

Peluang dan Kendala Integrasi Kebijakan Pertanahan di Kawasan Hutan

Oleh:
Sudarsono Soedomo & Hariadi Kartodihardjo

BADAN PERTANAHAN NASIONAL
Jakarta, 2011

Masalah pertanahan didalam kawasan hutan yang berujung konflik banyak terjadi. Salah satu akibat dari adanya konflik tersebut adalah tidak dapat dilayaninya hak-hak masyarakat atas tanah yang sedang dalam sengketa, dengan akibat lanjutan kapitalisasi aset menjadi terhalang. Studi ini dilaksanakan di tiga propinsi sebagai contoh, yakni Propinsi Jawa Tengah, Propinsi Riau, dan Propinsi Kalimantan Timur. Pendekatan yang digunakan adalah teori akses. Hasil studi menunjukkan bahwa karakteristik masalah yang muncul sangat beragam, mulai dari yang disebabkan oleh faktor teknis hingga yang disebabkan oleh faktor kebijakan sebagaimana yang tertuang dalam peraturan perundangan tingkat nasional. Oleh karena itu, solusi yang diperlukan juga harus mencakup kisaran penyebab timbulnya permasalahan tersebut. Dalam hal faktor kebijakan di tingkat nasional, kesan adanya dualisme kekuasaan tentang pengaturan pertanahan sangat kentara. Untuk menghilangkan dualisme tersebut, jalan satu-satunya yang harus ditempuh adalah kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945. Dalam bingkai konstitusi negara itulah integrasi kebijakan pertanahan didalam kawasan hutan seharusnya dilakukan.

Masalah pertanahan didalam kawasan hutan yang berujung konflik banyak terjadi. Banyak timbul ketidakpastian. Salah satu akibat dari adanya konflik tersebut adalah tidak dapat dilayaninya hak-hak masyarakat atas tanah yang sedang dalam sengketa, dengan akibat lanjutan kapitalisasi aset menjadi terhalang. Ketidakjelasan penegakan hukum menambah persoalan tersendiri. Para petugas di lapangan menjadi kurang berani mengambil keputusan meskipun persoalannya sudah jelas. Akhirnya, semua pihak menjadi korban, baik masyarakat maupun para pelaksana di lapangan.

Seiring dengan semakin tingginya desakan pembangunan yang membutuhkan tanah, tidak dapat dihindari bahwa sebagian kawasan hutan harus dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan tersebut. Untuk seluruh Indonesia sekitar 15,7 juta hektar telah diusulkan untuk dilepaskan dari kawasan hutan. Usulan pengurangan kawasan hutan tiga terbesar terjadi di Propinsi Kalimantan Tengah (5.591.241,00 Ha), disusul Propinsi Riau (3.528.039,44 Ha), dan Propinsi Kalimantan Timur (2.063.053,00 Ha). Harus sudah diantisipasi sejak sekarang bahwa perubahan besar kawasan hutan akan terjadi di masa mendatang di Propinsi Papua.

Studi ini dilaksanakan di tiga propinsi sebagai contoh, yakni Propinsi Jawa Tengah, Propinsi Riau, dan Propinsi Kalimantan Timur. Pendekatan yang digunakan adalah teori akses. Hasil studi menunjukkan bahwa karakteristik masalah yang muncul sangat beragam, mulai dari yang disebabkan oleh faktor teknis hingga yang disebabkan oleh faktor kebijakan sebagaimana yang tertuang dalam peraturan perundangan tingkat nasional. Oleh karena itu, solusi yang diperlukan juga harus mencakup kisaran penyebab timbulnya permasalahan tersebut.

Dalam hal faktor kebijakan di tingkat nasional, kesan adanya dualisme kekuasaan tentang pengaturan pertanahan sangat kentara. Untuk menghilangkan dualisme tersebut, jalan satu-satunya yang harus ditempuh adalah kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945. Dalam bingkai konstitusi negara itulah integrasi kebijakan pertanahan didalam kawasan hutan seharusnya dilakukan.

Solusi terhadap masalah pertanahan dalam kawasan hutan tidak dapat bersifat tunggal, melainkan mencakup sederet langkah mulai dari yang bersifat normatif hingga yang bersifat implementatif empirik. Ada masalah yang bersumber dari peraturan perundangan sebagai norma pemanfaatan tanah. Problem lain bersumber dari tata kelola pemerintahan yang belum berjalan sinergis, dan akhirnya ada problem yang bersumber dari masalah teknis. Tabel 1 memberikan arahan solusi konflik tanah pada berbagai tingkatan.

