JURNAL LOCUS: Penelitian & Pengabdian
Volume 5 No. 6 June 2026
E-ISSN 2829-7334| P-ISSN 2829-5439
Hompage: https://locus.rivierapublishing.id/index.php/jl

Strategi Kebijakan Penyelesaian Tumpang Tindih Lahan Permukiman Transmigrasi di Lokasi Batubi SP.1, SP.2, SP.3 dengan Kawasan Hutan-HPK Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau

Diah Eka Poespaningroem
Kementerian Transmigrasi, Indonesia
Email: diaheka31@yahoo.co.id

Keywords:
Transmigration Policy;
Transmigration Land;
Forest Area Release

Abstract

The Transmigration Program has been prioritized in Indonesia's long-term development to improve the quality of life of transmigrants and local communities. The problem of overlapping land rights in the Batubi area of Natuna Regency is a complex issue involving legal, social, and land governance aspects. Overlapping land ownership and use occur because of differences in administrative data, weak spatial planning, and minimal synchronization between the community, government, and other related parties. This condition has the potential to cause social conflict, legal uncertainty, and hinder development and investment in the region. This Policy Paper aims to analyze the factors causing overlapping land rights in Batubi and their impact on the local community. The methods used for analysis are the Bardach and Dunn methods. The results of this analysis indicate that resolving overlapping land issues requires strengthening coordination among agencies, updating integrated land data, and a participatory approach involving the community. These efforts are expected to create legal certainty and sustainable land management in the Batubi area, Natuna Regency, Riau Islands Province.

Kata Kunci:
Kebijakan Transmigrasi;
Lahan Transmigrasi;
Pelepasan Kawasan Hutan

Abstrak

Program Transmigrasi telah dijadikan prioritas dalam pembangunan jangka panjang di Indonesia dengan harapan dapat meningkatkan kualitas hidup para transmigran dan masyarakat setempat. Permasalahan tumpang tindih lahan di wilayah Batubi, Kabupaten Natuna, merupakan isu kompleks yang melibatkan aspek hukum, sosial, dan tata kelola pertanahan. Tumpang tindih kepemilikan dan pemanfaatan lahan terjadi akibat perbedaan data administrasi, lemahnya penataan ruang, serta minimnya sinkronisasi antara masyarakat, pemerintah dan pihak terkait. Kondisi ini berpotensi menimbulkan konflik sosial, ketidakpastian hukum serta menghambat pembangunan dan investasi di wilayah tersebut. Policy Paper ini bertujuan untuk menganalisis faktor penyebab terjadinya tumpang tindih lahan di Batubi serta dampaknya terhadap masyarakat lokal. Metode yang digunakan untuk menganalisis adalah metode Bardach dan metode Dunn. Hasil analisis ini menunjukkan bahwa penyelesaian permasalahan tumpang tindih lahan memerlukan penguatan koordinasi antar instansi, pembaharuan data pertanahan yang terintegrasi, serta pendekatan partisipatif yang melibatkan masyarakat. Upaya tersebut diharapkan dapat menciptakan kepastian hukum dan pengelolaan lahan yang berkelanjutan di wilayah Batubi, Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau.

PENDAHULUAN

Program transmigrasi telah menunjang pengembangan wilayah melalui pembangunan daerah perdesaan baru, dari sekitar 3000-an UPT dengan berbagai infrastruktur, berhasil membentuk 3 provinsi baru yakni Kalimantan Utara, Sulawesi Barat, Papua Selatan dan melahirkan desa defenitif sebanyak 1567, 466 kecamatan, 116 kabupaten /kota. Perubahan sistem penyelenggaraan negara yang sentralistik ke otonomi daerah mempengaruhi pelaksanaan transmigrasi. Kewenangan pusat yang sebelumnya sebagai pemrakarsa dan pelaksana pembangunan, kini peran tersebut menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pemberian kewenangan tersebut merupakan amanat dari UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, khususnya dalam menetapkan urusan pemerintahan dibidang ketransmigrasian (Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, 1999; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, 2007; Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian, 2009; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, 2013; Rahardjo, 2009).

Kabupaten Natuna memiliki luas wilayah 264.198,37 Km², yang terdiri dari luas daratan 2.001,30 km dan luas perairan 262.197,07 km². Kabupaten Natuna terdiri dari 154 pulau, dengan 127 pulau diantaranya belum berpenghuni. Pulau terbesar adalah Pulau Bunguran Besar dengan luas 162.049 ha, yang juga merupakan lokasi Ibu Kota Kabupaten Natuna, yakni Ranai (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, 2014; Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta (One Map Policy), 2016; Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan, 2017). Di Bunguran Besar tersebut terdapat Lahan HPL Transmigrasi dengan 5 (lima) SKP HPL seluas 42.456,956 ha yang dipergunakan untuk permukiman transmigrasi seluas 12.100 ha, untuk genangan bendung tapu seluas 346 ha dan sisa HPL yang belum dipergunakan seluas 30.010,956 ha yang berada dikawasan hutan berupa HPK seluas 20.605,686 dalam HPL Transmigrasi yang perlu dilepaskan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL) (Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor SK.452/Menlhk/Setjen/PLA.0/6/2016 Tentang Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) Dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Pada Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau, n.d.; Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukkan Kawasan Hutan Dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, 2021; Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, 2010; Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan, 2021).

Bupati Natuna melalui surat Nomor:590/PP/125N/2018, tanggal 16 Mei 2018 kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Perihal Permohonan Pelepasan Status HPL Transmigrasi Kabupaten Natuna menjadi Aset Daerah Kabupaten Natuna, maka dengan mengingat kondisi wilayah Kabupaten Natuna yang sangat sempit dan sulit dikelola karena

adanya HPL Transmigrasi tersebut dan dengan pertimbangan percepatan pembangunan di Kabupaten Natuna yang merupakan daerah perbatasan dan garda terdepan NKRI, bahwa dengan lahan HPL Transmigrasi yang didalamnya masih dalam kawasan HPK seluas ± 20.605,686 ha tersebut sangat berpengaruh terhadap pengembangan wilayah dan investasi di Kabupaten Natuna (Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2020 Tentang Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan, 2020; Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 Tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, Dan/Atau Hak Atas Tanah, 2021).

Namun hingga kini, sebagian besar lahan transmigrasi berada dikawasan hutan-HPK. Hal ini disebabkan ketiadaan legalitas tanah bagi transmigran, ketidakpastian tata ruang dan status kawasan, keterbatasan akses pembiayaan dan pembangunan infrastruktur serta tumpang tindih kebijakan antar instansi baik Kehutanan, KLH/BPLH, ATR/BPN (Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Kawasan Hutan Dan Perubahan Fungsi Hutan, Serta Penggunaan Kawasan Hutan, 2021; Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Perencanaan Kawasan Transmigrasi, 2021; Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Natuna Tahun 2011–2031, n.d.; Peraturan Gubernur Riau Nomor 52 Tahun 2017 Tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Kesatuan Pengelolaan Hutan Pada Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau, n.d.; Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Kepulauan Riau Tahun 2017–2037, n.d.). Permasalahan ini telah berlarut larut selama lebih dari tiga dekade tanpa penyelesaian menyeluruh karena lemahnya koordinasi, perbedaan peta dan belum adanya payung hukum lintas kementerian.

Berdasarkan Surat Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi melalui surat Nomor 683/PKT.01.01/V/2019 tanggal 29 Mei 2019 menyampaikan permohonan Pelepasan Kawasan Hutan untuk Lahan Usaha II Transmigran Lokasi Batubi SP.1, SP.2, SP.3 di Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau seluas ± 1.712 ha. Permohonan atas nama Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi telah memenuhi persyaratan sesuai Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.96/ Menlhk /Setjen/KUM.1/11/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Redistribusi Tanah, 2017; Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Tanah Objek Reforma Agraria Kawasan Hutan (TORA), 2022; Peraturan Menteri Transmigrasi Nomor 8 Tahun 2025 Tentang Transformasi Transmigrasi, 2025; Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Nomor 23 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Konsolidasi Tanah Dalam Pelaksanaan Transmigrasi, 2019; Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 195 Tahun 2023 Tentang Strategi Percepatan Penyelesaian Permasalahan Pertanahan Transmigrasi, 2023).

Permasalahan utama dari lahan transmigrasi yang tumpang tindih dengan hutan produksi yang dapat dikonversikan dikarenakan perbedaan peta kawasan hutan dan lokasi transmigrasi antara Kementerian Kehutanan, Kementerian ATR/BPN, Kementerian KLH/BPLH dan Kementerian Transmigrasi serta belum adanya mekanisme terpadu untuk verifikasi dan legalisasi lahan transmigrasi dalam kawasan hutan dan lemahnya koordinasi lintas sektor

ditingkat pusat dan daerah, keterbatasan kewenangan pemerintah daerah dalam menyelesaikan konflik lahan lintas sektor dan ketiadaan payung hukum nasional untuk memerintahkan percepatan penyelesaian lahan yang tumpang tindih (Keputusan Bupati Natuna Nomor 173 Tahun 2017 Tentang Penetapan Nama Transmigran Pengganti Untuk Penyelesaian Sertifikasi Lahan Hak Milik Transmigran SKP.B Eks Transmigrasi Batubi SP.1, SP.2 Dan SP.3, Kecamatan Bunguran Batubi Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau, 2017; Keputusan Bupati Natuna Nomor 241 Tahun 2021 Tentang Status Kepemilikan Lahan Usaha II Atas Nama Transmigran Asli, Ahli Waris Dan Pengganti Hak Atas Tanah Transmigran Yang Tinggal Menetap Di Lokasi Eks Permukiman Transmigrasi Untuk Penyelesaian Sertifikasi Lahan Usaha II SKP.B Batubi Kecamatan Bunguran Batubi Kabupaten Natuna, 2021; D. J. P. dan P. K. Transmigrasi, 2023; D. J. P. K. dan P. P. Transmigrasi, n.d.).

