

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara diberikan otoritas dalam penguasaan tanah melalui hak menguasai negara Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan kepada Negara untuk memberikan kemakmuran dan mensejahterakan rakyat melalui pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam di Indonesia. Hak Menguasai Negara (HMN) memberikan wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan sumber-sumber tersebut melalui pendelegasian kewenangan pengelolaannya pada lembaga pemerintah yang ditunjuk berdasarkan Undang-Undang<sup>1</sup>. HMN tersebut dipertegas oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai antitesis terhadap hak *domein*.<sup>2</sup>

Penghapusan asas *domein* setelah berlakunya UUPA digantikan dengan pemberian tempat bagi asas “hak menguasai dari negara.” Asas ini diangkat dan dikembangkan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam UUPA ditempatkan dalam Pasal 2 yang kemudian menjadi landasan kebijakan pertanahan nasional, adapun rumusan Pasal 2 UUPA sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, 2011 *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 182.

<sup>2</sup> C. Van Vollenhoven, 2013. *Orang Indonesia dan Tanahnya*, (Terjemahan Soewargono), Sajogyo Institute, Bogor, hlm.65. *Domein verklaring* merupakan prinsip pemilikan tanah yang berkembang pada masa kolonial Belanda di kepulauan Indonesia. Prinsip *Domein Verklaring* lahir dari konsep tanah taklukan (*agri limitati*) sebagai imbalan dari kemenangan peperangan atau penaklukan. Prinsip *Domein Verklaring* yang termuat dalam *Agrarische Wet 187063* berbunyi: *Landsdomein is alle grond waarop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen*. Ketentuan itu pada intinya bermakna bahwa semua tanah yang di atasnya tidak dapat dibuktikan adanya hak *eigendom* oleh seseorang, adalah *domein* (milik) dari negara.

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal ini, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.
4. Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Selaras dengan hal itu landasan pembangunan nasional yang dicita-citakan pendiri bangsa setidaknya memuat tiga makna yaitu : 1) Membangkitkan jiwa merdeka dan semangat kemandirian serta mengikis mentalitas bangsa terjajah. 2) Mengubah susunan masyarakat, yaitu dari masyarakat warisan *stelsel* feodalisme dan kolonialisme, menuju ke arah susunan masyarakat yang bebas dari penindasan, bebas dari ketidakadilan struktural, bebas dari eksploitasi manusia oleh manusia, serta menuju masyarakat demokratis; dan 3) Membangun secara fisik sarana ekonomi untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata.<sup>3</sup>

Dua amanat dasar di atas yang bertujuan untuk merombak beragam susunan dan ketimpangan struktural guna melahirkan keadilan sosial dan

---

<sup>3</sup> Endriatmo Soetarto dan Eko Cahyono, 2014 *Reforma Agraria Kehutanan: Pemulihan Hak dan Persemaian Peradaban Masyarakat di Kawasan Hutan*, dalam Lukas Wibowo dan Ismanul hakim, (Editor.), *Hutan Untuk Rakyat: Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan*, LKiS, Yogyakarta, hlm. 3,

kedaulatan bangsa secara merata itulah yang menjadi substansi dari makna Reforma Agraria.<sup>4</sup> Secara ringkas Reforma Agraria hakekat maknanya ‘Penataan kembali (atau pembaruan) mentransformasikan struktur pemilikan, penguasaan, penggunaan tanah/wilayah kearah yang lebih mensejahterakan masyarakat, khususnya masyarakat di desa.<sup>5</sup> Pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia diarahkan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk menjamin terwujudnya keadilan dan kepastian hukum dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.<sup>6</sup>

Reforma agraria merupakan amanat yang ditegaskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Amanat tersebut lahir karena MPR mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar kebijakan pembangunan yang dapat menjadi solusi atas berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial-ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam. Reformasi agraria (Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 menyebutnya sebagai Pembaruan Agraria), adalah suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, yang dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi rakyat.

---

<sup>4</sup> Reforma Agraria dalam tulisan ini akan digunakan secara bergantian dengan makna kurang lebih sama dengan istilah ‘land reform’ dan ‘Pembaharuan Agraria’.

<sup>5</sup> Gunawan Wiradi, 2009. *Reformasi Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir edisi revisi*, INSIST Press-KPA-Pustaka Pelajar, Yogyakarta, , hlm. 42.

<sup>6</sup> Ida Nurlinda, 2009. *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 81.

Di era pemerintahan Presiden Joko Widodo, reformasi agraria menjadi salah satu agenda prioritas pembangunan yang dituangkan dalam Nawa Cita dan selanjutnya dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019. Dalam RPJMN tersebut ditetapkan target pelaksanaan kebijakan reformasi agraria seluas 9 juta ha, yang terdiri atas kebijakan legalisasi aset (tanah) seluas 4,5 juta ha dan redistribusi tanah seluas 4,5 juta ha. 4.1 juta ha diantaranya berasal dari kawasan hutan.

Secara khusus Kebijakan reforma agraria di kawasan hutan ini sangat penting karena dalam pemanfaatan hutan dan tanah selama ini, telah menghasilkan ketimpangan penguasaan dan pemanfaatannya. Akibat dari kondisi demikian itu, pengembangan infrastruktur ekonomi maupun peningkatan efisiensi perizinan hanya akan dinikmati pengusaha kuat, karena rakyat miskin yang berbasis tanah dan pertanian sudah tidak mempunyai sumberdaya kecuali tenaganya sebagai buruh. Kebijakan reforma agraria itu diharapkan dapat menggeser struktur penguasaan hutan/tanah oleh swasta dan masyarakat saat ini sebesar 88% : 12% menjadi 59% : 41%.<sup>7</sup>

Pelaksanaan Reforma agraria dilaksanakan melalui tahapan penataan aset dan penataan akses. Penataan aset yang dimaksud terdiri atas redistribusi tanah dan legalisasi aset. Dalam konteks penataan aset tanah objek reforma agraria (TORA), berdasarkan Perpres No.86 Tahun 2018 Tentang reforma agraria untuk memperoleh tanah seluas 4,5 juta ha yang akan didistribusikan

