

Pengadaan Tanah dalam Hutan Konservasi: Pengalaman Pembebasan Lahan Jalan Tol Balikpapan-Samarinda di Kawasan Taman Hutan Raya

Land Acquisition in the Forests Conservation: Balikpapan-Samarinda Toll Road Land Acquisition Experience in the Forest Park Area

Ilmadianti¹, M. Nazir Salim²

¹Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kalimantan Timur, Indonesia

²Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, Indonesia

email: nazirsalim@stpn.ac.id

Submitted: June 4, 2023 | Accepted: December 6, 2023 | Publish: January 5, 2024

Abstract: *The existence of the land acquisition object for the construction of the Balikpapan-Samarinda toll road, which has the status of the Bukit Soeharto Grand Forest Park (Tahura) area, raises problems, namely being forced to change the spatial layout and provide compensation to the community because at the Tahura location there is land control by the community. This research aims to explain the mechanism for changing the designation of some conservation forest areas to Allocation for Other Uses (APL), look at the consequences of changing the designation of forest areas, and explain the process of compensation to communities that control APL in the "former" Tahura area. The research method used is a socio-legal method with a document study and field study approach. The results of the research show that the change in the designation of some forest areas to APL is carried out through a mechanism for changing the designation of forest areas for provincial areas, the status of APL land in former forest areas is state land, and the provision of compensation for communities that control APL in former forest areas only covers objects that are above the ground. Changing conservation forests to APL is a compromise effort, even though the solution seems forced. The compensation is considered unfair because the government relies more on normative arguments that do not benefit the community.*

Keywords: *Forest Conservation, Tahura, Land Acquisition, compensation*

Abstrak: Keberadaan obyek pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda yang berstatus Kawasan Taman Hutan Raya (Tahura) Bukit Soeharto menimbulkan persoalan, yakni terpaksa merubah tata ruang dan ganti rugi kepada masyarakat, karena di lokasi Tahura terdapat penguasaan tanah oleh masyarakat. Penelitian ini ingin menjelaskan mekanisme perubahan peruntukan sebagian kawasan hutan konservasi menjadi Alokasi Penggunaan Lain (APL), melihat konsekuensi perubahan peruntukan kawasan hutan, dan menjelaskan proses ganti rugi kepada masyarakat yang menguasai APL pada "bekas" kawasan Tahura. Metode penelitian yang digunakan adalah metode sosio-legal dengan pendekatan studi dokumen dan studi lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, perubahan peruntukan sebagian kawasan hutan menjadi APL dilakukan melalui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi, status tanah APL bekas kawasan hutan adalah Tanah Negara, dan pemberian ganti kerugian bagi masyarakat yang menguasai APL bekas kawasan hutan hanya meliputi benda-benda yang berada di atas tanah. Perubahan hutan konservasi menjadi APL adalah upaya kompromi yang dilakukan sekalipun jalan keluarnya terkesan dipaksakan, ganti rugi yang dianggap tidak adil, karena pemerintah lebih bersandar pada argumen normatif yang tidak menguntungkan masyarakat.

Kata Kunci: Hutan Konservasi, Tahura, Pengadaan Tanah, Ganti Rugi



Pendahuluan

Infrastruktur memiliki peran penting dalam pertumbuhan ekonomi maupun peningkatan kualitas hidup. Cavallo menyatakan bahwa secara ekonomi makro, pelayanan infrastruktur mempengaruhi produktivitas marjinal dari modal swasta (Cavallo & Daude, 2011; Lowe et al., 2019). Pada level ekonomi mikro, ketersediaan jasa pelayanan infrastruktur berpengaruh terhadap pengurangan biaya produksi. Sementara itu, beberapa peneliti menyatakan pembangunan infrastruktur berpengaruh penting terhadap peningkatan nilai konsumsi, produktivitas tenaga kerja, akses lapangan kerja, dan peningkatan kemakmuran masyarakat. Juga terwujudnya stabilisasi makro ekonomi, yakni keberlanjutan fiskal, berkembangnya pasar kredit, dan ikut berpengaruh terhadap pasar tenaga kerja (Azuwandri et al., 2019; Haris, 2009; Prasetyo, 2019; Rahayu & Soleh, 2017).

Argumen tersebut menjadi salah satu pembenar atas pilihan kebijakan pemerintah terhadap pembangunan infrastruktur di berbagai daerah. Sekalipun tidak jarang menimbulkan resiko dan konflik secara terbuka (Bustam et al., 2020; Dewi & Salim, 2020; Listyawati & Sulastriyono, 2014), dan tarik menarik antar sektor karena akibat infrastruktur membutuhkan tanah baik dari kawasan hutan maupun non hutan. Faktanya, sering dijumpai pembangunan untuk berbagai kepentingan terhambat oleh ketersediaan tanah, karena ketersediaan tanah negara yang bebas sulit didapatkan. Tepat pada posisi itulah konflik kepentingan sering terjadi sebagai konsekuensi pembangunan yang seringkali menimbulkan korban (Mutolib et al., 2015; Salim, 2022; Suntoro, 2019; Surono, 2017).

Pembangunan infrastruktur untuk jalan tol Balikpapan-Samarinda merupakan jalan tol pertama di Pulau Kalimantan. Pembangunan jalan tol tersebut pertama kali diinisiasi oleh Gubernur Provinsi Kalimantan Timur (Kaltim) Awang Faroek Ishak pada periode jabatan 2008-2013. Pelaksanaannya dimulai pada tahun 2009 yang ditandai dengan terbitnya Keputusan Gubernur Kaltim No. 590/K.384/2009, 9 Juli 2009 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Tanah dan Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Jalan Bebas Hambatan (Free Way) Balikpapan-Samarinda. Lokasi pembangunan terletak di empat kabupaten/kota yaitu Kota Balikpapan, Kabupaten Kutai Kartanegara, Kota Samarinda, dan Kota Bontang dengan luas 25.654.500m². Dari lokasi yang ditetapkan, trase pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda sepanjang 24 kilometer berada pada kawasan Taman Hutan Raya (Tahura) Bukit Soeharto.

Menurut UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Tahura adalah kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan/atau satwa yang alami atau buatan, jenis asli dan atau bukan asli. Pemanfaatan taman hutan raya terbatas bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata, dan rekreasi (Suryadi, Aipassa, Ruchaemi, 2017). Pada Pasal 29 UU tersebut menyebutkan Tahura merupakan bagian dari kawasan pelestarian alam. Artinya, Tahura Bukit Soeharto merupakan bagian dari kawasan hutan konservasi.

Apesnya, UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah maupun regulasi tentang pengadaan tanah sebelumnya, tidak mengatur mengenai perolehan atau pelepasan tanah

yang berada pada kawasan hutan. Akibatnya, apabila ada obyek pengadaan tanah berada pada kawasan hutan maka perolehan atau pelepasannya dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang ditentukan dalam peraturan perundangan di bidang kehutanan. Ditinjau dari perspektif hukum kehutanan, penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan jalan tol dikategorikan sebagai penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Pasal 38 ayat (1) UU No. 41/1999 menentukan bahwa “penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung”.

