

Penyunting:

Gamma Galudra, Gamal Pasya, Martua Sirait, Chip Fay



Rapid Land Tenure Assessment (RaTA)

Panduan Ringkas Bagi Praktisi

Edisi I

World Agroforestry Centre

Penyunting:

Gamma Galudra, Gamal Pasya, Martua Sirait, Chip Fay

**Rapid Land Tenure Assessment
(RaTA)
Panduan Ringkas Bagi Praktisi**

World Agroforestry Center - Asia Tenggara

Desember 2006

Rapid Land Tenure Assessment (RaTA): Panduan Ringkas Bagi Praktisi

@ 2006 World Agroforestry Centre
ISBN: 979-3198-32-X

World Agroforestry Centre
Southeast Asia Regional Program
Jl. Cifor, Situ Gede, Sidang Barang, Bogor 16680
PO Box 161, Bogor 16001, Indonesia
Tel: +62 251 625415, 625417
Fax: +62 251 625416
Email: icraf-indonesia@cgiar.org
www.worldagroforestrycentre.org/sea

Foto depan:

*Salah satu Tapal Batas di Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman,
Gunung Betung, Lampung oleh: Gamal Pasya, 2004*

Disain/tata letak:
Widodo Prayitno

Daftar Istilah

BATB	: Berita Acara Tata Batas
Bakosurtanal	: Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BRN	: Badan Rekonstruksi Nasional
CBFM	: Community Based Forest Management
ECPF	: Environmental Conflict Resolution in Protection Forest
FAO	: Food Agricultural Organization
FGD	: Focus Group Discussion
FKMHJBB	: Forum Komunikasi Masyarakat Halimun Jawa Barat - Banten
GIS	: <i>Global Information System</i> (Sistem Informasi Global)
GPS	: <i>Global Positioning System</i>
GNRHL	: Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan
HGU	: Hak Guna Usaha
HK	: Hutan Konservasi
HKm	: Hutan Kemasyarakatan
HL	: Hutan Lindung
HP	: Hutan Produksi Tetap
HPH	: Hak Pengusahaan Hutan
HPK	: Hutan Produksi Dapat Dikonversi
HPT	: Hutan Produksi Terbatas
HTI	: Hutan Tanaman Industri
IPHHK	: Ijin Pemungutan Hasil Hutan Kayu
IUB	: Ijin Usaha Perkebunan
IUPHH-HA	: Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam
IUPHH-HT	: Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman

MPTS	: Multi Purpose Tree Species
PBS	: Perkebunan Besar Swasta
PIR	: Perkebunan Inti Rakyat
PTPN	: Perusahaan Terbatas Perkebunan Negara
PTB	: Panitia Tata Batas
RTRWP	: Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi
RTRWK	: Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten
Sistem Penguasaan Tanah	: Seperangkat unsur terdiri atas berbagai subjek (pelaku) dan objek (benda) yang satu sama lain saling berhubungan membentuk dan mempengaruhi berbagai hak-hak kepemilikan, penguasaan dan akses atas tanah dalam satuan bidang tanah/wilayah daratan tertentu.
SPPT	: Surat Penarikan Pajak Tanah
TGHK	: Tata Guna Hutan Kesepakatan
TN	: Taman Nasional
TRI	: Tebu Rakyat Intensifikasi

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih disampaikan kepada:

- RMI (*The Indonesian Institute for Forest and Environment*) atas kerjasama pengumpulan data dan informasi pada studi kasus di Taman Nasional Gunung Halimun – Salak, Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten.
- WATALA atas kerjasama fasilitasi dan kontribusi analisis GIS secara partisipatif di lapang pada kegiatan studi dan pendampingan kasus Pekon Sukapura di kawasan Hutan lindung Register 45B Bukit Rigit, Sumberjaya, Kabupaten Lampung Barat. Ucapan terimakasih juga disampaikan atas kerjasama pendampingan masyarakat di wilayah lainnya yaitu kasus sertifikasi lahan eks kawasan HPK (Hutan Produksi dapat Dikonversi) di Kecamatan Bengkunt, Kabupaten Lampung Barat.
- WWF Lampung atas kerjasama fasilitasi dan pendampingan bagi masyarakat pada kasus sertifikasi lahan eks kawasan HPK (Hutan Produksi dapat Dikonversi) di Kecamatan Bengkunt, Kabupaten Lampung Barat.

KATA PENGANTAR

Sejarah tanah di Indonesia adalah sejarah konflik yang melibatkan individu, masyarakat, korporasi, dan atau Negara/pemerintah. Sejak masa kolonial Belanda, konflik atas tanah sudah mulai terjadi. Di masa kemerdekaan, konflik pertanahan di kawasan perkebunan, pertanian, kawasan pertambangan, dan di kota-kota besar mulai menunjukkan wajahnya. Bahkan, Era Orde Baru boleh dikatakan menjadi lahan subur bagi persemaian konflik atas tanah dan sumberdaya alam.

Di Era Reformasi, konflik pertanahan merebak di hampir seluruh kawasan Nusantara. Sejak kurun waktu pemerintahan Orde Baru hingga tahun 2003, sedikitnya 1.920 kasus konflik atau sengketa atas tanah terjadi di negeri ini. Konflik yang mencakup daratan seluas sekitar 10,5 juta hektar tersebut telah mengakibatkan 600 ribu lebih keluarga menjadi korban. Hingga tahun 2003 tersebut, jumlah konflik sistem penguasaan tanah yang tertinggi terjadi pada tanah-tanah perkebunan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) dan di perkebunan besar swasta (PBS), yaitu mencapai 575 kasus yang mencakup kawasan seluas 330.000 Ha.

Eforia dan kebebasan yang diraih setelah jatuhnya Pemerintahan Soeharto, sedikit banyak mendorong munculnya berbagai konflik tanah di berbagai kawasan di Indonesia ke permukaan, yang sesungguhnya, pada masa orde baru hal itu masih berupa konflik laten. Kendati penyebab konflik sistem penguasaan tanah (*land tenure*) bisa sangat beragam, namun kurang atau tidak adanya kepastian hukum menyangkut akses, hak guna, dan kepastian status tanah menjadi faktor paling dominan. Kenyataan adanya tumpang tindih dan atau kontradiksi perundang-undangan menyangkut tanah dan sumberdaya alam, seperti dalam kasus hak ulayat (dalam UU Pokok Agraria dan UU Pokok Kehutanan), turut membuat konflik menjadi semakin tereskalasi.

Buku "Rapid Land Tenure Assessment (RaTA): Panduan Ringkas Bagi Praktisi" yang Anda baca ini merupakan sebuah upaya untuk membantu meretas jalan bagi penyelesaian berbagai konflik sistem penguasaan tanah yang terjadi di Indonesia. Buku ini diharapkan dapat menjadi panduan untuk memahami konflik sistem penguasaan tanah yang sedang atau sudah terjadi di Indonesia. Faktor penyebab konflik bisa bermacam-macam seperti situasi politik dan struktur kelembagaan, modal tanah dan sosial, kerangka ekonomi (subsisten atau pasar), atau aspek legalitas dan legitimasi; namun RaTA secara lebih mendalam lebih ditujukan untuk memahami konflik sistem penguasaan tanah dari aspek legalitas dan

legitimasi. Dengan membaca buku kecil ini, para praktisi dan pegiat dalam persoalan konflik tanah diharapkan dapat terbantu dalam memperoleh pengetahuan yang memadai tentang anatomi sebuah konflik menyangkut tanah di suatu tempat, sekaligus membuka jalan bagi penyelesaian yang lebih adil dan permanen.

Bagian pertama (Bab I) buku ini memberikan kerangka teoretik tentang sistem penguasaan tanah (*land tenure*) dan konteksnya di Indonesia.

Bab II dan Bab III buku memberi tekanan pada bagaimana RaTA dapat menjadi piranti untuk memahami dan menganalisis konflik yang terjadi. Kedua bab tersebut merupakan bagian-bagian yang memaparkan konsep dan penerapan RaTA sebagai alat bantu di lapangan.

Buku ini juga menyajikan bagaimana penerapan metoda RaTA di lapangan dalam upaya penyelesain berbagai konflik menyangkut sistem penguasaan tanah. Kasus perluasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak yang melibatkan Departemen Kehutanan dan masyarakat, kasus Enclave Pekon Sukapura di Lampung Barat, kasus Sertifikasi Tanah eks Kawasan HPK di Lampung Barat, merupakan beberapa contoh bagaimana aplikasi RaTA sangat efektif sebagai jalan untuk menyelesaikan persoalan sengkata.

Di dalam lembaga World Agroforestry Center – ICRAF Program Asia Tenggara, metode RaTA merupakan bagian yang tidak terlepas dari pengembangan metode-metode lainnya seperti RaBA (*Rapid Agrobiodiversity Appraisal*) dan RHA (*Rapid Hydrological Appraisal*), dan RaCSA (*Rapid Carbon Stock Appraisal*) yang seluruhnya merupakan seperangkat metode untuk dipergunakan dalam mendukung proses negosiasi antar pihak berkepentingan atas pengelolaan sumberdaya alam yang berkelanjutan. Metode RaTA sendiri akan dikembangkan secara dinamis mengakomodir perkembangan sains dan pengetahuan tentang sistem penguasaan tanah di masa mendatang. Oleh karenanya, RaTA akan terus disempurnakan dari waktu ke waktu.

Sebagai sebuah lembaga penelitian dan pengembangan, RaTA merupakan penggalan dedikasi dari kerangka kerja ICRAF di Indonesia. Semoga buku ini bermanfaat.

Cisarua, Desember 2006.

Chip Fay

KONTRIBUTOR

Nama	PROFESI, INSTITUSI
Gamma Galudra	Peneliti Perhutanan Sosial, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Syaifullah	Fasilitator Lapang Perhutanan Sosial, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Nurka C. Ningsih	Fasilitator Pemberdayaan Masyarakat dan Kemitraan Multipihak, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Lisken Situmorang	Peneliti Kebijakan Lingkungan, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Martua Sirait	Analisis Kebijakan Hutan Kemasyarakatan, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Gamal Pasya	Analisis Kebijakan dan Penyelesaian Sengketa Pengelolaan Sumberdaya Alam, staf Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Lampung yang dimitrakan pada World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Chip Fay	Analisis Utama Kebijakan, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Chanda Kirana	Analisis Pembangunan Berkelanjutan dan Penguatan Masyarakat; Konsultan paruh waktu Bidang Kebijakan, World Agroforestry Center - ICRAF Asia Tenggara
Widodo Prayitno	Peneliti Konflik Pengelolaan Sumberdaya Alam, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara.

Daftar Isi

Daftar Istilah	i
Ucapan Terima Kasih	iii
Kata Pengantar	v
Kontributor	vii
Daftar Isi	ix
I. Sistem Penguasaan Tanah dan Konflik	
1.1. Pengertian Dasar Tentang Sistem Penguasaan Tanah (<i>Land Tenure</i>)	1
1.2. Sistem Penguasaan Tanah di Indonesia	3
1.3. Mengapa Konflik Sistem Penguasaan Tanah Terjadi?	7
1.4. Perkembangan Konflik Sistem Penguasaan Tanah di Indonesia	10
II. Sistem Penguasaan Tanah dan Konflik	
2.1. Pengertian Dasar RaTA	13
2.2. Bagaimana RaTA dapat Membantu Memahami Konflik Sistem Penguasaan Tanah	13
2.3. Bagaimana RaTA Menganalisis	14
III. Cara Praktis Menggunakan RaTA	
3.1. Persiapan Studi: <i>Apa itu Subjek, Objek dan Hubungan antar Subjek terhadap Objek</i>	17
3.2. Indikator, Tahapan, Data dan Informasi yang Dibutuhkan bagi Pemahaman Konflik Sistem Penguasaan Tanah	18
3.2.1. <i>Seberapa pasti masyarakat memiliki hak-hak atas tanah tersebut</i>	19
3.2.2. <i>Seberapa pasti negara/pemerintah memiliki hak-hak atas tanah tersebut</i>	25
3.2.3. <i>Kebijakan apa saja yang memicu, memacu dan/atau meredam konflik Sistem Penguasaan tanah</i>	28
IV. Beberapa Contoh Studi Kasus Penggunaan RaTA	
4.1. Kasus Perluasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak	29
4.2. Kasus <i>Enclave</i> Pekon Sukapura dari Kawasan Reg 45B Hutan Lindung Bukit Rigin, Kecamatan Sumberjaya Kabupaten Lampung Barat	36

4.3. Kasus sertifikasi Tanah Eks Kawasan HPK
(Hutan Produksi Konversi), Kecamatan Bengkunt
Kabupaten Lampung Barat

43

Daftar Tabel

1	Runutan Sejarah Penataan Batas dan Penetapan Kawasan Hutan Taman Nasional Gunung Salak-Halimun	33
---	------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Daftar Gambar

1	Konflik sistem penguasaan tanah di areal perkebunan tebu pabrik gula P.T. Bunga Mayang, Kabupaten Way Kanan Provinsi Lampung. Masyarakat adat setempat menggugat HGU atas lahan yang dikuasai oleh perusahaan tersebut	11
2	Aspek-aspek Penyebab Konflik Sistem Penguasaan Tanah	14
3	Alur Pikir Analisis RaTA	15
4	Ilustrasi Tentang Konflik Penguasaan Tanah Akibat Hubungan Antar Subjek	18
5	Peta Penunjukkan Taman Nasional Gunung Halimu-Salak berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 175/II/2003. Lebih kurang 367 kampung berada di dalam kawasan hutan taman nasional ini	30
6	Rona fisik wilayah pemukiman dan lahan garapan Kampung Hanjavar, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor. Kampung ini sudah dibentuk sejak tahun 1920, jauh sebelum Pemerintah Kolonial Belanda menunjuk kawasan tersebut sebagai kawasan hutan negara pada tahun 1927	34
7	Peta wilayah Pekon Sukapura seluas 302,5 hektar yang berada di dalam Kawasan Hutan Lindung Register 45B Bukit Rigin. Masyarakat mengusulkan wilayah tersebut dikeluarkan dari Kawasan Hutan Lindung (Sumber: GIS Watala, 2003)	37
8	Rona fisik wilayah pemukiman Pekon (desa) Sukapura yang berada di dalam Kawasan Hutan Lindung Register 45B Bukit Rigin, Kecamatan Sumberjaya, Kabupaten Lampung Barat. Mereka yang bermukim adalah para transmigran BRN tahun 1951-1952	40
9	Peta lokasi HPK di Kecamatan Bengkuntat, Kabupaten Lampung Barat. (Sumber: Peta WWF Lampung Program, 2005)	44

- 10 Desa (pekon) Tua Sukamarga menurut sejarahnya sudah berdiri sejak abad 18 dan menjadi pusat “pemerintahan” masyarakat adat Marga Bengkumat. Sebelum tahun 2000, sebagian wilayah desa tersebut masuk sebagai kawasan HPK. Setelah tahun tersebut, sebagian wilayahnya menjadi Kawasan Hutan Lindung 45

Daftar Kotak

- | | | |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Contoh-Contoh Hak | 6 |
| 2 | Beberapa Kasus Penyebab Terjadinya Konflik Sistem Penguasaan Tanah | 8 |
| 3 | Contoh Pengembangan Secara Sederhana Tahap-Tahap Aplikasi RaTA pada kasus Konflik Tata Batas | 23 |

BAB I

Sistem Penguasaan Tanah & Konflik

1.1. Pengertian Dasar Tentang Sistem Penguasaan Tanah (*Land Tenure*)

Secara leksikal, masih terjadi perdebatan tentang padanan istilah *land tenure* di dalam bahasa Indonesia. Dalam bahasa Inggris, istilah *land tenure* dijelaskan dalam konteks legal sebagai sistem pemanfaatan dan/atau kepemilikan tanah. Istilah *land tenure* bisa juga menjelaskan bagaimana seseorang atau pihak tertentu memangku dan/atau memiliki tanah. Buku panduan ini menggunakan istilah *sistem penguasaan tanah* sebagai pengganti kata *land tenure*.