Permasalahan ketransmigrasian saat ini berpusat pada persoalan lahan, yang berarti ketersediaan lahan merupakan faktor determinan bagi keberhasilan program transmigrasi. Berdasarkan hal-hal tersebut, permasalahan lahan transmigrasi yang berada di lokasi Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3 Kecamatan Bunguran Batubi antara kawasan hutan dengan hutan produksi yang bisa dikonversikan (HPK) di Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau perlu segera dilakukan penyelesaian permasalahan lahan transmigrasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga transmigran dapat memperoleh hak normatifnya (Hutan, n.d.; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, 2020).

Beberapa penelitian telah mengkaji permasalahan konflik agraria dan tumpang tindih lahan di Indonesia. Kajian oleh Sitorus (2018) tentang implementasi kebijakan satu peta (*One Map Policy*) menunjukkan bahwa perbedaan data spasial antara Kementerian Kehutanan, Kementerian ATR/BPN, dan Kementerian Transmigrasi menjadi sumber utama tumpang tindih lahan, dan penyelesaiannya memerlukan mekanisme verifikasi terpadu. Penelitian oleh Maryudi dkk. (2020) tentang konflik tenurial di kawasan hutan produksi menemukan bahwa program Perhutanan Sosial dan TORA (Tanah Objek Reforma Agraria) belum optimal karena kurangnya sinkronisasi antara kebijakan pusat dan daerah, serta lemahnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan. Studi oleh Wibowo & Nugroho (2021) tentang legalisasi lahan transmigrasi di wilayah perbatasan menyoroti bahwa pelepasan kawasan hutan untuk permukiman transmigrasi terkendala oleh biaya Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) yang tinggi, serta prosedur *timber cruising* yang panjang. Studi-studi ini secara umum menekankan pentingnya koordinasi lintas kementerian, integrasi data spasial, dan kepastian hukum bagi hak atas tanah. Namun, belum ada penelitian yang secara spesifik membahas kasus tumpang tindih lahan transmigrasi di Batubi, Kabupaten Natuna, yang memiliki karakteristik kepulauan, status perbatasan, dan konteks historis pelepasan HPK yang telah berlangsung lebih dari tiga dekade. Kesenjangan penelitian terletak pada belum terintegrasinya analisis kebijakan teknis (pelepasan HPK, *timber cruising*, PSDH/DR) dengan pendekatan tata kelola kolaboratif dan keadilan sosial di wilayah kepulauan terluar.

Urgensi penelitian ini didasarkan pada adanya hak normatif 1.060 KK transmigran yang belum dipenuhi selama 30 tahun, potensi konflik agraria vertikal (masyarakat vs negara) dan horizontal antarmasyarakat, serta hambatan pembangunan kawasan perbatasan yang strategis bagi kedaulatan NKRI. Kebaruan penelitian ini terletak pada integrasi analisis kebijakan menggunakan metode Bardach (kelayakan teknis, ekonomi, politik, administratif) dan metode Dunn (perumusan masalah, prediksi, rekomendasi) yang diterapkan secara spesifik pada kasus

tumpang tindih lahan transmigrasi di wilayah kepulauan. Penelitian ini juga mengkaji secara empiris proses pelepasan HPK, *timber cruising*, dan pembayaran PSDH/DR yang selama ini menjadi kendala utama, serta merumuskan model penyelesaian yang dapat direplikasi di lokasi transmigrasi lain.

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis faktor-faktor penyebab tumpang tindih lahan permukiman transmigrasi di Batubi SP.1, SP.2, SP.3 dengan Kawasan Hutan-HPK di Kabupaten Natuna, menilai efektivitas kebijakan yang telah diterapkan termasuk SK Pelepasan Kawasan Hutan Nomor 709/MENLHK/SETJEN/PLA.2/7/2022, program Trans Tuntas, dan kebijakan satu peta, serta merumuskan strategi kebijakan penyelesaian tumpang tindih lahan yang berkeadilan, memberikan kepastian hukum, dan mendukung pembangunan berkelanjutan di wilayah perbatasan. Manfaat teoretis penelitian ini adalah memperkaya literatur kebijakan publik dan hukum agraria, khususnya mengenai integrasi kebijakan satu peta, pelepasan kawasan hutan, dan legalisasi lahan transmigrasi. Manfaat praktisnya meliputi masukan bagi pemerintah pusat (Kementerian Transmigrasi, KLHK, ATR/BPN) dalam menyelesaikan 85 lokasi transmigrasi bermasalah, acuan bagi Pemerintah Kabupaten Natuna dalam percepatan penerbitan SHM, serta kepastian hukum dan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat transmigran Batubi. Implikasi kebijakan yang diharapkan adalah terciptanya model penyelesaian tumpang tindih lahan yang sistematis, berbasis data spasial terintegrasi, serta didukung oleh mekanisme pembiayaan PSDH/DR yang lebih fleksibel dan berpihak pada masyarakat.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan Bardach (2012) mengemukakan ada 4 (empat) pertimbangan dalam menentukan kriteria kebijakan, yaitu *Technical Feasibility* (kelayakan teknis), *Economic and Financial Possibility* (Kemungkinan Ekonomi dan Finansial), *Political Viability* (Kehidupan Politik) dan *Administrative Operability* (Pengoperasian Administrasi). Selanjutnya kriteria kebijakan di operasionalkan lebih detail untuk mengatasi permasalahan transmigrasi di lokasi Batubi SP.1, SP.2, SP.3, Kecamatan Bunguran Batubu, Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau. Keterkaitan antara anlaysis Metode Bardach dengan Metode Dunn merupakan penyelesaian tumpang tindih lahan transmigrasi di Batubi, Kabupaten Natuna dapat dipahami sebagai hubungan komplementer antara kerangka pemecahan masalah kebijakan (*problem solving*) dan kerangka analisis kebijakan sistematis. Keduanya metode tersebut baik Bardach dan Dunn tidak saling menggantikan, tetapi saling menguatkan dalam proses perumusan rekomendasi kebijakan yang aplikatif dan dapat dipertanggungjawabkan secara perencanaan nasional (RPJMN).

Ouput Bardach merupakan rekomendasi operasional dan tahapan implementasi, sedangkan analisis menggunakan kerangka Dunn untuk memastikan masalah tumpang tindih lahan transmigrasi di Batubi terdefenisi secara tepat dan berbasis bukti. Selanjutnya, metode Bardach digunakan untuk menyusun dan memilih alternatif kebijakan yang paling *feasible*, selaras dengan RPJMN, *One Map Policy* dan agenda Reformas Agraria. Dalam menganislis tumpang tindih lahan transmigrasi di Bunguran Batubi, Kabupaten Natuna, menggunakan dua pendekatan yang saling melengkapi. Metode Dunn digunakan untuk menstrukturkan masalah kebijakan, mulai dari identifikasi akar persoalan, ketidaksinkronan tata ruang, kawasan hutan dan lahan transmigrasi, hingga penetapan kriteria kebijakan seperti kepastian hukum, keadilan

dan kesesuaian dengan RPJMN. Selanjutnya, metode Bardach digunakan untuk merumuskan dan membandingkan alternatif kebijakan berdasarkan kriteria tersebut, misalnya melalui pelepasan HPK parsial, integrasi TORA dan penataan ulang RTRW. Dari proses ini dipilih alternatif yang paling *feasible* secara hukum, kelembagaan dan politik. Dengan demikian, metode Dunn berperan memastikan masalah terdefinisi secara tepat, sementara metode Bardach mengarahkan pada rekomendasi kebijakan yang implementatif dan dapat ditindaklanjuti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyelenggaran transmigrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitar serta mendorong peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah. Program transmigrasi bersifat landbased, dimana tanah/lahan merupakan hal essensial untuk pembangunan kawasan. Salah satu indikator keberhasilan pembangunan transmigrasi adalah terpenuhinya hak normatif transmigran berupa lahan dengan status hak milik. Sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian secara eksplisit menyatakan bahwa hak normatif transmigran atas tanah berupa lahan usaha dan lahan tempat tinggal (termasuk lahan pekarangan) dengan status hak milik.

Permasalahan pertanahan tersebut apabila tidak segera ditangani akan menimbulkan masalah bagi transmigran. Dampak yang terjadi yaitu terhambatnya proses penerbitan Sertifikat Hak Milik dan transmigran tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga akhirnya tujuan penyelenggaraan transmigrasi tidak terwujud. Sementara transmigran yang bermasalah dengan segala keterbatasannya tidak dapat menyelesaikan masalahnya sendiri. Perlu ada campur tangan pemerintah, baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan pertanahan bagi transmigrasi, sehingga dapat diselesaikan secepat mungkin.