---

<sup>7</sup> Hariadi Kartodihardjo, 2018 *Merangkai Stanza Lagu Kebangsaan: Esai-esai Reflektif dalam Kuasa Pengetahuan, Politik PSDA, dan Problematika Kebijakan*, Forest Watch Indonesia, Bogor, hlm. 54.



sebagaimana diamanatkan dalam RPJMN 2015-2019 disebutkan bidang-bidang tanah yang akan menjadi objek redistribusi tanah reforma agraria meliputi :

1. tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau tidak dimohon pembaruan haknya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir;
2. tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang HGU untuk menyerahkan paling sedikit 20 persen dari luas bidang HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang;
3. tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20 persen dari luas tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan atau pembaruan haknya;
4. tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan Negara atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan meliputi tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan menjadi TORA dan tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai masyarakat yang penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. tanah Negara bekas tanah terlantar;
6. tanah hasil penyelesaian sengketa dan konflik agraria;
7. tanah bekas tambang yang berada diluar kawasan hutan;
8. tanah timbul;
9. tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah, meliputi; tanah yang dihibahkan oleh perusahaan dalam bentuk tanggungjawab sosial dan/atau lingkungan, tanah hasil konsolidasi yang subjeknya memenuhi criteria reforma agraria, sisa tanah sumbangan tanah untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan konsolidasi tanah yang telah disepakati untuk diberikan kepada pemerintah sebagai TORA, dan tanah Negara yang sudah dikuasai oleh masyarakat;
10. tanah bekas hak *erfacht*, tanah bekas partiklir dan tanah bekas *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 (sepuluh) *bauw* yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan peraturan perundangan-undangan sebagai objek redistribusi;
11. tanah kelebihan maksimum, tanah *absentee*, dan tanah swapraja/bekas swapraja yang masing tersedia dan memenuhi ketentuan peraturan perundangan-undangan sebagai objek redistribusi;

Dalam penelitian dan penulisan ini difokuskan untuk menelaah dan melihat salah satu objek redistribusi tanah yaitu yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan. menindaklanjuti kebijakan perolehan tanah untuk reformasi agraria yang bersumber dari kawasan hutan, Kementerian Lingkungan Hidup dan

Kehutanan (LHK) , melalui Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK. 180/Menlhk/Setjen/kum.1/4/2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA. Keputusan Menteri LHK tersebut menegaskan bahwa meskipun dalam Peraturan Presiden tentang RPJMN 2015-2019 ditegaskan bahwa sumber TORA yang berasal dari kawasan hutan dialokasikan seluas 4.100.000 ha, namun Keputusan Menteri LHK tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA, mengidentifikasi dan mengalokasikan kawasan hutan sebagai sumber TORA seluas 4.853.549 ha.

Sumber TORA yang berasal dari kawasan hutan ini rentan menimbulkan masalah. Menurut Perpres tentang reformasi agraria, TORA yang berasal dari kawasan hutan dapat berupa tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya; serta tanah dalam kawasan hutan yang belum atau tidak dikuasai oleh masyarakat yang berada dalam sumber TORA dari kawasan hutan. Untuk kepentingan reforma agraria dimungkinkan terjadinya perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan. Perubahan peruntukan kawasan hutan untuk kegiatan reforma agraria dilakukan melalui pelepasan kawasan hutan dan perubahan kawasan hutan.

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 88 tahun 2017 tentang Penyelesaian penguasaan tanah dikawasan hutan Pasal 4 ayat (2) Pelepasan kawasan hutan yang dimaksud dilakukan baik terhadap tanah dalam kawasan hutan yang belum atau tidak dikuasai oleh masyarakat, maupun terhadap tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai masyarakat. Jika tanah tersebut telah

dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak atas tanahnya oleh instansi pertanahan (BPN) sesuai dengan jenis hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka tanah tersebut dikeluarkan dari dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan.

Khusus penyediaan sumber TORA dalam kawasan hutan menurut Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.17/Menlhk/Setjen /KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk TORA, kawasan hutan yang dapat dilepaskan untuk sumber penyediaan TORA adalah kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) berhutan tidak produktif dan Perubahan kawasan hutan produksi atau kawasan hutan lindung yang telah dikuasai, digunakan dan dimanfaatkan untuk pemukiman, fasilitas umum dan lahan garapan. HPK merupakan kawasan hutan produksi yang secara ruang dapat dicadangkan untuk Penyediaan sumber TORA, khususnya HPK yang sudah tidak produktif lagi, yaitu HPK yang penutupan lahannya didominasi lahan tidak berhutan, antara lain semak belukar, lahan kosong dan kebun campur. Kemudian soal perubahan batas kawasan hutan dilakukan untuk permukiman , lahan garapan, fasilitas umum, fasilitas sosial sebelum bidang tanah ditunjuk maupun yang telah ditunjuk sebagai kawasan hutan, baik itu kawasan hutan lindung maupun kawasan hutan produksi serta lahan garapan yang telah dikuasai lebih dari 20 tahun secara berturut-turut pada wilayah yang ditunjuk sebagai kawasan hutan yang berada pada peta indikatif penyediaan TORA dikawasan hutan.

Namun Pola penyelesaian penguasaan tanah seperti di atas sangat rawan menimbulkan konflik, karena dapat dirasa tidak adil oleh orang yang telah menggunakan tanah tersebut tapi belum mencapai 20 tahun, atau sudah lebih dari 20 tahun tapi tidak berturut-turut, jika belum sampai 20 tahun, maka penyelesaiannya dilakukan dengan memberi akses pengelolaan hutan melalui program Perhutanan Sosial ketentuan ini termuat dalam Pasal 11 ayat (1) huruf (d) Peraturan Presiden R.I. nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan hutan.

