

Perubahan Status Kawasan Hutan Guna Menjawab
Permasalahan Kemiskinan dan Ketahanan Pangan:

Studi Kasus dari Marga Bengkuntat dan Pekon Sukapura, Kabupaten Lampung Barat¹

Oleh: Fathullah², Lissen Situmorang³, Nurka Cahyaningsih⁴,
Ichwanto Nuch⁵ dan Martua Sirait⁶

PANEL
G

Abstrak

UPAYA pemerintah Propinsi Lampung untuk mengurangi konflik pertanahan yang ada saat ini dilakukan dengan jalan melepaskan kawasan hutan yang status dan fungsinya yang tidak sesuai lagi dengan kenyataan di lapangan. Agenda ini sejalan dengan agenda Reformasi Kehutanan Propinsi Lampung yang dihasilkan melalui proses diskusi para pihak di tahun 1999 dan ditindaklanjuti dengan pemberian kepastian tanahnya dengan prioritas petani dan masyarakat adat. Studi kasus di *Marga Bengkuntat* (Kecamatan Pesisir Selatan, Kabupaten Lampung Barat) yang didominasi oleh masyarakat adat pesisir dari Marga Bengkuntat serta di *Pekon Sukapura* (Kecamatan Sumberjaya Kabupaten Lampung Barat) yang didominasi warga pendatang dari Jawa, diharapkan dapat memberikan pelajaran berharga atas proses-proses pelepasan kawasan hutan beserta pemberian haknya. Dengan adanya keadilan agraria dan kepastian hak proses

perubahan status kawasan hutan dapat memberikan jaminan ketahanan pangan serta menjawab masalah kemiskinan.

1. Pendahuluan

1.1 Agenda Reformasi Kehutanan Lampung

Berpijak pada keadaan, kondisi dan keinginan bersama masyarakat, lahirlah Forum Pembaharuan Kehutanan Lampung (FPKL) sejalan dengan semangat reformasi yang sedang bergulir pada pertengahan tahun 1998. Forum ini merupakan ajang diskusi ilmiah mengenai sumber daya hutan di Lampung dimana anggota terdiri dari Ornop, akademisi, wartawan dan masyarakat penggiat sumber daya alam. Sebagai aksi moral dan kontrol sosial terhadap persoalan kehutanan di Lampung, Forum ini mencoba mencari solusi terhadap berbagai persoalan secara bersama sama. Krisis yang terjadi pada masyarakat

pedesaan di Lampung ditimbulkan oleh kebijakan kehutanan yang mengabaikan masyarakat setempat, karena itu diperlukan pendekatan pendekatan baru yang mengedepankan rakyat sebagai pengelola utama atas sumber daya alam dan emberikan kepastian tanah bagi usahanya guna menjawab masalah ketahanan pangan dan kemiskinan (FPKL, 1998). Sehingga lahirlah beberapa agenda reformasi bidang kehutanan yang menuntut Penataan Ulang Kawasan Hutan dengan langkah langkah:

- Meninjau ulang dan mengesahkan desa-desa definitif tyang telah dihapuskan dan yang dinyatakan di dalam kawasan hutan.
- Memberikan pengakuan atas pemilikan tanah masyarakat adat.
- Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) harus direvisi, dengan memperhatikan kepentingan kepentingan dan disusun bersama-sama masyarakat.
- Penetapan kawasan yang berfungsi sebagai hutan harus berdasarkan kelestarian fungsi Daerah Aliran Sungai (DAS). Kawasan yang disepakati sebagai hutan tidak harus dikuasai oleh negara, dapat juga dimiliki oleh rakyat.
- Penyusunan tata ruang propinsi Lampung harus dilakukan dengan terlebih dahulu dengan merevisi TGHK dan tetap memperhatikan kepentingan serta melibatkan masyarakat setempat.

Tekanan yang diberikan oleh masyarakat sipil ini serta pemberitaan di masmedia Lampung tentang masalah masalah pertanahan di Propinsi Lampung, serta memahami permasalahan yang terjadi di lapangan, Proipinsi Lampung menekankan pentingnya Tanah untuk Rakyat dalam pola Dasar Pembangunan Propinsi.

Masalah pertanahan ini tidak hanya dihadapi oleh Propinsi Lampung yang memiliki kepadatan penduduk yang tinggi dengan tingginya arus pendatang dari Jawa dan Propinsi lain di Sumatra. Akan tetapi juga dihadapi oleh Propinsi propinsi lain di Indonesia dan tentunya kabupaten kabupaten yang memiliki kawasan hutan yang cukup luas⁷. Lampung Barat menjadi salah satu wilayah penting dikarenakan luasnya kawasan hutan yang ditunjuk diwilayah tersebut dan me-

rupakan juga wilayah dimana usaha usaha produktif pertanian untuk tanaman pangan dan ekspor berkembang dengan pesat. Usaha usaha ini lah yang terbukti tahan melawan ketidak pastian pasar, fluktuasi dollar yang tinggi serta dikelola oleh rakyat dalam skala rumah tangga atau kelompok. Akan tetapi ketidakpastian tanah dan sumber daya menjadi faktor penghalang yang serius yang perlu penanganan segera.

1.2 Masalah Pertanahan di Lampung Barat

Kepastian penguasaan tanah (*Tenure Security*), merupakan persoalan yang hampir merata ada di Kabupaten Lampung Barat. Dengan luas wilayah daratan 495.040 hektar dimana 65% (321.776 Ha) ditunjuk sebagai kawasan hutan, maka persoalan terbanyak adalah menyangkut hutan khususnya masalah batas kawasan. Munculnya persoalan ini dimulai dari diterapkannya kebijakan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dimana pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan menetapkan batas kawasan hutan melalui Panitia Tata Batas Kabupaten, namun karena masyarakat sekitar hutan tidak dilibatkan dan tidak dilakukannya peninjauan di lapangan maka keputusan yang dihasilkan tidak diakui oleh masyarakat⁸. Salah satu contoh masalah ini terjadi di Pesisir Krui, dimana Masyarakat Adat tidak mengakui keberadaan kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT) seluas ± 52.000 hektar di atas tanah marga yang sudah berupa **Repong** damar (di Lampung Barat terdapat 22 Marga/satuan masyarakat adat, 16 di antaranya berada di Pesisir Krui).