Menurut Prihatno (2017), terdapat 3 mekanisme penggunaan tanah kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yaitu: a) tukar menukar kawasan hutan; b) pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi; dan c) pinjam pakai kawasan hutan. Saat lokasi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda ditetapkan pada tahun 2009, tukar menukar kawasan hutan dapat diterapkan pada hutan produksi dan atau hutan produksi terbatas (Pasal 1 butir 12 Peraturan Menteri Kehutanan No. P.32/Menhut-II/2010 jo P.97/MENLHK/SETJEN/KUM.1/11/ 2018). Sementara itu, pelepasan kawasan hutan dapat diterapkan pada hutan produksi yang dapat dikonversi (Pasal 1 butir 8 Peraturan Menteri Kehutanan No. P.33/Menhut-II/2010 jo P.96/MENLHK/SETJEN/KUM.1/11/2018). Adapun pinjam pakai kawasan hutan dapat diterapkan pada hutan produksi dan kawasan hutan lindung (Pasal 7 Ayat (1) Peraturan Menteri Kehutanan No. P.43/Menhut-II/2008 jo P.7/MENLHK/ SETJEN/KUM.1/2/2019). Ketiga mekanisme tersebut tidak dapat diterapkan pada kawasan hutan konservasi. Situasi tersebut menjadi penyebab pelaksanaan pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda sempat terkendala karena status Kawasan Tahura Bukit Soeharto.

Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Kementerian Kehutanan menyebutkan bahwa Menteri Kehutanan menolak rencana proyek jalan tol Balikpapan-Samarinda karena trase sepanjang 24 kilometer membelah Kawasan Tahura Bukit Soeharto (Hen, 2011). Penggunaan kawasan konservasi kepentingan non kehutanan sangat tidak mungkin kecuali ada kebijakan dari Menteri Kehutanan yang mengeluarkan izin terhadap penggunaan kawasan hutan konservasi (Timor, 2015). Di sisi lain, lahan dimaksud sebagian terdapat penguasaan masyarakat, ditandai dengan keberadaan tanam tumbuh, bangunan, dan kolam. Tentu saja menambah kerumitan penyelesaiannya.

Meski sempat terhambat izin penggunaan Kawasan Tahura Bukit Soeharto, faktanya pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda dapat diselesaikan. Jalan tol Balikpapan-Samarinda telah diresmikan oleh Presiden Joko Widodo pada 17 Desember 2019 (Egeham, 2019) dan resmi beroperasi sejak 19 Desember 2019 (Amanda, 2019). Artinya, sebagian Kawasan Tahura Bukit Soeharto telah dirubah peruntukannya menjadi Areal Penggunaan Lain (APL).

Pertanyaannya, bagaimana proses perubahan hutan konservasi menjadi APL, padahal sebelumnya KLHK sempat menolaknya. Kemudian bagaimana proses pengadaan tanah dan penyelesaian proses ganti rugi terhadap masyarakat yang menduduki sebagian Tahura Bukit

Soeharto? Berangkat dari persoalan tersebut, paper ini ingin lebih jauh mengetahui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan Tahura Bukit Soeharto menjadi APL; kemudian ingin juga menjelaskan proses penyelesaian dan ganti ruginya kepada masyarakat.

Studi terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum banyak dilakukan dengan berbagai objek dan pendekatan. Akan tetapi studi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada kawasan hutan konservasi merupakan suatu yang jarang. Beberapa studi terkait misalnya penelitian Purwandhani, dkk., (Purwandhani, 2015) dan Istijono (Istijono, 2014) yang melibatkan kawasan non hutan maupun hutan Ruas Ungaran–Bawen, Jawa Tengah dan jalur lintas selatan. Hal serupa juga dilakukan dalam studi Timor (Timor, 2015) terkait pengadaan tanah yang berstatus hutan konservasi. Namun studi-studi tersebut fokus pada analisis penentuan ganti ruginya untuk masyarakat. Sementara studi ini fokus pada pembebasan lahan di atas hutan konservasi dan skema penyelesaiannya dengan masyarakat. Studi ini membuka ruang dan kemungkinan penyelesaian atas kasus-kasus yang terjadi di Indonesia, khususnya pengadaan tanah yang melibatkan kawasan hutan konservasi.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode *socio-legal research* yang bersifat kualitatif. Studi socio-legal merupakan kombinasi antara metode penelitian hukum doctrinal (normatif) dengan metode penelitian *non-doctrinal* (berdasarkan fenomena/prilaku yang ada di masyarakat) yang berdasarkan pada metode ilmu sosial (Benuf & Azhar, 2020; Deakin, 2018; Irianto & Shidarta, 2009; Sonata, 2015). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan studi dokumen dan studi lapangan.

Lokasi penelitian dalam studi ini adalah sebagian Kawasan Tahura Bukit Soeharto yang berubah menjadi APL dalam rangka pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda. Secara administratif, lokasi tersebut berada di 3 kelurahan yaitu: Kelurahan Sungai Merdeka, Kec. Samboja; Kelurahan Bukit Merdeka, dan Kelurahan Teluk Dalam, Kec. Muara Jawa, Kabupaten Kutai Kartanegara. Proses pengumpulan data lapangan penulis lakukan sekitar 1 bulan, yakni Mei-Juni 2020.

Hasil dan Pembahasan

Perubahan Kawasan Tahura Bukit Soeharto

1. Alasan perubahan sebagian hutan konservasi

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda dimulai pada tahun 2009. Saat itu setidaknya ada 3 regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berlaku: Peraturan Presiden (Perpres) No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum; Perpres No. 65/2006 tentang Perubahan atas Perpres No. 36/2005; dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3/2007 yang merupakan ketentuan pelaksanaan dari Perpres No. 36/2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 65/2006.

Ketiga regulasi tersebut tidak mengatur mengenai perolehan obyek pengadaan tanah yang berada pada kawasan hutan. Kekosongan hukum mengenai perolehan obyek pengadaan tanah yang berada pada kawasan hutan bahkan terus berlanjut hingga ditetapkannya UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah. Akibatnya, apabila ada obyek pengadaan tanah pada kawasan hutan maka perolehannya dilaksanakan dengan tata cara yang ditentukan dalam peraturan perundangan di bidang kehutanan.

Muatan dalam UU No. 5/1960 (UUPA) belum mengatur seluruh bidang sumber daya alam. Pasal-pasal dari UUPA didominasi oleh pengaturan bidang pertanahan. Hanya terdapat 1 pasal dalam UUPA yang secara eksplisit mengatur tentang Sumber Daya Alam selain tanah yaitu Pasal 8. Akibat kekosongan dalam UUPA, pengaturan bidang sumber daya alam yang belum diatur diambil alih oleh undang-undang sektoral. Bidang kehutanan diatur dalam UU No. 5/1967 yang saat ini telah diganti dengan UU No. 41/1999. UU Kehutanan tidak merujuk UUPA melainkan langsung merujuk Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Sektoralisasi tersebut menimbulkan pembagian kewenangan pengelolaan dan atau penguasaan pada kawasan hutan dan bukan kawasan hutan. Akibat sektoralisasi tersebut maka regulasi pengadaan tanah yang berdasarkan pada UUPA tidak dapat diterapkan pada kawasan hutan yang berdasarkan pada UU Kehutanan.

Ditinjau dari perspektif hukum kehutanan, penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan jalan tol disebut dengan penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Merujuk pada ketentuan Pasal 38 UU No. 41/1999 maka penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilaksanakan pada kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Sementara itu, Tahura Bukit Soeharto merupakan kawasan pelestarian alam yang merupakan bagian dari kawasan hutan konservasi. Penggunaan Kawasan Tahura Bukit Soeharto untuk pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda tidak mungkin dilaksanakan menurut ketentuan Pasal 38 UU No. 41/1999.