Ketidakadilan tersebut akan terasa ketika dibandingkan dengan subyek penerima TORA, yang tiba-tiba jadi pemilik tanah tersebut, sedangkan penggarap lama tidak menjadi pemilik tanah karena belum memenuhi kriteria penguasaan selama 20 tahun secara berturut-turut, atau tidak memenuhi kriteria sebagai subjek penerima TORA.

Subjek penerima TORA dari kawasan hutan sendiri terdiri atas, perorangan, kelompok masyarakat dengan kepemilikan bersama, badan hukum/ badan sosial keagamaan, instansi dan masyarakat hukum adat. Untuk subjek perorangan harus memenuhi kriteria pekerjaan sebagai petani gurem, petani penggarap, buruh tani, nelayan kecil, nelayan tradisional, nelayan buruh, guru honorer, pekerja harian lepas, buruh yang bekerja menerima upah, pekerja sektor informal, pegawai tidak tetap yang diangkat dalam waktu tertentu, pegawai swasta dengan pendapatan dibawah penghasilan tidak kena pajak dan pegawai negeri sipil paling tinggi golongan III/a, anggota TNI/Polri, dan pekerjaan lain yang ditetapkan oleh menteri.



Kemudian Perpres 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria menegaskan Semua subjek perorangan berdasarkan kriteria pekerjaan tersebut ditujukan kepada subjek penerima yang tidak memiliki tanah. Penetapan kriteria subjek penerima TORA ini menjadi krusial untuk ukuran keberhasilan pelaksanaan penataan aset dan penataan akses serta pemberdayaan masyarakat yang ditujukan kepada masyarakat miskin yang tidak memiliki tanah, dalam perwujudannya benar-benar dapat dinikmati oleh mereka yang tidak memiliki tanah. Persolannya, apakah pemerintah daerah dan kementerian terkait mempunyai kerelaan mengalokasikan hutan atau tanah itu kepada masyarakat miskin yang umumnya tidak mempunyai dukungan politik.

Pelaksanaan kebijakan agraria yang timpang selama ini dilapangan sekaligus menghadirkan cara pelayanan berat sebelah. Dan dalam waktu yang sama, akibat pelaksanaanya yang tidak adil dalam waktu yang lama, bisa menimbulkan trauma, dendam , kebencian, maupun stigma dimasyarakat sehingga tidak lagi percaya pada rencana pembangunan.<sup>8</sup>

Setelah dilakukannya penataan aset objek redistribusi tanah yang berasal di kawasan hutan, selanjutnya diikuti dengan penataan akses. Tahapan penataan aset tersebut juga menjadi dasar dilakukannya pelaksanaan penataan akses, penataan akses ini diperlukan agar redistribusi tanah TORA tidak dimaknai hanya sekedar bagi-bagi tanah, namun pada prinsipnya redistribusi tanah disertai dengan segala macam asistensi dan fasilitasi untuk meningkatkan akses penerima tanah redistribusi pada input-input pertanian, kredit, teknologi tata-guna tanah dan pertanian, pemasaran, dan berbagai

---

<sup>8</sup> Hariadi Kartodiharjo, *Op.cit.* hlm.53

asistensi teknis lain, agar membuat tanah yang didistribusikan menjadi produktif, menguntungkan, dan dapat dikelola secara berkelanjutan.<sup>9</sup>

Provinsi Sumatera Barat sendiri memiliki gambaran potensi penyediaan TORA sebesar 122.446 Ha Berdasarkan Peta Indikatif alokasi kawasan hutan untuk penyediaan sumber TORA hasil revisi pada tahun 2018 yang dikeluarkan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Keseluruhan luas potensi penyediaan TORA ini tersebar di 8 (delapan) kabupaten kota di Provinsi Sumatera Barat yaitu : Kabupaten Lima Puluh Kota, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Dhamasraya, Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Sijunjung dan Kota Sawahlunto dengan target 12500 bidang tanah dalam kawasan hutan untuk didistribusikan yang tersebar di delapan kabupaten/kota tersebut.<sup>10</sup> Khusus di Kabupaten Sijunjung luas permohonan yang diusulkan oleh Bupati Sijunjung untuk dilakukan inventarisasi dan verifikasi sebesar 11.846 Ha untuk 11000 bidang tanah.<sup>11</sup>

Mengingat bahwa Sumatera Barat memiliki karakteristik penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah secara komunal dalam bentuk hak ulayat termasuk di dalamnya penguasaan tanah di dalam kawasan hutan hal ini menjadi tantangan pemerintah dalam meredistribusi tanah negara untuk program reforma agraria dalam kawasan hutan, apalagi sejak negara membuat klaim sepihak atas kawasan hutan berdasarkan hukum negara, dan mengukuhkan pembagian sektor dalam pengaturan sumber daya agraria, khususnya antara hutan dan tanah, hal ini jelas menimbulkan masalah di dalam

---

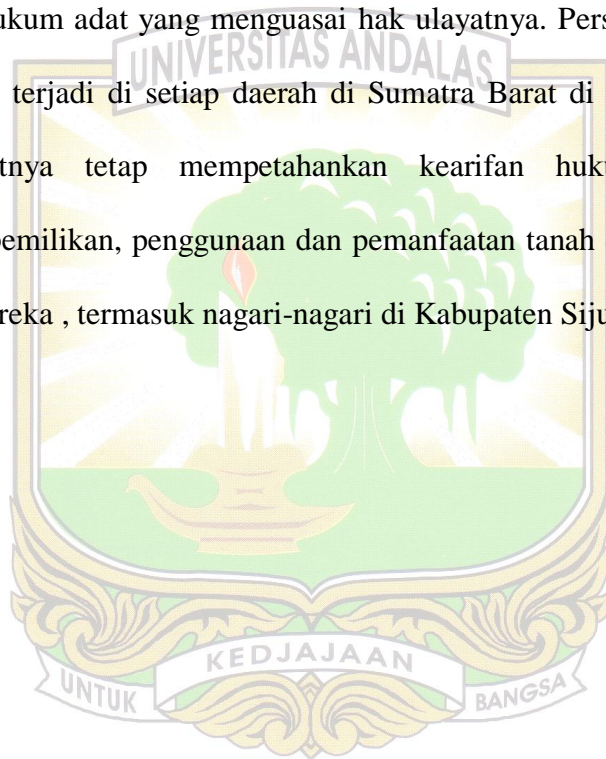
<sup>9</sup> Noer Fauzi Rachman, 2012 *Land reform dari masa ke masa*, Penerbit STPN Pres, Jakarta hlm.104