Hasil inventarisasi Tim Kajian Kebijakan Tata Ruang dan Tata Guna Lahan (TKK-TRTGL) Lampung Barat terdapat 12 (dua belas) wilayah di Kabupaten Lampung Barat yang memiliki permasalahan ketidakpastian tanah yang berkaitan dengan kawasan hutan, seperti tertera pada Tabel 1. Kondisi ini disebabkan karena belum tuntasnya proses penataan batas kawasan hutan secara fisik di lapangan serta proses-proses administrasinya, termasuk wilayah-wilayah enclave⁹. Penyebab lain adalah karena tidak dilaksanakannya penunjukkan kawasan hutan serta penataan batas secara partisipatif hingga selesai tertutup gelang, sebagai konsekuensinya adalah kawasan kelola masyarakat tidak mendapat

kepastian tanah sesuai dengan Hukum Tanah tidak sesuai dengan patok batas yang tergambar di peta; (5) Sebagian kawasan hutan

Matriks Permasalahan Tanah - Kawasan Hutan di Lampung Barat

Tabel 1

Sumber: Seminar Kebijakan PSDA dalam Perspektif OTDA, Liwa 2003 (Watala, 2003)

Secara lebih detil persoalan yang ada dalam kawasan hutan adalah: (1) Terdapat pemukiman permanen dalam kawasan hutan yang keberadaannya telah ada sejak sebelum ditetapkannya kebijakan TGHK tahun 1992; (2) Terdapat fasilitas publik dalam kawasan yakni berupa Sekolah Dasar Negeri, Masjid dan pasar; (3) Terjadi perubahan batas kawasan

telah menjadi areal yang dikelola masyarakat untuk pertanian; (6) Ada lahan dalam hutan lindung dan Taman Nasional telah memiliki sertifikat kepemilikan tanah perorangan yang dikeluarkan oleh BPN; (7) Sebagian kawasan hutan tumpang tindih dengan tanah erfacht yang semestinya dikuasai oleh pemda (Watala, 2003).

Dari 12 wilayah (dan kemungkinan lebih dari itu) konflik pertanahan di dalam kawasan hutan, terdapat 8 pola konflik pertanahan pada 5 fungsi hutan yang berbeda, seperti tampak pada Tabel 2.

No	Lokasi	Fungsi Kawasan Hutan	Permasalahan
1	Gunung Seminung, Reg. 9B	Hutan Lindung	Tatabatas
2	Palakiah, Reg. 48B	Hutan Lindung	Tatabatas
3	Gunung Pesagi, Reg. 43B	Hutan Lindung	Tatabatas
4	Basongan, Reg. 17B	Hutan Lindung	Tatabatas
5	Kenali, Reg. 44B	Hutan Lindung	Tatabatas
6	Sukapura, Bukit Rigis Reg.45B	Hutan Lindung	Klaim permukiman, Tatabatas
7	Suoh, Reg. 46 B	Enclave	Tatabatas
8	TNBBS, Reg.46B,49b,49, 22B,47B	HSA/Wisata/TN	Tatabatas, Zonasi TN

No	Pola Konflik Pertanahan	Fungsi Hutan & Status Tanah	Kebijakan Yang Berhubungan	Lokasi
1.	Kekurangan Tanah untuk budidaya pertanian karena pertumbuhan penduduk	HL, HPT, TN	Agenda Reformasi Kehutanan Prop. Lampung 'Hutan & Tanah untuk Rakyat; Peta Desa versi BPS; RTRW Kab/Prop	Terjadi di berbagai daerah, ex. Suoh, Sekincau, dll
2.	Status ex erfacht yang menjadi Kawasan Hutan	HL	PP 40/1996 yang sedang direvisi	Lihat peta BPN
3.	Status non reg. (Jaman Belanda tanah Marga tahun 1984 di tunjuk menjadi Kawasan Hutan)	HL, HPT	SK. Menhut 256/ 2000; Peta Desa versi BPS	Pesisir Lampung Barat (Kruil)
4.	Status APL menjadi HL pada wilayah transmigrasi	APL Menjadi HL	?	Sukapura
4.	Penyerahan Tanah Marga menjadi Kawasan Hutan dengan pengakuan hak-hak khusus di dalam Kawasan Hutan	HL, HPT, TN, Taman Buru	Surat menyurat Jaman Belanda, pengakuan hak khusus seperti sarang burung dan getah dll	Pesisir Selatan
5.	Ketidaksepakatan atas Batas Kawasan Hutan	HL,HPT, TN, Taman Buru	SK.Menhut Penunjukan, BATB, SK Menhut Pengukuhan; Perda RTRW Kab/Prop	Hampir semua kawasan hutan
6.	Perubahan fungsi HPK menjadi HL	HPK, HL	Usulan Propinsi kepada Dephut; kajian UNILA; SK Menhut 256/2000; Rescoring; SK Menhut 70/2001	Bengkunat, 300 ha
7.	Perubahan status HPK menjadi Tanah Milik	HPK menjadi APL	SK Menhut 256/2000; Perda Perolehan Tanah; SK Gub ttg Prioritas Pemilikan ex HPK; Studi ICRAF & UNILA	Bengkunat 6000 ha

Tabel 2

Pola Konflik Pertanahan di Lampung Barat

Dirpha Wayan, 2001. Presentasi Bupati Lampung Barat; Rencana Kab. Lambar Menangani Permasalahan Pertanahan di Kawasan Hutan

Persoalan batas selain terjadi untuk kawasan hutan juga terjadi untuk batas antar desa, dimana sebagian besar batas antar desa di Lampung Barat belum memiliki batas yang definitif. Hal ini terjadi akibat dari pada saat pendefinitifan suatu desa tidak disertai penataan batas dan dampak yang timbul adalah ketidakjelasan keberadaan suatu komunitas atau wilayah kelolanya secara administrasi.