Menurut Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah IV Samarinda, bahwa jalan tol Balikpapan-Samarinda memiliki nilai strategis sehingga pemerintah memandang pembangunannya harus diselesaikan dengan sebaik-baiknya, tak terkecuali yang berada pada Kawasan Tahura Bukit Soeharto (wawancara dengan Tarticius Kustanto, 30 Juni 2020). Mengakomodir kebutuhan tersebut maka dilaksanakan mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan dengan dasar Pasal 19 UU No. 41/1999. Secara lebih spesifik, mekanisme yang ditempuh adalah mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi yaitu perubahan peruntukan kawasan hutan yang dilakukan sebagai akibat dari evaluasi dan revisi terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Kaltim.

Berdasarkan penjelasan tersebut, setidaknya ada dua alasan ditempuhnya mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan pada sebagian Kawasan Tahura Bukit Soeharto meskipun fungsinya merupakan kawasan hutan konservasi: *Pertama*, jalan tol Balikpapan-Samarinda memiliki nilai strategis. Jalan tol tersebut merupakan salah satu infrastruktur yang diperlukan untuk mendukung keberadaan kawasan industri di Provinsi Kaltim, utamanya

kawasan industri yang ada di Kota Balikpapan, Kota Samarinda, dan Kota Bontang (Rachim, 2015). Sejalan dengan Rachim, Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPI, 2019) menyebutkan bahwa pembangunan jalan tol akan mendorong pengembangan kawasan-kawasan industri berbasis kelapa sawit, batubara, migas, dan pertanian di kedua kota dan di sepanjang jalan tol. Jalan tol Balikpapan-Samarinda juga akan meningkatkan konektivitas serta mengurangi biaya logistik dan waktu tempuh antara Kota Samarinda dan Kota Balikpapan.

Kedua, penggunaan Kawasan Tahura Bukit Soeharto untuk pembangunan jalan tol tidak mungkin dilaksanakan dengan dasar ketentuan Pasal 38 UU No. 41/1999. Sementara itu dalam Pasal 19 UU yang sama terdapat suatu mekanisme yang memungkinkan untuk ditempuh yaitu mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan. Ketentuan pelaksanaan dari Pasal 19 UU tersebut yaitu PP No. 10/2010 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 60/2012 (saat ini sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku melalui PP No. 104/2015) menentukan bahwa mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan dapat diterapkan pada semua fungsi hutan, tak terkecuali kawasan hutan konservasi. Dengan dua argumen tersebut, proyek perubahan peruntukan kawasan Tahura Bukit Soeharto kemudian dijalankan dan sebagian kawasan hutan konservasi dikeluarkan menjadi APL.

2. Tahapan perubahan kawasan Tahura Bukit Soeharto

Secara umum gambaran berikut adalah proses dan tahapan perubahan peruntukan sebagian Kawasan Tahura Bukit Soeharto. Gambaran ini diperoleh dari wawancara penulis dengan Kepala BPKH Wilayah IV Samarinda dan dokumen yang didapatkan di lapangan serta data sekunder lainnya. Secara ringkas, proses perubahan diusulkan oleh Gubernur Provinsi Kaltim kepada Menteri LHK yang kemudian ditindaklanjuti sampai dikeluarkannya sebagian kawasan hutan Bukit Soeharto menjadi APL. Usulan tersebut sejak pertama kali diajukan tahun 2006 dan SK Tata Batas dikeluarkan tahun 2017. Secara keseluruhan, proses perubahan peruntukan kawasan Tahura Bukit Soeharto menjadi APL tampaknya tidak mengalami persoalan, karena semua stakeholder sepakat dan mendukung agenda strategis tersebut. Walaupun prosesnya sempat berhenti lama karena jalan buntu, tidak menemukan titik temu bagaimana cara menyelesaikan problem tersebut. Apa yang dihasilkan dari kesepakatan tersebut merupakan kompromi sekaligus penyelesaian jalan baru dalam mengatasi kekosongan hukum pengadaan tanah dalam kawasan hutan konservasi untuk kepentingan strategis. Walaupun tetap muncul pertanyaan kritis, jalan tol strategis untuk siapa dan mengapa harus jalan tol bukan jalan yang bisa dimanfaatkan oleh semua pihak. Pertanyaan tersebut wajar karena perdebatan tentang kepentingan strategis tidak pernah selesai.

Tabel 1. Proses dan tahapan usulan perubahan sebagian Kawasan Bukit Soeharto menjadi APL

No.	Stakeholder	Tahapan dan Proses	Tahun	Keterangan
1	Pemprov Kaltim/Gubernur Kaltim	Menyampaikan usulan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dalam rangka revisi RTRW Provinsi Kalimantan Timur kepada Menteri Kehutanan	Usulan pertama tahun 2006 dan terakhir tahun 2010	Jumlah 5 kali revisi usulan
2	Menteri Kehutanan	Membentuk Tim Terpadu untuk pengkajian perubahan peruntukan kawasan hutan dalam usulan revisi RTRW Provinsi Kaltim melalui SK.274/Menhut-VII/2009 tanggal 12 Mei 2009, terakhir diubah dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.520/Menhut-VII/2011 tanggal 8 September 2011	2009 dan 2011	Terjadi dua kali perubahan Tim Terpadu, sejak 2009-2011
3	Tim Terpadu (KLHK)	Laporan Tim Terpadu merekomendasikan: a. Perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan seluas ± 470.285 hektar; b. Perubahan peruntukan fungsi kawasan hutan seluas ± 377.000 hektar; c. Penunjukan bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan seluas ± 11.732 hektar;	2013	Melaksanakan penelitian terpadu terhadap aspek biofisik, sosial, ekonomi dan budaya serta hukum dan kelembagaan
4	Direktur Jenderal Planologi Kehutanan	Menyetujui: 1. Perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan seluas ± 469.352 hektar. 2. Perubahan fungsi kawasan hutan seluas ± 276.240 hektar. 3. Penunjukan bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan seluas ± 11.732 hektar.	2013	Berdasarkan Surat Direktur Jenderal Planologi Kehutanan Nomor S.909/VIII-REN/2013
5	Menteri Kehutanan	Menetapkan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan Seluas ± 395.621 Hektar, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas ± 276.240 Hektar dan Penunjukan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas ± 11.732 Hektar di Provinsi Kalimantan Timur.	2013	Keputusan Nomor SK.554/Menhut-II/2013 Tanggal 2 Agustus 2013. Keputusan tersebut menjadi dasar hukum direvisinya RTRW Provinsi Kalimantan Timur.