<sup>10</sup> Hasil wawancara penulis dengan Bapak Sayogo Hutomo S.Hut., M.T., Selaku Kepala Sesi Perencanaan Hutan Dinas Kehutanan Prov. Sumbar, Tanggal 24 Februari 2020 Pukul 10.00 WIB

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Lukman Konsultan Gugus Tugas Reforma Agraria Prov. Sumbar, tanggal 10 Maret 2020 pukul 14.30 WIB.

masyarakat hukum adat dan status hutan adat menjadi tidak jelas dan tidak pasti . Hal inilah yang terjadi di lapangan, Sumatra Barat tidak terkecuali.<sup>12</sup>

Berdasarkan Undang-undang Kehutanan UU No.41 Tahun 1999, Kementrian Kehutanan dan jajarannya membuat pemetaan tersendiri untuk menentukan kawasan hutan yang kemudian dapat mengubah status penguasaan dan pemilikan kawasan hutan, yang terjadi di lapangan adalah tumpah tindih klaim atas kawasan hutan antara instansi kehutanan dan masyarakat hukum adat yang menguasai hak ulayatnya. Persoalan inilah yang sekarang juga terjadi di setiap daerah di Sumatra Barat di mana Masyarakat Hukum Adatnya tetap mempertahankan kearifan hukum adat dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di dalam kawasan hak ulayat mereka , termasuk nagari-nagari di Kabupaten Sijunjung.



---

<sup>12</sup> Kurnia Warman (1), *et.al.*, 2012. *Studi Kebijakan Penguatan Tenurial Masyarakat dalam Penguasaan Hutan*, Penerbit World Agroforestry Centre. Jakarta. hlm.47-49

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis kemukakan diatas. Ruang lingkup permasalahan ini perlu diberi batasan, agar penelitian ini tidak menyimpang dari sasaran yang hendak dicapai yaitu:

1. Bagaimana proses redistribusi penguasaan tanah di kawasan hutan yang menjadi objek TORA di kabupaten Sijunjung?
2. Bagaimana proses pendaftaran hak atas tanah TORA yang berasal dari kawasan hutan di Kabupaten Sijunjung?.
3. Bagaimana proses penataan akses Reforma Agraria sebagai bentuk pemberdayaan masyarakat penerima TORA di Kabupaten Sijunjung?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dalam melakukan penelitian agar memperoleh data yang benar diperlukan dan diharapkan, sehingga penelitian dapat dilakukan secara terarah. Penulis sebelumnya telah menentukan tujuan-tujuan dalam melaksanakan penelitian, yaitu:

1. Untuk Mengetahui proses redistribusi penguasaan tanah di kawasan hutan yang menjadi objek TORA di kabupaten Sijunjung.
2. Untuk Mengetahui proses pendaftaran hak atas tanah TORA yang berasal dari kawasan hutan di kabupaten Sijunjung.
3. Untuk mengetahui Proses penataan akses Reforma Agraria sebagai bentuk pemberdayaan masyarakat penerima TORA di Kabupaten Sijunjung.



#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal sebagai berikut:

1. Secara Teoritis.

Penelitian ini bertujuan untuk menambah pengetahuan penulis di bidang hukum, khususnya didalam ranah hukum Agraria dan hukum Kehutanan. Terkait materi Pelaksanaan Redistribusi aset TORA yang berasal dari kawasan hutan di Kabupaten Sijunjung.

2. Secara Praktis.

Selain kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu meberikan manfaat secara praktis. Adapun manfaat secara praktis dilangsungkanya penelitian ini antara lain memberikan masukan kepada pemerintah, penegak hukum, maupun masyarakat tentang bagaimana Implementasi Redistribusi aset TORA yang berasal dari kawasan hutan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran penulis pada perpustakaan Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan website, penelitian yang akan dilakukan dengan judul Pelaksanaan Redistribusi Aset, sepanjang penelusuran tersebut penulis belum menemukan suatu karya ilmiah yang sesuai dengan judul penelitian ini, tetapi ada beberapa penelitian yang relatif sama dengan yang ingin diteliti oleh penulis, Penelitian Tesis lainnya yang dapat dijadikan sebagai keaslian penelitian adalah penelitian tentang Pendaftaran Tanah Milik Adat di Sumatera Barat, karena beberapa penelitian ini terkait

dengan salah satu rumusan masalah pada penelitian ini, adapun diantaranya yaitu :

1) Tesis yang ditulis oleh Ikhwal Fadli, Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas Padang tahun 2016 dengan Judul "Konversi Hak atas Tanah Ulayat Kaum Menjadi Hak Milik Berdasarkan Alas Hak Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah di Kota Padang" dengan perumusan masalah :