Penyelesaian permasalahan pertanahan penting bagi masyarakat transmigran agar hak normatif mereka dapat terpenuhi dan berdampak pada peningkatan kesejahteraan, sehingga langkah-langkah penanganan permasalahan yang konkret perlu segera dilaksanakan. Adapun data jumlah kk penempatan dan jumlah lahan hak transmigran SKP B Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3 yang sampai saat ini belum terselesaikan permasalahan, dikarenakan lahan transmigrasi masuk kedalam kawasan hutan, sebagai berikut:

Tabel 1. Jumlah KK dan Lahan Hak Transmigrasi Lokasi Batubi SP.1, SP.2, SP.3

Desa	No SP	Tahun Patan	Penempatan Awal Saat ini (KK)	Keterangan
Batubi Jaya	SP.1	1995/1996	465	SK 516-Kpts-II-1991 (Transmigrasi Natuna)
Gunung Putri	SP.2	1995/1996	345	
Sedarat Baru	SP.3	1996/1997	250	
	Jumlah		**1.060**	

Sumber: Dinas Nakertrans Natuna, 2025

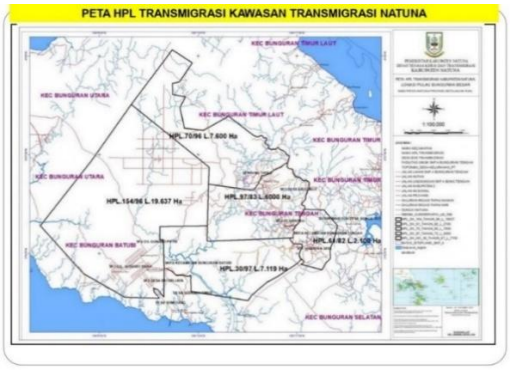
Untuk mengatasi masalah ini, melalui Kementerian Transmigrasi telah meluncurkan program Trans Tuntas (Tuntas Lahan, Tuntas Harapan) sesuai dengan Peraturan Menteri Transmigrasi Nomor 8 Tahun 2025 Tentang Transformasi Transmigrasi. Program ini bertujuan menyelesaikan tumpang tindih lahan transmigrasi dengan kawasan hutan dan penerbitan sertifikat tanah bagi transmigran yang memenuhi persyaratan. Rincian Rekap Status Kawasan Hutan dalam 5 SK HPL sebagai berikut:

Tabel 2. Rekap Pemanfaatan Lahan HPL Untuk Permukiman Transmigrasi

No	HPL Transmigrasi di Kabupaten Natuna	Luas (Ha)	Luas SKP A dan SKP B Dalam APL (Ha)	Sisa HPL Belum di Manfatkan (Ha)
1	SK HPL NO. 61/HOL/DA82	2.100.00	2.065.375	34.625
2	SK HPL NO.97/HPL/DA/83	6.000.00	2.912.320	3.087.680
3	SK HPL NO.70/HPL/BPN/96	7.600.00	408.740	7.191.260
4	SK HPL NO.30/HPL/BPN/97	7.119.655	1.576.820	5.542.835
5	HPL NO.154/HPL/BPN/96	19.637.301	4.537.300	15.100.001
	Total Jumlah HPL Transmigrasi	**42.456.956**	**11.500.555**	**30.956.401**

Sumber: Dinas Nakertrans, Natuna, 2025

Sisa Hak Pengelolaan Lahan (HPL) transmigrasi yang belum dimanfaatkan di Kabupaten Natuna mencakup area seluas sekitar 30.956,401 ha. Lahan ini direncanakan untuk program transmigrasi guna mendukung pemerataan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat transmigrasi. Namun terdapat tantangan terkait status hukum lahan tersebut. Sebagian besar HPL transmigrasi di Kabupaten Natuna berada dalam kawasan hutan, yang menyebabkan kesulitan dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) bagi transmigran, seperti yang tergambar pada Peta HPL Transmigrasi Kawasan Natuna dibawah ini



Gambar 1. Peta HPL Transmigrasi Kawasan Natuna
Sumber: Dinas Nakertrans, Natuna, 2025

Warga transmigran yang berada di Kecamatan Bunguran Batubi telah menetap selama 30 tahun, warga berharap mendapatkan legalitas lahan, dengan usaha hampir pupus dan sudah tidak terhitung berapa kali usaha warga transmigran untuk memperjuangkan hak usahanya terkendala. Di Lokasi Batubi pada SP.1, SP.2 dan SP.3 terdapat 1.060 kepala keluarga yang telah menempati di Batubi, hingga saat ini belum menerima sertifikat hak milik (SHM) atas lahan usaha mereka baik LU 1 maupun LU 2.

Transmigran Batubi sudah dibuka sejak tahun 1995 dan sampai saat ini belum ada kepastian hukum atas kejelasan lahan usaha (LU-1) peruntukan pertanian seluas satu hektar maupun lahan usaha (LU-2) peruntukan perkebunan seluas dua hektar seperti yang dijanjikan pemerintah. Masalah utama warga transmigran Batubi ini, bahwa lahan usaha termasuk lahan pekarangan, yaitu warga transmigrasi sejak tahun 1995 dijanjikan mendapatkan 2.00 ha, terbagi untuk permukiman /pekarangan terbagi 0,25 ha, lahan usaha pangan 0.75 ha dan lahan perkebunan 1.00 ha, namun janji tersebut belum sepenuhnya terpenuhi, termasuk banyaknya lahan untuk usaha pertanian atau plasma ternyata masih berupa hutan atau belum dikelola dengan baik.

Lahan Usaha Dua (LU-2) yaitu LU-2 adalah usaha perkebunan (biasanya kelapa sawit) yang dijanjikan pemerintah dalam program transmigrasi untuk warga Batubi dengan luasan dua hektar per keluarga transmigran, dimana LU-2 termasuk bagian dari hak lahan transmigrasi yang belum terealisasi atau belum bersertifikat untuk banyak keluarga. Permasalahan pokok LU-2 Batubi sampai saat ini belum ada warga yang menerima secara penuh LU-2 yang dijanjikan. Proses pelapasan kawasan hutan (HPK) yang masih dalam tahap administratif/butuh persetujuan pusat yaitu pemerintah daerah telah mengajukan pengalihan lahan HPK untuk menjadi LU-2 di Batubi dengan 1.461 ha yang disetujui oleh Kementerian LHK sebagai pelepasan HPK menjadi LU-2.

Masyarakat transmigrasi Batubi sangat berharap kepala daerah mampu membantu merealisasikan janji pemerintah sebelumnya. Itulah yang diperjuangkan transmigran Batubi untuk mendapatkan hak normatif sebagai kepastian hukum yang diperolehnya. Hal ini dapat menjadi rawan potensi konflik agraria jika tidak ada kejelasan sertifikat hak milik atas pekarangan warga Kecamatan Bunguran Batubi ini, berpotensi memunculkan konflik agraria, sehingga banyak permasalahan timbul saat warga ingin mengubah status sertifikatnya, baik untuk keperluan waris pecah sertifikat maupun saat melaksanakan alih hak.

Kondisi ini membuat warga Kecamatan Bunguran Batubi kebingungan dan resah menghadapi permasalahn tanah yang tidak kunjung selesai. Berdasarkan penelaahan terhadap Peta Kawasan Hutan dan Konservasi Perairan Provinsi Kepulauan Riau Skala 1: 250.000 (Lampiran SK. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 76/MenLHK-II/2015 tanggal 6 Maret 2015) bahwa areal yang dialokasikan untuk Lahan Usaha II Transmigran Batubi SP.1, SP.2, dan SP.3 seluas ± 1.712 Ha berada pada kawasan Hutan Produksi yang dapat di Konversi (HPK).

Beban penerbitan Sertipikat Hak Milik (SHM) di lokasi Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3, masih terdapat sebanyak terdiri dari APL 114 bidang dan 539 Bidang atau sekitar ± 1.461 Hektar Lahan Usaha II yang belum terbit SHM dikarenakan lahan yang dialokasikan untuk LU II masih berada dalam Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK). Permohonan pelepasan kawasan hutan lokasi Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3, Kecamatan Bunguran Batubi, Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau. Berdasarkan fungsi kawasan hutan pada wilayah HPL transmigrasi dengan total luas 42.456,956 ha, wilayah tersebut terbagi ke dalam beberapa kategori fungsi hutan, yaitu Areal Penggunaan Lain (APL) seluas 13.064 ha, Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK) seluas 20.606 ha, Hutan Produksi (HP) seluas 2.287 ha, Hutan Produksi Terbatas (HPT) seluas 6.078 ha, serta tubuh air seluas 421 ha (Dinas Nakertrans Natuna, 2025). Pembagian fungsi kawasan ini menunjukkan bahwa sebagian besar wilayah transmigrasi masih berada dalam kawasan hutan produksi, khususnya HPK, yang berpotensi

menimbulkan tumpang tindih pemanfaatan lahan dan memerlukan penataan serta kepastian status kawasan.

Beban tugas penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) dilokasi Batubi SP.1, SP.2, SP.3 masih terdapat sebanyak 539 bidang atau sekitar ± 1.461 Hektar Lahan Usaha II yang belum terbit SHM dikarenakan lahan yang dialokasikan untuk LU II masih berada dalam Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversikan (HPK). Berdasarkan hasil kegiatan Tim Terpadu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menerbitkan Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 709/MENLHL/SETJEN/PLA.2/7/2022 Tentang Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversikan untuk Lahan Usaha II transmigrasi Batubi SP.1, SP.2, SP.3 atas tanah nama Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi di Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau seluas ± 1.461 Ha pada tanggal 8 Juli 2022.

Persyaratan pelepasan kawasan hutan HPK dilokasi Batubi SP.1,SP.2 dan SP.3 yang telah dilakukan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi pada tahun 2021, selain kegiatan Tim Terpadu yaitu pelaksanaan UKL-UPL yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Natuna, kajian lingkungan hidup strategis (KLHS), proposal dan rencana teknis, peta permohonan persetujuan pelepasan kawasan hutan skala 1:50.000, pertimbangan Gubernur, peta citra penginderaan jauh dengan resolusi paling sedikit 5 (lima) meter liputan satu tahun serta pembuatan pakta integritas atas hasil rekomendasi areal pelepasan kawasan hutan oleh tim terpadu, selanjutnya Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi melakukan kegiatan tata batas pada areal pelepasan kawasan hutan seluas ± 1.461 Ha pada bulan September hingga Oktober 2022.