6	Menteri Kehutanan	Kawasan hutan yang berdampak penting dengan cakupan yang luas serta bernilai strategis di Provinsi Kaltim seluas ± 73.731 hektar disampaikan kepada DPR RI untuk mendapat persetujuan.	2013	Surat Nomor S.469/Menhut-II-2013 tanggal 2 Agustus 2013 (Humas Pemerintah Provinsi Kaltim, 2013).
7	DPR RI	Memberikan persetujuan perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan yang luas (DPCLS) seluas ± 73.731 hektar	2014	Surat Wakil Ketua DPR RI/Koordinator Bidang Industri dan Pembangunan No. PW/05433/DPR RI/VI/2014 tanggal 19 Juni 2014
8	Menteri Kehutanan	Menetapkan Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Kalimantan Utara. Lokasi yang mendapat persetujuan perubahan peruntukan kawasan hutan dari DPR RI telah berubah menjadi APL. Kawasan yang berubah menjadi APL adalah sebagian kawasan Tahura Bukit Soeharto seluas ± 763,30 hektar, di antaranya seluas ± 150,49 hektar untuk pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda dan selebihnya untuk pengembalian areal transmigrasi Sepaku Semoi.	2014	Keputusan Nomor SK.718/Menhut-II/2014 Tanggal 29 Agustus 2014
9	Pemprov Kaltim	Mengintegrasikan hasil perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi dalam revisi RTRW Prov. Kaltim Tahun 2016-2036	2016	Peraturan Daerah Provinsi Kaltim No. 1/2016
10	Direktur Jenderal Planologi Kehutanan	Memerintahkan BPKH Kawasan IV Samarinda untuk melaksanakan tata batas di sebagian Kawasan Tahura Bukit Soeharto	2016	Surat Nomor S.218/PKTL/KUH/PKTL.1/3/2016 tanggal 16 Maret 2016. Berita Acara Tata Batas tanggal 28 Juli 2016. Peta tata batas disahkan Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan atas nama Menteri LHK Tanggal 18 November 2016.
11	Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Menetapkan Taman Hutan Raya Bukit Soeharto yang terletak di Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Penajam Paser Utara, Prov. Kaltim seluas 67.766 hektar.	2017	Keputusan Nomor 1231/MENLHK-PKTL/KUH/PLA-2/3/2017 Tanggal 16 Maret 2017

Sumber: Diolah dari hasil wawancara dengan Kepala BPKH Wilayah IV Samarinda dan dokumen hasil penelitian lapangan, 2020.

Konsekuensi Perubahan Tanah Bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto

Identifikasi status tanah merupakan hal penting dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Tujuannya adalah untuk mengetahui apakah obyek pengadaan tanah berstatus tanah negara, tanah hak perorangan, tanah masyarakat hukum adat, tanah instansi pemerintah atau tanah badan hukum swasta. Hal ini mengingat status tanah akan berpengaruh terhadap obyek yang dapat diberikan ganti kerugian, bentuk ganti kerugian bahkan cara pelepasan atau penyerahan haknya.

Fokus pembahasan ini adalah memperjelas status tanah APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto dalam rangka pemberian ganti kerugian bagi masyarakat. Pembahasan difokuskan untuk menjawab pertanyaan apakah status APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto merupakan Tanah Negara atau Tanah Instansi Pemerintah. Bagian ini difokuskan pada dua status tanah tersebut mengingat Tanah Negara sering disalahartikan dan disalahtafsirkan sebagai Tanah Instansi Pemerintah. Sementara itu, Pasal 46 UU No. 2/2012 telah menyatakan secara tegas bahwa Tanah Instansi Pemerintah tidak diberikan ganti kerugian kecuali telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau obyek pengadaan tanah merupakan tanah kas desa.

Sebelum menjawab status tanah APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto, penulis sedikit mundur ke belakang sebelum Kawasan Tahura Bukit Soeharto berubah menjadi APL. Kawasan Tahura Bukit Soeharto ditetapkan melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.419/Menhut-II/2004 Tanggal 19 Oktober 2004. Penetapan tersebut selain mengukuhkan status hukum Kawasan Tahura Bukit Soeharto, juga menimbulkan konsekuensi terhadap kewenangan penguasaan dan pengelolaannya (Rahmadi, 2017; Syapriah & Sapriani, 2014). Merujuk pada ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UU No. 41/1999 maka penguasaan dan pengelolaan Kawasan Tahura Bukit Soeharto, sebagai bagian dari hutan di wilayah Republik Indonesia, menjadi kewenangan negara (Ekawati, 2013). Penguasaan dan pengelolaan hutan oleh negara bersumber dari ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam Indonesia, yaitu Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Hak Menguasai Negara atas hutan (A. Safitri, 2014; Kusumadara, 2013) merupakan hak yang bersifat publik dan bukan bersifat keperdataan, artinya hutan “dikuasai” oleh negara, bukan bermakna “dimiliki” oleh negara (Achmad et al., 2020; Sembiring, 2016). Penguasaan hutan oleh negara merupakan suatu pengertian yang mengandung kewajiban-kewajiban dan wewenang-wewenang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 Ayat (2) UU No. 41/1999. Dalam pelaksanaannya, wewenang Hak Menguasai Negara atas hutan dilaksanakan oleh Pemerintah. Representasi dari Pemerintah adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan. Selanjutnya, dalam menjalankan pemerintahan presiden memberikan kewenangan di bidang tertentu melalui delegasi.

Kawasan Hutan Wisata Alam Bukit Soeharto sebelum berstatus sebagai Taman Hutan Raya Bukit Soeharto dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jendral Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (PHKA), yaitu Balai Konservasi Sumber Daya

Alam (BKSDA) Kalimantan Timur. Setelah terjadi perubahan fungsi menjadi Taman Hutan Raya dan pasca berlakunya kebijakan otonomi daerah maka kewenangan pengelolaan Tahura Bukit Soeharto beralih pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur melalui Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur. Saat penelitian ini dilaksanakan, pengelolaan Tahura Bukit Soeharto telah beralih pada Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Taman Hutan Raya Bukit Soeharto berdasarkan Peraturan Gubernur Provinsi Kalimantan Timur No. 101/2016.

Berdasarkan penjelasan di atas jelas bahwa meskipun penguasaan Kawasan Tahura Bukit Soeharto ada pada Kementerian Kehutanan, Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur maupun UPTD Tahura Bukit Soeharto, namun tidak dapat dikatakan bahwa Kawasan Taman Hutan Raya Bukit Soeharto merupakan tanah milik pemerintah dengan bentuk hubungan hukum keperdataan. Hubungan penguasaan dan atau pengelolaan ketiga lembaga tersebut atas Kawasan Tahura Bukit Soeharto merupakan hubungan hukum yang bersifat publik. Hal ini mengingat penguasaan ketiga lembaga tersebut atas Kawasan Tahura Bukit Soeharto bersumber dari Hak Menguasai Negara (Sembiring, 2016).

Pertanyaan selanjutnya, pasca sebagian Kawasan Tahura Bukit Soeharto berubah menjadi APL apakah APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto dapat dikategorikan sebagai Tanah Instansi Pemerintah mengingat perubahan peruntukan kawasan hutan dimohon oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur? Sebenarnya, pemerintah dapat mempunyai hak milik keperdataan untuk melaksanakan kedaulatan hukum negara dalam pelayanan publik kepada warga negara (Sembiring, 2018). Pemerintah berhak memiliki tanah yang tidak terlalu luas, sekedar cukup untuk melaksanakan tugas kewajiban pemerintah dalam melakukan pelayanan publik (public service).