Sistem penguasaan tanah menjelaskan hak-hak yang dimiliki atas tanah. Hak atas tanah, jarang dipegang oleh satu pihak saja. Pada saat yang sama di bidang tanah yang sama, bisa saja terdapat sejumlah pihak yang memiliki hak penguasaan atas tanah tersebut secara bersamaan tetapi dengan sifat hak yang berbeda-beda. Dalam bahasa Inggris ini disebut sebagai '*bundle of rights*'.¹ Satu contoh yang mengilustrasikan istilah '*bundle of rights*' di Indonesia adalah kondisi dimana pada suatu taman nasional - hak kepemilikan tanah dipegang oleh negara, namun setiap warga negara memiliki hak untuk mengunjungi dan menikmati keindahan alamnya, sementara masyarakat yang tinggal disekitar dan didalam taman nasional tersebut memiliki hak untuk memakai (*right of use*) sumberdaya alam yang terdapat diatasnya untuk kesejahteraan mereka, namun terbatas pada hak untuk memungut hasil hutan. Mungkin juga Perhutani atau dinas kehutanan bekerjasama dengan pihak swasta memiliki hak untuk mengembangkan usaha (hak mengelola) eko-wisata didalamnya.² Disini terlihat betapa suatu pihak yang memiliki hak untuk menguasai tanah, belum tentu memegang hak kepemilikan atas tanah tersebut (sebaliknya kepemilikan secara pasti merupakan sebetuk hak penguasaan).

Suatu hal yang sangat penting sehubungan dengan sistem penguasaan tanah adalah jaminan kepastian terhadap hak penguasaan

(*tenure security*)³. Disini hak penguasaan dinyatakan pasti apabila pihak lain tidak dapat mengambil alih hak yang dimiliki oleh pihak tertentu, apapun bentuk penguasaan yang dimilikinya (Lihat box 1). Kepastian hak penguasaan hanya mungkin terjadi jika semua pihak mengakui dan menegakkan sistem hukum yang sama, sehingga tak ada kekhawatiran bahwa salah satu pihak akan kehilangan hak penguasaannya atas tanah. Perlu ditekankan bahwa sistem penguasaan tanah, selalu menjelaskan hak legal sehubungan dengan relasi orang/institusi (subyek) dengan tanah (obyek), dan bukan menjelaskan kondisi *de facto* hubungan antara subyek dan obyek tersebut.

Kepastian hak penguasaan atas tanah seringkali juga terkait dengan jangka waktu tertentu yang pada prinsipnya diperlukan untuk mengembalikan modal (misalnya dalam konteks hak sewa atau hak guna usaha). Apabila jangka waktu penguasaan terlalu pendek dan secara realistis tidak memungkinkan pengembalian modal, maka bisa dikatakan bahwa hak penguasaan yang dimiliki suatu pihak tidak memiliki kepastian. Faktor lain yang dapat ditambahkan dalam memahami kepastian penguasaan adalah adanya sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi oleh seseorang/institusi (subyek) untuk mendapatkan hak kepemilikan privat atas lahan (obyek)⁴. Aturan-aturan sistem penguasaan tanah menentukan bagaimana hak-hak atas tanah tersebut dialokasikan, apakah sebagai hak guna usaha (*rights of exploitation/cultivation*), hak sewa (*rights of lease*), hak untuk membuka lahan dan memungut hasil hutan, serta sejumlah hak penguasaan lahan lainnya. Dalam pengertian sederhana, sistem penguasaan tanah menetapkan siapa pemilik/pengguna lahan/tanah, relasi pihak tersebut terhadap sumberdaya yang ada di atasnya, berapa jangka waktu hak penguasaan beserta syarat-syaratnya.

Berdasarkan berbagai uraian tersebut sebelumnya, maka dalam buku panduan ini dibangun sebuah batasan tentang sistem penguasaan tanah yaitu seperangkat unsur terdiri atas berbagai subjek (pelaku) dan objek (benda) yang satu sama lain saling berhubungan membentuk dan mempengaruhi berbagai hak-hak kepemilikan, penguasaan dan akses atas tanah dalam satuan bidang tanah/wilayah daratan tertentu.

1.2. Sistem Penguasaan Tanah di Indonesia

Persoalan sistem penguasaan tanah di Indonesia saat ini sarat ambiguitas yang cukup banyak menimbulkan konflik. Ada dua Undang Undang Pokok di Indonesia yang memiliki wewenang untuk mengatur sistem penguasaan tanah yaitu Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) - yang wewenang pelaksanaannya dipegang oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Undang Undang Pokok Kehutanan (UUPK), yang wewenang pelaksanaannya ada ditangan Departemen Kehutanan.

Secara sepintas, kedua UU yang mengatur masalah pertanahan ini berjalan seiring. UUPA mengatur masalah pertanahan di non kawasan hutan, sedangkan UUPK mengatur masalah pertanahan di kawasan hutan. Namun, terdapat perbedaan pokok terhadap hak ulayat yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat. Di dalam UUPK, disebutkan tentang masyarakat hukum adat namun tidak disebutkan hak ulayatnya, ini berbeda dengan UUPA yang jelas-jelas mengakui hak komunal masyarakat adat. Dengan tidak menyebutkan hak ulayat, maka dengan sendirinya UUPK tidak mengakui hak para warga masyarakat hukum adat untuk membuka hutan ulayatnya dan mengusahakan tanah bekas hutan yang dibukanya. UUPK ini hanya membatasi hak masyarakat hukum adat untuk memungut hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-harinya.

Menurut pasal 16 Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), sistem penguasaan tanah di Indonesia mengakui adanya berbagai hak berikut:

Hak milik - Hak milik digambarkan sebagai "hak yang paling penuh dan paling kuat yang bisa dimiliki atas tanah dan yang dapat diwariskan turun temurun". Suatu hak milik dapat dipindahkan kepada pihak lain. Hanya warga negara Indonesia (individu) yang bisa mendapatkan hak milik, sedangkan jika menyangkut korporasi maka pemerintah akan menentukan korporasi mana yang berhak mendapatkan hak milik atas tanah dan syarat syarat apa yang harus dipenuhi oleh korporasi untuk mendapatkan hak ini.

Hak guna usaha - Suatu hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikontrol secara langsung oleh negara untuk waktu tertentu, yang dapat diberikan kepada perusahaan yang berusaha dibidang pertanian, perikanan atau peternakan. Suatu hak guna usaha hanya dapat diberikan atas tanah seluas minimum 5 ha, dengan catatan bahwa jika tanah yang bersangkutan lebih luas dari 25 hektar, investasi

yang cukup akan dilakukan dan pengelolaan usaha secara baik akan diberlakukan. Hak guna usaha bisa dipindahkan ketangan pihak lain. Jangka waktu pemberian hak guna usaha diberlakukan dengan ketat (maksimum 25 tahun). Hanya warga negara Indonesia dan badan usaha yang dibentuk berdasar undang undang Indonesia dan berdomisili di Indonesia dapat memperoleh hak guna usaha. Hak guna usaha dapat digunakan sebagai kolateral pinjaman dengan menambahkan hak tanggungan (*security title*).

Hak guna bangunan - Hak guna bangunan digambarkan sebagai hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan diatas tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk jangka waktu maksimum 30 tahun. Suatu hak guna bangunan dapat dipindahkan kepada pihak lain. Kepemilikan hak guna bangunan juga hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan perusahaan yang didirikan dibawah hukum Indonesia yang berdomisili di Indonesia.

Hak pakai - Hak pakai adalah hak untuk memanfaatkan, dan/atau mengumpulkan hasil dari tanah yang secara langsung dikontrol oleh negara atau tanah yang dimiliki oleh individu lain yang memberi pemangku hak dengan wewenang dan kewajiban sebagaimana dijabarkan didalam perjanjian pemberian hak. Suatu hak pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu, atau selama tanah dipakai untuk suatu tujuan tertentu, dengan gratis, atau untuk bayaran tertentu, atau dengan imbalan pelayanan tertentu. Selain diberikan kepada warga negara Indonesia, hak pakai juga dapat diberikan kepada warga negara asing yang tinggal di Indonesia. Dalam kaitannya dengan tanah yang langsung dikontrol oleh negara, suatu hak pakai hanya dapat dipindahkan kepada pihak lain jika mendapatkan ijin dari pejabat yang berwenang.

Hak sewa - Suatu badan usaha atau individu memiliki hak sewa atas tanah berhak memanfaatkan tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk pemanfaatan bangunan dengan membayar sejumlah uang sewa kepada pemiliknya. Pembayaran uang sewa ini dapat dilakukan sekaligus atau secara bertahap, baik sebelum maupun setelah pemanfaat lahan tersebut. Hak sewa atas tanah dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, warga negara asing, badan usaha – termasuk badan usaha asing. Hak sewa tidak berlaku diatas tanah negara.

Hak untuk membuka tanah dan hak untuk memungut hasil hutan - Hak membuka tanah dan hak memungut -hasil-hutan hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan diatur oleh Peraturan

Pemerintah. Menggunakan suatu hak memungut hasil hutan secara hukum tidaklah serta merta berarti mendapatkan hak milik (*right of ownership*) atas tanah yang bersangkutan. Hak untuk membuka lahan dan memungut hasil hutan merupakan hak atas tanah yang diatur didalam hukum adat.

Hak tanggungan – hak tanggungan tercantum dalam Undang Undang No. 4 1996 sehubungan dengan kepastian hak atas tanah dan obyek yang berkaitan dengan tanah (*Security Title on Land and Land-Related Objects*) dalam kasus hipotek

UUPA 1960 juga seringkali menyebutkan **Hak ulayat**, meski definisi hak ini tidak terjabarkan secara jelas. Yang mempunyai hak ulayat adalah masyarakat hukum adat sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya, bukan orang seorang. Jenis hak ini berkaitan dengan hukum perdata, yaitu yang berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas tanah tersebut, dan hukum publik, berupa tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukkan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya.

Sistem Penguasaan Tanah di Indonesia Menurut UUPK No. 5/1967 dan UUPK No. 41/1999 mengakui berbagai jenis izin pengelolaan tanah hutan sebagai berikut:

Hak pengelolaan tanah bersumber pada Hak Menguasai Negara, yang dapat melimpahkan pelaksanaan kewenangannya kepada pihak lain (Penjelasan Umum UUPA 1960). BPN berhak menyerahkan bentuk penguasaan tersebut kepada suatu kementerian, perusahaan negara atau pemerintah daerah. Pada tahun 1955, bentuk hak ini pernah diberikan oleh BPN kepada Jawatan Kehutanan melalui SK Mentan No. 165/Um/1955. Namun, dengan diberlakukannya UUPK No. 5/1967 dan UUPK No. 41/1999, bentuk hak ini tidak berlaku lagi bagi tanah-tanah kawasan hutan yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan saat ini. Kini, Departemen Kehutanan memiliki hak menguasai kawasan hutan serupa dengan yang dimiliki oleh BPN di non kawasan hutan.

Berdasarkan UUPK No. 41/1999, Departemen Kehutanan memiliki hak menguasai dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Melalui pemisahan antara hutan negara dan hutan milik, Departemen Kehutanan mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan di dalam kawasan hutan. Izin-izin dan hak-hak tersebut antara lain: izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan dan bukan kayu.

Kotak 1.

Contoh-Contoh Hak

- o Hak guna tanah
- o Hak mengecualikan orang dari penggunaan tanah
- o Hak mengatur bagaimana tanah dimanfaatkan
- o Hak mengambil manfaat dari tanah
- o Hak untuk dilindungi dari pengambilalihan
- o Hak untuk mengalihkan suatu hak kepada keturunannya (hak waris)
- o Hak untuk memindahkan hak tersebut (hak jual)
- o Hak tinggal pada suatu tanah
- o Hak untuk menikmati dari tanah dalam jangka waktu tertentu (hak sewa)
- o Hak dengan kewajiban untuk menggunakan tanah tersebut tanpa mengganggu anggota masyarakat lainnya.
- o Hak dengan kewajiban menyerahkan hak tersebut jika pemegang hak melanggar aturan

Sumber: FAO.2002. Land Tenure and Rural Development.Rome: FAO

- o Hak milik
- o Hak guna usaha
- o Hak guna bangunan
- o Hak pakai
- o Hak sewa
- o Hak membuka tanah
- o Hak memungut hasil hutan

Sumber: Pasal 16. Undang-Undang Pokok Agraria, 1960

1.3. Mengapa Konflik Sistem Penguasaan Tanah Terjadi?

Sebelum membahas bagaimana konflik sistem penguasaan terjadi, ada baiknya dipahami terlebih dahulu bentuk-bentuk situasi (*niche*) dari sistem penguasaan tanah tersebut yang dapat mempengaruhi jenis-jenis hak penguasaan atas tanah dan tanaman di atasnya. Situasi dari sistem penguasaan tanah dapat dikategorikan ke dalam berbagai kepemilikan hak penguasaan oleh pihak-pihak berikut:

1. Privat: disini bentuk hak penguasaan tanah diberikan kepada individu, rumah tangga, sekelompok masyarakat atau korporasi seperti entitas komersial atau organisasi nirlaba. Hak-hak penguasaan tanah oleh entitas privat bukan hanya terbatas pada pemanfaatan saja, tetapi juga hak pengalihan (*rights of transfer*) seperti jual beli atau waris, dan hak mengecualikan (*rights to exclude*).
2. Komunal: bentuk hak penguasaan tanah komunal melekat pada kelompok masyarakat tertentu dimana setiap anggotanya memiliki hak guna (*rights of use*) atas tanah-tanah komunal. Setiap anggota tidak memiliki hak mengecualikan (*rights to exclude*) kepada anggota lainnya.
3. Akses terbuka (*open access*): Situasi akses terbuka adalah keadaan dimana hak penguasaan tanah tidak diberikan kepada siapapun, namun tidak seorangpun dapat dikecualikan dari penggunaan tanah tersebut. Situasi akses terbuka sering terjadi di wilayah hutan, dan padang penggembalaan dimana semua pihak 'bebas menggunakannya'.
4. Pemerintah: unit-unit pemerintah (pusat maupun daerah) dapat memiliki hak penguasaan tanah hutan dan berusaha menjaga sumber daya hutan tersebut. Tanah-tanah hutan tersebut dapat saja berupa hutan lindung dan konservasi, demi pelestarian satwa, tumbuhan serta perlindungan hidrologi, atau dapat juga berupa hutan produksi untuk komersial, sebagai areal penebangan dan penanaman secara periodik. Hak-hak penguasaan tanah oleh masyarakat atas tanah-tanah hutan pemerintah beragam, tergantung pada aturan-aturan pemerintah⁵.