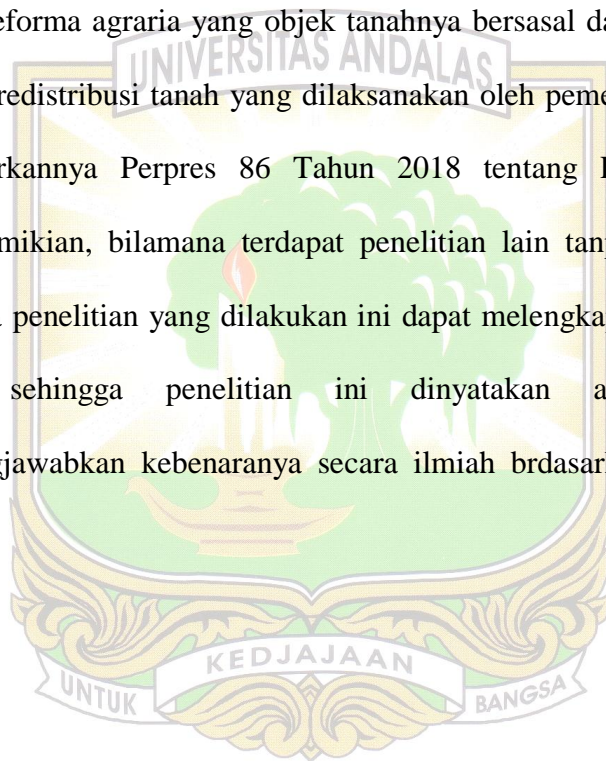
- a. Apakah alasan anggots kaum suku koto turun dari solok mengkonversikan tanah tanah ulayat kaum tersebut menjadi hak milik?
- b. Bagaimana cara membuat alas hak surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah ulayat kaum guna pendaftaran tanah menjadi hak milik di Kerapatan Adat Nagari (KAN) Kecamatan Kuranji ?
- c. Bagaimana Proses Konversi Hak atas tanah ulayat kaum menjadi hak milik di Kota Padang?

2) Tesis yang ditulis oleh Rahmat Riardo, Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas tahun 2018, dengan Judul "Konversi Hak Atas Tanah Ulayat Kaum Menjadi Hak milik melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Solok", dengan perumusan masalah :

- a. Bagaimana proses konversi hak hak atas tanah ulayat kaum menjadi hak milik melalui program pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kota Solok?

- b. Bagaimana Penentuan Subjek pemegang hak dalam pembuatan sertifikat tanah ulayat kaum?
- c. Apa akibat hukum konversi tanah ulayat menjadi hak milik terhadap status ulayat kaum melalui program pendaftaran tanah sistematis lengkap?

Penulisan 2 (dua) karya ilmiah diatas berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan karena penulis membahas mengenai Pelaksanaan redistribusi tanah objek reforma agraria yang objek tanahnya bersasal dari kawasan hutan dan Program redistribusi tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah didasarkan pada dikeluarkannya Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Walaupun demikian, bilamana terdapat penelitian lain tanpa sepengetahuan peneliti, maka penelitian yang dilakukan ini dapat melengkapi hasil penelitian yang ada sehingga penelitian ini dinyatakan asli dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah brdasarkan metode yang digunakan.



## F. Kerangka Teoretis dan Konseptual

Melihat permasalahan hukum secara seksama diperlukan beberapa teori yang merupakan rangkaian asumsi, konsep, defenisi, untuk pengembangan, menekankan serta menerangkan, segala sesuatu gejala sosial secara sistematis.

### 1. Kerangka Teoritis

Penelitian memerlukan adanya kerangka teoritis, sebagaimana yang dikemukakan oleh Ronny H. Soemitro, untuk memberikan landasan yang mantap. Pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis<sup>13</sup>. Dalam penulisan ini, kerangka teoritis yang digunakan terbagi atas :

#### a. Teori Keadilan

Plato menggambarkan keadilan pada jiwa manusia dengan membandingkannya pada kehidupan negara, mengemukakan bahwa jiwa manusia terdiri dari 3 bagian, yakni pikiran (*logistikon*), perasaan dan nafsu baik maupun jasmani (*epithumatikon*), rasa baik dan jahat (*thumoeindes*). Keadilan terletak dalam batas yang seimbang antara ketiga bagian jiwa sesuai dengan wujudnya masing-masing. Sebagaimana manusia, negara pun harus diatur secara seimbang menurut bagian-bagiannya supaya adil.<sup>14</sup>

Pendapat Plato tersebut merupakan pernyataan kelas, maka keadilan Platonis berarti bahwa para anggota setiap masyarakat harus menyelesaikan pekerjaan masing-masing. Pembuat

---

<sup>13</sup> Ronny H. Soemitro, 1982. *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Ghalia, Jakarta, hlm. 37.

<sup>14</sup> Abdul Ghofur Anshori, 2006 *Filsafat Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 47.



peraturan harus menempatkan dengan jelas posisi setiap kelompok masyarakat dimana dan situasi bagaimana yang cocok untuk seseorang.<sup>15</sup>

Menurut John Rawls kebebasan dan kesamaan merupakan unsur yang menjadi bagian inti teori keadilan. Rawls menegaskan bahwa kebebasan dan kesamaan seharusnya tidak dikorbankan demi manfaat sosial atau ekonomi, betapapun besarnya manfaat yang dapat diperoleh dari sudut itu. Rawls merumuskan dua prinsip keadilan sebagai berikut:<sup>16</sup>

- 1) Setiap orang hendaknya memiliki suatu hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang (*principle of equal liberty*). Kebebasan dasar ini meliputi kebebasan politik; kebebasan berpikir; kebebasan dari penangkapan yang sewenang-wenang; dan kebebasan untuk mempertahankan hak milik (personal).
- 2) Prinsip perbedaan (*principle of difference*), yang mensyaratkan perlakuan yang berbeda di antara manusia dalam bidang sosial dan ekonomi. Perlakuan yang berbeda ini diperlukan dalam rangka menjamin hak dan kebebasan orang-orang yang secara kodrati dan struktural berada dalam

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> John Rawls, 2006. *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, (Terjemahan: Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 72-73.

posisi yang tidak setara dengan orang lainnya. Tujuan yang ingin dicapai oleh prinsip kebebasan yang kedua ini adalah:

- a) diharapkan memberikan keuntungan bagi semua orang ;dan
- b) kedudukan dan fungsi-fungsi negara yang terbuka bagi semua orang. Prinsip perbedaan ini berkaitan erat dengan distribusi pendapatan dan kekayaan.