1.3 Sistem Pertanahan

Sistem penguasaan tanah yang ada (khususnya di luar kawasan hutan) dirasa belum cocok bagi petani dan masyarakat adat untuk menunjang kepastian penguasaan dan memberikan insentif bagi masyarakat untuk meningkatkan produktifitas tanah untuk memenuhi kebutuhan pangan. Sistem sertifikasi tanah yang bersifat perorangan mendesak penguasaan tanah menuju penguasaan individualistik yang kurang cocok bagi petani dan masyarakat adat. Demikian pula sistem sertifikasi tanah yang membuka peluang untuk jual beli tanah menyebabkan penumpukan penguasaan tanah pada segelintir orang dan menyebabkan ketimpangan struktur penguasaannya. Sistem sertifikasi yang dipromosikan pemerintah dengan Prona, mungkin lebih cocok untuk diterapkan di perkotaan daripada diterapkan untuk usaha pertanian dan penguasaan oleh masyarakat adat.

Sedangkan pendaftaran tanah adat (ulayat) yang diatur oleh Permen 5/1999 belum dapat terlaksana dikarenakan belum adanya perda pengakuan masyarakat adat di Kabupaten serta diakui staff Kantor BPN Kabupaten, masih diperlukan petunjuk teknis yang disiapkan oleh kanwil BPN.

Peluang memperbaiki struktur penguasaan tanah dan melalui redefinisi kawasan hutan serta menggali peluang kebijakan tentang penguasaan tanah yang lebih cocok bagi petani dan masyarakat adat perlu dilakukan terus dan perlu mendapat dukungan politis dari pimpinan kabupaten serta kantor BPN.

Secara umum persoalan tanah yang ada di Lampung Barat adalah sebagai berikut:

- Batas antara kawasan hutan dan tanah warga belum jelas
- Belum jelasnya tata batas antar pekon dan kecamatan

- Tanah untuk pertanian atau perkebunan masyarakat sangat terbatas
- Banyaknya tanah yang tidak terdaftar
- Jual beli dan Pelimpahan tanah warisan tidak diketahui pemerintah desa
- Adanya lahan tidur yang belum jelas status dan batasnya
- Penggarapan lahan tidur dilakukan oleh orang dari luar wilayah
- Tumpang tindih antara kawasan hutan dengan tanah erfach
- Terdapatnya sertifikat hak milik tanah di kawasan hutan (Hutan Lindung dan Taman Nasional)

1.4 Peran Tim Kajian Kebijakan Tata Ruang dan Tata Guna Lahan (TKK-TRTGL) Lampung Barat

Salah satu upaya yang dilakukan untuk menyelesaikan persoalan pertanahan di Lampung Barat adalah pembentukan TKK-TRTGL yang merupakan inisiatif bersama antara Watala, ICRAF, Bappeda Kabupaten dan Dinas Kehutanan & SDA Kabupaten Lampung Barat. Tim ini mempunyai tugas memberikan masukan-masukan kepada Bupati untuk pengambilan kebijakan tentang tata ruang dan tata guna lahan. (SK Bupati Lampung Barat, No.B/37/KPTS/02/2001).

Tim ini mempunyai fungsi:

1. melakukan kajian kebijakan Tata Ruang dan Tata Guna Lahan bagi pembangunan masyarakat dan daerah Lampung Barat
2. memberikan masukan pada Bupati Kabupaten Lampung Barat sebagai bahan dialog kebijakan tata ruang dan tata guna lahan kepada tatanan pemerintah kabupaten dan pemerintah propinsi
3. memberikan masukan pada Bupati Kabupaten Lampung Barat sebagai pertimbangan teknis dan kelembagaan dalam pengambilan keputusan tentang kebijakan tata ruang dan tata guna lahan daerah Kabupaten Lampung Barat.

Tim yang terdiri dari Ornop dan Lembaga Penelitian yang bekerja di Lampung Barat, Pemda Kabupaten, Balai Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (BTNBBS) dan Organi-

sasi Masyarakat telah melakukan tugas dan fungsinya, di antaranya melakukan kajian dan memberikan masukan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (Perda), mengadakan seminar tentang Kebijakan PSDA dalam perspektif Otonomi Daerah, fasilitasi penyusunan Perda tentang Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Berbasis Masyarakat (PSDALBM) dan mengkaji lebih dalam persoalan batas kawasan dengan metode pemetaan partisipatif. Hasil kajian ini kemudian dikomunikasikan pada pihak yang berkepentingan yakni dengan pihak Dinas kehutanan Propinsi, jajaran Pemerintah Kabupaten dan masyarakat. Untuk mencari solusi dari persoalan yang ada, maka dilakukan dialog antar pemerintah kabupaten dengan Dinas Kehutanan Propinsi untuk mencapai kesepakatan dan alternatif penyelesaian persoalan, kemudian dialog antara pemerintah dengan masyarakat untuk mencari dan mencapai kesepakatan alternatif penyelesaian yang paling mungkin dapat dilakukan.

Dari dialog ini disepakati beberapa cara penyelesaian yakni: (1) Melakukan rekonstruksi batas kawasan hutan (2) Jika setelah dilakukan rekonstruksi batas, masih terdapat pemukiman dalam kawasan, maka pemukiman tersebut digeser kearah luar kawasan atau tetap dalam kawasan tapi mengelompok (3) Untuk kawasan hutan yang telah menjadi areal kelola masyarakat (budidaya), maka diberlakukan kebijakan pengelolaan hutan bersama masyarakat.

Persoalan tanah yang ada di kabupaten, terkadang penyelesaiannya harus melibatkan pemerintah propinsi, untuk itu media yang digunakan adalah Kelompok Kerja Relawan-Pengelolaan Sumberdaya Alam (KKR-PSDAL) Propinsi Lampung, dimana kelompok ini dibentuk dengan semangat demokratisasi dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan serta kebijakan otonomi daerah. Anggota kelompok kerja ini terdiri dari Pemerintah Propinsi Lampung, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Lembaga Penelitian yang telah bekerja dan belajar bersama masyarakat dalam upaya pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang adil dan lestari.