Tanah yang dimiliki pemerintah merupakan bagian dari aset pemerintah yang juga dikenal dengan istilah Barang Milik Negara/Daerah. Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Sembiring (2018) menyatakan bahwa salah satu cara untuk memastikan bahwa tanah-tanah pemerintah pusat atau pemerintah daerah merupakan tanah pemerintah (bukan tanah negara) adalah dengan melihat pada subyek hak yang tertera dalam sertifikat. Pendapat tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 49 Ayat (1) UU No. 1/2004 yang mengharuskan BMN/D mensertifikatkan tanah "miliknya". Faktanya, tidak semua aset pemerintah berupa tanah telah disertifikatkan.

Berdasarkan argumen tersebut, penulis mencoba menyusun tabel analisis pada kasus APL bekas kawasan hutan di Bukit Soeharto untuk membandingkan antara kriteria, regulasi dan kondisi eksisting tanah sebagai berikut:

Tabel 2. Analisis Status Tanah APL Bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto terhadap Kriteria Tanah Aset Pemerintah

No	Kriteria	Regulasi	Kondisi pada APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto	Keterangan: Sesuai/Tidak Sesuai
1	Dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah	Pasal 1 Angka 10 UU Nomor 1 Tahun 2004	Berubah menjadi APL melalui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi.	Tidak Sesuai
2	Disertipikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan	Pasal 49 Ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004	Tidak terdaftar sertipikat atas nama Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur maupun Pemerintah Pusat	Tidak Sesuai
3	Telah dikuasai secara fisik oleh instansi pemerintah	Surat Edaran Nomor 500-468 tanggal 12 Februari 1996	Secara fisik dikuasai oleh masyarakat sejak masih berstatus sebagai Kawasan Taman Hutan Raya Bukit Soeharto yang ditandai dengan keberadaan tanam tumbuh, bangunan dan kolam	Tidak Sesuai
4	Telah terdaftar dalam Daftar Inventaris Instansi Pemerintah yang bersangkutan	Surat Edaran Nomor 500-468 tanggal 12 Februari 1996	Tidak terdaftar dalam Daftar Inventaris Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur maupun Pemerintah Pusat	Tidak Sesuai
5	Sudah ada sertipikatnya maupun belum ada sertipikat tanahnya	Surat Edaran Nomor 500-468 tanggal 12 Februari 1996	Belum ada sertipikat hak atas tanah	-
6	Secara fisik dikuasai atau digunakan/ dimanfaatkan oleh pihak lain berdasarkan hubungan hukum yang dibuat antara pihak lain berdasarkan hubungan hukum yang dibuat antara pihak lain dan instansi pemerintah dimaksud	Surat Edaran Nomor 500-468 tanggal 12 Februari 1996	Secara fisik dikuasai oleh masyarakat tanpa didasari hubungan hukum antara masyarakat dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur	Tidak Sesuai

Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2020.

Tabel 2 menunjukkan bahwa APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto tidak memenuhi lima kriteria tanah aset pemerintah dan satu kriteria tidak dapat disimpulkan kesesuaiannya. Menurut penulis, APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto tidak dapat dikategorikan sebagai tanah aset pemerintah. Meski demikian, sangat dimungkinkan apabila di kemudian hari setelah pekerjaan pengadaan tanah dan konstruksi jalan tol Balikpapan-Samarinda selesai, APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto (bersama-sama dengan tanah obyek pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda lainnya) disertifikatkan atas nama pemerintah dan didaftar dalam daftar inventaris instansi pemerintah sehingga statusnya berubah menjadi tanah aset pemerintah.

Tanah APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto lebih mendekati kriteria Tanah Negara. Kriteria Tanah Negara yang dimaksud merujuk pada pendapat ahli hukum agraria Sumardjono. Menurutnya, "Tanah Negara adalah tanah yang tidak dilekati sesuatu hak kepada pihak lain, baik hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah ulayat, dan tanah wakaf" (Sumardjono, 2018).

Sementara itu, berdasarkan hasil studi lapangan terkait penguasaan lahan oleh masyarakat, beberapa konfirmasi dan wawancara kepada pimpinan Kantor Pertanahan Kabupaten Kutai Kartanegara dan pihak-pihak yang berwenang menjelaskan:

- a) Sebagian masyarakat menguasai APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto tanpa dilandasi sertipikat hak atas tanah sehingga APL bekas Kawasan Taman Hutan Raya Bukit tidak termasuk dalam kategori tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah seperti hak milik, hak guna usaha maupun hak guna bangunan;
- b) Pada APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto tidak ada tanah wakaf dan tidak terdapat bangunan yang difungsikan untuk masjid maupun rumah peribadatan lainnya;
- c) Pada APL bekas Kawasan Taman Hutan Raya Bukit Soeharto tidak terdapat sertifikat hak pengelolaan;
- d) Masyarakat yang menguasai APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto bukanlah masyarakat hukum adat baik teritorial maupun genealogis sehingga APL bekas Kawasan Taman Hutan Raya tidak termasuk dalam kategori tanah hak ulayat maupun tanah kaum;
- e) APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto sudah bukan lagi kawasan hutan berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 1231/MENLHK-PKTL/KUH/PLA-2/3/2017 tanggal 16 Maret 2017.

Kesimpulan dari penjelasan di atas menunjukkan bahwa APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto memenuhi kriteria Tanah Negara, sehingga seharusnya tidak ada ganti rugi atas tanah tersebut kepada instansi pemerintah, karena tidak memenuhi unsur atau kriteria sebagaimana penjelasan Tabel 2. Akan tetapi, akhirnya terjadi proses ganti rugi untuk masyarakat yang menguasai. Poin berikut akan menjelaskan secara detail bagaimana proses ganti rugi kepada masyarakat dan apa saja yang diganti rugi oleh pemerintah.

Pemberian Ganti Kerugian bagi yang Menguasai Lahan Bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto

Proses pemberian ganti kerugian bagi masyarakat yang menguasai APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto dilaksanakan pada tahun 2017 setelah status tanah kawasan Tahura Bukit Soeharto beralih status menjadi APL. Sebelum melaksanakan pemberian ganti kerugian Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat mengajukan permohonan pendapat hukum (legal opinion) dan pendampingan kepada Kejaksaan Tinggi Kalimantan Timur selaku Jaksa Pengacara Negara. Permohonan tersebut disampaikan melalui Surat No. HK.0202/Bb12/86/II/2017 Tanggal 01 Februari 2017. Inti dari surat menyampaikan “apakah dapat dilakukan ganti kerugian terhadap bangunan rumah dan tanam tumbuh serta kerugian lain yang dapat dinilai milik masyarakat yang berada dalam APL kawasan Tahura Bukit Soeharto yang dilalui trase pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda?”

Kejaksaan Tinggi Kalimantan Timur kemudian memberikan jawaban melalui Surat No. B-082/Q.4/Gs.1/03/2017 Tanggal 29 Maret 2017. Beberapa poin penting yang disampaikan antara lain:

- a) *Trase* pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda adalah sebagian dari Kawasan Tahura Bukit Soeharto yang telah dikeluarkan dari kawasan hutan dan telah ditetapkan sebagai APL berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 554/Menhut-II/2013 Tanggal 2 Agustus 2013;
- b) *Trase* pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda tergambar secara jelas tidak lagi berada pada kawasan hutan melainkan berada pada kawasan bukan hutan yang telah ditetapkan menjadi APL berdasarkan peta lampiran Keputusan Menteri Kehutanan No. SK.718/Menhut-II/2014 tentang Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara;
- c) Oleh karena lokasi *trase* pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda telah berada pada kawasan bukan hutan dan ditetapkan sebagai APL maka pemberian ganti kerugian terhadap bangunan, tanam tumbuh tanaman masyarakat serta kerugian lain yang dapat dinilai di atas lahan yang dikuasai masyarakat tidak lagi bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (15) dan Pasal 5 huruf (b) UU No. 5/1990 tentang Konservasi sehingga dapat dilakukan ganti kerugian.