Sejalan dengan prinsip keadilan menurut John Rawls tersebut, UUD 1945 telah memberikan sarana untuk mengatasi ketimpangan posisi warga negaranya, seperti yang tercantum dalam pasal 28 H ayat (2), yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Hal ini dapat disimpulkan bahwa Negara dapat memberikan perlakuan khusus terhadap warga negaranya untuk menciptakan persamaan dan keadilan.<sup>17</sup>

Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatur mengenai sumber daya alam pun telah mengatur prinsip keadilan jika mengikuti pandangan John Rawls, dimana di dalam UUPA terdapat asas perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya, yang tercantum di dalam pasal 11. Asas ini merupakan bentuk *positive discrimination*, dimana dalam

---

<sup>17</sup> Tody Sasmitha, *et al.*, *Op.Cit.* hlm. 453.

peraturan ini diatur hal yang bersifat diskriminatif yang dilakukan untuk tercapainya keadilan dan kesetaraan.<sup>18</sup>

Kesamaan dimuka hukum tidak banyak gunanya selama perbedaan dalam tingkat kesejahteraan sosial dan ekonomi masih cukup lebar dalam kehidupan masyarakat. Itulah sebabnya, mengapa setiap kebijakan yang dilakukan oleh negara yang menyangkut kepentingan yang kuat dan yang lemah harus menguntungkan posisi yang lemah, agar dengan demikian jurang perbedaan sosial ekonomi tidak semakin melebar.<sup>19</sup>

b. Teori Kepastian Hukum

Menurut Jan Michiel Otto, Kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin memberi batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Untuk itu, ia mendefenisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu<sup>20</sup> :

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui oleh kekuasaan negara ;
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya ;

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm. 454.

<sup>20</sup> Jan Michiel Otto, 2003. *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, Terjemahan Tristram Moeliono, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, hlm.5.

- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut ;
- 4) Hakim-hakim peradilan yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan ;
- 5) Keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* yang artinya dimana tiada kepastian hukum, disitu tidak ada hukum.<sup>21</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo, kepastian hukum adalah “*Scherkeit des Rechts Selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches recht*). Kedua bahwa hukum ini didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, atau kesopanan. Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan,

---

<sup>21</sup> *Ibid*



disamping juga mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.<sup>22</sup>

Fuller (1971) jug mengajukan delapan asas yang harus dipenuhi oleh hukum dan apabila itu tidak dipenuhi, maka gagal hukum disebut sebagai hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut:<sup>23</sup>

- 1) Suatu sistem hukum terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesaat untuk hal-hal tertentu (*ad hoc*);
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik ;
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integrasi sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Kemudian bila dihubungkan dengan hukum agraria nasional, kepastian hukum dalam hukum agraria nasional tentu terkait dengan kepastian hukum tentang hak penguasaan atas sumberdaya agraria. Suatu hak harus dibangun, setidaknya, oleh 3 (tiga) unsur subyek, obyek dan kewenangan, maka kepastian

---

<sup>22</sup> Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, hlm.136

<sup>23</sup> *Ibid*.

hukum dalam hukum agraria harus mampu menjelaskan ketiganya secara simultan. Hukum agraria harus mampu menjelaskan siapa sebenarnya yang berhak atas sumberdaya agraria tertentu; harus mampu mengidentifikasi sumberdaya agraria tertentu yang dimaksudkan secara fisik; harus mampu menjelaskan kewenangan dari subyek terhadap obyeknya secara hukum apakah dia sebagai pemilik, pemakai atau penguasa.<sup>24</sup>

Di samping syarat dari adanya kepastian hukum yang sebenarnya sebagaimana dikemukakan di atas, perlu juga dilihat kepastian hukum khususnya dalam hukum agraria di Indonesia. Hukum agraria sebagai suatu bidang hukum, terutama yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yang berupaya untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi 3 (tiga) syarat (Ismail, 2007: 24-25). Ketiga syarat tersebut merupakan syarat internal dari norma hukum itu sendiri, sebagai berikut.<sup>25</sup>

1) Norma hukum itu harus mempunyai kejelasan konsep yang digunakan. Konseptualisasi dari perilaku yang dimuat dalam norma hukum akan menciptakan kepastian hukum jika konsep yang digunakan tidak berlain arti. Konsep tersebut harus menunjuk pada perilaku tertentu yang secara aktual dapat diidentifikasi. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan adalah perbandingan konsep ”berkedudukan di

---

<sup>24</sup> Kurnia Warman (2), 2009. *Pengaturan Sumberdaya Agraria Pada Era Desentralisasi Pemerintahan Di Sumatera barat*, Disertasi Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta. hlm. 145

<sup>25</sup> *Ibid.*

Indonesia” dan ”hadir di Indonesia” sebagai syarat bagi orang asing untuk boleh mempunyai hak pakai. Konsep ”berkedudukan di Indonesia” lebih memberikan kepastian hukum bila dibandingkan dengan konsep ”hadir di Indonesia”, sebab konsep ”hadir di Indonesia” masih mengandung multimakna.

- 2) Adanya kejelasan hirarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan bentuk dan tingkatannya dalam hirarki. Hal ini juga menentukan sah atau tidak, dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuat.
- 3) Adanya konsistensi norma hukum perundangan-undangan sehingga tidak bertentangan satu sama lain jika ia mengatur hal tertentu. Jika terjadi ketidaksesuaian peraturan perundang-undangan maka warga masyarakat yang terkena dampak peraturan tersebut akan kebingungan, sehingga kepastian hukum tidak tercapai.

c. Teori Kewenangan

Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda, soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena obyek administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuurs- bevoegdheid*). Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti

dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.

Nur Basuki Winarno menyebutkan dalam bukunya wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.

- 1) Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- 2) Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- 3) Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan.

Adapun kewenangan pemerintah menurut Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan sebagai berikut:



- 1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
  - a) peraturan perundang-undangan; dan
  - b) AUPB;
  - c) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Dalam kepastiaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang. Namun apabila dikaitkan dengan gugatan tun (gugatan ke pengadilan tata usaha negara), mandat tidak ditempatkan secara tersendiri, karena penerima mandat tidak bisa menjadi tergugat di pengadilan tata usaha negara.