2. Pengalaman Marga Bengkunt

2.1 Proses Pengajuan dan Pelepasan Kawasan Hutan

Upaya pemerintah terutama pemerintah daerah untuk mengurangi konflik pengelolaan sumberdaya lahan dapat dilakukan dengan jalan melepaskan kawasan hutan yang status fungsinya tidak sesuai lagi dengan kenyataan di lapangan dan kemudian memberikan kepastian tanah kepada petani dan masyarakat adat yang telah mengelola kawasan tersebut. Melalui proses penunjukan ulang kawasan hutan dan perairan melalui RTRW Propinsi, Pemprop Lampung mengajukan usulan perubahan atas kawasan hutan yang menghasilkan Surat Keputusan Menhutbun No. 256/Kpts-II/2000 tentang penunjukan kawasan hutan dan perairan di wilayah Propinsi Lampung yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Gubernur Lampung No. G/283.A/B.IX/HK/2000 tentang Penetapan Status Eks Kawasan Hutan Produksi Konversi (HPK) seluas ± 145.125 hektar kawasan HPK dinyatakan sebagai Areal Penggunaan Lain (APL) yang merupakan tanah negara yang pengaturan tata ruang/tata guna lahannya menjadi kewenangan Gubernur, dan diprioritaskan kepada Petani dan Masyarakat Adat untuk mendapatkannya (ICRAF-UNILA, 2001). Dalam pengaturan lebih lanjut, dihasilkan Perda Propinsi Lampung No. 6 Tahun 2001 tentang Alih Fungsi Lahan dari eks kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) seluas ± 145.125 hektar menjadi kawasan bukan HPK dalam pemberian hak atas tanah.¹⁰

Pelepasan kawasan eks HPK menjadi APL ini dilakukan oleh Tim Pengaturan Pertanahan Eks Areal HPK dengan Surat Keputusan No. G/339/B.1/HK/2000 yang bertugas sebagai pelaksana proses administrasi pertanahan di kawasan eks HPK. BPN menyusun model sertifikasi tanah, petunjuk operasional dan pembentukan panitianya. Sistem adjudikasi swadaya dipilih sebagai model sertifikasi tanah yang dilakukan. Dalam proses administrasi model ini, masyarakat terlibat dalam pendataan pemilikan dan penguasaan tanah, pemasangan tanda batas permanen, dan

mediator melalui kelompok masyarakat sadar tertib pertanahan (POKMASDARTIBNAH).¹¹ Pengaturan ini diperlukan untuk memastikan agar ada pengaturan berdasarkan hukum dan menjamin ketertiban dalam pelaksanaannya untuk menghindari konflik yang timbul akibat proses administrasi maupun masalah sosial (ICRAF-UNILA).

Box 1

31 Mei 1998

SPT Gubernur untuk pembentukan kerja khusus untuk mengevaluasi pola penggunaan tanah no. 073/3035/Bappeda/II/1998

Juni 1998

Mengevaluasi pola penggunaan tanah di Propinsi Lampung beserta kepemilikan tanah pemukiman dan kebun perpekon/desa yang berkonflik dengan kawasan hutan

Juni 1998

Nota dinas kadis Hutan Propinsi Lampung kepada Gubernur Lampung perihal usulan kebijakan redesain kawasan 'Hutan Produksi yang dapat dikonversi'

Juli 1998

Tuntutan masyarakat untuk pelepasan beberapa kawasan hutan yang sudah dipergunakan untuk kegiatan budidaya. Tuntutan reformasi TGHK dengan memperhatikan faktor ekonomi kerakyatan.

Desember 1998

Tim teknis lima bidang untuk usulan RTGHK

September 1999

Dasar Redesain TGHK melalui SK Menhut RI No. 1393/Menhutbun-II/1996 tentang perubahan kawasan budidaya Non Kehutanan dalam RTRWP.

PANEL G

dilakukan (kebun damar, kebun dengan tanaman keras) telah memberikan hasil yang memadai dan masyarakat menyadari pentingnya tanaman keras untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan dan yang terpenting adalah memberikan kepastian atas hasil tanaman yang dikelolanya. Tanah tanah ini hampir semuanya merupakan usaha produktif kebun rakyat yang berorientasi export seperti kebun kopi, kebun damar, serta diselingi petai, buah-buahan dan sebagainya.

Kendala pada pemberian kepastian hak tanah adalah adanya potensi konflik karena batas fisik antara kawasan HPK dengan HPT dan HL serta tanah marga (tanah adat) tidak disepakati dan masih merupakan kewenangan Kabupaten dan Departemen Kehutanan. Walaupun ada respon positif namun ada juga masyarakat yang menolok untuk 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. Luasan tanah yang dapat disertifikasi juga dapat menjadi pembatas, karena cukup banyak masyarakat adat Bengkulu yang memiliki tanah lebih dari 5 hektar.¹²

Bentuk kepastian tanah dengan sertifikat hak milik apalagi dengan batasan pemilikan 5 hektar, bukanlah bentuk kepastian tanah yang cocok bagi petani dan masyarakat adat. Ini ditunjukkan dari buku tanah BPN tahun 2002 Kabupaten Lampung Barat, menunjukkan bahwa respon masyarakat terhadap sertifikasi tanah sangat rendah. Sampai tahun 2002, hanya 31.99 hektar dari 6.700 hektar luas tanah yang telah tersertifikasi melalui adjudikasi. Jenis lahan yang disertifikasi tersebut terbanyak adalah lahan pekarangan dan luas tanahnya tidak lebih luas dari 1 hektar. Berdasarkan informasi BPN, kebanyakan tanah yang telah disertifikasi dimiliki oleh pendatang atau penduduk yang menetap di Kotabumi atau Metro (kabupaten lain). Akan tetapi secara factual petani setempat menggunakannya sehari-hari dalam bentuk kebun campuran.