Ditinjau dari pembagian tersebut, maka nampak dengan jelas bagaimana berbagai jenis hak penguasaan tanah (*bundle of rights*) dapat berlaku atas sebidang tanah/kawasan daratan. Namun, jika tidak terdapat kesepakatan antar berbagai stakeholder pemangku penguasaan

tanah, mengenai bentuk situasi (*niche*) dari sistem penguasaan tanah yang berlaku atas sebidang tanah, maka dapat terjadi konflik karena hak-hak yang dipersepsikan dimiliki oleh masing-masing pihak akan saling berbenturan. Sebagai contoh, peladang berpindah mengklaim hak atas suatu kawasan sebagai lokasi perladangan mereka (situasi sistem penguasaan tanah komunal), sedangkan suatu perusahaan peternakan mengklaim kawasan yang sama sebagai kawasan penggembalaan ternak mereka berdasarkan hak penguasaan privat yang diperoleh dari pemerintah (situasi sistem penguasaan tanah privat).

Kotak 2 menyajikan beberapa contoh penyebab terjadinya konflik sistem penguasaan tanah.

Kotak 2.

Beberapa Kasus Penyebab Terjadinya Konflik Sistem Penguasaan Tanah

Konflik sistem penguasaan tanah secara teoritis disebabkan oleh (1) adanya kelangkaan tanah sebagai lahan garapan, (2) adanya eksternalitas negatif, penggunaan lahan oleh suatu pihak merugikan pihak lain, (3) adanya ketimpangan struktural, misalnya ketimpangan pemilikan dan penguasaan lahan termasuk ketimpangan distribusi, dan (4) kompetensi antar-pihak terhadap lahan, misal lahan sebagai simbol sosial versus lahan sebagai simbol kapital. Dalam konflik suatu lahan terkadang penyebabnya lebih dari satu.

Berikut adalah beberapa kasus contoh konflik sistem penguasaan tanah:

- o *Pertambahan penduduk.*
Semakin bertambahnya anggota masyarakat yang ingin menggunakan suatu tanah komunal sehingga akses terhadap tanah tersebut terbatas dan semakin intensif (menuju kerusakan lingkungan).
- o *Privatisasi/individualisasi.*
Pengenalan jenis tanaman yang sangat menguntungkan mendorong beberapa anggota masyarakat menuntut individualisasi tanah komunal atau penerapan sistem bayaran untuk mengakses tanah komunal menciptakan anggota masyarakat miskin termarginalisasi.
- o *Migrasi/pertambahan penduduk.*
Pendatang memiliki hak akses terhadap tanah-tanah namun tidak mengikuti aturan-aturan komunal setempat.
- o *Pembangunan Proyek Skala Besar*
Taman Nasional dan Kawasan Konservasi Keanekaragaman Hayati lainnya mendorong pemerintah untuk mengecualikan hak akses masyarakat dengan alasan konservasi dan perlindungan DAS. Atau pembangunan bendungan untuk irigasi memaksa pemerintah untuk merelokasi pemukiman dan perladangan penduduk.
- o *Ketidakpastian Kebijakan Nasional*
Hak-hak terhadap tanah oleh masyarakat adat diakui oleh UU Agraria, namun tidak dijabarkan bentuk pengakuannya dalam sistem perundang-undangan lainnya, seperti UU Kehutanan, UU Perkebunan dan UU Pertambangan.
- o *Transformasi Hak*
Peralihan hak-hak komunal atas tanah hutan dari masyarakat menjadi hak negara.

Konflik sistem penguasaan tanah seperti diatas acapkali muncul ketika pemerintah tidak mengakui hak komunal masyarakat adat atas tanah dan mengalokasikan hak penguasaan tanah kepada pihak lain secara privat. Sebagai contoh, pemerintah memberikan hak pengusahaan hutan kepada korporasi (HPH, HTI, IPHH atau ijin perkebunan) dan pada saat bersamaan meniadakan hak-hak masyarakat adat pada hutan-hutan tersebut. Kondisi ini terjadi karena situasi dari sistem penguasaan tanah memiliki sifat-sifat kepentingan yang saling bersilangan (*web of intersecting interests*) satu sama lain. Sifat-sifat tersebut antara lain:

1. Kepentingan yang mendominasi (*overriding interests*): ketika kekuasaan yang berdaulat (negara atau masyarakat) memiliki 'kekuatan' untuk mengalokasikan atau merelokasikan melalui pengambilalihan.
2. Kepentingan yang tumpang-tindih (*overlapping interests*): ketika berbagai pihak mendapatkan alokasi berbagai 'hak' yang berbeda pada bidang lahan yang sama.
3. Kepentingan yang mendukung (*complementary interests*): ketika berbagai pihak memiliki 'kepentingan' yang sama pada bidang lahan yang sama (sebagai contoh, ketika anggota suatu masyarakat berbagi hak-hak komunal pada lahan pengembalaan).
4. Kepentingan yang bersaing (*competing interests*): ketika berbagai pihak yang memiliki kepentingan yang sama 'berkompetisi' pada bidang lahan yang sama⁶.

Selain itu, terdapat keyakinan bahwa konflik sistem penguasaan tanah terjadi akibat kompetisi pada isu akses (*access*), guna (*use*) dan kepastian (*security*) terhadap sumber daya alam:

- (1) Akses (*access*) didefinisikan sebagai kemampuan untuk menguasai tanah dan sumber daya alam lainnya, mengatur sumber daya tersebut dan mengalihkan haknya atas tanah sebagai bentuk kesempatan dan menarik keuntungan. Ketika akses pada tanah tidak dijamin maka tidak ada jaminan untuk mengambil keputusan bagaimana sumber daya tersebut dikelola atau bagaimana keuntungan dapat diraih dari hasil penjualan tanaman.
- (2) Selanjutnya, hak guna (*use*) didefinisikan sebagai hak untuk menggunakan tanah sebagai lahan pertanian, padang pengembalaan, pemungutan jenis-jenis produk kayu dan sebagainya.

Dalam banyak kasus, anggota masyarakat termiskin hanya memiliki hak guna. Jika hak ini hilang maka mereka tidak memiliki kemampuan untuk mencukupi nafkah mereka. Praktek guna lahan yang berbeda antara orientasi subsisten dan orientasi komersial saja mengakibatkan konflik.

- (3) Kepastian (*security*) didefinisikan sebagai kejelasan status hak seseorang pada tanah diakui oleh pihak lain dan dilindungi oleh hukum. Masyarakat dengan kepastian sistem penguasaan yang minim mudah kehilangan haknya akibat dari pengusiran. Tanpa adanya kepastian sistem penguasaan, rumah tangga akan sulit menjaga kecukupan nafkahnya dan menikmati sumber penghidupan yang berkelanjutan.

Buku panduan RaTA ini menggunakan teori dan asumsi di atas dimana 'persoalan-persoalan konflik sistem penguasaan berkisar pada kompetisi isu-isu hak guna, hak akses dan kepastian penguasaan'.

1.4. Perkembangan Konflik Sistem Penguasaan Tanah di Indonesia

Konflik sistem penguasaan tanah di Indonesia telah terjadi secara terbuka antara masyarakat, perusahaan dan pemerintah, dan seringkali berakhir dengan kekerasan. Timbulnya kekerasan disebabkan oleh tidak adanya dasar kebijakan yang jelas dari pemerintah untuk menghadapi konflik-konflik pertanahan, baik yang terjadi pada masa sebelum maupun sesudah era reformasi. Secara garis besar terdapat 6 (enam) jenis konflik sistem penguasaan tanah yang pernah terjadi (1) konflik karena penetapan fungsi tanah dan kandungan hasil bumi serta beragam tanaman dan hasil di atasnya sebagai sumber-sumber yang akan dikeruk keuntungannya (dieksploitasi) secara massal, (2) konflik akibat program swasembada beras (Revolusi Hijau) yang pada prakteknya mengakibatkan penguasaan tanah terkonsentrasi di satu tangan dan membengkaknya jumlah petani tak bertanah, (3) konflik di areal perkebunan, baik karena pengalihan dan penerbitan HGU (Hak Guna Usaha) maupun karena pembangunan perkebunan-perkebunan inti rakyat (PIR) dan program sejenisnya, seperti Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI), (4) konflik akibat pengusuran tanah untuk pariwisata, perumahan kaum kaya (real estate), kawasan industri, pergudangan, pembangunan pabrik dan sebagainya. (5) konflik akibat pengusuran-pengusuran dan pengambil-alihan tanah-tanah rakyat untuk pembangunan sarana-sarana yang dinyatakan sebagai kepentingan umum maupun kepentingan keamanan, dan (6) konflik akibat

pencabutan hak rakyat atas tanah karena pembangunan taman nasional atau hutan lindung, dan sebagainya yang mengatas-namakan kelestarian lingkungan⁷.

Berdasarkan inventarisasi kasus-kasus konflik sistem penguasaan tanah sepanjang kurun waktu pemerintahan Orde Baru hingga tahun 2003, tidak kurang dari 1.920 kasus konflik terjadi di Indonesia dengan cakupan luas sekitar 10.512.938,41 hektar yang mengakibatkan hingga 622.450 keluarga menjadi korban. Jumlah konflik sistem penguasaan tanah yang tertinggi hingga 2003 ini terjadi di tanah perkebunan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) dan di perkebunan besar swasta (PBS), yaitu sebanyak 575 kasus dengan luas sekitar 330.000 ha⁸.



Kredit photo: M. Van Noordwijk, 2000

Gambar 1. Konflik sistem penguasaan tanah di areal perkebunan tebu pabrik gula P.T. Bunga Mayang, Kabupaten Way Kanan, Provinsi Lampung. Masyarakat adat setempat menggugat HGU atas lahan yang dikuasai oleh perusahaan tersebut.

BAB II

RaTA: Sebuah Alat Bantu

2.1. Pengertian Dasar RaTA

RaTA merupakan akronim dari *Rapid Land Tenure Assessment* (Penilaian Sistem Penguasaan Tanah Secara Cepat). RaTA adalah seperangkat cara sistematis untuk menilai, menganalisis, memahami dan menjelaskan secara ringkas suatu masalah dan/atau konflik sistem penguasaan tanah. Masalah dan/atau konflik tersebut mencakup subjek (siapa), objek (tanah), dan bentuk-bentuk hubungan kausal di antaranya. RaTA lebih bersifat *recognisance study*, yaitu sebuah kegiatan penelitian pendahuluan untuk menegaskan bahwa konflik sistem penguasaan tanah terjadi di lokasi tertentu dan berlangsung dalam kurun waktu tertentu.

2.2. Bagaimana RaTA dapat Membantu Memahami Konflik Sistem Penguasaan Tanah

Sejauh ini, berbagai institusi-institusi penelitian telah mencoba membuat manual/kajian sistem penguasaan tanah. Salah satu institusi tersebut adalah FAO yang telah mempublikasikan manual tersebut, yaitu "*Tree and Land Tenure Rapid Appraisal Tools*" dan "*Community Forestry: Rapid Appraisal of Tree and Land Tenure.*" Kedua manual tersebut ditujukan untuk mensukseskan proyek atau program pemberdayaan masyarakat dengan memperhatikan aspek sistem penguasaan tanah sebagai salah satu bagian dari proyek atau program tersebut.

Dalam buku ini, RaTA lebih dipersiapkan sebagai panduan untuk memahami konflik sistem penguasaan tanah yang sedang atau sudah terjadi di Indonesia. Konflik tersebut dapat saja terjadi akibat situasi politik dan struktur kelembagaan, modal tanah dan sosial, kerangka ekonomi (subsisten atau pasar) dan aspek legalitas dan legitimasi (lihat **Gambar 2**). Namun RaTA ditujukan untuk mengupas lebih dalam bagaimana memahami konflik sistem penguasaan tanah dari aspek legalitas dan legitimasi, walaupun aspek-aspek lain tersebut dapat saja membantu pemahaman konflik-konflik yang terjadi. Sebagai upaya memahami konflik penguasaan tanah, RaTA memuat metode atau

panduan ringkas bagi para pengguna untuk memahami dan menjelaskan kasus-kasus konflik sistem penguasaan tanah yang ada di lapang secara singkat. Proses pemahaman melalui RaTA diharapkan hanya memerlukan waktu satu minggu. Selanjutnya, RaTA lebih dikonsentrasikan pada konflik sistem penguasaan tanah yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat, karena masalah konflik dalam sistem penguasaan tanah yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat, terutama yang terjadi di tanah atau kawasan hutan negara sangat dominan



Gambar 2. Aspek-Aspek Penyebab Konflik Sistem Penguasaan Tanah¹⁰

2.3. Bagaimana RaTA Menganalisis?

Dalam menganalisis data dan informasi yang sudah dihimpun, RaTA membagi atas tiga bagian yaitu:

1. Seberapa pasti masyarakat memiliki hak-hak atas tanah-tanah tersebut?
2. Seberapa pasti pemerintah atau pihak lain memiliki hak-hak atas tanah-tanah tersebut?
3. Kebijakan-kebijakan apa saja yang mengakui atau memperkuat klaim-klaim masyarakat atas tanah-tanah tersebut, namun di lain pihak

mengakui atau memperkuat klaim-klaim pemerintah atau pihak lain atas tanah-tanah tersebut? Adakah bentuk kebijakan-kebijakan yang memungkinkan hak-hak masyarakat dan hak-hak pemerintah dapat saling terintegrasi?

Ketiga bagian tersebut merupakan kerangka analisis bagi RaTA. Penyajian ini sengaja difokuskan pada sistem penguasaan tanah dan aturan-aturan pengelolaan sumber daya alam (lihat **Gambar 3**). Selain menjelaskan hak-hak penguasaan masyarakat dan pemerintah atau pihak lain atas tanah, bentuk kerangka ini juga berusaha menganalisis hubungan di antara kedua hak-hak penguasaan tersebut apakah ia saling bersinerji atau saling bertolakan (antagonis).



Gambar 3. Alur Pikir Analisis RaTA

BAB III

Cara Praktis Menggunakan RaTA

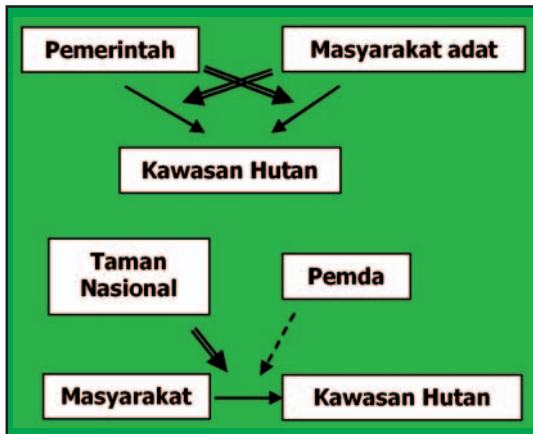
3.1. Persiapan Studi: *Apa itu Subjek, Objek dan Hubungan antar Subjek terhadap Objek?*

Konflik dapat terjadi antara masyarakat, sebagai individu atau organisasi yang kemudian dimanifestasikan dalam hubungan-hubungan di antara mereka. Menganalisis siapa dan mengapa mereka terlibat adalah salah satu aspek yang penting dalam studi konflik sistem penguasaan tanah. Untuk itu perlu dipahami dengan baik siapa subjek yang terlibat dalam konflik tersebut. ***Subjek didefinisikan sebagai pelaku yang terlibat dalam konflik sistem penguasaan tanah baik yang mempengaruhi ataupun dipengaruhi.*** Hal ini dapat bersifat individu, masyarakat, kelompok sosial atau institusi.