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan sah bila

ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Kewenangan atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

Substansi atribusi adalah menciptakan suatu wewenang dimaksudkan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya.

2) Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

Pelimpahan kewenangan dengan delegasi harus didasarkan pada ketentuan hukum, karena dalam keadaan tertentu pemberi kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang didelegasikan. Karena pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi bukan pembebasan sepenuhnya, tetapi untuk peringanan dari suatu beban kerja.

### 3) Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Menurut HD van Wijk/Willem Konijnembelt mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Sejalan dengan pendapat HD van Wijk/ Willem Konijnembelt tersebut dalam Agus Salim Andi Gonjong mandat merupakan suruhan (opdarch) pada suatu organ untuk melaksanakan kompetensinya sendiri, maupun tindakan hukum oleh mandans memberikan kuasa penuh (volmacht) kepada sesuatu subjek lain untuk melaksanakan kompetensi atas nama mandans. Jadi penerima mandat bertindak atas nama orang lain.

## 2. Kerangka Konseptual

Dalam penelitian ini untuk menemukan atau mendapatkan pengertian atau penafsiran dalam tesis ini, maka berikut ini adalah defenisi operasional tentang batasan objek yang diteliti.

a. Tanah

Dalam lingkup Agraria berdasarkan Rancangan undang-undang pertanahan tanah dirumuskan permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang diatas dan didalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatanya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi.

b. Redistribusi Tanah

Redistribusi tanah adalah pengambil alihan tanah-tanah pertanian yang melebihi batas maksimum oleh pemerintah, kemudian dibagikan kepada para petani yang tidak memiliki tanah.<sup>26</sup>

c. Tanah Objek Reforma Agraria

Defenisi tanah objek reforma agraria menurut pasal 1 ayat(4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria adalah tanah yang dikuasai oleh negara dan/atau tanah yang telah dimiliki oleh masyarakat untuk didistribusi atau dilegalisasi.

d. Reforma Agraria

Defenisi reforma agraria menurut pasal 1 ayat(1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang

---

<sup>26</sup> Supriadi, 2018. *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 211



Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

e. Hutan

Didalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 menjelaskan tentang kehutanan yaitu, “Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu”. Sedangkan didalam angka duanya juga memberikan pengertian tentang hutan yaitu, “Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang di dominasi pepohonan dalam pesekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan”.

f. Kawasan hutan

Menurut pasal 1 angka (3) Undang-undang tentang kehutanan, kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaanya sebagai hutan tetap.

## G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi oleh karena suatu penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten dengan mengadakan analisis.<sup>27</sup>

### 1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

#### a. Metode Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan tipe penelitian empiris (sosiologis) yaitu pendekatan terhadap masalah yang ada dengan jalan memahami atau mempelajari hukum positif dari suatu objek penelitian dan bagaimana kenyataan atau prakteknya dilapangan. Dengan demikian penulis mengkaji tentang Pelaksanaan Redistribusi aset TORA yang berasal dari kawasan hutan.

#### b. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yang bertujuan untuk melukiskan tentang suatu hal didaerah tertentu dan pada saat tertentu.<sup>28</sup> Biasanya dalam penelitian ini, peneliti sudah mendapatkan atau mempunyai gambaran yang berupa data awal tentang permasalahan yang akan diteliti.

### 2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan memakai pendekatan kualitatif seperti *participant observation* (pengamatan terlibat), studi dokumen, wawancara bebas, dan catatan pribadi. Metode ini menghasilkan

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 1.

<sup>28</sup> Bambang Waluyo, 2008. *Penelitian hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.8.

data *kualitatif* dan deskriptif, yang memungkinkan Peneliti berusaha untuk mengerti mengapa manusia bertindak dengan cara tertentu, dan berusaha untuk menemukan kaitan-kaitan dalam tindakan-tindakan tersebut.<sup>29</sup> Adapun penjabaran teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

a. Pengamatan terlibat ( *Participant observation* )

Metode *participant observation* adalah suatu metode penggalan data primer dengan cara mengadakan kontak yang *lama, intensif, dan bervariasi* dengan orang-orang lain dan pendapat-pendapat mereka. Peneliti berusaha untuk mengerti mengapa manusia bertindak dengan cara tertentu, dan berusaha untuk menemukan kaitan-kaitan dalam tindakan-tindakan tersebut .<sup>30</sup>

Data yang diperoleh dengan metode *participant observation* ini secara garis besar biasanya berupa keterangan-keterangan mengenai:<sup>31</sup>

- 1) gambaran deskriptif tentang lingkungan alamiah,
- 2) data tentang *hubungan-hubungan* sosial manusia dengan tanah,
- 3) data tentang sejarah penguasaan penggunaan dan pemanfaatan tanah setempat,
- 4) data tentang genealogi—untuk analisa hubungan antar keluarga, pemilikan tanah dan pewarisan tanah, dan
- 5) data tentang proses-proses sosial mengenai pelaksanaan redistribusi tanah TORA dikawasan hutan di Kaabupaten Sijunjung .

---

<sup>29</sup> Mohammad Shohibudin (ed), 2009. *Metodologi Studi Agraria Karya Terpilih Gunawan Wiradi*, Sajogyo Institute, hlm. 77

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm.78

<sup>31</sup> *Ibid*

## b. Studi Dokumen

Studi dokumen, yaitu pengumpulan data yang mengidentifikasi semua data sekunder, yakni semua data yang diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tertier yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti. Dokumen yaitu bahan-bahan tertulis (arsip-arsip) yang digunakan dalam suatu hubungan hukum. Dokumen yang dipergunakan Penulis adalah yang berkaitan dengan pelaksanaan redistribusi aset TORA dalam kawasan hutan di Kabupaten Sijunjung

## c. Wawancara

Wawancara adalah tanya jawab yang dilakukan secara langsung antara peneliti dengan responden penelitian. Sebelum wawancara dilakukan, disiapkan terlebih dahulu daftar pertanyaan yang berguna untuk memberikan arahan terhadap permasalahan pada saat wawancara dilakukan. Secara umum daftar pertanyaan memiliki sifat :<sup>32</sup>

- 1) Tertutup, yaitu daftar pertanyaan dimana jawaban-jawaban telah tersedia dan dapat dipilih oleh responden. Digunakan apabila peneliti mengetahui benar populasi yang ditelitinya.
- 2) Terbuka, yaitu daftar pertanyaan di mana jawaban pertanyaan bebas sesuai dengan pikiran responden. Digunakan apabila pengetahuan peneliti tentang responden adalah minimal sekali sehingga dapat diperoleh jawaban yang lebih luas dan lebih mendalam.
- 3) Campuran, yaitu daftar pertanyaan di mana sebagian jawaban pertanyaan telah tersedia dan dapat dipilih oleh responden dan sebagian lagi bebas sesuai dengan pikiran responden.