Pemberian ganti kerugian tanam tumbuh, bangunan dan benda-benda lain yang dapat dinilai dapat mengacu pada UU No. 2/2012 dan Perpres No. 71/2012 mengingat belum ada aturan/regulasi yang secara khusus mengatur tentang ganti kerugian tanam tumbuh dan benda-benda di atas tanah.

Pendapat hukum tersebut kemudian diimplementasikan dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian bagi masyarakat yang menguasai APL bekas kawasan Tahura Bukit Soeharto. Dua hal yang dipedomani yaitu: (a) obyek yang diberikan ganti kerugian, yaitu hanya meliputi tanam tumbuh, bangunan serta kerugian lain yang dapat dinilai; dan (b) dasar hukum

pemberian ganti kerugian tanam tumbuh, bangunan serta kerugian lain yang dapat dinilai mengacu pada ketentuan UU No. 2/2012 dan Perpres No. 71/2012.

Selain itu, pemberian ganti kerugian bagi masyarakat juga mengacu pada pendapat hukum Kejaksaan Tinggi Kalimantan Timur No. B-65/Q.4.6/Gs.2/08/2017 Tanggal 16 Agustus 2017. Poin penting dalam pendapat hukum tersebut adalah bahwa tanaman yang dapat diberikan ganti kerugian adalah tanaman yang ditanam (telah ada) sebelum lokasi ditetapkan sebagai Area Penggunaan Lain (APL). Pendapat hukum tersebut menjadi dasar kriteria tanaman yang dapat diberikan ganti kerugian.

Pemberian ganti kerugian yang berpedoman pada pendapat hukum merupakan suatu kebijakan yang disebut dengan diskresi. Pasal 1 butir 9 UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan diskresi sebagai berikut:

“Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”

Kebijakan diskresi ditempuh sebagai solusi atas ketiadaan hukum yang mengatur pemberian ganti kerugian tanam tumbuh dan benda-benda di atas Tanah Negara bekas kawasan hutan yang secara fisik telah dikuasai oleh masyarakat. Berbeda dengan saat ini dimana pemberian santunan bagi masyarakat yang menguasai Tanah Negara atau tanah yang dimiliki oleh pemerintah, pemerintah daerah, BUMN dan BUMD telah diatur dalam Perpres No. 62/2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional.

Secara umum tahapan pemberian ganti kerugian bagi masyarakat yang menguasai APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 2/2012 beserta peraturan turunannya, yaitu melalui tahapan: (a) inventarisasi dan identifikasi; (b) penilaian ganti kerugian; (c) musyawarah pemberian ganti kerugian; (d) pemberian ganti kerugian; dan (e) pelepasan tanah.

Mencermati pelaksanaan pemberian ganti kerugian bagi masyarakat yang menguasai APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto, dapat disimpulkan bahwa persepsi pelaksana pengadaan tanah terhadap penguasaan masyarakat adalah berbentuk penggarapan di atas tanah yang bukan miliknya sehingga tidak diberikan ganti kerugian atas tanah. Pada dasarnya, ketentuan dalam UU No. 2/2012 mengakui kepemilikan benda-benda di atas tanah yang bukan miliknya sebagaimana tercermin dalam penjelasan Pasal 40 UU No. 2/2012:

“Untuk hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di atas tanah yang bukan miliknya, ganti kerugian diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya, sedangkan ganti kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan.”

Penjelasan tersebut menegaskan bahwa UU No. 2/2012 tidak hanya mengakui kepemilikan atas tanah saja namun juga kepemilikan benda-benda di atas tanah yang bukan

miliknya. Namun penjelasan Pasal 40 UU No. 2/2012 hanya menyinggung pemilikan benda-benda di atas tanah yang dilandasi dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas Hak Milik atau Hak Pengelolaan. Sementara itu, berdasarkan studi dokumen pelaksanaan pemberian ganti kerugian diketahui bahwa penguasaan masyarakat pada APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto tidak dilandasi dengan bukti yuridis melainkan dibuktikan dengan keberadaan tanam tumbuh dan benda-benda yang ada di atas tanah.

Selanjutnya terkait dengan pemberian ganti kerugian atas Tanah Negara, penjelasan Pasal 40 UU No. 2/2012 menyebutkan bahwa salah satu pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian adalah pihak yang menguasai Tanah Negara dengan itikad baik. Pertanyaannya, “apakah penguasaan masyarakat atas APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto dapat dikategorikan sebagai penguasaan yang beritikad baik?” Jawaban dari pertanyaan tersebut dapat bervariasi tergantung pada perspektif yang digunakan.

Ditinjau dari perspektif hukum normatif maka kriteria penguasaan Tanah Negara dengan itikad baik yang dapat diberikan ganti kerugian tercantum pada penjelasan Pasal 40 UU No. 2/2012 yaitu:

“Pihak yang menguasai tanah negara yang dapat diberikan ganti kerugian adalah pemakai tanah negara yang sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa-menyewa, atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis mencoba membuat tabel analisis sebagai berikut:

Tabel 3. Analisis penguasaan oleh masyarakat terhadap kriteria penguasaan yang beritikad baik menurut penjelasan Pasal 40 UU No. 2/2012

No.	Kriteria penguasaan yang beritikad baik	Penguasaan Masyarakat pada APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto	Keterangan
1	Bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan.	Masyarakat yang menguasai APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto merupakan bekas pemegang hak atas tanah. APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto bukan merupakan Tanah Negara yang berasal dari tanah hak yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.	Tidak Memenuhi Kriteria
	Pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa-menyewa.	Penguasaan masyarakat pada APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto tidak dilandasi dengan sewa menyewa dengan pihak yang berwenang.	Tidak Memenuhi Kriteria
3	Pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan	APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto bukan merupakan Tanah Negara bebas karena pasca penetapan sebagai APL wewenang pengelolaannya ada pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	Tidak Memenuhi Kriteria

peraturan undangan.	perundang-	dalam rangka pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda. Bahkan apabila ditarik mundur ke belakang ketika APL masih berstatus sebagai Kawasan Tahura Bukit Soeharto, penguasaan masyarakat dapat dikategorikan <i>illegal</i> karena dilakukan tanpa ijin dari pejabat yang berwenang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011
------------------------	------------	--

Sumber: Hasil Analisis Peneliti, 2020.

Berdasarkan Tabel 3 dapat disimpulkan bahwa penguasaan tanah oleh masyarakat pada APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto tidak memenuhi kriteria penguasaan tanah yang beritikad baik. Akan tetapi, jika ditinjau dari perspektif sosial, tentunya penilaian terhadap itikad penguasaan masyarakat tidak dapat didasarkan pada hukum normatif saja namun perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam khususnya mengenai sejarah penguasaan masyarakat.