Tabel 1: Tingkatan Solusi Konflik tanah dalam Kawasan Hutan

Level Solusi	Tindakan Penyelesaian	Sasaran
Peraturan Per- undangan	Normatif: Revisi isi dan Implementasi Undang-undang dan Peraturan Turunannya (termasuk evaluasi pelaksanaan perizinan)	Prioritas Nasional: Politik dan Hukum
Tata Kelola Pemerintahan	Kelembagaan: implementasi kebijakan, penyediaan sumberdaya (dana, informasi, sumberdaya manusia), program dan kegiatan	Unit Kerja: Mediasi dan penyelesaian konflik
Berbagai Kasus Perta- nahan dalam Kawasan Hutan	Empiris: Penyiapan prakondisi, klarifikasi informasi, alternatif solusi, konsultasi, pembentukan konsensus	Mekanisme Implementasi: sejarah, sosial, ekonomi, hukum

Hubungan antar lembaga pemerintah harus menjadi prioritas. Hubungan koordinasi khusus Kementerian Kehutanan dan BPN terkait dengan:

1. Masalah penggunaan tanah dalam kawasan hutan;
2. Masalah perbatasan kawasan hutan dan non-kawasan hutan;
3. Solusi wilayah masyarakat adat/lokal didalam dan diluar kawasan hutan;
4. Mediasi kepentingan berbagai pihak di lokasi konflik.

Hubungan koordinasi ini meliputi tindakan pemberantasan dan pencegahan melalui perbaikan sistem. Pemberantasan dilakukan melalui penegakan hukum, sementara pencegahan melalui perbaikan sistem mengombinasikan antara terobosan penyelesaian masalah dan pengembangan kelembagaan pengelolaan hutan dan tanah.

Problem koordinasi tidak terletak pada substansi yang harus dipadukan, melainkan pada jaringan kekuasaan yang terlibat dalam koordinasi tersebut. Isu kesetaraan tingkat lembaga misalnya sudah merupakan hambatan tersendiri. Kepala BPN yang peringkatnya berada dibawah menteri merupakan hambatan untuk memulai inisiatif koordinasi. Padahal, salah satu fungsi utama BPN adalah koordinasi dalam kebijakan pertanahan yang melibatkan berbagai sektor yang dipimpin oleh menteri.

Hubungan koordinasi terkait perizinan meliputi: (1) Menetapkan lokasi perizinan per wilayah administrasi terlebih dahulu baru ditawarkan kepada calon pemegang izin; dan (2)

Menerapkan PADIATAPA/FPIC (persetujuan awal yang didahului informasi dan dilakukan tanpa paksaan). Solusi perizinan praktikal mencakup:

1. Melalui mekanisme resolusi konflik
 - (a) Hak atas tanah dan pengembangan ekonomi;
 - (b) Penyelesaian administrasi izin (HKm, HTR, HD) di tanah yang sama;
 - (c) Tanah pengganti;
 - (d) Ganti rugi;
 - (e) Izin dibiarkan sampai satu masa daur tanaman.
2. Administrasi
 - (a) Sesuai dengan peraturan yang berlaku;
 - (b) Izin dicabut dengan mekanisme resolusi konflik.
3. Dalam hal tumpang tindih dengan izin lain maka perlu dilihat legalitas masing-masing izin dan apabila keduanya memenuhi seluruh persyaratan formil maka selanjutnya dilakukan mekanisme resolusi konflik.
4. Gugatan ganti kerugian kerusakan lingkungan hidup dalam hal melakukan kegiatan perkebunan non-prosedural dan mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup.
5. Pidana (pidana kehutanan, pidana perkebunan, pidana lingkungan hidup, pidana tata ruang, dan/atau korupsi).

Memasukkan program kerja kedalam Perencanaan Nasional dan Daerah: (1) RPJP-RPJM (D), Rencana strategis; (2) MP3EI; dan (3) RAN-GRK, Strategi nasional REDD. Tujuan dari langkah ini adalah agar program yang bersangkutan memperoleh pendanaan yang diperlukan.