Kementerian Transmigrasi meluncurkan program Trans Tuntas sebagai solusi percepatan penyelesaian konflik lahan transmigrasi yang tumpang tindih dengan kawasan hutan. Program ini diharapkan mampu merespon cepat berbagai laporan masyarakat transmigran yang kesulitan mendapatkan sertifikat. Sejak 12 Desember 1950 hingga Desember 2024, Kementerian Transmigrasi telah mengelola sekitar 3,1 juta hektar Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Transmigrasi. Dari total tersebut, masih ada sekitar 129.553 bidang tanah yang belum bersertifikat dan sekitar 13,63 persen atau 17,655 bidang diantaranya masih berada dikawasan hutan.

Kementerian Transmigrasi mewujudkan transformasi transmigrasi melalui Peraturan Menteri Transmigrasi Nomor 8 Tahun 2025 dengan lima program unggulannya dan salah satu yang dapat membantu menyelesaikan permasalahan dengan program Trans Tuntas, yang menjamin kepastian hukum hak atas tanah dan lahan dikawasan transmigrasi. Transmigrasi Tuntas dapat membantu penyelesaian permasalahan lahan transmigrasi dengan memberikan kepastian hukum atas penyediaan tanah untuk transmigrasi, memberikan kepastian hukum dengan pemberian sertifikat hak atas tanah transmigrasi bagi transmigran, memberikan kepastian pemanfaatan lahan transmigrasi bagi transmigran, menyediakan data pertanahan dan lahan transmigrasi berbasis digital yang akurat, mutakhir, terpadu dapat dipertanggungjawabkan, mudah diakses dan dibagi pakaikan serta dikelola secara seksama, terintegrasi dan berkelanjutan, meningkatkan efektivitas pelayanan penanganan pengaduan permasalahan pertanahan dan lahan transmigrasi.

Untuk penyelesaian permasalahan melalui Trans Tuntas akan lebih difokuskan kepada penyediaan tanah dan lahan transmigrasi yang memiliki status hukum yang jelas dan sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pemberian kepastian hukum hak atas tanah bagi transmigran, penyediaan data pertanahan dan lahan transmigrasi berbasis digital yang akurat, mutakhir, terpadu dapat dipertanggungjawabkan, mudah diakses dan dibagi pakaikan serta dikelola secara seksama, terintegrasi dan berkelanjutan, pembangunan sistem pelayanan penanganan pengaduan terkait permasalahan pertanahan dan lahan transmigrasi yang dapat diakses secara digital, penyelesaian permasalahan tanah dan lahan transmigrasi lintas kementerian dan/atau lembaga serta perwujudan tata ruang kawasan transmigrasi yang lebih terencana dan terstruktur.

Penyelesaian permasalahan lahan transmigrasi dari 13.751 bidang tanah transmigrasi, hingga akhir tahun 2025 sudah dapat diselesaikan sejumlah 8.149 bidang atau 59,26 % yang telah diselesaikan oleh Kementerian Transmigrasi yang mempunyai komitmen untuk dapat menuntaskan berbagai kendala seperti tumpang tindih lahan transmigrasi, sehingga dapat menjamin para transmigran yang telah menempati puluhan tahun dapat memiliki sertifikat hak milik (SHM) sebagai hak normatif transmigran,seperti yang tergambar pada diagram dibawah ini.



Gambar 3. Diagram Permasalahan Lahan Transmigrasi
Sumber: Hasil Analisis, 2025

Tujuan Analisis Kebijakan

Tujuan analisis kebijakan terhadap permasalahan tumpang tindih lahan transmigrasi adalah untuk mengidentifikasi akar penyebab dan dampak dari ketidaksesuaian tata ruang antara kawasan transmigrasi dengan kawasan hutan. Analisis ini bertujuan menilai sejauh mana kebijakan yang telah diterapkan seperti penetapan perubahan peruntukan kawasan hutan, program perhutanan sosial serta pelaksanaan reforma agraria melalui TORA mampu mengatasi permasalahan tumpang tindih lahan secara efektif dan berkelanjutan. Selain itu, analisis juga dimaksudkan untuk menilai efektivitas koordinasi antar instansi terkait (Kehutanan, ATR/BPN dan Transmigrasi) mengkaji aspek hukum, kelembagaan, sosial, ekonomi dan lingkungan serta menghasilkan rekomendasi alternatif kebijakan yang lebih terintegrasi dalam kerangka kebijakan satu peta, dengan tujuan mendukung kepastian hukum atas lahan transmigrasi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta menjaga kelestarian lingkungan dan tata ruang wilayah secara berkelanjutan.

Analisis kebijakan tumpang tindih lahan transmigrasi merupakan analisis kebijakan untuk memberikan arah yang sistematis dalam menelaah dan merumuskan solusi kebijakan terhadap permasalahan tumpang tindih antara kawasan transmigrasi dan kawasan hutan.

Pendekatan yang digunakan mengacu pada model analisis kebijakan publik menurut Willian N.Dunn (2003) yang meliputi perumusan, masalah, peramalan, rekomendasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Permasalahan tumpang tindih lahan transmigrasi membutuhkan pendekatan kebijakan yang integratif dan berbasis tata kelola lintas sektor. Sangat diperlukan dalam memecahkan suatu permasalahan atau persoalan yang ada, Nugroho (2023) mengemukakan "Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu permasalahan atau persoalan". Setelah melakukan analisis kebijakan publik maka dapat merumuskan alternatif kebijakan yang sesuai, yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini

Tabel 4. Tujuan Analisis Kebijakan

No	Formulasi Masalah	Tujuan Kebijakan
1.	Perbedaan penetapan batas dan fungsi kawasan antara peta kehutanan (TGHK/RTRWP) dengan peta kawasan transmigrasi	Mewujudkan keselarasan dan sinkronisasi batas dan fungsi kawasan antara peta kehutanan (TGHK/RTRWP) dan peta kawasan transmigrasi agar tidak terjadi tumpang tindih lahan yang menimbulkan ketidakpastian hukum
2.	Ketidaksinkronan kebijakan sektoral antara KLHK,Kemenhut (sebelum tahun 2014) ATR/BPN dan Kementarian Transmigrasi	Memperkuat koordinasi dan sinergi antar Kementerian /Lembaga (Kemenhut,KementeriN ATR/BPN dan Kementerian Transmigrasi) serta pemerintah daerah dalam penataan batas kawasan hutan dan kawasan transmigrasi
3.	Lemahnya integrasi data spasial dan belum optimalnya implementasi kebijakan satu peta (*One Map Policy*)	Meningkatkan akurasi,kelengkapan dan kemutakhiran datas spasial serta administrasi pertanahan dan kawasan hutan diwilayah batubi, bunguran batubi kabupaten natuna

Sumber: Hasil Analisis, 2025

Permasalahan utama yang dihadapi dikawasan transmigrasi Batubi, Kecamatan Bunguran Batubi, Kabupaten Natuna adalah terjadinya tumpang tindih lahan antara kawasan hutan dengan kawasan permukiman transmigrasi. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum lahan, menghambat pemberian hak milik (sertifikat) kepada transmigran serta berdampak pada keberlanjutan sosial dan ekonomi masyarakat. Tumpang tindih lahan transmigrasi disebabkan adanya perbedaan penetapan batas dan fungsi kawasan antara peta kehutanan (TGHK/RTRWP) dengan peta kawasan transmigrasi, yang menyebabkan ketidaksinkronan tata ruang dan status kawasan, maka diperlukan koordinasi yang kuat antar instansi yang belum optimal dengan Kementerian Kehutanan, Kementerin ATR/BPN dan Transmigrasi dalam penerapan Kebijakan Satu Peta (One Map Policy).

Koordinasi antar Instansi yang optimal dapat memperkuat sinergi dan koordinasi lintas Kementerian/Lembaga (Kehutanan, ATR/BPN, BIG dan Transmigrasi) serta pemerintah daerah dalam penataan batas dan fungsi kawasan yang mewujudkan integrasi data dan informasi geospasial yang konsisten dan legal sebagai dasar pengambil keputusan bersama, sehingga meningkatkan efektivitas, implementasi kebijakan satu peta untuk mengatasi perbedaan data spasial dan pemanfaatan lahan untuk mendorong mekanisme koordinasi dan

berbagi data spasial antar instansi yang dapat menjamin keselarasan kebijakan sektoral dalam perencanan dan pemanfaatan ruang di Batubi.

Arah Kebijakan penyelesaian tumpang tindih lahan di Batubi difokuskan mewujudkan sinkronisasi tata batas kawasan antara sektor kehutanan dan transmigrasi untuk memperkuat koordinasi kelembagaan lintas sektor dalam penerapan kebijakan satu peta untuk mengintegrasikan data spasial dan administrasi pertahanan sebagai acuan tunggal dalam pengambilan keputusan dalam menjamin kepastian hukum dan hak atas tanah bagi transmigran serta mendorong pembangunan kawasan transmigrasi yang berkelanjutan dan berkeadilan. Strategi kebijakan dengan melakukan strategi sinkronisasi tata ruang dan kawasan dengan melakukan review dan harmonisasi peta kehutanan (TGHK/RTRWP) dengan peta kawasan transmigrasi dan menyusun rekomendasi perubahan fungsi hutan kawasan hutan (HP menjadi HPK atau APL) sesuai hasil verifikasi teknis dan sosial sehingga dapat menetapkan rencana tindak penyelesaian batas kawasan melalui keputusan bersama antar instansi

Kriteria Kebijakan

Kriteria kebijakan adalah tolak ukur untuk menilai apakah suatu kebijakan penyelesaian tumpang tindih lahan antar kawasan hutan dan lahan transmigrasi telah memenuhi aspek hukum, sosial, teknis, ekonomi dan keberlanjutan. Kriteria ini digunakan untuk menentukan arah kebijakan yang adil, efektif dan selaras dengan tata ruang atau prinsip penilaian yang digunakan pemerintah untuk menentukan apakah suatu kejadian kebijakan penyelesaian tumpang tindih lahan sudah tepat, adil, efektif dan berkelanjutan.