Potensi konflik juga terjadi jika pelibatan dinas atau instansi Kabupaten dan Kecamatan serta masyarakat di dalam dan sekitar kawasan HPK tidak berjalan dengan baik karena pelepasan HPK walaupun tujuannya baik, di-

2.2 Respons Para Pihak

Peluang Pemberian Hak Atas Tanah di Bengkulu (Kabupaten Lampung Barat) adalah memberikan sertifikat hak atas tanah kepada masyarakat untuk memberikan kepastian status tanah. Hasil penelitian UNILA dan ICRAF sebelum dilaksanakan adjudikasi menunjukkan respon masyarakat Bengkulu terhadap pelepasan HPK pada umumnya positif. Masyarakat berharap status pemilikan tanah menjadi hak milik dengan biaya pensertifikatan yang terjangkau dapat menyelesaikan tumpang tindih klaim atas tanah yang selama ini diakui sebagai kawasan hutan oleh Dephut. Selain itu, tidak ada kecenderungan perubahan penggunaan lahan oleh masyarakat setelah pelepasan HPK menjadi hak milik, karena dengan pola penggunaan lahan yang selama ini

usulkan oleh propinsi. Tanpa banyak melibatkan pemerintah Kabupaten, kampung dan sebagainya.¹³ Masalah-masalah pertanahan yang belum terselesaikan lewat inisiatif Propinsi dan Dephut (pelepasan wilayah HPK) ditindak lanjuti dengan RTRW Kabupaten Lampung Barat tahun 2001-2015 yang mengakomodir wilayah lainnya untuk diperjelas statusnya (TRTGL 2001).

3. Pengalaman Pekon Sukapura

3.1. Gambaran Umum Pekon Sukapura

Pekon Sukapura, Kecamatan Sumber Jaya, Kabupaten Lampung Barat, berada pada posisi 04°58' BT sampai 05°01' BT dan 104° 28' LS sampai 104°30' LS, dengan batas-batas sebagai berikut :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Desa Dwikora, Kec. Balik Bukit, Lampung Utara
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Pekon Simpangsari dan Way Petai
- Sebelah Barat berbatasan dengan Gn. Benatan, Gn. Remas
- Sebelah Timur berbatasan dengan Hutan Lindung Register 45B, Bukit Rigis

Gambar 4

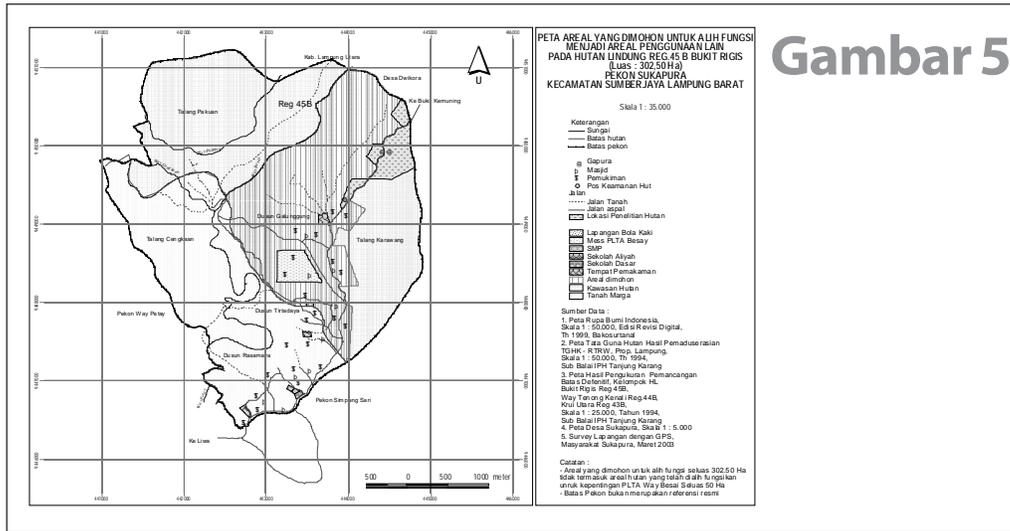


Penduduk Pekon Sukapura sebanyak 679 KK atau 1629 jiwa dengan luas wilayah 1.350 Ha. Sebelum menjadi pekon/desa, pemukim di Sukapura sebanyak 250 KK (680 jiwa) yang merupakan mantan pejuang bersenjata, yang pada tahun 1951-1952 ditransmigrasikan dari daerah Jawa Barat (Kabupaten Tasikmalaya) melalui program BRN (Biro Rekonstruksi Nasional). Prosedur penyaluran transmigran pada saat itu adalah sebagai berikut: dari Jawa Barat rombongan transmigran diserahkan pada Residen yang meneruskannya ke Bupati dan selanjutnya kepada Asisten Wedana Kepala Wilayah, kemudian Asisten Wedana bersama Kepala Kampung dan Kepala Adat menunjukan lokasi untuk para transmigran, setiap KK memperoleh tanah pekarangan seluas 20 x 20 meter dan lahan pertanian yang merupakan tanah Marga Way Tenong yang statusnya adalah tanah perladangan marga. Batas antara tanah perladangan penduduk marga dengan kawasan hutan diberi tanda plat logam dengan tulisan BW yang dipakukan dipohon-pohon sepanjang batas dan agar batas dapat terlihat dengan jelas maka sepanjang batas tersebut dibersihkan (dirintis) selebar 4 meter. Peresmian penempatan warga ini dilakukan pada tanggal 14 November 1952 oleh presiden RI (Ir. Soekarno). Desa Sukapura menjadi desa definitif pada tanggal 20 Januari 1954, yang terdiri dari 2 dusun, yakni Dusun Rasamaya dan Dusun Tirtadaya. Sejalan dengan perjalanan waktu Pekon Sukapura sekarang telah berkembang menjadi daerah yang ramai, pemukiman bertambah, sarana dan prasarana umum telah berdiri, baik yang dibangun pemerintah maupun swadaya masyarakat dan dusun telah berkembang menjadi 10. Dalam wilayah Pekon Sukapura juga terdapat bangunan *intake dam* dan fasilitas perumahan PLTA Way Besai.

Namun pada tahun 1980 Dinas Kehutanan melakukan penunjukan sebagai kawasan hutan (hutan lindung) dan melanjutkannya dengan penataan batas yang mengakibatkan sebagian besar wilayah desa (850 Ha) menjadi kawasan hutan termasuk areal pemukimannya.