Kajian mengenai sejarah penguasaan tanah di Tahura Bukit Soeharto oleh masyarakat perlu dilakukan mengingat beberapa hal di antaranya:

- a) Komplek Hutan Bukit Soeharto pertama kali ditetapkan sebagai Kawasan Hutan Lindung pada tahun 1982 melalui penunjukan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 818/Kpts/Um/II/1982 Tanggal 10 November 1982. Kebijakan yang berlaku pada saat itu adalah suatu kawasan dapat dikatakan sebagai kawasan hutan hanya dengan penunjukan tanpa terlebih dahulu dilakukan tata batas;
- b) Komplek Hutan Bukit Soeharto dalam perjalanannya mengalami beberapa kali perubahan fungsi hutan dan luas. Pada tahun 1982 dilakukan penunjukan Kawasan Hutan Lindung Bukit Soeharto seluas 27.000 hektar. Selanjutnya pada tahun 1987 terjadi perubahan fungsi Kawasan Hutan Lindung Bukit Soeharto menjadi Hutan Wisata Alam Bukit Soeharto seluas ±23.800 hektar sekaligus penunjukan perluasan-nya dengan kawasan hutan di sekitarnya kurang lebih ±41.050 hektar, sehingga Kawasan Hutan Wisata Bukit Soeharto menjadi seluas 64.850 hektar. Penambahan luas kawasan yang signifikan melalui penunjukan membuka kemungkinan adanya hak penguasaan masyarakat dalam lokasi yang ditunjuk sebagai kawasan hutan;
- c) Informasi mengenai penguasaan masyarakat merupakan kunci untuk melihat itikad penguasaan masyarakat. Apabila masyarakat lebih dulu menguasai Kawasan Hutan Bukit Soeharto daripada penunjukan dan atau penetapan kawasan hutan maka kurang tepat apabila penguasaan masyarakat dikatakan *illegal* hanya karena tidak dilandasi izin dari pejabat yang berwenang. Bahkan pemberian ganti kerugian yang hanya meliputi tanaman, bangunan, dan kolam dapat dikatakan tidak memenuhi rasa keadilan.

Untuk mengkonfirmasi hal-hal di atas tentunya diperlukan penelitian yang dilakukan secara cermat dan membutuhkan waktu yang tidak singkat. Hal tersebut menjadi salah satu

kekurangan dari penelitian ini karena keterbatasan yang peneliti miliki. Keterbatasan waktu penelitian dan penutupan akses menuju kelurahan karena pandemi Covid-19 menjadi kendala untuk melaksanakan kajian tersebut.

Sementara itu, untuk melihat respons masyarakat terhadap pemberian ganti kerugian yang hanya meliputi benda-benda di atas tanah dapat dilihat pada dokumen pelaksanaan pemberian ganti kerugian. Beberapa dokumen yang dapat dijadikan indikator untuk melihat respons masyarakat antara lain: (a) pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi; (b) berita acara kesepakatan; dan (c) surat keberatan hasil musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian yang disampaikan kepada Pengadilan Negeri. Berdasarkan hasil studi dokumen Surat Lurah Sungai Merdeka No. 593/72/1006/VII/2017 Tanggal 10 Juli 2017 Perihal Pengumuman Hasil Inventarisasi diperoleh informasi bahwa terdapat keberatan masyarakat atas hasil inventarisasi dan identifikasi. Selanjutnya pada tahap musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian terdapat keberatan dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 4. Rincian data berita acara kesepakatan pada APL bekas kawasan Tahura Bukit Soeharto

No.	Berita Acara (Nomor dan Tanggal)	Kelurahan	Jumlah		
			Setuju	Tidak Setuju	Tidak Hadir
1	Nomor.425/64.02/500.01/X/2017 2-10 2017	Tanggal Sungai Merdeka	44	5	0
2	Nomor.436/64.02/500.01/X/2017 5-10 2017	Tanggal Bukit Merdeka	40	30	5
3	Nomor.427/64.02/500.01/X/2017 3-10 2017	Tanggal Teluk Dalam	31	3	2

Sumber: Olahan data sekunder oleh penulis, 2020.

Mencermati Surat Lurah Sungai Merdeka No. 593/72/1006/VII/2017 Tanggal 10 Juli 2017 diketahui bahwa keberatan masyarakat disebabkan karena jumlah tanaman, bangunan, kolam dan ikan pada daftar nominatif tidak sesuai dengan jumlah yang diakui oleh masyarakat. Tabel berikut menyajikan beberapa contoh perbedaan jumlah tanaman, bangunan, kolam dan ikan yang menjadi keberatan masyarakat.

Tabel 5. Perbedaan jumlah tanaman, bangunan, kolam dan ikan yang menjadi keberatan masyarakat

No	Nama	Jumlah pada Daftar Nominatif	Jumlah yang Diakui Masyarakat
1	Noktah Aryadi	Tanaman Rambutan a. Produktif = 10 b. Kecil = 18	Tanaman Rambutan a. Produktif = 18 b. Kecil = 10
2	Sukir Ansori	Tanaman Karet Kecil = 21	Tanaman Karet Kecil = 221
3	Saswoko	Bangunan Sementara = 1	2 unit rumah belum terdata sehingga seharusnya terdapat 3 bangunan
4	Desy	1 Kolam Tanah, rincian: Luas kolam 10,58 m ³	1 Kolam Tanah, rincian: Luas kolam 3.600 m ³

Ikan Nila = 100 ekor	Ikan Nila = 500 ekor
Ikan Mas = 100 ekor	Ikan Mas = 500 ekor
Benih Ikan Nila = 150 ekor	Benih Ikan Nila = 20.000 ekor
Benih Ikan Lele = 1.000 ekor	Benih Ikan Lele = 1.000 ekor

Sumber: Olahan data sekunder oleh penulis, 2020.

Berdasarkan Tabel 5, dapat disimpulkan bahwa keberatan masyarakat bukan karena tanah tidak diberikan ganti kerugian. Hal ini sejalan dengan informasi dari wawancara dengan Seksi Pengadaan Tanah Kabupaten Kutai Kartanegara yang menyatakan bahwa masyarakat keberatan karena nilai ganti kerugian dianggap terlalu kecil. Masyarakat keberatan dengan kriteria umur tanaman yang dapat diberikan ganti kerugian karena kriteria tersebut menyebabkan tidak semua tanaman dapat diberikan ganti kerugian. Pada dasarnya keberatan masyarakat bukan karena tanah yang tidak diberikan ganti kerugian karena masyarakat sudah memahami bahwa garapannya berada dalam Kawasan Tahura Bukit Soeharto.

Penutup

Perubahan peruntukan sebagian Kawasan Tahura Bukit Soeharto dilaksanakan melalui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi, yaitu mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan yang dilakukan sebagai akibat dari evaluasi dan revisi terhadap RTRW Provinsi. Argumen untuk kepentingan pembangunan strategis nasional menjadi kata kunci merubah/mengeluarkan kawasan hutan konservasi menjadi APL.