Penentuan kriteria kebijakan yang tepat akan mampu menciptakan alternatif kebijakan yang tepat pula untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Perumusan alternatif kebijakan tumpang tindih lahan permukiman transmigrasi di lokasi Batubi SP.1, SP.2, SP.3 dengan Kawasan Hutan-HPK, di Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau, Bardach (2012) mengemukakan ada 4 (empat) pertimbangan dalam menentukan kriteria kebijakan, yaitu "Technical Feasibility (Kelayakan Teknis), Economic and Financial Possibility (Kemungkinan Ekonomi dan Finansial), Political Viability (Kehidupan Politik) dan Administrative Operability (Pengoprasian Administrasi)". Selanjutnya kriteria kebijakan dioperasionalisasaikan lebih detail untuk mengatasi permasalahan lahan transmigrasi diLokasi Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3, Kecamatan Bunguran Batubi, Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau.

Operasionalisasi kriteria dalam penyelesaian permasalahan lahan transmigrasi terdiri dari empat aspek utama, yaitu kelayakan teknis, ekonomi/finansial, kehidupan politik, dan pengoperasian administrasi. Aspek teknis mencakup kesesuaian lahan, status penguasaan dan kawasan, penataan batas, infrastruktur, daya dukung lingkungan, legalitas, kondisi sosial ekonomi, serta mitigasi risiko tumpang tindih. Aspek ekonomi/finansial meliputi kelayakan komoditas, investasi, akses modal, infrastruktur ekonomi, produktivitas, kepastian legalitas lahan, kelembagaan ekonomi, risiko ekonomi, dampak terhadap ekonomi daerah, dan keberlanjutan jangka panjang. Sementara itu, aspek kehidupan politik menekankan kepastian hukum, komitmen dan partisipasi politik, tata kelola yang transparan, koordinasi pusat–daerah, serta legitimasi dan kepercayaan masyarakat. Adapun aspek administrasi mencakup penataan dan legalitas lahan, pengukuran dan pemetaan, perizinan dan penetapan hak atas tanah, koordinasi kelembagaan, pengawasan dan pelaporan, pembinaan masyarakat, serta penanganan sengketa dan tumpang tindih lahan.

Aspek dan Kriteria Kelayakan Teknis harus dapat menilai apakah benar-benar layak untuk pemukiman dan usaha tani transmigrasi dengan kesesuaian lahan, terutama paling krusial bagi Batubi yang memiliki sejarah tumpang tindih dengan kawasan hutan HPK/HL dalam proses pemasangan batok yang pada akhirnya menjadi faktor penentu legalitas lahan, tidak hanya dianggap layak tapi dapat mendukung keberlanjutan permukiman dengan menilai apakah pembangunan transmigrasi tidak menyebabkan dampak negatif dari sisi konservasi daerah resapan, batas kawasan lindung ataupun analisis risiko kebakaran hutan (karhutla). Untuk aspek paling menentukan adalah penerbitan SHM dan penyelesaian konflik lahan dengan legalitas dan administrasi mulai dari SK Penetapan Lokasi Transmigrasi (SP.1-SP.3) valid dan tidak bertentangan dengan Perda RTRW Natuna, adanya pelepasan kawasan dari HPK dengan SK Menteri KLHK, sinkronisasai peta antara kementerian/lembaga (Kehutanan, ATR/BPN, Transmigrasi, Pemda) serta sebagai dasar penerbitan sertifikat.

Aspek dan Kriteria Ekonomi/Finansial untuk penyelesaian permasalahan lahan transmigrasi di Batubi, Kabupaten Natuna, pada kelayakan ekonomi ini dapat menilai apakah komoditas yang dikembangkan mampu memberikan keuntungan jangka pendek dan jangka panjang, termasuk untuk menentukan apakah pengembangan lahan layak secara finansial, sehingga diperlukan permodalan, pembiayaan untuk mempermudah transmigran di Batubi bisa mengembangkan usahanya. Diperlukan juga infrastruktur yang baik untuk memperkecil biaya logistik dan meningkatkan produk transmigran secara efektif-efisien untuk biaya produksi, akses pasar, fasilitas pasca panen serta akses kepelabuhan. Hal ini memerlukan kepastian legalitas lahan (land tenure security) dengan status kawasan jelas tidak termasuk dalam HPK, sehingga pengembangan lahan transmigrasi memberi dampak bagi daerah Batubi, Kabupaten Natuna.

Aspek dan Kriteria Kehidupan Politik dalam penyelesaian lahan transmigrasi Batubi, Kabupaten Natuna diperlukan kejelasan regulasi dan kekuatan hukum dalam penyelesaian lahan, sehingga perlu penyelesaian lahan yang efektif dengan dukungan komitmen politik dengan political will untuk percepatan legalisasi lahan transmigrasi dengan memprioritaskan penyelesaian Batubi dalam agenda pembangunan daerah. Stabilitas politik dan kondisi sosial lokal mempengaruhi kelancaran verifikasi, penataan batas dan penyelesaian konflik lahan yang tumpang tindih kawasan hutan-HPK dengan melibatkan pemangku kepentingan (political participation) dengan kehidupan politik yang membutuhkan tata kelola yang bersih melalui transparansi data spasial, publikasi hasil verifikasi dan penataan batas kepada masyarakat serta tidak adanya penyalahgunaan kepentingan politik dalam penetapan status lahan transmigrasi di Batubi, Kabupaten Natuna.

Aspek dan Kriteria Pengoperasian Administrasi untuk penyelesaian lahan transmigrasi di Batubi, Kabupaten Natuna dengan memastikan bahwa seluruh proses pengelolaan lahan memiliki dasar administrasi yang sah, melalui inventarisasi dokumen legal, verifikasi batas lahan, menyusun daftar nominatif transmigran yang berhak menerima lahan transmigrasi, pengumpulan dokumen dasar (KTP, KK, Surat Penempatan, BA Penegasan Batas) dan penyesuaian data dengan BPN, Dinas Transmigrasi, Kehutanan. Selain itu diperlukan administrasi pengukuran dan pemetaan untuk mendukung kepastian luas dan letak dan adminstrasi perijinan dan penetapan hak atas tanah untuk memberikan kepastian SHM secara sah kepada transmigran di Batubi, Kabupaten Natuna.

Kementerian Transmigrasi mencatat terdapat 85 lokasi transmigrasi di Indonesia yang tumpang tindih dengan kawasan hutan, salah satunya adalah lokasi Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3, Kecamatan Bunguran Batubi, Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau. Permasalahan tumpang tindih lahan kawasan kehutanan dengan hutan produksi yang dikonversi pada lahan permukiman transmigrasi di Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3 di Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau. Pelepasan kawasan hutan oleh Kementerian LHK telah melepaskan kawasan HPK Batubi 1.461 Hektar dan masalah tumpang tindih lahan menjadi kendala utama dalam program sertifikasi tanah bagi warga transmigran. Sebagai negara agraris tanah memiliki peran yang penting dalam kehidupan bangsa Indonesia dan menjadi pilar utama kehidupan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan hidup (Sumardjono,2008).

Penyelesaian konflik lahan ini tidak bisa dilakukan secara sepihak, perlu Kementerian Transmigrasi melakukan koordinasi dengan Kementerian Kehutanan serta Kementerian ATR/BPN untuk mempercepat legalisasi lahan yang telah lama dihuni oleh para transmigran. Penyelesaian masalah tumpang tindih lahan bukan sekedar soal administrasi pertanahan, tapi juga soal keadilan sosial dan kemanusian. Transmigran yang sudah hidup puluhan tahun diwilayah tersebut harus dijamin sebagai hak normatif transmigran. Pemerintah harus memperhatikan setiap proses penyelesaian berjalan dengan berbasis data otentik dengan digitalisasi arsip dan sinkronisasi data lintas kementerian harus dilakukan agar tidak muncul persoalan baru dikemudian hari dan menjadi tanggung jawab Kementerian Transmigrasi untuk menjamin lahan puluhan tahun memiliki sertifikat hak milik (SHM).

Dalam memprioritaskan kebijakan yang sudah dirumuskan sebelumnya, akan dilakukan penilaian skoring 1-5 oleh *keyperson* dilingkungan Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pengembangan Kawasan Transmigrasi, Kementerian Transmigrasi berdasarkan pertimbangan efektifitas, efisiensi dan dampak jangka panjang (Dunn,1999). Kebijakan yang menghasilkan skor tertinggi akan menjadi prioritas dalam menentukan program dan kegiatan mendukung melalui pendekatan logic model (Knowton, Lisa Wyatt & Cyntia C.Philips 2013) untuk merancang hubungan sebab akibat antara kebijakan.