3.2. Penggunaan Tanah di Pekon Sukapura

Dari luas wilayah 1.350 Ha. penggunaannya terdiri dari: 75 Ha untuk pemukiman, 630 Ha untuk perkebunan yang berbentuk



PANEL G

wanatani kopi, 50 Ha untuk perladangan, 19,25 Ha untuk sawah, 15 ha untuk kolam ikan, 6 Ha untuk tanah desa, 504,75 Ha untuk lokasi penelitian hutan dari Departemen Kehutanan dan 50 Ha untuk fasilitas perumahan PLTA Way Besay. Tanah tanah produktif untuk pemenuhan kecukupan pangan serta mendapatkan pendapatan langsung dari penjualan kopi menjadi terkendali keberlangsungannya dengan diklasifikasnyanya tanah tanah ini sebagai kawasan hutan. Bahkan terancam untuk diusir seperti yang terjadi di masa lalu.

3.3. Proses Pengajuan Pelepasan Kawasan

Usulan untuk meninjau batas kawasan hutan telah dimulai sejak tahun 1953, dimana pada waktu itu Wakil ketua Badan Pelaksana Usaha Rekonstruksi (BPUR) Lampung dalam rapatnya telah meminta untuk meninjau kembali batas kawasan dan disesuaikan dengan kenyataan di lapangan, sebab ada tempat-tempat yang secara teknis dan ekonomis tergolong tanah pertanian masuk dalam kawasan hutan dan adapula tempat-tempat yang semestinya masuk kawasan hutan justru berada diluar batas BW, juga batas-batas BW yang telah dibuat dahulu masih bersifat global. Rencana ini tidak terlaksana dikarenakan kurangnya tenaga dan biaya dan baru ada penataan batas oleh Dinas Kehutanan pada tahun 1980.

Hingga saat ini masyarakat berkeinginan agar lahan yang telah menjadi pemukiman dan

lahan budidaya dapat di keluarkan dari kawasan hutan dan upaya ini telah dilakukan beberapa tahun terakhir, dimana masyarakat secara swadaya telah menyampaikan keinginan tersebut sampai ke Menteri Kehutanan RI namun belum juga memperoleh jawaban. Sejak tahun 2002, Watala bersama masyarakat setempat telah melakukan beberapa kegiatan untuk memperoleh kepastian tanah tersebut antara lain dengan memetakan lokasi yang diminta untuk alih status (pemetaan partisipatif), kemudian mengkomunikasikan temuan lapang dengan melakukan rangkaian dialog dengan Pemkab Lambar, DPRD Lampung Barat dan Dinas Kehutanan Propinsi Lampung. Upaya ini juga disertai dengan surat permohonan dari Kepala Desa dan Camat setempat.

Hasil dari rangkaian dialog yang telah dilakukan memperlihatkan bahwa keinginan masyarakat telah memperoleh dukungan dari pemerintah kabupaten dan Dinas Kehutanan Propinsi, dan wujud nyata dari dukungan tersebut adalah dengan dibentuknya Tim Terpadu Pengkajian Permohonan Tanah Di Hutan Lindung (Register 45B) Sekitar Desa Sukapura oleh Bupati Lampung Barat, dimana Tim bertugas mengkaji, menilai kelayakan, memetakan dan menin-daklanjuti permohonan masyarakat Sukapura. Anggota tim terdiri dari instansi terkait di kabupaten, Dinas Kehutanan Propinsi, masyarakat, perguruan tinggi dan Ornop.

Permasalahan ini juga dibawakan dalam Round Table Discussion Working Group

Tenure di bulan Juli 2003 dengan mengundang para pihak terkait di Badan Planology Departemen Kehutanan. Dari pemaparan ini jelas terlihat adanya kewenangan kewenangan Dephut dalam penunjukan ulang kawasan hutan, tetapi juga ada kewenangan kewenangan daerah (Kabupaten) yang berhubungan penerintahan atas, serta kewenangan Propinsi dalam menetapkan Tata Ruang Propinsi. Round Table Discussion membuka mata para pihak bahwa diperlukan membuka dokumen dokumen yang berhubungan dengan wilayah tersebut bagi masing-masing pihak, nampaknya dalam konteks sekarang ini Dephut menjadi pihak yang harus membuktikan klaimnya atas wilayah tersebut, dengan membuka dokumen dokumen Berita Acara Tata Batas (BATB), serta menyiapkan formulasi-formulasi penyelesaian masalah sejenis di Kawasan Hutan lainnya di Indonesia (WG-Tenure 2003)

Kegiatan tim Pengkajian Sukapura telah menyusun agenda kerja dan mempersiapkan kerangka acuan untuk studi fisik dan sosial yang meliputi kajian tentang: fisik lahan, kebijakan yang terkait dengan proses alih status kawasan, analisis sejarah, sosial kependudukan dan analisis dampak sosial lingkungan pra dan pasca alih status. Juga akan dilakukan kajian tentang batas dan luas kawasan Register 45B dan melakukan pemetaan wilayah yang akan dialihstatuskan berdasarkan kajian tim dan kesepakatan dengan masyarakat setempat serta melakukan negosiasi dengan Departemen Kehutanan.

4. Pelajaran yang Dapat Disimak

4.1. Antara Pelepasan Kawasan Secara Tertutup dan Partisipatif

Banyak program-program atau kegiatan yang menemui kegagalan, setelah ditelaah ternyata disebabkan karena tidak adanya rasa memiliki di tingkat masyarakat. Keputusan-keputusan yang dilakukan secara topdown acapkali kesulitan untuk membuat masyarakat berpartisipasi. Mikkelsen (1995) menyatakan ada tiga sudut pandang yang mendasari pentingnya digalakkan kembali pendekatan partisipatoris, yaitu:

1. Kekecewaan terhadap hasil pembangunan disebabkan banyaknya kebijakan pembangunan yang tidak mengakar berasal dari

pengalaman pahit masyarakat dimasa lalu menghadapi penipuan, pengusiran dan lain-lain (Kusworo Ahmad, 2000);

2. Pelibatan masyarakat setempat dalam pemilihan, perancangan, perencanaan dan pelaksanaan perogram akan warnai kehidupan mereka, sehingga dengan demikian dapat dijamin bahwa persepsi dan kebutuhan setempat, pola sikap dan pola pikir serta nilai-nilai pengetahuan lokal ikut dipertimbangkan;
3. Membuat umpan balik yang pada hakikatnya merupakan bagian tak terlepas dari proses kegiatan pembangunan, dengan kebijakan kebijakan yang akomodatif terhadap permasalahan masyarakat.