Selain itu pula, perlu dipahami tentang objek. Di sini, ***objek didefinisikan sebagai benda, baik berupa tanah maupun sumberdaya alam lainnya seperti pepohonan yang dimanfaatkan dan diperebutkan oleh pelaku.*** Harus dipahami bahwa asumsi atau dugaan yang digunakan dalam RaTA adalah 'ketidakpastian hukum, baik dari sudut pandang *de jure* maupun *de facto*, yang berlaku terhadap suatu tanah dan sumberdaya alam lainnya berkontribusi besar terhadap konflik sistem penguasaan tersebut'.

RaTA juga menitikberatkan pentingnya hubungan antar para subjek terhadap suatu objek. Adalah penting untuk dipahami bukan hanya tentang hubungan subjek terhadap objek, tetapi juga hubungan antar para subjek terhadap suatu objek yang terlibat dalam konflik sistem penguasaan tanah. ***Hubungan antar subjek didefinisikan sebagai hubungan antara masing-masing subjek terhadap suatu objek yang terjabarkan melalui pengakuan atau tidak hak-hak atau status hukum masing-masing subjek atas objek.*** Diduga bahwa konflik sistem penguasaan tanah terjadi karena salah satu subjek atau kedua belah pihak saling tidak mengakui hak-hak mereka atas objek tersebut. Bahkan, diduga pula salah satu subjek tidak mengakui hubungan hak suatu subjek atas objek tersebut, namun diakui oleh subjek lainnya.

Sebagai ilustrasi, masyarakat adat tidak mengakui bahwa pemerintah memiliki hak pengalihan suatu hutan untuk digunakan oleh perusahaan HPH atau HTI. Sebaliknya, pemerintah tidak mengakui bahwa masyarakat adat memiliki hak untuk menolak perusahaan HPH atau HTI untuk memanfaatkan hutan tersebut. Contoh lainnya adalah Taman Nasional tidak mengakui suatu masyarakat untuk menggunakan hutan namun sebaliknya, hak-hak guna tersebut diakui oleh Pemerintah Daerah (Lihat **Gambar 4** sebagai ilustrasi).



Keterangan:

- = Bentuk penguasaan tanah;
- = Penolakan atas bentuk penguasaan tanah;
- -> = Pengakuan atas bentuk penguasaan tanah

Gambar4. Ilustrasi Tentang Konflik Penguasaan Tanah Akibat Hubungan Antar Subjek

3.2. Indikator, Tahapan, Data dan Informasi yang dibutuhkan bagi Pemahaman Konflik sistem Penguasaan Tanah

Sebelumnya sudah dibahas kerangka teoritis dan asumsi-asumsi yang digunakan bagi RaTA dalam memahami konflik sistem penguasaan tanah. Untuk itu diperlukan suatu indikator-indikator bagi pengumpulan data dan informasi sebagai berikut:

1. Batasan wilayah dan sistem zonasi;
2. Bentuk-bentuk penguasaan tanah yang meliputi hak-hak pemilikan dan penguasaan atas tanah;

3. Kondisi sosial ekonomi dan sumber penghidupan;
4. Kearifan lokal dalam pengelolaan sumber daya alam;
5. Kelembagaan dan kebijakan formal dan informal dalam pengelolaan sumber daya alam;
6. Konflik sistem penguasaan tanah dan ancaman terhadap pengelolaan sumber daya alam.

Untuk itu, di bawah ini disajikan beberapa metode beserta data dan informasi apa saja yang dibutuhkan bagi RaTA dan terbagi atas 3 bagian yaitu data primer, data sekunder dan kebijakan (peraturan perundang-undangan baik daerah maupun pusat). Data-data tersebut terbagi atas tiga bagian yang telah diuraikan dalam bagian kerangka analisis.

3.2.1. Seberapa pasti masyarakat memiliki hak-hak atas tanah tersebut?

A. Data-Data Primer

A.1. Kondisi Sosial-Ekonomi

Tujuan dari pengambilan data ini hanya sekedar memahami latar belakang dan kondisi masyarakat yang terlibat dalam konflik sistem penguasaan tanah. Data dan informasi yang dibutuhkan antara lain:

1. Luas dan status tanah;
2. Mata pencaharian utama dan sampingan;
3. Jumlah anggota rumah tangga;
4. Sumber pendapatan atau penghasilan.

A.2. Pemetaan Partisipatif

Sasaran dari pemetaan partisipatif ini adalah pemetaan sumber daya lahan di desa maupun sumber daya alam lain yang dimanfaatkan masyarakat, termasuk hutan. Namun ada kalanya digunakan dalam konteks penataan batas suatu kawasan dan sebagai upaya mempertegas hak-hak masyarakat atas sumber daya alamnya. Upaya terakhir ini seringkali menimbulkan konflik dengan instansi pemerintah sehingga ada baiknya metode ini diterapkan bersama-sama dengan instansi pemerintah. Data dan informasi yang dibutuhkan antara lain:

1. Lokasi kegiatan masyarakat, meliputi pertanian sawah dan ladang, mencari hasil hutan, berburu dan berkebun;

2. Kondisi dan lokasi hutan lokal;
3. Hasil-hasil hutan yang dimanfaatkan seperti gaharu, kayu manis, rotan dan sebagainya beserta pola-pola, keadaan dan sejarah pemanfaatan hutan;
4. Status pemilikan dan penguasaan lahan;
5. Pola-pola penanaman;
6. Praktik-praktik pengembalaan dan peladangan berpindah;
7. Ancaman-ancaman terhadap para pengguna hutan;
8. Konflik-konflik dan kerjasama antar kelompok pengguna hutan dan antara pengguna hutan dengan pihak lain;
9. Kegiatan HPH atau HTI, perkebunan, taman nasional dan sebagainya.

Dalam konteks RaTA, keluaran pemetaan partisipatif cukup berupa peta sketsa untuk menegaskan secara dini peta wilayah dan bentuk-bentuk sistem penguasaan tanah yang ada di atasnya. Apabila peta-peta tersebut sudah tersedia maka tahap ini juga meliputi kegiatan pendokumentasian peta-peta yang sudah ada. Untuk mendapat gambaran yang lebih detail, teknologi GPS dan GIS sangat membantu dalam transformasi peta partisipatif ke dalam bahasa kartografi legal, antara lain pemaduan atau penampalan dengan peta-peta status tanah, peta konsesi hutan, peta konsesi perkebunan dan sebagainya. Hasil akhir pemaduan tersebut dapat mengungkapkan tumpang tindih antara tanah-tanah masyarakat yang telah berubah peruntukannya dan dimanfaatkan dengan peta-peta kawasan hutan atau perkebunan. Namun karena RaTA sifatnya adalah *recognisance study*, maka upaya teknis tersebut tidak harus menjadi syarat utama.

A.3. Transek Sistem Penguasaan Tanah

Tujuan dari transek adalah untuk mengamati secara langsung keadaan lingkungan dan sumberdaya tersebut. Metode ini bermanfaat setelah diperoleh gambaran keadaan dari pemetaan partisipatif sambil mendiskusikan berbagai keadaan. Setelah mendapat gambaran pola dan status penguasaan tanah dari pemetaan partisipatif, maka dibutuhkan data dan informasi sebagai berikut:

1. Sistem pengelolaan;
2. Aturan-aturan yang diterapkan dalam pengelolaan dan pemanfaatan lahan;

3. Ancaman-ancaman yang terjadi terhadap pola dan sistem pengelolaan dan pemanfaatan lahan;
4. Konflik-konflik yang terjadi pada pola dan sistem pengelolaan dan pemanfaatan tersebut;
5. Persepsi dari berbagai pihak atas sistem pengelolaan tersebut beserta aturan-aturannya;
6. Penyelesaian konflik yang pernah dilakukan dan persepsi berbagai pihak atas penyelesaian tersebut.

A.4. Kalender

Kalender adalah alat yang dapat membantu perubahan-perubahan kegiatan masyarakat sepanjang tahun. Seringkali ditemukan konflik sistem penguasaan tanah terjadi karena masyarakat menggunakan suatu lahan pada musim-musim tertentu saja. Data-data dan informasi-informasi yang dibutuhkan antara lain:

1. Hasil-hasil dan produk-produk dari lahan hutan yang dimanfaatkan;
2. Jadwal pemanfaatan hasil-hasil dan produk-produk dari lahan hutan;
3. Aturan-aturan atas pemanfaatan hasil-hasil dan produk-produk lahan hutan;
4. Ancaman dan konflik atas pemanfaatan hasil-hasil dan produk-produk lahan hutan.

A.5. Sejarah

Sejarah dapat membantu mempelajari peristiwa-peristiwa yang mengubah kondisi masyarakat dalam bentuk dimensi waktu. Perubahan-perubahan ini dapat saja menimbulkan konflik penguasaan tanah atau perubahan tersebut menyebabkan perubahan aturan sistem penguasaan tanah yang berlaku di masyarakat. Data-data dan informasi-informasi yang dibutuhkan antara lain:

1. Perpindahan penduduk;
2. Pembukaan hutan dan pemanfaatan lahan hutan;
3. Ancaman terhadap hak-hak masyarakat atas tanah;
4. Perubahan kebijakan;
5. Perubahan hak-hak masyarakat atas tanah;
6. Pertambahan penduduk dan migrasi pendatang serta keberadaan pihak-pihak lain seperti HPH, Taman Nasional dan sebagainya.

A.6. Sumber Penghidupan Masyarakat

Konflik penguasaan tanah terjadi karena adanya ketergantungan masyarakat pada sumber daya lahan, salah satunya adalah akses kepada lahan-lahan kawasan hutan. Namun tidak menutup peluang bahwa masyarakat sebenarnya lebih bergantung pada sektor non-pertanian seperti ojek, guru, pegawai dan sebagainya. Selain untuk memahami jenis-jenis sumber penghidupan masyarakat, penting juga dipahami presentase ketergantungan masyarakat atas jenis-jenis sumber penghidupan tersebut.

Data-data dan informasi-informasi yang dibutuhkan antara lain:

1. Jenis-jenis sumber penghidupan pertanian, hutan dan non pertanian;
2. Tingkat ketergantungan atas sumber-sumber penghidupan tersebut.

A.7. Diskusi Kelompok dan Wawancara Semi-Terstruktur

Diskusi kelompok sangat penting untuk memahami bagaimana masyarakat mengatur penggunaan hak-hak mereka dalam memanfaatkan tanah-tanah hutan. Diskusi ini sangat berguna karena bertujuan menstimulasikan anggota masyarakat untuk berdiskusi dan saling merespon sesamanya, membandingkan pengalaman dan persepsi serta reaksi dengan anggota masyarakat lainnya. Untuk studi perbandingan, ada baiknya diperhatikan struktur sosial masyarakat seperti kaya-miskin, tua-muda, pria-wanita dan sebagainya. Wawancara semi-terstruktur lebih diarahkan pada individu-individu kunci dan bukan selalu tokoh masyarakat. Individu kunci tersebut telah diseleksi pada individu yang memiliki pemahaman lebih atau luas atas konflik-konflik sistem penguasaan tanah yang terjadi. Beberapa pertanyaan-pertanyaan yang mungkin perlu diajukan antara lain:

1. Sejarah dan asal muasal konflik sistem penguasaan tanah;
2. Sistem dan aturan-aturan pengelolaan tanah hutan;
3. Jenis-jenis pemanfaatan tanah hutan dan sumberdaya alam lainnya;
4. Mekanisme penyelesaian yang pernah dilakukan dalam penanganan konflik penguasaan tanah;
5. Dan lain-lain.

Kotak 3.

Contoh Pengembangan Secara Sederhana Tahap-tahap Aplikasi RaTA pada Kasus Konflik Tata Batas:

1. Identifikasi kata kunci adanya masalah dan/atau konflik tata batas di wilayah studi.
2. Memetakan siapa saja yang menjadi pihak-pihak berkonflik.
3. Mengumpulkan data dan informasi tata batas, misalnya: peta-peta TGHK, BATB dan petanya, perubahan BATB jika ada, peta-peta pemilikan dan penguasaan tanah yang berbatasan dengan kawasan hutan.
4. Mengumpulkan kebijakan yang memacu dan/atau meredam konflik, termasuk distribusi kewenangan pengurusan tatabatas.
5. Jika memungkinkan (tergantung pada situasi konflik), lakukan FGD dengan pihak-pihak yang berkonflik; Diantaranya untuk membahas sejarah/peristiwa konflik, pengelolaan, upaya penyelesaian yang pernah dilakukan, dll; Jika diperlukan, ditindak lanjuti dengan pemetaan partisipatif, transek bentang lahan dan sistem penguasaan di atasnya, serta mengembangkan gagasan penyelesaian konflik. FGD yang melibatkan pihak-pihak berkonflik dapat berupa diskusi biasa, lokakarya desa, dll.
6. FGD di tingkat tim studi untuk melakukan analisis.
7. Presentasi hasil analisis di hadapan para pihak; Menjaring umpan balik.
8. Memperbaiki hasil analisis dan menyajikannya kembali secara ringkas dalam bentuk hasil studi.

B. Data-Data Sekunder

B.1. Peta Status atau Penguasaan Tanah

Peta ini memuat beberapa kawasan yang sudah didaftarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan terbagi menjadi tanah masyarakat, baik milik maupun adat, tanah hutan negara dan tanah hutan tanpa hak. Jenis peta ini dapat juga memperkuat klaim masyarakat atas tanah mereka karena diakui oleh instansi pemerintah sekaligus 'memberikan gambaran konflik sistem penguasaan tanah yang diakibatkan perbedaan persepsi tentang status hukum atas tanah-tanah yang dipersengketakan tersebut'. Ada baiknya didapatkan peta-peta tersebut berdasarkan 'time-series analysis' sehingga dapat dipahami perubahan-perubahan yang terjadi pada status hukum tanah-tanah tersebut. Jenis peta ini dapat diperoleh di BPN Pusat, Direktorat Penatagunaan Tanah.

B.2. Sertifikat, Girik dan Surat Penarikan Pajak Tanah (SPPT)

Jenis data-data dan informasi ini sangat berguna untuk memahami legalitas tanah-tanah garapan masyarakat. Data-data ini dapat diperoleh di Kantor Desa, Kecamatan dan BPN Kabupaten, atau langsung dari masyarakat.