Abstrak	i
Ringkasan Eksekutif	ii
1 Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan	1
1.3 Manfaat	2
1.4 Pendekatan	2
1.4.1 Analisis Situasi Penggunaan Sumberdaya dan Konflik Saat ini	2
1.4.2 Analisis Kebijakan yang Berjalan	4
1.4.3 Pendalaman Masalah	5
1.4.4 Ide-ide yang Telah Ada	5
2 Tinjauan Penguasaan Tanah	6
2.1 Pengertian	6
2.2 Akses terhadap Tanah	7
2.3 Keamanan Hak Atas Tanah	8
2.4 Konflik atas Tanah	9
2.5 Dasar Hukum	10
3 Kondisi Umum Pertanahan didalam Kawasan Hutan	12
3.1 Gambaran Umum	12
3.2 Situasi dan Permasalahan	14
3.3 Analisis Kasus	17
3.4 Deskripsi Kasus	18
3.4.1 Pekalongan Timur	18
3.4.2 Kabupaten Kuansing	19

3.4.3	Kabupaten Kampar	19
3.4.4	Kabupaten Kutai Timur	20
3.4.5	Kabupaten Kutai Kartanegara	21
3.4.6	Semai SP3 - Kabupaten Penajam Paser Utara	22
4	Penyelesaian Masalah	24
4.1	Agenda yang Telah Berjalan	24
4.1.1	Agenda I	24
4.1.2	Agenda II	24
4.1.3	Agenda III	25
4.2	Arah Solusi Selanjutnya	25
4.2.1	Hubungan Lembaga Pemerintah (Prioritas)	26
4.2.2	Solusi Perizinan	27
	Lampiran	28
	A Solusi	29
	Bibliografi	37

Daftar Gambar

1.1	Ilustrasi Teori Akses (Ribot and Peluso, 2003)	3
3.1	Trend Konflik SDA di Propinsi Riau Selama 4 Tahun Terakhir	12
3.2	Trend Konflik Tanah di HTI dan Perkebunan Sawit di Propinsi Riau	13
3.3	Areal HGU yang Tumpang Tindih dengan Petak 21C Perhutani Unit I Jawa Tengah	19
3.4	Jalan Raya dan Pemukiman yang Melewati TNK	20
3.5	Pembangunan Fisik Terminal Bus yang terpaksa Dihentikan karena Status Kawasan	21
3.6	Rencana Jalan Tol Balikpapan-Samarinda yang Melewati Kawasan TAHU- TRA Bukit Suharto dan Hutan Lindung	22
3.7	Pasar di Pemukiman Transmigrasi Semoi SP3: Areal di Sebelah Kiri Tugu Berwarna Kuning Diklaim sebagai Kawasan Hutan	23
4.1	Lingkup Hubungan Kerjasama	26

Daftar Tabel

1	Tingkatan Solusi Konflik tanah dalam Kawasan Hutan	iii
3.1	Tipologi Persoalan Izin Perkebunan di Propinsi Riau	15
3.2	Kinerja Alokasi Kawasan Hutan	16
4.1	Tingkatatau Solusi Konflik tanah dalam Kawasan Hutan	25
A.1	Ringkasan Kasus Konflik dan Rekomendasi Solusinya	30

1.1 Latar Belakang

1. Pembangunan berkelanjutan hanya dapat terwujud apabila terdapat kepastian status tanah dalam suatu kawasan, termasuk kawasan hutan. Saat ini terdapat jutaan hektar tanah, khususnya kawasan hutan yang menjadi fokus studi ini, yang dalam status konflik dan belum tersedia solusi yang dapat dijalankan secara sistematis;
2. Untuk mendapatkan solusi yang tepat dan praktikal tersebut diperlukan kajian untuk mendapatkan input yang memungkinkan integrasi kebijakan pertanahan dalam kawasan hutan. Namun sangat disadari bahwa solusi praktikal tersebut tidak selalu dengan mudah dapat ditemukan mengingat problem yang muncul mungkin saja bersumber dari kebijakan di tingkat nasional yang tertuang dalam peraturan perundangan.
3. Dalam merumuskan solusi tersebut maka beberapa prinsip pengelolaan pertanahan harus menjadi pedoman. Prinsip pengelolaan pertanahan di Indonesia adalah bahwa pengelolaan pertanahan harus berkontribusi nyata untuk (1) meningkatkan kesejahteraan rakyat, (2) menata kehidupan bersama yang lebih berkeadilan, (3) mewujudkan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaaan dan kenegaraan Indonesia, dan (4) mewujudkan keharmonisan (terselesaikannya sengketa dan konflik pertanahan).