Partisipasi juga merupakan suatu proses pelibatan. Keterlibatan dan pelibatan tersebut dibutuhkan secara utuh sejak tahap identifikasi dan perumusan masalah, perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi dan monitoring hasil pembangunan. Berlangsungnya proses partisipasi dalam suatu wahana, amat ditentukan oleh terjadinya interaksi antar pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

Dalam perjalanannya sampai dengan saat ini, pendekatan terbuka /partisipatif masih ada pro dan kontra. Terlepas dari pandangan tersebut, pendekatan partisipatif dapat dipakai sesuai dengan tujuan dan sudut pandang kelompok-kelompok tertentu. Selama ini ada yang memandang pendekatan partisipatif membutuhkan waktu yang lama, tidak praktis, terlalu melibatkan banyak orang, membutuhkan biaya tinggi, dan lain-lain.

4.1.1. Pelajaran Kasus Bengkuntat

Dapat dikatakan proses pelepasan kawasan yang dilakukan di Bengkuntat merupakan proses yang tertutup. Tim dibentuk terbatas hanya di kalangan unsur pemerintah daerah terkait, pelibatan masyarakat hanya sebatas pelibatan peratin, setelah kawasan ini dinyatakan dilepaskan dari kawasan hutan dan diserahkan kepada BPN. Sosialisasi yang dilakukan tim sangat terbatas, sehingga dampaknya di tingkat masyarakat banyak yang tidak paham, bahkan ada yang tidak mengetahui adanya pelepasan kawasan. Yang terjadi selanjutnya adalah, masyarakat banyak yang tidak respon, bahkan ada yang menganggap tidak perlu ada proses pelepasan seperti itu, yang harus mengurus sertifikasi, karena

mereka menganggap dari dahulu, memang milik mereka dan akses terhadap kebun tidak terganggu. Bahkan ada yang menyatakan tidak tahu bahwa kebunnya adalah kawasan Hutan.

Berdasarkan informasi dari BPN Liwa (Mei 2004), prosedur sertifikasi yang harus dilakukan masyarakat tidak begitu sulit, sesuai prosedur normal, begitu juga dengan biaya-biaya yang harus dikeluarkan. tetapi sampai dengan saat ini, respon masyarakat untuk mengurus sertifikat tanah tersebut sangat rendah, masyarakat seolah-olah tidak begitu memerlukan sertifikat atas tanah tersebut, bahkan menumpuknya sertifikat di kantor BPN yang belum diambil pemilikinya.

Masyarakat cenderung bereaksi untuk mendapatkan kepastian tanah dan sumber daya alamnya jika ada pembatasan pembatasan atau tekanan yang dihadapi misalnya larangan untuk berkebun, larangan memungut hasil, larangan bersawah dan sebagainya. Kadang kala reaksi ini sangat terlambat untuk masuk dalam proses negosiasi yang panjang dimana diperlukan kesabaran, tenaga dan waktu. Dilain pihak petani yang terganggu aksesnya terhadap tanahnya apalagi menyangkut kebutuhan pangan dan kebutuhan akan uang tunai untuk memenuhi kebutuhan sehari hari tidak akan menempuh jalan negosiasi yang panjang tetapi akan mengambil jalan jalan sepihak.

4.1.2. Pelajaran Kasus Sukapura

Berbeda dengan yang terjadi di Sukapura, Proses pelepasan kawasan di Sukapura terjadi atas usulan masyarakat yang direspon oleh pemerintah daerah kabupaten Lampung Barat. Atas usul masyarakat, maka Pemda membentuk Tim yang terdiri dari para pihak, antara lain, pemerintah daerah, instansi terkait, pihak kecamatan, pihak Pekon, akademisi, NGO,

unsur tokoh masyarakat, dan unsur masyarakat biasa. Yang kemudian dilakukan tim adalah, melakukan survei, identifikasi, pengumpulan data pendukung dan perencanaan bersama oleh para pihak.

Beberapa dialog prapelaksanaan telah dilakukan, di lain kesempatan prasosialisasi pun dilakukan oleh pihak desa dan beberapa NGO. Sampai dengan saat ini, proses yang tengah berlangsung adalah persiapan studi kelayakan. Sampai sejauh ini, respon dan dukungan dari masyarakat sangat tinggi. Beberapa diskusi ditingkat tim yang dilakukan, sekaligus menjadi ajang kesepakatan dan negosiasi antara pemerintah daerah dan masyarakat yang dalam hal ini disampaikan oleh unsur tokoh masyarakat dan masyarakat biasa. Proses yang dilakukan terbuka ini, diharapkan dapat menghindarkan konflik dan kendala-kendala di tingkat lapangan.

5. Penutup

Status tanah berubah-ubah dengan segala macam prosedur yang tidak banyak dipahami oleh masyarakat serta memiliki konsekuensi biaya yang tinggi tidak mempengaruhi masyarakat untuk mengelola secara produktif, selama tidak ada gangguan nyata dari pihak ketiga, yaitu orang lain yang secara langsung membatasi masyarakat dalam menggunakan tanahnya. Demikian juga dilakukan atas kawasan hutan. Akan tetapi hal ini tidak akan berlangsung lama, kesadaran hukum masyarakat bertambah dan tuntutan atas jaminan kepastian hukum bagi petani dan masyarakat adat sangat dibutuhkan dimana depan. Ini ditunjukkan dengan konflik pertanahan di wilayah lain dalam propinsi Lampung (Lampung Timur).***