Berdasarkan analisis skoring ada penilaian skoring pada key person 1-5 orang dilingkungan Kementerian Transmigrasi adalah kebijakan skor tertinggi. Penguatan Koordinasi dan Mekanisme Satu Peta (One Map Policy) menempati peringkat tertinggi karena memberikan fondasi sistemik bagi seluruh kebijakan lain, dengan memastikan sinkronisasi peta dasar, konsistensi RTRW dan kepastian hukum pemanfaatan ruang. Integrasi TORA menjadikan kebijakan berdampak sosial-ekonomi paling besar dengan kemampuan menurunkan konflik tenurial dan meningkatkan pemerataan akses lahan.

Perhutanan sosial efisiensi dan berorientasi masyarakat, dengan hasil nyata ditingkat tapak serta perubahan peruntukkan/pelepasan kawasan hutan (TGHK-RTRW) tetap penting sebagai dasar legal, namun memerlukan dukungan kebijakan satu peta agar implementasinya tidak menimbulkan konflik baru. Analisis ini menggabungkan tiga aspek kebijakan antara lain efektifitas, efisiensi dan dampak panjang.

Penataan akses melalui skema perhutanan sosial untuk memberikan hak kelola kepada masyarakat setempat (HKm, Htan Desa, HTR, Kemitraan Kehutanan, Hutan Adat), yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan melalui pemanfaatan hutan secara lestari, yang berkaitan dengan bersumber dari kawasan hutan tetap (tidak dilepaskan), berbeda dengan TORA yang biasanya dari kawasan yang dilepaskan, membutuhkan

sinkronisasi data spasial dan batas kawasan melalui mekanisme satu peta, agar ijin dan batas kelola tidak tumpang tindih sehingga dapat meningkatkan efektifitas kebijakan TORA dengan memberi alternatif bagi masyarakat yang berada didalam kawasan hutan. Integrasi program reforma agraria dikawasan hutan (TORA) yang bermakna redistribusi tanah kepada masyarakat yang selama ini berada atau beraktivitas didalam kawasan hutan (hasil pelepasan kawasan hutan) dengan tujuan mewujudkan pemerataan kepemilikan tanah, keadilan agraria dan kepastian hukum, yang berkaitan bergantung pada hasil penetapan perubahan peruntukkan/pelepasan kawasan hutan (TGHK-RTRW), sehingga didukung oleh satu peta agar lokasi transmigrasi jelas batasannya. TORA terverifikasi dan tidak tumpang tindih dengan ijin lain sehingga dapat bersinergi dengan perhutanan sosial, karena keduanya memberikan akses legal kepada masyarakat terhadap tanah/hutan.

Keterkaitan antara analysis Metode Bardach dengan Metode Dunn merupakan penyelesaian tumpang tindih lahan transmigrasi di Batubi, Kabupaten Natuna dapat dipahami sebagai hubungan komplementer antara kerangka pemecahan masalah kebijakan (problem-solving) dan kerangka analisis kebijakan sistematis. Keduanya metode tersebut baik Bardach dan Dunn tidak saling menggantikan, tetapi saling menguatkan dalam proses perumusan rekomendasi kebijakan yang aplikatif dan dapat dipertanggungjawabkan secara perencanaan nasional (RPJMN), sebagai berikut:

Tabel 7. Posisi Metodologis Bardach vs Dunn

Aspek	Metode Bardach	Metode Dunn
Orientasi	Praktis-Strategis (*Problem Solving*)	Analitis-normatif (*Policy Analysis*)
Fokus	Merumuskan dan membandingkan alternatif kebijakan	Mendiagnosis masalah dan menilai kebijakan
Output Utama	Rekomendasi Kebijakan yang *feasible*	Penilaian berbasis kriteria kebijakan
Cocok untuk	Policy Brief Ujikom, Keputusan Eksekutif	Kajian kebijakan,naskah akademik

Sumber: Hasil Analisis, 2025

Ouput Bardach merupakan rekomendasi operasional dan tahapan implementasi, sedangkan analisis menggunakan kerangka Dunn untuk memastikan masalah tumpang tindih lahan transmigrasi di Batubi terdefenisi secara tepat dan berbasis bukti. Selanjutnya, metode Bardach digunakan untuk menyusun dan memilih alternatif kebijakan yang paling feasible, selaras dengan RPJMN, One Map Policy dan agenda Reformas Agraria

Dalam menganislis tumpang tindih lahan transmigrasi di Bunguran Batubi, Kabupaten Natuna, menggunakan dua pendekatan yang saling melengkapi. Metode Dunn digunakan untuk menstrukturkan masalah kebijakan, mulai dari identifikasi akar persoalan, ketidaksinkronan tata ruang, kawasan hutan dan lahan transmigrasi, hingga penetapan kriteria kebijakan seperti kepastian hukum, keadilan dan kesesuaian dengan RPJMN.

Selanjutnya, metode Bardach digunakan untuk merumuskan dan membandingkan alternatif kebijakan berdasarkan kriteria tersebut, misalnya melalui pelepasan HPK parsial, integrasi TORA dan penataan ulang RTRW. Dari proses ini dipilih alternatif yang paling feasible secara hukum, kelembagaan dan politik. Dengan demikian, metode Dunn berperan memastikan masalah terdefinisi secara tepat, sementara metode Bardach mengarahkan pada rekomendasi kebijakan yang implementatif dan dapat ditindaklanjuti.

Pencermatan Pemanfaatan Areal Pengelolaan Transmigrasi SP.1-SP.3 Batubi

Pencermatan pemanfaatan areal pengelolaan transmigrasi sering menjadi langkah kunci dalam tata kelola kawasan transmigrasi, terutama pada wilayah yang memiliki potensi tumpang tindih fungsi kawasan seperti di Batubi-Natuna. Pencermatan pemanfaatan areal transmigrasi adalah proses evaluasi sistematis untuk memastikan bahwa lahan yang telah dialokasikan, baik untuk permukiman, lahan usaha, fasilitas umum, fasilitas sosial maupun pengembangan ekonomi di manfaatkan sesuai dengan peruntukkanya, ketentuan tata ruang dan kapasitas daya dukung ekologis.

Pencermatan dilakukan untuk menjamin kesesuaian penggunaan lahan dengan rencana pengembangan transmigrasi, menghindari konflik pemanfaatan ruang seperti tumpang tindih dengan kawasan hutan, HPT/HPK, konsesi dan klaim masyarakat, menilai produktivitas pemanfaatan lahan usaha transmigran, menyusun rekomendasi penataan ulang pemanfaatan ruang secara berkelanjutan dan mendukung proses legalisasi, sertifikasi dan penyelesaian status penguasaan tanah.

Program transmigrasi merupakan instrumen pemerataan pembangunan dengan menyediakan permukiman lahan usaha dan fasilitas sosial ekonomi bagi transmigran. Pencermatan pemanfaatan areal menjadi penting dalam mengukur keberlanjutan pemanfaatan ruang. Adapun tujuan pencermatan untuk mengetahui tingkat pemanfaatan lahan transmigrasi, mengidentifikasi ketidaksesuaian pemanfaatan ruang, menyusun rekomendasi penataan dan pengembangan serta menjadi kebijakan penyelesaian tumpang tindih kawasan. Pencermatan pemanfaatan areal pengelolaan transmigrasi merupakan kegiatan evaluatif yang bertujuan untuk mengetahui tingkat kesesuaian pemanfaatan ruang pada kawasan transmigrasi. Program transmigrasi SP.1, SP2, SP.3 dibangun untuk mendukung permukiman. Adapun luas lahan eks transmigrasi SKP B Kecamatan Bunguran Batubi dapat dilihat pada tebel dibawah ini

Tabel 8. Data Luas Lahan Eks Transmigrasi SKP B Kecamatan Bunguran Batubi

No	Uraian	Jumlah KK	LP	LU I	LU II	Luas Lahan (ha)
1	SP.1 Batubi Jaya	465	0,50	1.00	2.00	1.627,50
2	SP.2 Desa G Putri	345	0,50	1.00	2.00	1.207,50
3	SP.3 Desa Sedarat Baru	250	0,50	1.00	2.00	875.00
	Jumlah	**1.060**	**530**	**1.060**	**2.120**	**3.710.00**

Sumber: Dinas Nakertrans, Natuna, 2025

Strategi Penyelesaian Tumpang Tindih Lahan Kawasan Hutan-HPK

Berdasarkan pada kronologis penempatan warga transmigran oleh pemerintah pusat pada tahun 1995. Pemenuhan tuntutan warga transmigran dengan cara pelepasan kawasan hutan pada Lahan Usaha II tersebut menjadi salah satu upaya untuk meredam konflik antara warga transmigran dengan pemerintah yang potensinya cukup besar. Pertimbangan lainnya adalah untuk mendukung peningkatan ekonomi masyarakat transmigran melalui optimalisasi lahan disektor pertanian, peternakan dan perikanan. Dalam proses pelepasan kawasan hutan ini, pemerintah Kabupaten Natuna juga sangat berperan aktif dengan cara melakukan koordinasi baik ditingkat daerah maupun ditingkat pusat. Terhadap rencana alokasi kapling tersebut diatas perlu disesuaikan dengan menempatkan kedalam kawasan hutan yang dimohon, sehingga tidak

menimbulkan konflik sosial dikemudian hari, peta sebaran rencana alokasi kapling sebagaimana dalam peta dibawah ini

Kawasan Hutan yang dimohon telah dialokasikan sebagai Lahan Usaha II bagi transmigran SKP B Batubi SP.1 (Desa Batubi Jaya), SP.2 (Desa Gunung Putri) dan SP.3 (Desa Sedarat Baru) sesuai dengan Keputusan Bupati Natuna Nomor 241 Tahun 2021.Terhadap rencana kapling LU II yang berada didalam HPK, akan tetapi tidak didalam lokasi yang dimohon dan didalam jalur sepadan sungai, jalan nasional dan areal persetujuan penggunaan kawasan hutan perlu disesuaikan dengan menempatkan rencana kapling kedalam kawasan hutan yang direkomendasi, sehingga tidak menimbulkan konflik sosial dikemudian hari. Berdasarkan hasil rekomendasi permohonan pelepasan kawasan hutan 1.712 ha dipertimbangkan untuk (1) dilepaskan dari kawasan hutan seluas ± 1.461 ha (85 %), karena pemerintah daerah telah memiliki rencana calon kapling LU II (2) tetap dipertahankan sebagai kawasan HPK seluas ± 250 ha (15 %) karena merupakan lahan gambut, hutan rawa sekunder, daerah resapan air, daerah berpasir dan berbatasan langsung dengan kawasan HPK sehingga memudahkan dalam pengelolaanya.