B.3. Profil dan Monografi Desa atau Kampung

Jenis data-data dan informasi ini memuat perkembangan dan kondisi desa atau kampung yang bersangkutan. Data-data dan informasi hanya bersifat data pendukung namun sangat penting untuk membantu peneliti memahami gambaran besar tentang kondisi desa. 'Time-series analysis' juga bermanfaat karena diasumsikan bahwa konflik sistem penguasaan tanah terjadi karena adanya perubahan rona wilayah dan sosial desa dari waktu ke waktu seperti penambahan penduduk, berkurangnya lahan pertanian, migrasi penduduk pendatang, bedol desa (perpindahan kampung), dan sebagainya. Data-data dan informasi yang dibutuhkan antara lain:

1. Sejarah berdirinya desa
2. Luas wilayah menurut administrasi pemerintahan; menurut jenis penggunaan tanah; menurut tata guna lahan desa;
3. Luas tanah, jenis tanaman dan produksi panen.
4. Mobilisasi penduduk, jumlah dan pertumbuhan penduduk (alami dan non-alami), jumlah rumah tangga dan rata-rata jiwa per rumah tangga; komposisi etnis;
5. Jumlah penduduk yang bekerja menurut mata pencaharian;

B.4. Peta Tata Guna Lahan

Peta ini memuat gambaran penggunaan tanah di suatu daerah. Dengan menampalkan peta ini dengan peta kawasan hutan maka kita dapat secara langsung melihat gambaran perbedaan antara peta kawasan hutan yang didasarkan atas hukum dengan peta tata guna lahan yang didasarkan atas kondisi lapang. Jenis peta ini dapat dicari di Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal).

B.5. Arsip dan Dokumen Sejarah

Arsip dan dokumen dapat membantu perkembangan sistem penguasaan tanah yang terjadi di masyarakat. Perlu diingat, jenis data dan informasi ini hanya bersifat memperkuat alur sejarah dari data primer

di masyarakat bahkan juga memperkuat hak-hak masyarakat atas tanah. Mengingat menelusuri arsip dan dokumen sejarah dapat memakan waktu lebih lama, perlu juga diseleksi secara spesifik suatu kejadian atau peristiwa yang dianggap memberikan kontribusi besar atas konflik sistem penguasaan tanah. Contoh data-data dan informasi yang dibutuhkan antara lain:

1. Pengakuan hak-hak masyarakat atas tanah;
2. Perpindahan atau migrasi penduduk;
3. Kasus-kasus sengketa tanah;
4. Kebijakan dan keputusan pemerintah atas tanah-tanah tersebut;
5. Rencana Stratejis Pembangunan dan Memori Serah Terima Jabatan Pejabat Pemerintah.

Jenis data dan informasi ini dapat ditelusuri di Perpustakaan Nasional, Arsip Nasional dan Arsip Daerah.

B.6. SK Menteri Dalam Negeri tentang Penunjukkan dan Penetapan Desa beserta Peta Desa

SK ini sangat berguna untuk memperkuat batas-batas administrasi wilayah masyarakat desa. Namun SK ini hanya terbatas pada pengakuan pemukiman masyarakat desa beserta kampung-kampungnya dan tidak pada tanah-tanah garapan dan kawasan hutan yang dimanfaatkan.

3.2. 2. Seberapa pasti negara/pemerintah memiliki hak-hak atas tanah tersebut?

A. Data Primer:

A.1. Diskusi Kelompok dan Wawancara Semi-Terstruktur

Sama halnya dengan diskusi kelompok dan wawancara semi-terstruktur di sebelumnya, metode pengambilan data dan informasi tersebut digunakan juga pada kelompok ini. Beberapa pertanyaan-pertanyaan yang layak diajukan antara lain:

1. Sejarah dan asal-muasal konflik sistem penguasaan tanah;
2. Aturan-aturan formal dan informal pengelolaan hutan;
3. Mekanisme penyelesaian konflik penguasaan tanah yang telah dan sedang dilakukan;
4. Dan lain-lain.

B. Data Sekunder

B.1. Berita Acara Tata Batas (BATB)

Jenis data dan informasi ini sangat penting karena dapat menunjukkan seberapa jauh pemerintah atau negara telah memiliki hak-hak secara legal dan legitimasi atas tanah-tanah tersebut. Diasumsikan bahwa konflik sistem penguasaan tanah terjadi karena pemerintah mengklaim tanah-tanah tersebut sebagai tanah negara tanpa melakukan identifikasi lapang bahwa klaim tersebut dapat saja tumpang tindih dengan tanah-tanah masyarakat. Perlu dipahami bahwa tanpa legalitas dari proses BATB, maka tanah-tanah hutan tersebut hanya ditunjuk sebagai *kawasan hutan* dan bukan *kawasan hutan negara*. Data-data dan informasi yang umumnya disajikan dalam BATB antara lain:

1. SK Penunjukkan Kawasan Hutan;
2. SK Pembentukan Panitia Tata Batas Hutan;
3. Berita Acara Pemeriksaan Trayek Batas Hutan;
4. Berita Acara Pengumuman Pemancangan Batas-Batas Hutan;
5. Daftar Trayek Batas Hutan;
6. Peta-Peta Hasil Penataan Batas;
7. SK Penetapan Kawasan Hutan.

B.2. SK Menteri Kehutanan tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan Propinsi

Penunjukan kawasan hutan ini disusun berdasarkan hasil pemaduserasian antara Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Namun seringkali untuk beberapa propinsi hasil sinkronisasi antara TGHK dan RTRWP belum selesai, Departemen Kehutanan menetapkan batas kawasan hutan berdasarkan peta TGHK. Diasumsikan bahwa berlarut-larutnya proses sinkronisasi karena adanya hak-hak tanah masyarakat yang ditetapkan sebagai kawasan hutan atau sebaliknya. Data-data dan informasi yang dibutuhkan antara lain:

1. SK Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan Propinsi;
2. Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP);
3. Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten atau Kota (RTRWK);

4. Peta Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) berdasarkan SK Menteri Pertanian No. 680/1981.

B.3. Perijinan lain-lain

Perijinan yang dimaksud termasuk peta wilayah kerja yang mencakup antara lain:

1. Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHH-HA);
2. Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman (IUPHH-HT);
3. Hasil verifikasi Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada Hutan Alam dan Hutan Tanaman dan Ijin Pemungutan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) pada Hutan Produksi;
4. Ijin Usaha Pemanfaatan Kawasan;
5. Izin Pemungutan Hasil Hutan;
6. Ijin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan;
7. Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu;
8. Persetujuan dan pengesahan Rencana Kerja Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHH-HA) dan Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman (IUPHH-HT);
9. Ijin Hutan Kemasyarakatan (HKm) di hutan produksi dan lindung;
10. Ijin pelepasan kawasan hutan untuk Usaha Budidaya Perkebunan Kelapa Sawit (dari Departemen Kehutanan);
11. Ijin Usaha Perkebunan (IUB) (dari Departemen Pertanian);
12. Ijin Hak Guna Usaha (HGU) (dari BPN);
13. Dan lain-lain.

3.2.3. Kebijakan apa saja yang memicu, memacu dan/atau meredam konflik Sistem Penguasaan Tanah

Kebijakan-kebijakan apa saja yang mengakui atau memperkuat klaim-klaim masyarakat atas tanah-tanah tersebut? Adakah bentuk kebijakan-kebijakan yang memungkinkan hak-hak masyarakat dan hak-hak pemerintah dapat saling terintegrasi?

Seperti yang diuraikan dalam kerangka analisis, ada beberapa kebijakan-kebijakan nasional maupun daerah yang saling tumpang tindih dan berlawanan sehingga memperumit masalah penguasaan tanah. Bahkan kebijakan-kebijakan tersebut menyebabkan ketidakpastian atas penyelesaian konflik sistem penguasaan tanah yang ada. Perlu dipahami bahwa kebijakan-kebijakan ini hanya sebagai gambaran umum saja dengan asumsi bahwa kebijakan-kebijakan tersebut mempengaruhi situasi konflik penguasaan tanah yang terjadi di lapang. Beberapa kebijakan-kebijakan yang layak untuk dipahami antara lain:

1. Kebijakan penatagunaan tanah;
2. Kebijakan pengaturan hak-hak atas tanah;
3. Kebijakan hak-hak ulayat masyarakat adat;
4. Kebijakan desentralisasi, otonomi daerah dan pemerintahan daerah;
5. Kebijakan penguatan kawasan hutan;
6. Kebijakan pengelolaan hutan produksi, lindung dan konservasi;
7. Kebijakan pinjam pakai kawasan hutan;
8. Kebijakan pelepasan kawasan hutan;
9. Kebijakan pemberdayaan masyarakat;
10. Kebijakan penyelesaian sengketa pertanahan;
11. dan lain-lain.

BAB IV

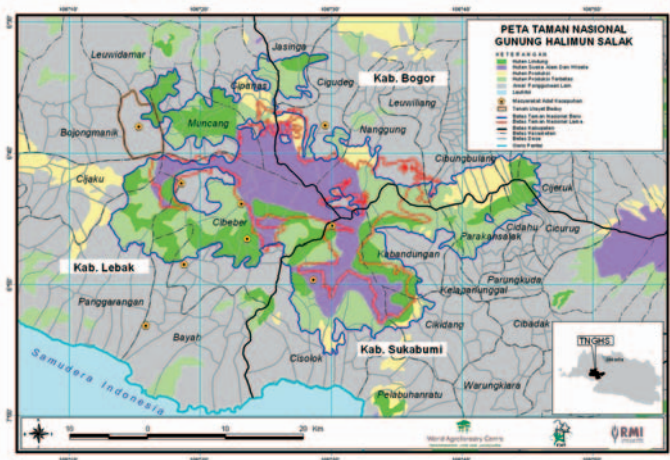
Beberapa Contoh Studi Kasus Penggunaan RaTA

4.1. Kasus Perluasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak

A. Latar Belakang Timbulnya Konflik Sistem Penguasaan Tanah di Taman Nasional Gunung Halimun-Salak

Berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 175/Kpts-II/2003, Taman Nasional Gunung Halimun diperluas, yang semula hanya 40.000 hektar, menjadi 113.357 hektar dengan nama Taman Nasional Gunung Halimun-Salak. Taman nasional ini terletak di tiga kabupaten yaitu Kabupaten Bogor, Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Lebak serta dua provinsi yaitu Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten. Keputusan ini diambil dengan pertimbangan bahwa kawasan hutan yang berada di Gunung Halimun dan Gunung Salak merupakan kesatuan hamparan hutan dataran rendah dan pegunungan yang mempunyai keanekaragaman hayati yang tinggi, serta sumber mata air bagi kepentingan kehidupan masyarakat sekitarnya yang perlu dilindungi dan dilestarikan. Selain itu pula, perluasan kawasan taman nasional tersebut bertujuan untuk merehabilitasi kawasan hutan di sekitar Taman Nasional Gunung Halimun dan kawasan hutan Gunung Salak yang telah habis ditebang oleh Perum Perhutani setempat, sehingga dapat melindungi sumber mata air masyarakat.

Akan tetapi, SK ini telah menuai protes dan penolakan dari masyarakat setempat terhadap perluasan taman nasional ini. Masyarakat sekitar resah dan khawatir karena beberapa bagian kawasan hutan yang ditunjuk, telah lama digunakan oleh masyarakat sebagai lahan pertanian. Lebih kurang ada sekitar 367 kampung berada di dalam taman nasional tersebut. Kondisi ini terjadi karena pihak pemerintah tidak memahami adanya persoalan tumpang tindih kawasan hutan dengan tanah-tanah penguasaan masyarakat. Sebagai wujud kebersamaan, masyarakat ini membentuk Forum Komunikasi Masyarakat Halimun Jawa Barat-Banten (FKMHJBB) dan menuntut kejelasan status lahan garapan dan perkampungan mereka. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu penelitian yang dapat memahami persoalan konflik sistem penguasaan tanah di Taman Nasional Gunung Halimun-Salak tersebut.



Gambar 5. Peta Penunjukan Taman Nasional Gunung Halimun Salak berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 175/II/2003. Lebih kurang 367 kampung berada di dalam kawasan hutan taman nasional ini.

B. *Penggunaan RATA dalam Studi dan Penyelesaian Konflik Sistem Penguasaan Tanah di Taman Nasional Gunung Halimun-Salak*

Penggunaan RATA dilakukan sebanyak dua tahap: (1) Pertama adalah menganalisis kebijakan-kebijakan konservasi dan mencari peluang-peluang penyelesaian konflik sistem penguasaan tanah. Tahap ini dilakukan selama tiga (3) hari; (2) Kedua adalah penelusuran sejarah penataan batas, pemukiman dan garapan masyarakat. Tahap ini dilakukan selama empat (4) hari.

Mengingat persoalan konflik di taman nasional ini berhubungan dengan tumpang-tindih tanah antara lahan garapan dan pemukiman dengan kawasan hutan, maka data-data yang dibutuhkan dan dipergunakan antara lain:

1. Studi-studi sosial ekonomi serta penggunaan tanah dan hutan yang pernah dilakukan sebelumnya oleh masyarakat setempat.
2. Peta-peta wilayah yang sudah tersedia.
3. Sejarah penataan batas hutan pemukiman serta garapan masyarakat serta dokumen Berita Acara Tata Batas (BATB).

4. Kebijakan-kebijakan konservasi yang berkenaan dalam pengelolaan taman nasional.
5. Wawancara dan diskusi terbatas tentang konflik sistem penguasaan tanah di wilayah tersebut.

C. *Hasil Analisis Kebijakan: Antara Kebijakan Konservasi dan Realitas di Taman Nasional Gunung Halimun-Salak*¹¹

Berdasarkan data-data sekunder¹², kawasan taman nasional ini telah lama dimanfaatkan oleh masyarakat setempat baik dalam bentuk pemanfaatan tanaman dan satwa maupun dalam bentuk pemanfaatan tanah. Bentuk-bentuk pemanfaatan tanaman dan satwa oleh masyarakat setempat di taman nasional ini antara lain kayu bakar, tanaman obat, jenis-jenis tanaman untuk kegiatan kerajinan tangan seperti rotan dan bambu, kayu bangunan seperti pusa (*Schima walichii*) dan rasamala (*Altingia excelsa*), pakan ternak seperti *Macaranga rhizoides*, *Coelochne infirma*, *Mussaenda frondosa*, dan *Ficus sp*, tanaman makanan seperti aren, tanaman untuk kegiatan budaya, tanaman hias seperti anggrek serta penjualan burung-burung. Selain mampu meningkatkan pendapatan bagi rumah tangga miskin, bentuk pemanfaatan ini juga secara nyata dapat menekan pengeluaran rumah tangga dengan mengambil sumberdaya hutan sebagai sumber pemenuhan kebutuhan seperti kayu bakar sebagai pengganti minyak tanah, kayu bangunan dan tanaman obat sebagai pengganti obat-obat farmasi.

Pemanfaatan tanah juga berlaku di dalam kawasan taman nasional ini. Sebelum perluasan taman nasional, sekitar 524,57 ha kawasan hutan taman nasional telah dimanfaatkan oleh masyarakat setempat sebagai lahan garapan mereka. Tidak menutup kemungkinan angka tersebut bertambah paska perluasan taman nasional. Selain alasan minimnya penguasaan lahan milik/garapan, faktor budaya peladangan berpindah mendorong masyarakat setempat untuk memanfaatkan kawasan hutan taman nasional sebagai lahan garapan dan pemukiman. Budaya peladangan berpindah oleh masyarakat adat kasepuhan menyebabkan 1137,22 ha kawasan hutan taman nasional menjadi lahan kosong/bekas garapan.

