic Studies (15) 3:43-82.
- De Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in The West and Fails in Everywhere Else*. Black Swan.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara (2019), *Inventarisasi Lahan Tambak*, laporan.
- FAO (2002), *Land Tenure and Rural Development*, Rome: FAO (FAO Land Tenure Studies 3).
- Harsono, Boedi (2005), *Hukum Agraria Indonesia sejarah Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Haar, Ter (2001), *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Pradnya Paramitha.
- Haveman, Roelof (2001), *The Legality of Adat Criminal Law in Modern Indonesia*.
- Tatanusa. Jenie, Siti Ismijati (2007), *Itikad Baik, Perkembangan dari Asas Hukum Khusus Menjadi Asas Hukum Umum di Indonesia*, pidato pengukuhan jabatan guru besar di Universitas Gadjah Mada.
- Lenggono P. Setia (2015), *Mahadelta: Manifesto Penguasaan Tanah Terlantar*. STPN Press.
- Magenda, Burhan (1991), *East Kalimantan The Decline of a Commercial Aristocracy*. Southeast Asia Study Program Cornell University.
- Obidzinski, Krystof (2003), *Logging in East Kalimantan, Indonesia The Historical Expedience of Illegality*. PhD thesis at the University of Amsterdam.
- Ramadhan, Iqro (2019), *Revitaliasi Delta Kayan Sembakung sebagai Kawasan Budidaya Perikanan dan Konservasi Mangrove*, presentasi dalam “Lokakarya Revitalisasi Delta Kayan Sembakung”, Tanjung Selor, 16 Juli 2019.
- Rose, Carol M (1985), *Possession as The Origin of Property*, *University of Chicago Law Review* 52: 73-88.
- Selatto, Bernard (2001), *Forest, Resources and People in Bulungan (Elements for A History of Settlement, Trade and Social Dynamics in Borneo 1880-2000)*. Center for International Forestry Research.
- Sembiring, Julis (2018), *Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat*. STPN Press.
- Simarmata, Rikardo (2009), “Gejala Informalitas pada Tanah Garapan”, *Law Reform* (<https://ejournal.undip.ac.id/index.php/lawreform/article/view/697/564>).
- (No Name) (2012), *Indonesian Law and Reality in The Delta: A Socio-Legal Inquiry into Laws, Local Bureaucrats and Natural Resources Management in The Mahakam Delta, East Kalimantan*. Leiden University Press.
- (No Name) (2015), *Kedudukan Hukum dan Peluang Pengakuan Surat Keterangan Tanah Adat*, Kemitraan (<https://media.neliti.com/media/publications/45228-ID-kedudukan-hukum-dan-peluang-pengakuan-surat-keterangan-tanah-adat.pdf>)
- (No Name) (2019), *The Enforceability of Formalized Customary Land Rights in*

Indonesia, Australian Journal of Asian Law 19 (2)9: 1-15.

Simarmata, Rikardo & Tody Sasmitha (forthcoming), *Menentukan Sendiri Jalan Menuju Hak atas Tanah: Review atas Berbagai Pilihan Pengakuan Tenurial di Indonesia*. Forest Peoples Program.

Sitorus, Oloan (2016), *Penataan Hubungan Hukum dalam Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria* (Studi awal terhadap konsep hak atas tanah dan izin usaha pertambangan), *BUMI*, 2(2) Mei.

Soeprapto, Maria Farida Indrati (1998), *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Muatan*. Kanisius

Sudiyat, Iman (1981), *Hukum Adat Sketsa Asas*. Liberty.

Sumardjono, Maria SW (2009), *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku KOMPAS.

Tamanaha, Brian (2004), *On the Rule of Law History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peluso, Nancy Lee (1983), *Markets and Merchants: The Forest Products Trade of East Kalimantan in Historical Perspective*. Master thesis at the University of Cornell.

Ubink, Janine (2009) *Legalising Land Rights in Africa, Asia and Latin America: An Introduction*, in Ubink, Janine M, Hoekema, Andre J. and Assies, Willem J. (eds.), *Legalising land rights: Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*. Leiden University Press.

Internet

<https://rakyatkaltara.prokal.co/read/news/12959-perlu-revitalisasi-delta-kayan-sembakung.html>

<https://www.cendananews.com/2018/01/pendataan-lahan-tambak-kaltara-untuk-sertifikasi.html>

<https://nationalgeographic.grid.id/read/13308257/menyelamatkan-delta-kayan-sembakung>

<https://www.atrbpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/intip-capaian-kinerja-reforma-agraria-93091>

<https://samarinda.prokal.co/read/news/14649-sudah-ada-sertifikat-niatnya-mau-diagunkan.html>

TENTANG PROPEAT

Peatland Management and Rehabilitation Project (PROPEAT) merupakan salah satu proyek kerjasama bilateral antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Federal Jerman melalui Kementerian Bidang Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development - BMZ) dan diimplementasikan oleh Direktorat Pengendalian Kerusakan Gambut, Direktorat Jenderal Pengendalian Kerusakan Lingkungan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan GIZ (The German Agency for International Cooperation).

Tujuan utama PROPEAT adalah perbaikan pengelolaan ekosistem gambut dan lahan basah di Kalimantan Utara dengan Kalimantan Timur lebih berkelanjutan secara ekologis. Hal ini dapat dicapai melalui proses perencanaan integratif dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lestari; mendukung perbaikan praktek pengelolaan gambut dan lahan basah; dan mendiseminasikan hasil penelitian aplikatif dan pembelajaran di lapangan ke berbagai stakeholder baik di level lokal, nasional dan internasional.

PROPEAT bekerja di 2 (dua) Provinsi yaitu Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara, yang memiliki 16 Kesatuan Hidrologis Gambut (KHG) seluas 342.000 hektar di Kalimantan Timur dan 13 KHG di Kalimantan Utara dengan luas 347.451 hektar. Di Kalimantan Utara, area KHG mencakup Kabupaten Tana Tidung, Nunukan dan sebagian kecil di Kabupaten Malinau. Di Kalimantan Timur, lahan gambut tersebar utamanya di wilayah Mahakam Tengah meliputi kabupaten Kutai Kartanegara, Kutai Timur dan Kutai Barat serta sebagian kecil di Kabupaten Berau dan Kabupaten Paser.

Bersama dengan mitra utama dan para pihak, PROPEAT mendukung berbagai kegiatan terkait pengembangan informasi dasar, penyusunan kebijakan perencanaan yang terpadu, implementasi pengelolaan tata guna lahan berkelanjutan, memperkuat pengembangan mata pencaharian dan ekonomi, pelaksanaan riset aksi, dan juga mendukung proses penyebaran pengetahuan, pembelajaran dan praktik manajemen terbaik.



GIZ Peatland Management and Rehabilitation Project (PROPEAT)

Kantor Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur
Jl. Kesuma Bangsa, Samarinda
Provinsi Kalimantan Timur 75124
Phone +62 (541) 75121



Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK)

Direktorat Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan, Direktorat Pengendalian Kerusakan Gambut
Jl. D.I. Panjaitan Kav. 24 Kebon Nanas Jakarta Timur,
Gedung B Lantai 3 – Indonesia 13410
Telp/Fax : +62 21-8520886/8580105



Kantor Badan Perencanaan Daerah Provinsi Kalimantan Utara

Jl. Agathis, Tanjung Selor Hilir, Tanjung Selor
Provinsi Kalimantan Utara 77216
Phone +62 (552) 203388