1.2 Tujuan

Berdasarkan data dan informasi yang ada, baik yang bersumber dari literatur, laporan, maupun pengalaman empirik di lapangan, tim peneliti mempunyai penafsiran awal sebagai berikut:

1. Baru sebagian kecil dari alokasi kawasan hutan yang telah mendapatkan legitimasi, baik dari aspek legalitas hukum maupun pengakuan masyarakat;
2. Kebijakan pendistribusian manfaat hutan yang tidak berimbang antara usaha skala besar dan masyarakat lokal atau adat;
3. Perubahan kondisi hutan diluar proses formal sebagaimana dikehendaki yang berlangsung secara cepat.

Sejalan dengan latar belakang dan hasil interpretasi awal tersebut, maka penelitian ini dirancang untuk menjawab beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi pengaturan “pertanahan di kawasan hutan”;
2. Apa saja yang menjadi kendala dalam pengaturan pertanahan di kawasan hutan;
3. Langkah alternatif apa saja yang dapat dilakukan untuk mengintegrasikan peraturan penataan pertanahan di kawasan kehutanan

1.3 Manfaat

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai input atau acuan dalam rangka penataan pertanahan didalam kawasan hutan serta bahan rekomendasi dalam penyusunan kebijakan BPN dan instansi yang terkait dengan penataan pertanahan didalam kawasan hutan.

1.4 Pendekatan

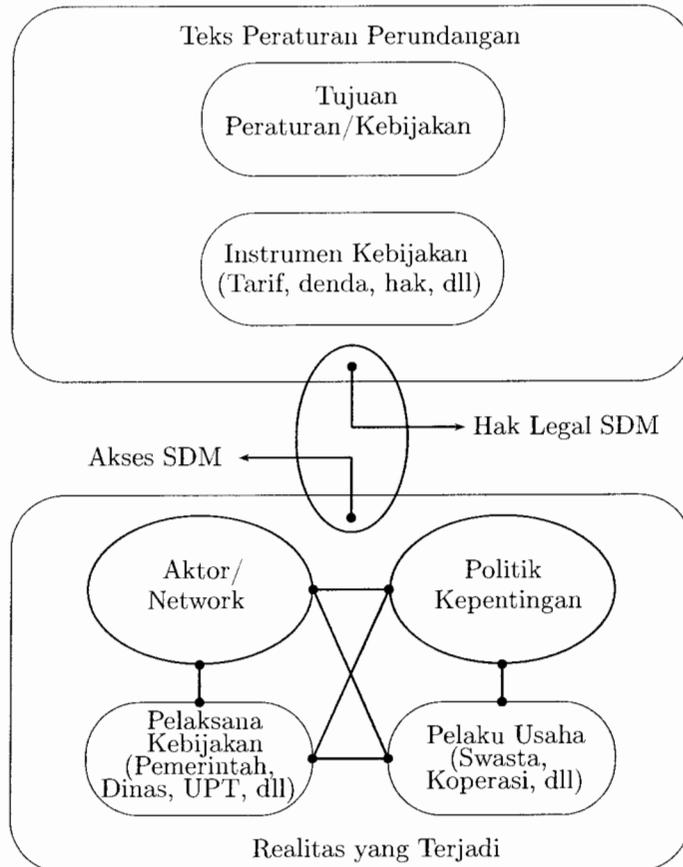
1.4.1 Analisis Situasi Penggunaan Sumberdaya dan Konflik Saat ini

Analisis ini dimaksudkan untuk mendapat informasi/data penggunaan SDA dan konflik di wilayah studi:

1. Pemanfaatan SDA (hutan dan tanah);
2. Jenis dan terjadinya konflik;
3. Upaya yang telah dilakukan;
4. Masalah-masalah yang dihadapi;
5. Pihak-pihak yang terlibat;
6. Modal sosial dan solusi-solusi yang pernah dilakukan.

Apa yang digariskan secara legal formal dalam penggunaan sumberdaya tanah tidak selalu sesuai dengan kenyataan di lapangan. Kelompok yang memiliki akses kepada kekuasaan pemerintahan cenderung menyandarkan diri pada asas legal formal, sementara itu

masyarakat lokal yang kurang memiliki akses kepada kekuasaan pemerintahan mengandalkan akses kepada sumberdaya tanahnya itu sendiri secara langsung. Gambar 1.1 menyajikan bagaimana kedua kelompok ini akhirnya terlibat dalam suatu konflik kepentingan dalam pemanfaatan sumberdaya tanah.