Dari penelusuran kebijakan konservasi di Indonesia¹³, taman nasional yang dikelola dengan sistem zonasi yaitu zona inti, zona pemanfaatan dan zona lain sesuai dengan keperluan, tidak memberikan banyak peluang bagi masyarakat untuk dapat memanfaatkan kawasan

hutan taman nasional, baik tanamannya, satwanya maupun tanah-tanahnya. Peluang terbesar bagi masyarakat setempat untuk memanfaatkan kawasan tersebut hanya terbatas pada wisata alam dan pariwisata. Kebijakan ini sangat disayangkan mengingat masyarakat memanfaatkan kawasan tersebut bukan hanya pariwisata dan rekreasi alam semata, namun juga tanamannya, satwanya dan tanah-tanahnya, baik demi kepentingan ekonomi, subsisten maupun budaya mereka. Oleh karena itu, kebijakan ini telah menciptakan keresahan dan kekhawatiran di kalangan masyarakat setempat sehingga mendorong mereka untuk menolak perluasan taman nasional tersebut.

D. *Sejarah Kebijakan Tata Guna Lahan dan Hutan di Taman Nasional Gunung Halimun-Salak*¹⁴

Dalam memahami konflik-konflik sistem penguasaan tanah di taman nasional tersebut, analisis secara sepintas tentang sejarah kebijakan tata guna lahan dan hutan sangat dibutuhkan. Masyarakat, yang tinggal dan menggarap di dalam taman nasional, mengklaim tanah-tanah tersebut telah dikuasai sejak penjajahan Belanda. Di lain pihak, pemerintah mengklaim bahwa penataan batas-batas hutan negara, yang dijadikan pedoman bagi penunjukan taman nasional ini, telah diselesaikan juga sejak masa penjajahan Belanda.

Dari hasil wawancara dan penelusuran dokumen Berita Acara Tata Batas (BATB) di Badan Planologi Departemen Kehutanan, penataan batas dan penetapan kawasan hutan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak diakui telah dilakukan sejak masa penjajahan Belanda hingga masa kemerdekaan (lihat **Tabel 1**).

Namun perlu ditinjau kembali bahwa pada kenyataannya, hasil-hasil penataan batas yang dilakukan di masa penjajahan Belanda tersebut telah mengalami perubahan-perubahan status dan kondisi penguasaannya. Menurut catatan sejarah, beberapa kasus-kasus pembukaan hutan di Blok Cicariang, Cikabuyutan, Manapa dan Lebaklalay (sekarang menjadi bagian dari Taman Nasional Gunung Halimun-Salak) berlaku di masa pendudukan Jepang. Hasil wawancara dan diskusi dengan masyarakat di dua desa yaitu Desa Malasari (Kabupaten Bogor) dan Desa Mekarsari (Kabupaten Lebak) menunjukkan bukti dan fakta yang sama pula. Peristiwa tersebut menunjukkan bahwa pada masa tersebut, ketidakpastian wewenang atas penguasaan hutan dan atas dukungan penguasa Jepang menyebabkan masyarakat setempat berani

menggunakan hutan sebagai lahan pertanian agar dapat memenuhi kewajiban serah-padi yang diberlakukan oleh pihak penguasa Jepang.

Tabel 1. Runutan Sejarah Penataan Batas dan Penetapan Kawasan Hutan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak

No	Penunjukkan, Penataan Batas dan Penetapan Kawasan Hutan
1	G.B. No. 26 tanggal 7 Juli 1927 dan G.B. No. 4 tanggal 26 April 1927, SK Direktur LNH No. 3813/B dan SK Menteri Pertanian No. 92/Kpts/Um/8/1954 tanggal 31 Agustus 1954 tentang penetapan kompleks hutan Gn. Halimun, Kenden Kulon, Sanggabuana, Nanggung, Jasinga dan Ciampea sebagai kawasan hutan
2	SK Menteri Pertanian No. 41/Kpts/Um/3/1979 tentang penunjukkan kelompok-kelompok hutan tersebut di atas sebagai Cagar Alam Halimun seluas 40.000 ha
3	Pengukuran batas Cagar Alam Halimun tahun anggaran 1982-1983 sepanjang 319,63 km.
4	Pengukuran batas enclave (Nirmala Agung) tahun anggaran 1984-1985 sepanjang 40,417 km
5	Pelaksanaan pengukuran lanjutan di Cagar Alam Halimun sepanjang 73,68 km. Panjang total pengukuran batas Cagar Alam Halimun adalah 433,727 km
6	SK Menteri Kehutanan No. 282/II/1992 tanggal 26 Februari 1992 tentang perubahan fungsi dan penunjukkan Cagar Alam Halimun menjadi Taman Nasional Gunung Halimun
7	SK Menteri Kehutanan No. 175/II/2003 tentang perubahan fungsi dan penunjukkan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak seluas 113.357 ha
8	Panjang batas perluasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak berdasarkan peta penunjukkan Menteri Kehutanan No. 175/II/2003 sepanjang 539 km dan yang sudah ditatabatas 60 km dan yang belum ditatabatas 479 km



Kredit photo: Gamma Galudra, 2006

Gambar 6. Rona fisik wilayah pemukiman dan lahan garapan Kampung Hanjawar, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor. Kampung ini sudah dibentuk sejak tahun 1920, jauh sebelum Pemerintah Kolonial Belanda menunjuk kawasan tersebut sebagai kawasan hutan negara pada tahun 1927.

Perubahan status dan kondisi penguasaan dari hutan menjadi lahan garapan dan perkampungan sengaja dibiarkan oleh petugas kehutanan hingga kini. Sejak tahun 1957, petugas kehutanan daerah Swatantra I mengizinkan masyarakat setempat yang telah menggarap kawasan hutan tersebut dengan mewajibkan mereka memberikan sebagian hasil panennya (*kabubusuk*). Kondisi ini berlanjut hingga kawasan-kawasan hutan tersebut dikuasai oleh Perum Perhutani. Sejak tahun 1978, masyarakat diizinkan untuk menggarap dan bermukim di kawasan hutan dengan membayar pungutan sebesar 10%-25% dari hasil panennya dan menanam pohon rasamala dan pinus di atas lahan garapan dan perkampungan tersebut. Fakta-fakta di atas menunjukkan bahwa pemerintah tidak berupaya untuk menyelesaikan persoalan tumpang tindih tanah-tanah tersebut di kawasan hutan.

D. *Rencana Tindak Lanjut dalam Penyelesaian Konflik Sistem Penguasaan Tanah di Taman Nasional Gunung Halimun-Salak*

Dari hasil penelitian tersebut, maka persoalan konflik yang terjadi di kawasan hutan taman nasional ini berkisar pada persoalan tata batas dan hak guna/pemanfaatan atas kawasan hutan tersebut. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu rencana tindak lanjut yang dapat memberikan kepastian sistem penguasaan tanah yang telah dilakukan oleh masyarakat setempat. Rencana tindak lanjut tersebut adalah:

1. Penataan batas/ rekonstruksi tata batas kawasan taman nasional dengan mengakui status penguasaan dan pengusahaan tanah-tanah garapan dan perkampungan masyarakat setempat.
2. Penataan zonasi-zonasi di kawasan taman nasional sesuai dengan pola pemanfaatan masyarakat setempat.

Rencana tindak lanjut tersebut didukung oleh Peraturan Menteri Kehutanan No. 19/ 2005 dimana peraturan ini memberikan peluang bagi masyarakat setempat dan pihak-pihak lain seperti pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan akademisi untuk berkolaborasi dalam pengelolaan taman nasional baik dalam bentuk penataan batas kawasan maupun penataan zonasi.

Bentuk pemanfaatan masyarakat baik berupa pemungutan hasil hutan, wilayah perkampungan dan lahan garapan dapat dijadikan sebagai bagian dari pengelolaan taman nasional. Peraturan Menteri Kehutanan No. 56/ 2006 mengakui bentuk-bentuk pemanfaatan masyarakat seperti di atas di dalam taman nasional dalam bentuk zona khusus dan zona pemanfaatan tradisional, selama bentuk-bentuk pemanfaatan tersebut telah ada sebelum taman nasional tersebut ditunjuk/ ditetapkan.

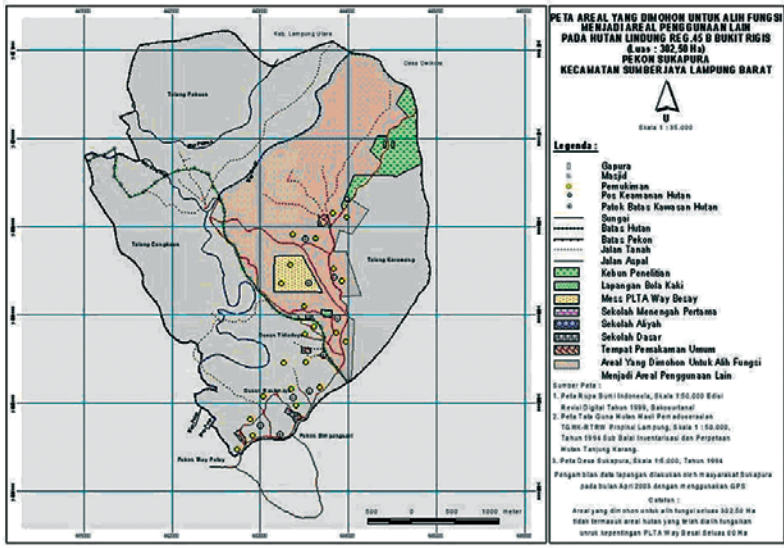
4.2. Kasus Enclave Pekon Sukapura dari Kawasan Reg 45B Hutan Lindung Bukit Rigis, Kecamatan Sumberjaya Kabupaten Lampung Barat

A. Latar Belakang

Pekon Sukapura merupakan salah satu dari 14 Pekon yang ada di Kecamatan Sumberjaya, Kabupaten Lampung Barat. Sebanyak 679 KK atau sekitar 1.629 jiwa bermukim di pekon yang memiliki luasan sebesar 1350 Ha ini. Sejarah penempatan penduduk diawali oleh program transmigrasi BRN tahun 1951 – 1952 yang saat itu berhasil mentransmigrasikan 250 KK atau sekitar 680 jiwa dari Jawa Barat dan langsung ditempatkan oleh Presiden Republik Indonesia, Soekarno, saat itu. Tidak diketahui masyarakat dan juga tidak ada informasi jelas yang menyatakan bahwa daerah tersebut adalah kawasan Hutan Lindung, karena pada saat itu, menurut masyarakat, pemukiman dan areal berkebudayaan masih berada pada status tanah perladangan marga, dan di luar kawasan hutan yang ditandai dengan batas BW. Pekon ini kemudian berstatus Definitif pada tanggal 20 Januari 1954 hingga saat ini.

Persoalan kemudian mencuat ke permukaan ketika pada tahun 1980 Dinas Kehutanan Propinsi melakukan pemetaan dan menunjuk areal ini sebagai kawasan hutan lindung yang kemudian dilanjutkan dengan penataan batas. TGHK Lampung dengan SK Menhut no.67/Kpts-II/1991, semakin mengukuhkan sebagian besar wilayah Pekon Sukapura (diperkirakan 850 Ha dari total luas desa 1350Ha) masuk menjadi kawasan Hutan Lindung Reg 45B Bukit Rigis sedangkan di dalamnya sudah berupa areal pemukiman permanen, termasuk juga infrastruktur milik pemerintah (misalnya sarana pendidikan), dan infrastruktur sosial lainnya (sarana ibadah, jalan, dll).

Kini masyarakat menginginkan pemukiman dikeluarkan dari kawasan hutan. Berbagai upaya perjuangan kemudian dilakukan baik oleh aparat pekon, aparat kecamatan maupun oleh masyarakatnya untuk memperjuangkan kejelasan status lahan mereka. Pada tahun 2003, masyarakat melakukan pemetaan partisipatif dengan didampingi oleh WATALA, sebuah LSM lokal. Pemetaan ini berhasil memetakan seluas 302,5 hektar; sejumlah luasan yang dimintakan oleh masyarakat Sukapura untuk dilepas dari kawasan hutan meliputi pemukiman, lahan perladangan dan perkebunan, dan lahan-lahan lain termasuk juga beberapa luasan yang sudah dikuasai oleh oknum-oknum pejabat (perlu penelitian lebih lanjut).



Gambar 7. Peta wilayah Pekon Sukapura Seluas 302,5 hektar Yang Berada di Dalam Kawasan Hutan Lindung Register 45B Bukit Rigis. Masyarakat mengusulkan wilayah tersebut dikeluarkan dari kawasan hutan lindung (Sumber: GIS Watala, 2003).

Pada tahun 2003 juga, Pemda Lampung Barat memberikan dukungan berupa dikeluarkannya SK Bupati Lampung Barat bernomor B/231/KPTS/01/2003 bulan November 2003 tentang *Tim Terpadu Pengkajian Permohonan Tanah di Hutan Lindung (Reg 45B) Sekitar Pekon Sukapura*, yang bertugas mengkaji, menilai kelayakan, memetakan dan menindak-lanjuti permohonan masyarakat Pekon Sukapura. Anggota tim terdiri dari instansi terkait di Kabupaten dan Propinsi, Masyarakat, Perguruan Tinggi dan Ornop.

Beberapa upaya dan rangkaian dialog dengan Pemerintah Kabupaten Lampung Barat, instansi terkait di Propinsi Lampung dan konsultasi dengan Badan Planologi juga telah dilakukan antara lain seperti:

1. Rakor rencana Pemetaan ulang/Rekonstruksi batas Pekon Sukapura dan hutan kawasan Reg 45B Bukit Rigis bertempat di Operational Room Wakil Bupati Lampung Barat tanggal 14 Oktober 2003.

2. Surat Camat Sumberjaya, No 593.82/025/CS/XI/2003 tanggal 16 September 2002 perihal permohonan Enclave Hutan Lindung Wilayah Sukapura yang ditujukan kepada Pemerintah Daerah Lampung Barat
3. Surat Peratin Sukapura, No 140/89/SKP/VII/2003 tanggal 20 Juli 2003 perihal menindaklanjuti Surat Permohonan Enclave Tanah yang ditujukan kepada Pemerintah Daerah Lampung Barat.
4. Lokakarya Penyelesaian Sengketa Lingkungan Secara Kognitif di Kawasan Hutan Lindung (*Environmental Conflict Resolution in Protection Forest – ECPF*) Register 45B Bukit Rigis yang difasilitasi oleh ICRAF dimana kasus Pekon Sukapura menjadi salah satu pokok bahasan.¹⁵
5. Pada tanggal 30 Desember 2005, sejumlah anggota tim pelepasan Sukapura dipimpin Assisten 1 Bupati Lampung Barat bersilaturahmi ke Baplan, Departemen Kehutanan untuk menyampaikan langsung permasalahan yang ada. Salah satu rekomendasi Departemen Kehutanan adalah agar tim melengkapi proposal enclave pekon Sukapura dengan beberapa data pendukung melalui penelitian terpadu.