Inventarisasi Tegakan Hutan (Timber Cruising)

Timber Cruising adalah kegiatan inventarisasi tegakan untuk mengetahui jenis kayu, diameter, tinggi, volume, kelas kualitas dan potensi nilai ekonomi. Hasil timber cruising menjadi dasar perhitungan volume yang akan keluar (output produksi). Pelaksanaan kegiatan inventarisasi tegakan kawasan hutan (timber cruising) pada areal pelepasan kawasan hutan seluas ± 1.461 ha berdasarkan Surat Dinas LHK Provinsi Kepuluan Riau Nomor B/522/177/DLHK-05/2024 tanggal 27 Pebruari hal perintah timber cruising. Hasil dari timber cruising digunakan untuk perencanaan tebangan, perhitungan PSDH/DR serta penyusunan rencana kerja tahunan (RKT), pada tahap RKT dilakukan timber cruising rinci dipeta kerja yang akan ditebang serta rencana kerja usaha (RKU) dan ditingkat RKU, timber cruising biasanya dilakukan dalam bentuk inventarisasi potensi hutan secara umum (IPH) untuk mengetahui potensi lokal. Berdasarkan surat tersebut mengenai perihal permohonan persetujuan Pemanfaatan Kayu Kegiatan Non Kehutanan (PKKNK) di Areal Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) untuk Lahan Usaha II Transmigrasi Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3 seluas ± 1.461 ha atas nama Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi dapat diproses lebih lanjut seluas ± 405,35 ha.

Pembayaran PSDH/DR

Provisi Sumber Daya Hutan/Dana Reboisasi merupakan iuran yang wajib dibayar oleh pemegang ijin pemanfaatan hasil hutan kayu atau non kayu sebagai kompensasi atas pemanfaatan sumber daya hutan, sedangkan dana reboisasi merupakan iuran yang wajib dibayar atas pemanfaatan hasil hutan kayu dari hutan alam, digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan diwilayah Batubi tentang PSDH/DR terkait dengan: (1) tumpang tindih lahan transmigrasi dengan kawasan hutan, (2) pengajuan legalitas lahan/SHM,(3) penegasan kawasan hutan yang masih berstatus HPK/HL/HP.

Langkah selanjutnya dari hasil kegiatan tata batas yaitu pembayaran Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)/(DR) oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang diawali dengan kegiatan inventarisasi tegakkan hutan (timber cruising) yang rencananya akan dilaksanakan pada tahun 2024. Adapun peraturan yang dijadikan pedoman dalam kegiatan pembayaran PSDH/DR yaitu Peraturan Menteri Lingkungan Hidup

dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta pemanfaatan hutan dihutan lindung dan hutan produksi. Segala biaya yang ditimbulkan akibat kegiatan PSDH/DR ditanggung oleh pemohon dalam hal ini Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Untuk pelaksanaan penyelesian sertifikasi lahan usaha hak milik transmigran WPP XIX,SKP B pada SP.1,SP.2 dan SP.3 eks transmigrasi Batubi, Kabupaten Natuna oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Natuna yang pengukurannya dimulai pada tahun November 2017, mengingat lokasi tersebut sudah menjadi desa defenitif dan pelepasan pembinaanya tahun 1999 oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, maka perlu pertimbangan dan rekomendasi pelepasan kawasan sesuai Peta Deliniasi SKP B pada SP.1,SP2 dan SP.3 yang masuk dalam Kawasan Hutan Produksi Konversi (HPK).

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan memberikan persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi untuk Lahan Usaha II Transmigran Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3 atas nama Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi di Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau seluas ± 1.461 Ha, sedangkan Kementerian Transmigrasi dan memiliki kewajiban yang harus dilakukan dengan menyelesaikan tata batas kawasan hutan yang dilepaskan dalam jangka waktu paling lama satu tahun sejak diterbitkannya keputusan persetujuan pelepasan kawasan hutan dan dapat diperpanjang paling lama satu tahun. Kewajiban Pembayaran PSDH/DR oleh Kementerian Transmigrasi dengan luasan yang harus dibayararkan 405,35 ha dengan jumlah pohon 78,392 yang bervolume total kayu bebas cabang 13.081.20 m^3, sehingga harus ada kewajiban pembayaran PSDH: Rp 541.969.302 dan DR sebesar Rp.2.272.502.199. Total yang harus dibayarkan oleh Kementerian Transmigrasi sebesar Rp.2.814.471.501

Pemasangan/Penataan Batas Blok Tebangan

Tim Direktorat Perencanaan Perwujudan Kawasan Transmigrasi (P2KT), Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pengembangan Kawasan Transmigrasi (Ditjen PPKTrans), Kementerian Transmigrasi telah melakukan pemasangan/penataan batas blok penyelesaian konflik kawasan non kehutanan (PKKNK) pada areal Pelepasan Kawasan Hutan untuk Lahan Usaha II Transmigrasi Batubi pada areal yang berlokasi di Desa Batubi, Desa Gunung Putri dan Desa Sedarat Baru, Kecamatan Bunguran Batubi, Kabupaten Natuna Provinsi Kepuluan Riau yang telah dilaksanakan pada tanggal 2-8 Desember 2025, dengan hasil pelaksanaan pemasangan/penataan batas blok tebangan PKKNK pada areal pelepasan kawasan HPK untuk Lahan Usaha II Transmigrasi Batubi, yaitu:

a. Pemasangan/Penataan Batas Blok Tebangan PKKNK Pada Areal Pelepasan Kawasan HPK Lahan Usaha II Transmigrasi Batubi pada areal berlokasi di Desa Batubi, Desa Gunung Putri dan Desa Sedarat Baru, Kecamatan Bunguran Batubi, Kabupaten Natuna Provinsi Kepuluan Riau, dilaksanakan pada Areal Pelepasan Kawasan Hutan atas nama Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
b. Berdasarkan hasil Pemasangan/Penataan Batas Blok Tebangan PKKNK pada Areal Pelepasan Kawasan Hutan HPK untuk Lahan Usaha II Transmigrasi Batubi pada areal yang berlokasi di Desa Batubi, Desa Gunung Putri dan Desa Sedarat Baru, Kecamatan Bunguran Batubi, Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau

Setelah pemasangan batas blok tebangan di Batubi Natuna, maka perlu dilakukan langkah-langkah tahapan berikut untuk mempercepat proses penerbitan SHM, dengan melakukan

1. Verifikasi Lapangan: Setelah pemasangan atau penataan batas blok tebangan, dilakukan verifikasi lapangan oleh tim teknis untuk memastikan seluruh pal batas terpasang sesuai koordinat dan tidak memasuki kawasan lindung, sempadan sungai atau areal bermasalah. Verifikasi ini juga mencakup pengecekan ulang jarak antar titik batas, foto dokumentasi dan pencocokan dengan peta rencana kerja tahunan
2. Pemetaan Akhir Blok: Tahap ini meliputi pemetaan ulang batas blok menggunakan perangkat GIS. Hasil pemetaan berupa shapefile dan peta blok dengan skala teknis 1:5.000-1:10.000. Pemetaan akhir menjadi dasar penetapan luas resmi blok tebangan
3. Penyusunan Laporan Penataan Batas: Laporan pentaan batas blok memuat foto pal batas, koordinat lengkap, kronologi pemasangan, metode survei, serta hasil verifikasi. Laporan menjadi lampiran administrasi untuk persetujuan kegiatan tebangan
4. Inventarisasi Tegakan Pohon (ITP): Inventarisasi dilakukan setelah batas blok dinyatakan sah. Kegiatan meliputi pengukuran diameter, tinggi dan jenis pohon dalam jalur ukur. Pohon yang layak ditebang diberi tanda (marking) dan data volume dihitung sebagai dasar rencana produksi
5. Penyusuna Rencana Operasi Penebangan: Dokumen ini berisi rencana teknis meliputi jalur rebah, jalur sarad, lokasi TPK, rencana penanggulangan dampak lingkungan serta langkah pengamanan kawasan sekitar. Rencana operasi memastikan kegitan tebangan mengikuti prinsip RIL (Reduced Impact Logging)
6. Pelaksanaan Penebangan: Kegiatan penebangan meliputi felling, limbing, bucking, penyaradan hingga pengangkutan ke TPK. Seluruh aktivitas wajib mengikuti kaidah keselamatan kerja, perlindungan lingkungan dan ketentuan teknis PBPH
7. Pengawasan dan Dokumentasi: Pengawasan dilakukan oleh tim internal dan pihak pemerintah sesuai ketentuan. Aspek yang diawasi meliputi kepatuhan terhadap batas blok, jumlah pohon yang ditebang, kerusakan tegakan tinggal serta dokumentasi foto dan laporan harian
8. Rehabilitasi dan Penutupan Blok: Setelah penebangan selesai, dilakukan pembersihan jalur, pemulihan area terdegradasi, penanaman pada wilayah wajib tanam, serta penyusunan laporan evlauasi kegiatan. Tahap ini memastikan blok kembali stabil secara ekologis

Proses SK Pelepasan Kawasan Hutan - APL sebagai dasar penerbitan SHM

Proses lengkap terbitnya SK Pelepasan Kawasan Hutan menjadi APL sebagai dasar penerbitan SHM untuk wilayah Batubi, Kabupaten Natuna. Hal ini sesuai alur regulasi nasional (UU Kehutanan, PP23/2021, Permen LHK 7/2021 jo.8/2021, Permen ATR/BPN tentang pendaftaran tanah). Sebelum proses pelepasan, wilayah Batubi harus dipastikan berada dalam salah satu fungsi kawasan hutan yaitu Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) yang boleh dilepaskan menjadi APL atau jika wilayah masih berada dalam HPT, HP, HL atau konservasi, maka tidak dapat langsung dilepas, sehingga diperlukan peta penunjukkan dan penetapan kawasan hutan (SK Penunjukkan/SK Penetapan, Kementerian Kehutanan).