Setelah berstatus tanah APL, tanah bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto yang dipergunakan untuk pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda adalah Tanah Negara. Sementara pemberian ganti kerugian bagi masyarakat yang menguasai APL bekas Kawasan Tahura Bukit Soeharto berpedoman pada pendapat hukum dari Kejaksaan Tinggi Kalimantan Timur. Obyek yang diberikan ganti kerugian adalah benda-benda di atas tanah yang meliputi tanam tumbuh, bangunan, dan kolam. Kriteria tanam tumbuh yang diberikan ganti kerugian adalah tanam tumbuh yang telah ada sebelum sebagian Kawasan Tahura Bukit Soeharto berubah menjadi APL. Sementara tanah yang dikuasai oleh masyarakat yang sudah relatif lama tidak bisa diberikan ganti kerugian akibat hukum formal tidak memberikan ruang "keadilan" tersebut kepada masyarakat. Protes yang dilakukan oleh masyarakat secara resmi tidak mendapatkan respons yang memadai, dan semua proses akhirnya dianggap selesai. Sisi keadilan yang diperjuangkan oleh masyarakat menemukan jalan buntu.

Daftar Pustaka

- A. Safitri, M. (2014). Hak menguasai negara di kawasan hutan: beberapa indikator menilai pelaksanaannya. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 1(2). <https://doi.org/10.38011/jhli.v1i2.13>

- Achmad, I. A., Risdiwanto, G., & Rezandy, J. G. (2020). Kewenangan Hak Menguasai Negara Atas Hak Ulayat Pada Kawasan Hutan Lindung. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9).
- Amanda, G. (2019, December 17). *Besok, tol balikpapan-samarinda resmi dibuka untuk umum*. Republika. <https://www.republika.co.id/berita/q2psyc423/besok-tol-balikpapan-samarinda-resmi-dibuka-untuk-umum>
- Azuwandri, A., Ekaputri, R. A., & Sunoto, S. (2019). Pengaruh pembangunan infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi Bengkulu. *EKOMBIS REVIEW: Jurnal Ilmiah Ekonomi Dan Bisnis*, 7(2). <https://doi.org/10.37676/ekombis.v7i2.834>
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Jurnal Gema Keadilan*, 7(1).
- Bustam, B., Nawis, S., & Baharuddin, H. (2020). Konflik Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Maros. *Journal of Lex Theory (JLT)*, 1(1). <https://doi.org/10.52103/jlt.v1i1.206>
- Cavallo, E., & Daude, C. (2011). Public investment in developing countries: A blessing or a curse? *Journal of Comparative Economics*, 39(1). <https://doi.org/10.1016/j.jce.2010.10.001>
- Deakin, S. (2018). The Use of Quantitative Methods in Labour Law Research: An Assessment and Reformulation. *Social and Legal Studies*, 27(4). <https://doi.org/10.1177/0964663918760385>
- Dewi, N. L. G. M. P., & Salim, M. N. (2020). *Berakhir di Temon: Perdebatan Panjang Pengadaan Tanah untuk [New] Yogyakarta International Airport (YIA)*. STPN Press.
- Egeham, L. (2019, December 17). *Jokowi: tol pertama di kalimantan hemat 2 jam perjalanan balikpapan-samarinda*. Liputan6.Com. <https://www.liputan6.com/news/read/4136269/jokowi-tol-pertama-di-kalimantan-hemat-2-jam-perjalanan-balikpapan-samarinda>
- Ekawati, S. (2013). Evaluasi Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pengelolaan Hutan Produksi. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 10(3).
- Haris, A. (2009). Pengaruh penatagunaan tanah terhadap keberhasilan pembangunan infrastruktur dan ekonomi. *Bappenas*.
- Irianto, S., & Shidarta. (2009). *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi* (Irianto, S.). Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Istijono, B. (2014). Lahan menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. *Jurnal Rekayasa Sipil (JRS-Unand)*, 10(2), 52. <https://doi.org/10.25077/jrs.10.2.52-59.2014>
- KPPI. (2019). *Proyek Strategis Nasional. Komite Percepatan Penyedia Infrastruktur Prioritas*.
- Kusumadara, A. (2013). Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai Atau Hak. *Fakultas Hukum Brawijaya*, 20(2).

- Listyawati, H., & Sulastriyono, M. (2014). Kajian konflik dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalur evakuasi tsunami Alai-by pass di Kota Padang. *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 26(1). <https://doi.org/10.22146/jmh.16064>
- Lowe, M., Papageorgiou, C., & Perez-Sebastian, F. (2019). The Public and Private Marginal Product of Capital. *Economica*, 86(342). <https://doi.org/10.1111/ecca.12268>
- Mutolib, A., Yonariza, Y., Mahdi, M., & Ismono, H. (2015). Konflik agraria dan pelepasan tanah ulayat (studi kasus pada masyarakat Suku Melayu di Kesatuan Pemangkuan Hutan Dharmasraya, Sumatera Barat). *Jurnal Penelitian Sosial Dan Ekonomi Kehutanan*, 12(3). <https://doi.org/10.20886/jsek.2015.12.3.213-225>
- Prasetyo, G. adi. (2019). Pengaruh pembangunan infrastruktur telekomunikasi terhadap pertumbuhan ekonomi di ASEAN. *Jurnal Ilmu Ekonomi Terapan*, 4(1). <https://doi.org/10.20473/jiet.v4i1.13941>
- Prihatno, K. (2017). *Dukungan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk Pembangunan di Luar Bidang Kehutanan: Materi pada Pelatihan Perencanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.
- Purwandhani, D. G., B. M., K. E. S. (2015). Implementasi pengadaan tanah untuk jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) yang melewati kawasan hutan di Desa Sindurejo, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Malang. *Kumpulan Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum*.
- Rachim, A. (2015). *Ekonomi Pembangunan*. Penerbit Andi.
- Rahayu, Y., & Soleh, A. (2017). Pengaruh pembangunan infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi Provinsi Jambi (pendekatan fungsi Cobb Douglas). *Journal Development*, 5(2). <https://doi.org/10.53978/jd.v5i2.52>
- Rahmadi, T. (2017). Pengelolaan sumberdaya hutan: Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 32(3). <https://doi.org/10.21143/jhp.vol32.no3.1347>
- Salim, M. N. (2022). Orang-orang Kalah dalam Pengadaan Tanah yang Meniadakan Tanah: Catatan untuk YIA. In *Pergulatan intelektual mewujudkan tata kelola agraria yang adil, demokratis dan mensejahterakan*, 15. (pp. 255–273). STPN Press.
- Sembiring, J. (2016). Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria. *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 2(2). <https://doi.org/10.31292/jb.v2i2.65>
- Sembiring, J. (2018). *Pengertian, Pengaturan, dan Permasalahan Tanah Negara*. Kencana.
- Sonata, D. L. (2015). Metode penelitian hukum normatif dan empiris: Karakteristik khas dari metode meneliti hukum. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v8no1.283>
- Sumardjono, M. S. W. (2018). *Regulasi Pertanahan dan Semangat Keadilan Agraria*. STPN Press.
- Suntoro, A. (2019). Penilaian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Perspektif Ham Assessment of Compensation in Land Acquisition for Public Interest: Human Rights Perspective *. *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 5(1).

- Surono, A. (2017). Perlindungan Hak Korban Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Kendal. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 17(4). <https://doi.org/10.30641/dejure.2017.v17.391-409>
- Suryadi, Aipassa, Ruchaemi, M. (2017). No Title. *Jurnal Penelitian Ekosistem Dipterokarpa*, 3(1), 43–48. <https://doi.org/10.20886/jped.2017.3.1.43-48>
- Syapriillah, A., & Sapriani, S. (2014). Pengelolaan Hutan Lindung Kota Tarakan dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 1(3). <https://doi.org/10.22304/pjih.v1n3.a10>
- Timor, A. P. (2015). *Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi*.