---

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto, 2008. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm.26.



Sifat daftar pertanyaan yang digunakan dalam menghimpun data melalui wawancara untuk penelitian ini adalah campuran yaitu sebagian jawaban pertanyaan telah disediakan peneliti dan sebagian lagi bebas untuk dijawab oleh responden. Wawancara dilakukan terhadap Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Sumatra Barat, Kepala Dinas Penataan Ruang Provinsi Sumatra Barat, Kepala Kanwil ATR/BPN Provinsi Sumatra Barat dan Subjek Penerima TORA di Kabupaten Sijunjung.

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Sumber Data

Adapun sumber data dalam penelitian ini dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Menurut Soejono soekanto penelitian kepustakaan adalah penelitian yang sumber datanya diperoleh dari bahan-bahan pustaka.

#### b. Jenis data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua, yaitu:

##### 1) Data Primer

Data Primer adalah data diperoleh sendiri secara langsung dari sumber data (responden) dilapangan atau dari hasil obeservasi, kemudian diolah sendiri oleh peneliti. Pengumpulan data primer terutama diperlukan untuk penelitian hukum empiris guna membuktikan kesahihan konsep, teori dan tesis

##### 2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang sudah terolah dan diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*). Data sekunder ini untuk mendapatkan:

a) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat,<sup>33</sup> yang dapat membantu dalam penelitian, terdiri dari berbagai peraturan seperti:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
3. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan.
4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
6. Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019
7. Peraturan Presiden Nomor 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
8. Peraturan Presiden R.I., No. 88 Tahun 2017, Penyelesaian Penguasaan Tanah di kawasan Hutan

---

<sup>33</sup> Bambang Sunggono, 2010. *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm 116.

9. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.
10. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.51/ Menlhk/Setjen/ Kum.1/6/2016 tentang tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi.
11. Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia Selaku Ketua Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.
12. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.180/ Menlhk/ Setjen/kum.1/4/2017 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA.
13. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.17/Menlhk/Setjen /KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk TORA
14. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang berisikan pendapat para ahli dan atau teori-teori hasil penelitian yang telah dipublikasikan atau belum, serta literatur yang dipakai, yaitu berupa:

1. Hasil-hasil penelitian;
2. Teori-teori hukum dan pendapat para sarjana yang berkaitan dengan penelitian;
3. Arsip-arsip
4. Buku dan makalah yang berhubungan dengan permasalahan yang Penulis teliti.

c) Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum pendukung yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan masalah yang dikaji oleh Penulis. Dalam penelitian ini, Penulis mengambil data dari:

1. kamus hukum
2. web *site* internet.

#### 4. Pengolahan dan Analisa Data.

##### a. Pengolahan data

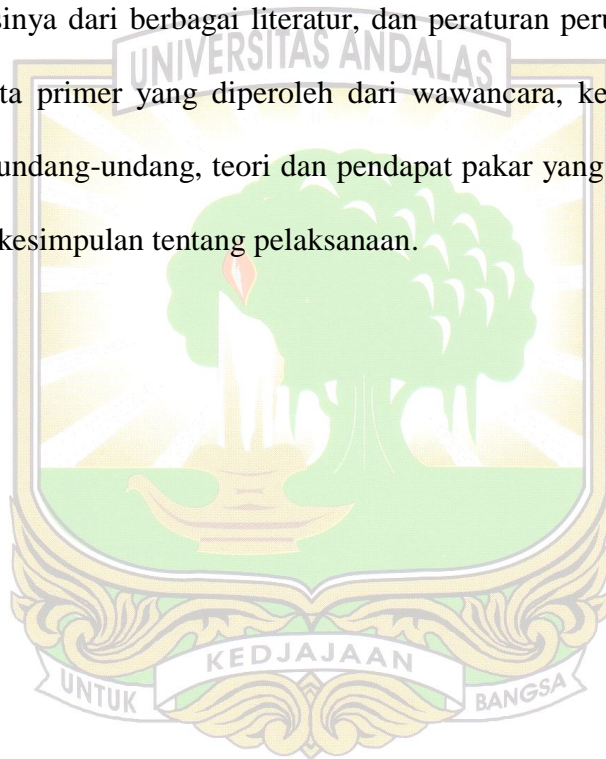
Merupakan penyajian data mentah yang telah diperoleh baik data primer maupun data sekunder, kemudian diolah dengan menggunakan teknik *editing*, dengan maksud untuk menghindari data yang tidak



relevan, salah atau keliru sehingga dapat menimbulkan keraguan. Proses *editing* tersebut dilakukan dengan cara mengklasifikasikan data yang diperoleh sesuai dengan hasil penelitian ke dalam kategorinya masing-masing sehingga penulisan akan menjadi teratur dan sistematis.

b. Analisis Data

Setelah dilakukan pengolahan data, maka kemudian data yang dianalisis secara kualitatif,<sup>34</sup> yaitu data sekunder yang berupa teori, definisi dan substansinya dari berbagai literatur, dan peraturan perundang-undangan, serta data primer yang diperoleh dari wawancara, kemudian dianalisis dengan undang-undang, teori dan pendapat pakar yang relevan, sehingga didapat kesimpulan tentang pelaksanaan.



---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm. 250.