Permohonan pelepasan kawasan hutan oleh Pemda atau K/L terkait, instansi pemohon bisa dari Kementerian Transmigrasi (Ditjen PPKTrans) untuk permasalahan lahan di Batubi

(SP.1-SP.3) dengan mengajukan dokumen ke Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan (PTKL)-KLHK, dengan melampirkam peta batas areal usulan pelepasan (skala 1:25.000/1:50.000), rencana peruntukkan ruang daerah (RDTR/RTRW Kab/RTRW Prov). Data penguasaan dan kondisi sosial (termasuk permukiman transmigrasi), peta indikatif HPK dan kesesuaian lahan dan justifikasi kepentingan pembangunan untuk transmigrasi Batubi.

Dalam penyelesaian masalah tumpang tindih lahan permukiman transmigrasi memiliki dampak sangat diharapakan oleh warga transmigrasi yang telah puluhan tahun tidak dapat memiliki sertifikat hak milik sebagai bentuk normatif transmigran yang harus diperoleh. Adapun dampak yang diharapkan oleh transmigran adalah kepastian hukum bagi transmigran di Batubi SP.1, SP.2, SP.3, penurunan konflik agraria antar instansi dan melakukan optimalisasi penggunaan ruang untuk pembangunan kawasan perdesaan serta membuat model penyelesaian tumpang tindih lahan yang dapat direplikasi dilokasi transmigrasi di Natuna dan daerah kepuluan lainnya.

Masalah lahan transmigrasi di Batubi, Kabupaten Natuna memang kompleks dan berlarut-larut karena menyangkut tumpang tindih antara kawasan transmigrasi, kehutanan dan tata ruang daerah. Agar persoalan ini bisa benar-benar diselesaikan, perlu langkah terpadu lintas sektor dan politik kebijakan yang kuat, sehingga diperlukan langkah-langkah strategis.

Proses Pelepasan Kawasan HPK pada Lahan Usaha II Transmigran sudah melalui proses yang dimulai 18 Desember 2017 dengan Surat Bupati Natuna Nomor 590/DTK/XII/381 Perihal Permohonan Pelepasan Kawasan Hutan Lokasi Transmigrasi Natuna WPP XIX SKP B, Batubi SP-1 dan SP-3, lalu pada tanggal 29 Mei 2019 Surat Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 683/PKT.01.01/V/2019.

Perihal Permohonan Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) seluas 1.712 ha untuk lahan usaha II transmigran lokasi Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3 Kecamatan Bunguran Barat, Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau, lanjut pada tanggal 7 Juli 2020 Surat Keputusan Nomor SK.4279/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/7/2020 tentang SK Tim Terpadu, tanggal 13-21 Agustus 2021

Pada tahun 2024 dilaksanakan kegiatan Tim Terpadu menghasilkan laporan Cruising seluas 405,35 ha, ditangal 8 Juli 2022 Surat Keputusan Menteri KLHK Nomor 709/MENLHK/SETJEN/PLA.2/7/2022 Tentang Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi untuk lahan usaha transmigran Batubi SP.1, SP.2, SP.3 atas nama Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi di Kabupaten Natuna, Provinsi Kepuluan Riau seluas ± 1.461 ha,

SK Pelepasan Kawasan Hutan menjadi APL sebagai dasar penerbitan SHM di Batubi, Kabupaten Natuna merupakan proses hukum administratif ketika sebagian kawasan hutan diubah statusnya menjadi APL (Areal Penggunaan Lain). Di Batubi, Kabupaten Natuna, proses ini menjadi dasar legal utama untuk penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) bagi warga transmigran. Fungsi SK Pelepasan sebagai dasar SHM menjadi syarat utama BPN melakukan pengukuran, pendaftran tanah dan penerbitan SHM.

Tanpa SK tanah tidak dapat disertifkatkan karena masih berstatus kawasan hutan, dilanjutkan pada tahapan pelepasan kawasan hutan menjadi APL dengan melakukan identifikasi dan pengusulan oleh pemerintah daerah, verifikasi teknis oleh KLH/BPLH, penetapan areal yang dilepaskan, penyusunan draft SK, penetapan resmi oleh Menteri Kehutanan, kemudian proses setelah SK untuk Penerbitan SHM maka BPN melakukan

integrasi peta, validasi bidang, pengukuran, penerbitan surat ukur dan akhirnya menerbitkan SHM kepada masyarakat transmigran. Hal ini memberikan manfaat bagi Batubi, Kabupaten Natuna dengan adanya SK Pelepasan membantu menyelesaikan tumpang tindih lahan transmigrasi, memberikan kepastian hukum lahan, mendukung program PTSL serta mempercepat pembangunan daerah.

KESIMPULAN

Permasalahan tumpang tindih lahan transmigrasi di Batubi, Kabupaten Natuna, disebabkan oleh ketidaksinkronan kebijakan lintas sektor antara kehutanan, pertanahan, dan transmigrasi, terutama karena penetapan kawasan hutan (HPK) yang tidak terintegrasi dengan RTRW daerah serta lemahnya kepastian hukum penguasaan lahan oleh transmigran. Kondisi ini diperparah oleh belum optimalnya implementasi kebijakan satu peta, perbedaan data antar lembaga, serta fragmentasi kewenangan yang menghambat koordinasi penyelesaian masalah. Akibatnya, proses legalisasi aset berjalan lambat, produktivitas ekonomi masyarakat transmigran menurun, dan potensi konflik tenurial meningkat, sehingga menghambat pembangunan wilayah perbatasan. Oleh karena itu, penyelesaiannya memerlukan pendekatan kebijakan terpadu berbasis kepastian hukum dan tata kelola kolaboratif untuk mendukung pembangunan wilayah perbatasan yang berkelanjutan dan berkeadilan.

REFERENCES

Hutan, T. T. P. K. (n.d.). *Laporan Penelitian Tim Terpadu Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi (HPK) Atas Nama Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Untuk Lahan Usaha II Transmigran Lokasi Batubi SP.1, SP.2, SP.3 Di Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau*. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017 tentang Redistribusi Tanah, (2017).

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.452/Menlhk/Setjen/PLA.0/6/2016 tentang Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan pada Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Hutan, serta Penggunaan Kawasan Hutan, (2021).

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukkan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, (2021).

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2022 tentang Tanah Objek Reforma Agraria Kawasan Hutan (TORA), (2022).

Peraturan Menteri Transmigrasi Nomor 8 Tahun 2025 tentang Transformasi Transmigrasi, (2025).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, (1999).

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (2007).

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, (2009).

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang

Penyelenggaraan Penataan Ruang, (2010).
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (2013).
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (2014).
Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta (One Map Policy), (2016).
Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan, (2017).
Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2020 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, (2020).
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (2020).
Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, (2021).
Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah, (2021).
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 23 Tahun 2019 tentang Tata Cara Konsolidasi Tanah Dalam Pelaksanaan Transmigrasi, (2019).
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2021 tentang Tata Cara Perencanaan Kawasan Transmigrasi, (2021).
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 195 Tahun 2023 tentang Strategi Percepatan Penyelesaian Permasalahan Pertanahan Transmigrasi, (2023).
Keputusan Bupati Natuna Nomor 173 Tahun 2017 tentang Penetapan Nama Transmigran Pengganti Untuk Penyelesaian Sertifikasi Lahan Hak Milik Transmigran SKP.B Eks Transmigrasi Batubi SP.1, SP.2 dan SP.3, Kecamatan Bunguran Batubi Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau, (2017).
Keputusan Bupati Natuna Nomor 241 Tahun 2021 tentang Status Kepemilikan Lahan Usaha II Atas Nama Transmigran Asli, Ahli Waris dan Pengganti Hak Atas Tanah Transmigran yang Tinggal Menetap Di Lokasi Eks Permukiman Transmigrasi Untuk Penyelesaian Sertifikasi Lahan Usaha II SKP.B Batubi Kecamatan Bunguran Batubi Kabupaten Natuna, (2021).
Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Natuna Tahun 2011–2031.
Rahardjo, S. (2009). *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*. Kompas.
Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 1 Tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Kepulauan Riau Tahun 2017–2037.
Peraturan Gubernur Riau Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Kesatuan Pengelolaan Hutan pada Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau.
Transmigrasi, D. J. P. dan P. K. (2023). *Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Penyelesaian Legalitas Tanah Untuk Pembangunan dan Pengembangan Kawasan Transmigrasi*. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.
Transmigrasi, D. J. P. K. dan P. P. (n.d.). *Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Transmigrasi*. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.