Daftar Pustaka

- Dirpha Wayan, Inisiatif Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Barat dalam Menyelesaikan Konflik Pertanahan di Kawasan Hutan. Dalam Prosiding Lokakarya Penguasaan Lahan di Kawasan Hutan dan Pembentukan Kelompok Kerja Penanganan Masalah Penguasaan Lahan di Kawasan Hutan (WG-Tenure), Dephut-NRM-ICRAF-DFID, 27-28 November 2001, Bogor.
- Forum Pembaharuan Kehutanan Lampung (FPKL), 1998. Kehutanan Lampung Kini dan Tuntutan Menuju Pengelolaan Hutan yang Adil dan Lestari. Himasyilva-Lampung Ekspres-Lampung Post-LBH Bandar Lampung-Mitra Bentala-PSL Unila-Wanacala-Watala-Yasadhana-Alas Indonesia-YPBHI, Bandar Lampung.
- ICRAF-UNILA 2001, Studi Proses Administrasi Pertanahan dan Respon Masyarakat Atas Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK).
- Kusworo Ahmad, 2000, Perambah Hutan Atau Kambing Hitam? Potret Sengketa Kawasan Hutan di Lampung, ICRAF-IRD-WATALA, Pustaka Latin , Bogor.
- Martua Sirait dan Lirken Situmorang , 2003, Pengukuhan Hutan dan Reforma Penguasaan Tanah, paper di Seminar dan Lokakarya Pemetaan Partisipatif: Peluang dan Tantangan Menuju Kedaulatan Rakyat atas Ruang, JKPP-MFP DFID, 31 Maret - 2 April 2003, Cisarua.
- TRTGL 2001, Telaah Atas RUTR Kabupaten Lampung Barat 2001 - 2015 Watala, 2000, Konseptualisasi tata ruang masyarakat pesisir, WG Tenure 2003, Proceeding Round Table Discussion WG Tenure, 2003 draft.

Footnotes

- ¹ Secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada Bpk. Gamal Pasya (Bappeda Lampung-ICRAF) atas bantuan untuk memberikan akses atas berbagai data yang dimiliki dan komentar awal atas tulisan ini.
- ² Fathullah, Staf Senior WATALA, berbasis di Bandar Lampung dan selama ini terlibat langsung dalam negosiasi proses alih status kawasan hutan Sukapura, Kabupaten Lampung Barat. Anggota Tim Pengkaji Kebijakan Tata Ruang dan Tata Guna Lahan di Lampung Barat (TRTGL-Lambar). (helau@telkomnet).
- ³ Lisken Situmorang, Peneliti ICRAF, berbasis di Bogor, pengamat proses pelepasan kawasan hutan dan distribusi tanah. Anggota Tim TRTGL Lambar (l.situmorang@cgiar.org).
- ⁴ Nurka Cahyaningsih, Koordinator Sistem Pendukung Negosiasi (NSS) di Lampung Barat, berbasis di Sumberjaya. Terlibat dalam berbagai proses negosiasi atas akses petani terhadap kawasan hutan di Kabupaten Lampung Barat. Anggota Tim TRTGL Lambar (nurka_cahyaningsih@yahoo.com).
- ⁵ Ichwanto Nuch, staf senior WATALA, berbasis di Bandar Lampung, Anggota Tim TRTGL Lambar (watala@indo.net.id).
- ⁶ Martua Sirait, Peneliti ICRAF berbasis di Bogor, Sekretaris Tim Multipihak Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Kawasan Hutan (WG-Tenure). (m.sirait@cgiar.org).
- ⁷ Salah satu usaha untuk menanggulangi permasalahan konflik pertanahan, sebagai penjabaran TAP IX/2001 tentang RPerbaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, diterbitkan Keppres 34/2003 pelaksanaan masalah pertanahan di daerah, yang salah satu pasalnya memberikan wewenang kepada pemerintah kota dan kabupaten untuk menyelesaikan masalah pertanahan di wilayahnya.
- ⁸ Perluasan kawasan hutan di Prop Lampung terjadi dengan penambahan penunjukkan kawasan hutan pada wilayah yang dikenal dengan istilah tanah marga (tanah milik) dan dikenal dengan sebutan Non register. Pada zaman belanda wilayah yang ditunjuk sebagai kawasan hutan disebut wilayah register diikuti dengan nomor registernya.
- ⁹ Enclave di selesaikan melalui SK Menhut tentang penyelesaian sementara, dimana tampak tidak ada usaha untuk menyelesaikan secara tuntas hingga jelas batas-batas serta luasannya.
- ¹⁰ Peraturan ini diterbitkan untuk pengaturan lebih lanjut pelepasan kawasan untuk memastikan adanya kepastian hukum atas tanah kepada masyarakat yang secara de facto telah dikuasai dan dimanfaatkan oleh perorangan, badan hukum, instansi pemerintah. Hal-hal yang diatur termasuk di dalamnya obyek dan subyek alih fungsi, prosedur pengajuan permohonan hak atas tanah, pembatasan luasan tanah.
- ¹¹ Kelompok ini merupakan gerakan nasional sadar tertib pertanahan yang awal mulanya dicanangkan dan diarahkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Ir. Sony Harsono melalui Surat Edaran Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-2767 Tanggal 22 September 1995. Tujuannya adalah untuk mewujudkan Catur Tertib Pertanahan yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, di kalangan masyarakat perkotaan maupun pedesaan yang membutuhkan kerjasama pemerintah dan masyarakat.
- ¹² Pada Perda Propinsi Lampung No. 6 tahun 2001 pada pasal 6 mengatur luas tanah tanah eks HPK yang dapat diberikan pada perorangan pertanian dengan luas maksimal 5 hektar per Kepala Keluarga dan perumahan maksimal 5 bidang dengan luas maksimal 0,5 hektar per KK). Selain itu juga ditetapkan biaya alih fungsi yang harus dibayar oleh masyarakat pemohon. Pengaturan ini bertujuan untuk mempertimbangkan azas keadilan. Ketentuan ini berasal dari PP Nomor 21 Tahun 1961 juncto PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang redistribusi tanah pertanian.
- ¹³ Pada tahun 2002, Pemkab Lampung Barat telah mengajukan proposal anggaran dalam APBD kepada DPRD untuk melakukan penatabatasan wilayah desa sebagai persyaratan untuk melakukan sertifikasi hak atas tanah masyarakat di Bengkuntat.