B. Aplikasi RaTA dalam studi kelayakan enclave Pekon Sukapura

Studi kelayakan enclave Sukapura menggunakan metode RaTA untuk memahami secara singkat kasus di lapang melalui pengumpulan data dan informasi. Data-data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data skunder. Data primer didapat dengan cara (1) survei dengan menggunakan kuesioner dan pengamatan melalui (2) transek untuk mengamati secara langsung keadaan lingkungan dan sumberdaya yang ada. Yang disurvei adalah semua kepala keluarga yang wilayah pemukimannya dinyatakan masuk ke dalam kawasan hutan lindung. Dari sejumlah KK yang berada di kawasan, kuesioner yang terkumpul kembali sebanyak 280 KK.

Data skunder yang dikumpulkan meliputi: sejarah pekon, monografi pekon, profil kecamatan, peta hasil tata batas, peta partisipatif, dokumen tata batas, BATB, surat-surat permohonan enclave yang pernah diajukan oleh masyarakat, SK Bupati, contoh dokumen bukti pembayaran pajak/PBB, peraturan-peraturan (SK Menhut Nomor 70/2001, SK Menhut RI Nomor 32/2001, SK Menhut RI 48/2004), surat izin Pengelolaan HKm (Hutan Kemasyarakatan).

Ruang lingkup analisis studi (berdasarkan pedoman penyelesaian enclave dalam kawasan hutan) meliputi:

- Review Kebijakan
- Sosial, Ekonomi, dan Budaya
- Fisik dan lingkungan

Berdasarkan/mengacu pada Pedoman penyelesaian Enclave dalam kawasan Hutan dengan total kriteria yang dianalisis sebanyak 10 kriteria.

Studi yang dilakukan ini juga merupakan studi kolaboratif yang melibatkan beberapa institusi terkait lainnya pada pembahasan seperti aparat pekon setempat, Bapeda Lampung Barat dan Dinas Kehutanan dan PSDA Lampung Barat

C. Hasil

Berikut beberapa hasil yang dapat disajikan disini adalah:

C.1. *Kajian Berdasarkan SK Menhut No. 32/Kpts-II/2001, tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan*

SK Menhut No. 32/2001 tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Satu Kawasan Hutan menjelaskan tentang proses bagaimana satu kawasan dapat dikukuhkan sebagai kawasan hutan. Di Sukapura, untuk Proses pengukuhan menjadi kawasan hutan negara telah melalui serangkaian prosedur yang mengacu kepada SK tersebut. Rangkaian proses tersebut adalah: sosialisasi, melakukan penataan batas, pemetaan, penandatanganan BATB oleh PTB pada 24 Maret 1994 dan terakhir adalah Surat Menteri yang menetapkan kawasan tersebut sebagai kawasan hutan negara. Dari serangkaian proses tersebut yang telah dilakukan adalah sampai dengan penandatanganan BATB oleh PTB. Belum ada surat penetapan dari Menhut disertai peta dengan skala 1 : 100.000. Namun menurut Pak Warsito Kepala Dinas Kehutanan dan PSDA Lampung Barat, informasi terakhir menyatakan bahwa sudah ada surat penetapan dari Menteri atas kasus ini tetapi surat menteri tersebut belum diterima. Dinas Kehutanan Propinsi, melalui salah satu staffnya, Pak Hariyanto, menyatakan belum mengetahui tentang surat tersebut. Perlu penelusuran lebih lanjut.

Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa status kawasan di daerah Sukapura belum dapat di katakan sebagai *kawasan hutan negara* melainkan hanya *kawasan hutan* saja. Implikasinya adalah jika

kawasan tersebut adalah kawasan hutan maka masih dapat dilakukan pengelolaan atas kawasan tersebut dan bukan merupakan kawasan hutan negara yang wewenang pengurusannya oleh negara.

C.2. Berdasarkan TGHK 1991

Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) Lampung dapat dijadikan salah satu pedoman kriteria untuk menilai kelayakan enclave Sukapura. Dari sejumlah kuesioner survai yang disebar, sejumlah 280 kuesioner terkumpul kembali. Artinya ada sebanyak 280 KK yang menjadi responden dalam survai ini. Jika dilihat dari lamanya atau tahun keberadaan masyarakat mulai bermukim di Pekon Sukapura ini, sebanyak 219 KK ternyata telah bermukim di Pekon ini jauh sebelum TGHK 1991 bahkan ada yang mulai sejak penempatan awal BRN. Kemudian sisanya hanya sebanyak 61 KK yang bermukim setelah TGHK 1991. Jika ingin menilai atau memutuskan berdasarkan prioritas lamanya bermukim maka dapat dikatakan bahwa penduduk yang bermukim sebelum TGHK merupakan prioritas utama atau lebih berpeluang untuk dipenuhi keinginannya.



Kredit photo: Gamal Pasya, 2005

Gambar 8. Rona fisik wilayah pemukiman Pekon (desa) Sukapura yang berada di dalam kawasan hutan lindung Register 45B Bukit Rigis, Kecamatan Sumberjaya, Kabupaten Lampung Barat. Mereka yang bermukim adalah para transmigran BRN tahun 1951-1952.

C.3. Fisik Penggunaan lahan

Pola Penggunaan lahan budidaya secara umum di Pekon Sukapura diperuntukkan untuk sawah dan kebun campuran. Sistem kebun campuran terbanyak yang dipraktekkan adalah *simple agroforestry* (sebesar 52,33%) yang artinya adalah mereka menanam kopi sebagai tanaman utama dan diselingi tanaman yang berfungsi sebagai pohon pembayang yang menaungi tanaman kopi dari sinar matahari. Pohon pembayang yang biasanya dipilih adalah dadap dan *Gmelina*.

Masyarakat yang mengaku menempati kawasan sejak tahun 1951 sampai dengan 2005 ini menerapkan sistem kebun campuran kompleks (36,07%) pada lahan yang digarap antara lain dengan menanam lada, cengkeh, coklat, petai, durian, *afrika*, jengkol, kayu manis, cempaka, mangga, sungkai, pisang, pepaya, kemiri, jeruk, duku, beringin, kelapa, bambu, jambu, berbagai tanaman sayuran lain.

Pola penggunaan lahan sekarang juga dipengaruhi oleh aktivitas HKm dan GNRHL. Kebijakan HKm, dalam salah satu aturan yang harus dilaksanakan adalah masyarakat anggota pengelola HKm harus menerapkan pola tanam sistem kebun campuran pada lahan masing-masing. Hal ini juga diatur dalam Indikator dan Kriteria pelaksanaan HKm yang mengharuskan pada satu hektar areal lahan garapan minimal terdapat 400 batang tanaman berjenis campuran. Komposisi jenis tanaman mengacu pada MPTS (*Multi Purpose Trees Species*). Kebijakan inilah yang pada akhirnya menjadikan sebagian besar lahan-lahan garapan masyarakat di kawasan mulai berubah menjadi kompleks agroforestri. Kebijakan GNRHL dari pemerintah pusat yang dimulai pada tahun 2004 yang lalu juga turut menstimulan perubahan penggunaan lahan. Kebijakan yang mengacu pada reboisasi ini mengharuskan menanam bibit sebanyak 1100 pohon per hektar dan merupakan salah satu faktor pendorong terbangunnya sistem kompleks agroforestri di lahan tersebut.

Pola penggunaan lahan seperti di atas mengindikasikan masyarakat Sukapura dapat menjaga dan melindungi kawasan hutan di sekitar mereka dengan mengelola melalui sistem agroforestri

C.4. Hasil Perhitungan Berdasarkan Pedoman Penyelesaian *Enclave* dalam kawasan Hutan

Berdasarkan Pedoman Penyelesaian *Enclave* dalam kawasan hutan yang dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan, Dirjen Inventarisasi dan Tata Guna Hutan pada tahun 1994 bahwa untuk melakukan *enclave* dalam kawasan hutan harus mengacu pada beberapa kriteria yang telah ditetapkan. Keputusan untuk dapat atau tidaknya di-enclave mengacu pada nilai tertimbang yang telah ditetapkan. Jika total skor kriteria memiliki nilai >265 maka areal tersebut harus dilakukan resettlement, tetapi jika skor <265 maka lokasi tersebut dapat di-*enclave* melalui prosedur yang telah ditetapkan.

Dari penilaian kelayakan di lapang yang dihitung berdasarkan 10 kriteria, pekon Sukapura memiliki skoring nilai tertimbang sebesar 210. Dari nilai skoring ini, maka dapat diinterpretasikan bahwa pekon Sukapura memiliki kelayakan untuk di-*enclave*

D. Skenario Tawaran Ke depan

Berdasarkan kondisi fisik di lapang, ada beberapa skenario tawaran untuk proses *enclave* Pekon Sukapura yaitu:

1. Skenario I: Semua areal seluas 302,5 hektar yang telah dipetakan secara partisipatif di-*enclave*-kan dengan status *property right* sebagai output.
2. Skenario II: Semua menjadi areal *enclave* pekon Sukapura yang terdiri dari: (1) Pemukiman saja (termasuk pekarangan) sebagai *property right*, (2) sisanya sebagai *access right* (dikelola dengan model CBFM, misalnya: HKm dan lain-lain).
3. Skenario III: Hanya Pemukiman saja yang di-enclavekan dengan status *property right*. Sisanya berstatus *access right* (CBFM). Namun statusnya adalah *non enclave* dan tidak menjadi wilayah pekon).

4.3. Kasus Sertifikasi Tanah Eks Kawasan HPK (Hutan Produksi Dapat Dikonversi), Kecamatan Bengkunt Kabupaten Lampung Barat

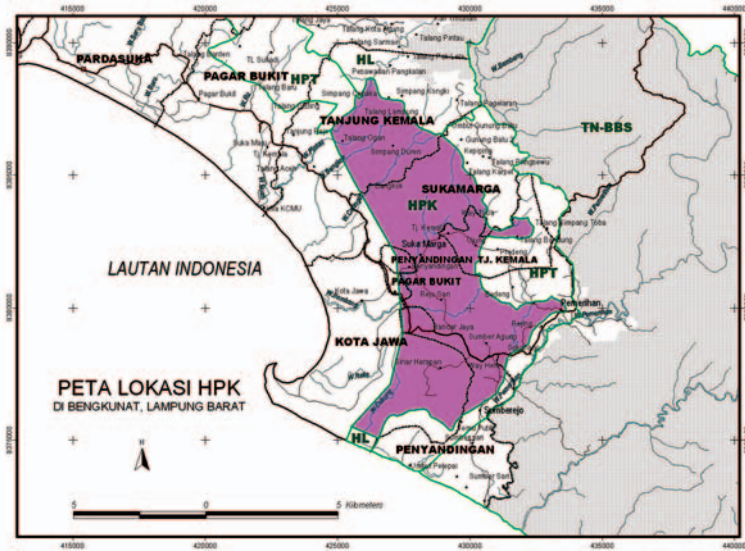
A. Latar Belakang Timbulnya Konflik Sistem penguasaan tanah Di Bengkunt

Di Propinsi Lampung terdapat kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK) yang berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 416/Kpts-II/1999 seluas 153.459 hektar atau 17,42 persen dari seluruh luas kawasan hutan di Propinsi Lampung. Pada kenyataannya di kawasan HPK seluas 145.125 hektar tersebut atau 95 persen dari luas HPK tersebut sudah dikelola masyarakat menjadi pemukiman atau perumahan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum sebagai sumber penghidupan masyarakat secara turun temurun.¹⁶

Dalam rangka memenuhi aspirasi masyarakat, Pemerintah Daerah mengusulkan pelepasan kawasan HPK kepada Menteri Kehutanan dan Perkebunan yang kemudian disetujui dengan keputusannya Nomor 256/Kpts-II/2000. Menteri Kehutanan dan Perkebunan menyetujui pelepasan kawasan HPK seluas 145.125 hektar untuk diberikan hak penguasaan tanah yang diatur dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah Propinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2001 tentang alih fungsi lahan dari Eks Kawasan Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi (HPK) menjadi kawasan bukan HPK dalam rangka pemberian hak atas tanah, berikut kewajiban bagi penerima hak atas tanah untuk turut serta memulihkan lingkungan yang telah rusak melalui pemberian biaya alih fungsi lahan kepada Pemerintah Daerah. Aturan ini termasuk juga untuk lahan seluas 7.468,40 hektar yang terdapat di Kabupaten Lampung Barat yaitu di Kecamatan Bengkunt tersebar di lima Pekon (Pagar Bukit, Tanjung Kemala, Sukamarga, Kota Jawa dan Penyandingan).

Peluang pemberian hak atas tanah di Kecamatan Bengkunt melalui pemberian sertifikat hak atas tanah di eks kawasan HPK ini berjalan lambat karena sampai tahun 2002, tanggapan masyarakat terhadap sertifikasi tanah sangat rendah. Ini dicerminkan dari hanya 31.99 hektar tanah dari 6.700 hektar tanah yang telah tersertifikasi melalui sistem adjudikasi. Jenis lahan yang disertifikasi tersebut terbanyak adalah lahan pekarangan dan luas tanahnya tidak lebih dari satu hektar. Banyak masyarakat yang menolak mengajukan permohonan hak atas tanah dan membayar biaya alih fungsi dengan alasan bahwa lahan yang digarap

adalah milik sendiri yang diperoleh dari warisan turun menurun marga atau membeli tanah marga dan bukan berasal dari tanah negara atau kawasan hutan sehingga sertifikasi sistem adjudikasi ini sempat terhenti sebelum dimulai kembali pada tahun 2006.



Gambar 9. Peta lokasi HPK di Kecamatan Bengkunt, Kabupaten Lampung Barat. (Sumber Peta WWF Lampung Program, 2005)

Hak atas tanah eks kawasan HPK di Kecamatan Bengkunt ini akan hilang apabila penerima hak atas tanah tidak mengajukan permohonan hak atas tanahnya dan membayar biaya alih fungsi lahan sesuai batasan waktu yang telah ditetapkan dalam peraturan tersebut. Batas waktu pengajuan permohonan hak atas tanah bagi penerima hak akan berakhir tanggal 22 Oktober 2006 (berdasarkan Perda tersebut pada Pasal 17 ayat 1). Yang juga menyatakan apabila lahan tersebut tidak disertifikasi maka pemerintah berhak mengalihkan lahan tersebut sesuai dengan kepentingannya sehingga potensi terjadinya konflik semakin besar jika masyarakat yang secara *de facto* masih mengelola lahan ini tetap mengklaim areal tersebut sebagai hak miliknya.



Kredit photo: Widodo Prayitno, 2006

Gambar 10. Desa (pekon) tua Sukamarga menurut sejarahnya sudah berdiri sejak abad 18 dan menjadi pusat “pemerintahan” masyarakat adat Marga Bengkunt. Sebelum tahun 2000, sebagian wilayah desa tersebut masuk sebagai kawasan HPK. Setelah tahun tersebut, sebagian wilayahnya menjadi Kawasan Hutan Lindung.

B. *Penggunaan RaTA dalam Studi dan Pendampingan Penyelesaian Konflik Sistem penguasaan tanah Bengkunt*

Penggunaan RaTA dilakukan sebanyak dua kali yaitu pertama adalah dengan melaksanakan FGD tingkat pekon (desa) dalam rangka merekonstruksi konflik sistem penguasaan tanah lahan yang terjadi dari perspektif masyarakat, tahap ini dilakukan selama seminggu di lima pekon. Dan kedua adalah dengan melaksanakan lokakarya yang melibatkan para pihak berkepentingan sehingga menghasilkan kesepakatan tata cara operasional sertifikasi lahan eks kawasan HPK dimana tahap kedua dilaksanakan selama 3 hari.

Data-data yang dipergunakan:

1. Studi-studi sosial ekonomi dan pertanahan yang pernah dilakukan sebelumnya;
2. Peta-peta wilayah yang sudah tersedia;
3. Bukti-bukti penguasaan tanah yang dimiliki oleh masyarakat dan pihak lainnya;
4. Sejarah mobilisasi penduduk, entitas masyarakat;
5. Kebijakan-kebijakan baik pusat maupun daerah yang berkaitan dengan wilayah konflik;
6. Narasumber (individu atau lembaga) yang memahami kasus tersebut termasuk pakar dari perguruan tinggi.

C. *Hasil FGD Rekonstruksi Konflik Sertifikasi Lahan Eks Kawasan HPK*

Hasil turun lapang di 5 pekon yang wilayahnya masuk ke dalam wilayah pelepasan eks kawasan HPK (Bulan Maret 2006) ternyata ditemukan bahwa Perda Propinsi Lampung No. 6 Tahun 2001 tersebut tidak secara menyeluruh diketahui oleh masyarakat. Sebagian masyarakat yang mengetahui kebijakan tersebut berkeinginan untuk mensertifikatkan lahannya yang masuk dalam wilayah eks Kawasan HPK akan tetapi biaya yang ditetapkan Tim Ajudikasi (BPN Kabupaten Lampung Barat) terlalu tinggi yaitu berkisar antara 500.000 sampai 600.000 rupiah.

Adapula sebagian masyarakat yang tidak ingin mendaftarkan lahannya untuk disertifikat karena beranggapan tanah yang digarapnya adalah warisan dari nenek moyangnya sehingga tidak perlu disertifikat.

Terdapat juga persoalan-persoalan lain yang menyangkut persoalan dengan lembaga adat seperti keramat, situs bersejarah yang berada di areal eks kawasan HPK dan konflik tata batas yang harus didiskusikan bersama Lembaga Adat.

Berdasarkan kondisi tersebut, RaTA tahap kedua dilaksanakan dalam bentuk Lokakarya Aksi (*Action Workshop*).

D. Hasil Lokakarya Pengelolaan Lahan Berbasis Masyarakat dan Kesepakatan Yang Dihasilkan

Lokakarya Tindak (*Action Workshop*) diikuti oleh 62 orang peserta yang berasal dari Peratin 5 Pekon, LHP, Tokoh Adat, LSM Lokal, LSM Internasional, Pakar Hukum Universitas Lampung, Dinas Kehutanan Kabupaten Lampung Barat, BPN Lampung Barat, dan Dinas Kehutanan Propinsi Lampung (Anggota Tim Koordinasi Percepatan Pelaksanaan Sertifikasi).

Lokakarya berhasil menyepakati beberapa masalah yang berkembang di masyarakat dan perlu segera diselesaikan, yaitu:

1. Perlu kejelasan status areal yang akan disertifikasi BPN;
2. Biaya sertifikasi terlalu mahal bagi masyarakat;
3. Target adjudikasi lahan eks kawasan HPK belum tercapai, masih terlalu kecil;
4. Pada saat adjudikasi lahan eks kawasan HPK, masyarakat tidak mau mendaftarkan lahannya.

Setelah diadakan pleno kelompok dan kemudian adanya pembahasan oleh peserta lokakarya dilanjutkan dengan proses negosiasi diperoleh hasil berupa kesepakatan-kesepakatan, yaitu:

1. Kesepakatan mengenai biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat yang akan mensertifikasikan lahannya dalam proses adjudikasi lahan eks kawasan HPK yaitu sebesar 320.000 rupiah, untuk satu sertifikat:
 - a. Biaya dapat diangsur 50% dahulu sebagai syarat pendaftaran dan kemudian pelunasannya dilakukan setelah sertifikat selesai dibuat;
 - b. Alternatif untuk mencari dana talangan untuk proses sertifikasi melalui Pemda tidak menjadi prioritas mengingat waktu pendaftaran yang semakin sempit (4 bulan lagi);

- c. Biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat tersebut di luar daripada biaya akomodasi Tim Ukur dari BPN.
2. Adanya kesepakatan mengenai akan segera dilakukan sosialisasi hasil lokakarya ini kepada warga masyarakat yang lain, baik melalui orang-perorang, majelis taklim, dan lewat pertemuan-pertemuan. Bahan untuk sosialisasi yaitu Peta kawasan HPK, Peraturan-Peraturan, Pusat Informasi, Lembaran Informasi dan Dokumentasi (Foto, Absen, dan lain-lain). Sebagai pelaku sosialisasi adalah masing-masing peserta lokakarya, Anggota Tim Ajudikasi (Camat dan Peratin), Tim Koordinasi Percepatan Sertifikasi. Sedangkan LSM sebagai mediator dan pendamping di dalam proses sosialisasi.
3. Adanya kesepakatan mengenai jadwal kegiatan proses sertifikasi sampai dengan bulan Desember 2006, yaitu:
 - a. Pengambilan Blanko di BPN oleh Peratin atau Anggota Tim Ajudikasi (awal Juli 2006);
 - b. Pengisian blanko oleh masyarakat (awal Juli 2006);
 - c. Penyerahan blanko, fotokopi KTP, Surat Keterangan Pengelolaan dari Peratin atau PBB oleh masyarakat (Juli 2006);
 - d. Pendataan lahan dan Pemasangan patok batas lahan warga oleh masyarakat dan Aparat Pekon atau Peratin (Juli 2006);
 - e. Pembayaran biaya sertifikasi (50%) di awal untuk biaya setor ke kas negara dan operasional (Juli – Agustus 2006);
 - f. Pengukuran oleh BPN (Agustus – September 2006);
 - g. Pelunasan biaya sertifikasi (50%) dan Pemberian Sertifikat (Akhir Desember 2006).

E. *Kendala-kendala dan Rencana Tindak Lanjut*

Kendala-kendala yang dihadapi selama proses penyepakatan:

1. Peta tidak dapat dihadirkan oleh BPN sehingga kejelasan letak dan batas areal kawasan HPK di lapang pada tiap-tiap pekon belum dapat dipastikan. Namun hal itu dapat diantisipasi pada saat Tim melakukan turun ke lapang pada saat proses pengukuran;
2. Tidak semua Peratin (sebagai) anggota Tim ajudikasi hadir (1 Peratin Pagar Bukit) sehingga dikhawatirkan proses sosialisasi hasil lokakarya tidak dapat berjalan cepat;

3. Ketidakhadiran Pemda dan DPRD Lampung Barat sedikit menghambat proses negosiasi besaran biaya sertifikasi dimana biaya resmi adalah 255.000,- rupiah. Sedangkan yang jadi masalah adalah besaran biaya operasional (sehingga dahulu pada tahun 2005 muncul harga Rp **600.000,-**) yakni siapa yang dapat memberikan dana talangan. Akan tetapi melalui proses negosiasi yang panjang antara Masyarakat dengan BPN dengan Peratin akhirnya disepakati bahwa warga akan menanggung biaya operasional tambahan sebesar Rp. 65.000,- sehingga total biaya yang dikeluarkan untuk sertifikasi menjadi Rp. **320.000,-**

Rencana tindak lanjut adalah bagaimana mengawal pelaksanaan kesepakatan yang telah dihasilkan. Mengingat masa waktu pendaftaran sertifikasi yang semakin sempit maka perlu untuk segera menyusun langkah-langkah (kegiatan-kegiatan) prioritas dalam rangka percepatan pelaksanaan sertifikasi di 5 Pekon. Juga sangat diperlukan untuk 'mengawal' hasil kesepakatan dalam lokakarya ini agar dapat direalisasikan oleh masyarakat yang lahannya berada di areal eks HPK. Untuk itu akan dilakukan kegiatan berupa:

1. Pembagian Peta kawasan HPK dan lembar tulisan hasil lokakarya ke setiap Pekon;
2. Menyampaikan hasil lokakarya berupa tulisan kepada pihak-pihak yang berkompeten, sebagai bahan masukan bagi pengambil kebijakan dalam proses penyelesaian permasalahan lahan eks kawasan HPK di Propinsi Lampung;

Melakukan Monitoring dan Evaluasi terhadap kegiatan sertifikasi di 5 Pekon untuk melihat realisasi hasil lokakarya di lapang yaitu dengan jalan melakukan turun lapang secara berkala dimulai pada akhir Juli untuk melihat realisasi dari kegiatan administrasi dan pemasangan patok batas lahan warga. Selanjutnya akhir Agustus untuk melihat realisasi dari kegiatan pembayaran biaya sertifikasi. Kemudian akhir September untuk melihat realisasi kegiatan pengukuran yang dilakukan BPN. Terakhir pada akhir Desember 2006 untuk melihat realisasi pelunasan biaya dan pemberian sertifikat kepada masyarakat oleh BPN. Kegiatan Monitoring dan Evaluasi ini juga untuk mengetahui kendala-kendala di lapang yang menghambat proses sertifikasi di tiap-tiap pekon paska lokakarya.

- 1 The **bundle of rights** adalah teori yang menjelaskan bagaimana sebidang tanah dalam waktu yang bersamaan dapat 'dikuasai' (dari berbagai segi) oleh berbagai pihak. Di Amerika Serikat *teori bundle of rights* diilustrasikan antara lain sebagai berikut: Sepasang suami dan isteri memegang sertifikat hak milik sebidang tanah, namun tetangganya mungkin saja memiliki hak untuk melewati sebagian dari property tersebut, dan perusahaan listrik memiliki hak untuk memancang tiang listrik di property yang sama. Berdasarkan undang-undang pemerintahlah yang memegang hak untuk membuat keputusan, dan juga memiliki berbagai hak untuk mengatur berbagai hal seperti: peraturan lingkungan, zoning dan berbagai persyaratan pengelolaan (http://en.wikipedia.org/wiki/Bundle_of_rights).
- 2 Menurut UU No. 5 Tahun 1990, taman nasional didefinisikan sebagai kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, budidaya, pariwisata dan rekreasi.
- 3 Dalam buku ini kata *security* lebih ditafsirkan sebagai "kepastian" dan bukan "keamanan".
- 4 Emilia dan Suwito. 2006. Memahami Terminologi Tenure. Warta Tenure No. 1 Januari 2006: 6-9.
- 5 FAO. 1989. Community Forestry Rapid Appraisal of Tree and Land Tenure. Community Forestry Note 5. Rome: FAO.
- 6 FAO. 2005. Land Tenure Alternative Conflict Management: Distance Training Course (Pilot). Rome: FAO.
- 7 Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA). Tanpa Tahun. Tentang Gerakan Petani: Bagian Keempat. <http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/4297/petani-4.html>
- 8 Kompas. 2003. Gerakan Petani Melawan Ketidakadilan. Kompas: 28 September 2003.
- 9 **Diadopsi dari FAO. 2005. Land Tenure Alternative Conflict Management: Distance Training Course (Pilot). Rome: FAO.**
- 10 Untuk mendapatkan penjelasan lebih lanjut dan terperinci, lihat G. Galudra. 2003. *Conservation Policies versus Reality: Case Study of Flora, Fauna and Land Utilization by Local Communities in Gunung Halimun-Salak National Park. ICRAF Southeast Asia Working Paper No. 2003_2.*
- 11 Data-data sekunder ini merupakan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh pihak lain dalam bentuk buku, skripsi, thesis dan artikel.
- 12 Undang-undang dan peraturan-peraturan yang membahas kebijakan konservasi antara lain: UU No. 5/ 1990, UU No. 23/1997, UU No. 41/1999, PP No. 68/1998, PP No. 7/1999, PP No. 8/1999, PP No. 13/1994, PP No. 44/1995 dan Keppres No. 32/1990. Selain itu pula surat keputusan menteri yang tercakup dalam pembahasan ini antara lain: SK Menhut No. 543/II/1997, SK Menhutbun No. 461/II/1999, dan. SK Menhutbun No. 104/II/2000.
- 13 Untuk mendapatkan penjelasan lebih lanjut dan terperinci, lihat G. Galudra, M. Sirait, N. Ramdhaniaty, F. Soenarto dan B. Nurzaman. 2005. *Sejarah Kebijakan Tata Ruang dan Penetapan Kawasan Taman Nasional Gunung Halimun. Jurnal Manajemen Hutan Tropika Vol. XI (1): 1-13*; dan G. Galudra, N. Ramdhaniaty, F. Soenarto, B. Nurzaman dan M. Sirait. 2005. *Kondisi Ketahanan Pangan Masyarakat dalam Cengkeraman Kebijakan Tata Ruang dan Penetapan Kawasan Halimun dalam Tanah Masih di Langit : Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang tak Kunjung Tuntas di Era Reformasi hal. 653-674. Jakarta : Yayasan Kemala dan The Ford Foundation.*
- 14 Lokakarya juga merupakan bagian dari penelitian disertasi Gamal Pasya, mahasiswa Pasca Sarjana – Institut Pertanian Bogor.
- 15 ICRAF-UNILA, 2001.

Konflik sistem penguasaan tanah secara teoritis disebabkan oleh (1) adanya kelangkaan tanah sebagai lahan garapan, (2) adanya eksternalitas negatif, penggunaan lahan oleh suatu pihak merugikan pihak lain, (3) adanya ketimpangan struktural termasuk distribusi kewenangan dalam kebijakan pertanahan dan (4) kompetisi entitas antar-pihak terhadap lahan. Dalam memahami konflik tersebut, diperlukan suatu metode untuk menganalisis masalah/konflik sistem penguasaan tanah secara ringkas yang dapat mendukung pengambilan keputusan sehingga opsi-opsi penyelesaiannya dapat dilakukan secara cepat dan akurat.

RaTA mencoba menyajikan dan memenuhi berbagai kebutuhan tersebut. RaTA (*Rapid Land Tenure Assessment*) atau penilaian sistem penguasaan tanah secara ringkas adalah seperangkat cara sistematis untuk menilai, menganalisis, memahami dan menjelaskan secara ringkas suatu masalah dan/atau konflik sistem penguasaan tanah. RaTA lebih bersifat *recognisance study*, yaitu sebuah kegiatan penelitian pendahuluan untuk menegaskan bahwa konflik sistem penguasaan tanah terjadi di lokasi tertentu dan berlangsung dalam kurun waktu tertentu.

RaTA dimaksudkan untuk mengupas lebih dalam bagaimana memahami konflik sistem penguasaan tanah dari aspek legalitas dan legitimasi. Sistematika RaTA lebih dipersiapkan bagi para praktisi yang bergelut dalam penyelesaian konflik sistem penguasaan tanah. RaTA diharapkan bisa menjadi panduan untuk menjelaskan, memahami serta memberikan opsi-opsi penyelesaian konflik sistem penguasaan tanah.

Sebagai sebuah metode, RaTA merupakan bagian pengembangan ilmu pengetahuan dalam analisis sistem penguasaan tanah secara multidisiplin. Oleh karena itu perkembangan pengetahuan sistem penguasaan tanah di kemudian hari akan turut berpengaruh terhadap penyempurnaan metode RaTA.



World Agroforestry Centre
TRANSFORMING LIVES AND LANDSCAPES

DFID Department For
International
Development