Gambar 1.1: Ilustrasi Teori Akses (Ribot and Peluso, 2003)

Pada dasarnya, Ribot and Peluso (2003) membedakan antara akses dan kepemilikan. Akses didefinisikan sebagai kemampuan untuk mendapatkan manfaat dari suatu (misalnya tanah) dengan sandaran utama kekuatan. Sementara itu, kepemilikan merupakan hak untuk memperoleh manfaat dari sesuatu dengan sandaran pada hak kepemilikan tersebut yang biasanya didukung oleh dokumen legal. Di lapangan, pihak yang memiliki akses dan pihak yang memiliki hak legal sering kali tidak sama. Disinilah benih konflik itu mendapatkan tempatnya yang sesuai. Dalam istilah lain, ada hak *de jure* dan ada hak *de facto* (Schlager and Ostrom, 1992).

Namun, kita juga perlu hati-hati dalam menggunakan teori akses tersebut. Kasus diakunya suatu pemukiman penduduk yang telah berjalan ratusan tahun atau pemukiman masyarakat adat sebagai kawasan hutan sangat banyak terjadi. Jika tanah masyarakat atau

tanah adat tersebut diberikan kepada investor melalui mekanisme perizinan, maka konflik sulit dihindari. Dalam kasus seperti ini, siapa yang sesungguhnya lebih berhak atas manfaat tanah yang disengketakan tersebut? Hak tersebut seringkali diberikan kepada pihak lain yang tidak memiliki hubungan kesejarahan dan emosional dengan tanah yang bersangkutan. Hanya karena jauh dari kekuasaan pemberi izin, maka masyarakat yang telah bermukim lama di tanah yang dimaksud harus kehilangan kesempatan memperoleh hak kepemilikan legalnya. Tetapi secara moral masyarakat yang telah lama tinggal dan memanfaatkan tanah tersebutlah yang sebenarnya menjadi pemilik.

Jadi, ketika izin merupakan sumberdaya, maka pemilik izin yang sesungguhnya adalah masyarakat lokal atau masyarakat adat. Sementara itu, investor memiliki akses yang lebih kuat kepada pemberi izin sehingga akhirnya menguasai akses perizinan tersebut. Antara pihak yang berhak memperoleh izin dan pihak yang memiliki kekuasaan untuk mengakses perizinan berbeda.

1.4.2 Analisis Kebijakan yang Berjalan

1. Analisis isi peraturan perundangan yang terkait dengan kawasan hutan dan pertanahan:
 - (a) Dasar pertimbangan dan tujuan serta masalah yang akan dipecahkan dengan adanya peraturan tersebut;
 - (b) Rujukan peraturan yang digunakan;
 - (c) Aspek apa yang diatur dan siapa yang mempunyai kewenangan dalam pelaksanaan pengaturannya;
2. Dasar-dasar pertimbangan yang digunakan dalam pengambilan keputusan, misalnya perlu peta skala berapa, dll;
3. Syarat atau asumsi yang seharusnya ada atau terjadi sehingga peraturan tersebut dapat berjalan.

Beberapa peraturan yang terkait dengan kawasan hutan adalah:

1. Sebelum Reformasi:
 - (a) Keputusan Menteri Pertanian Nomor 680/Kpts/UM/8/1981 tentang Pedoman Penatagunaan Hutan Kesepakatan;
 - (b) Keputusan Menteri Kehutanan No. 399/Kpts-II/1990 tentang Pedoman Pengu-kuhan Hutan;
 - (c) Keputusan menteri kehutanan tentang perubahan keputusan menteri kehutanan nomor 399/kpts-II/1990 tentang pedoman pengukuhan hutan;
 - (d) Keputusan Menteri Kehutanan No. 399/Kpts-II/1990 jo No. 634/KptsII/1996 tentang Pedoman Pengu-kuhan Hutan;

(e) Keputusan Menteri Kehutanan No. 400/Kpts-II/1990 jo No. 635/KptsII/1996 tentang Panitia Tata Batas.

2. Saat Reformasi:

- (a) Keputusan Menteri Kehutanan No. 613/Kpts-II/1997 tentang Pedoman Pengukuhan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam Perairan;
- (b) Keputusan Menteri Kehutanan No. 32/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan;
- (c) Keputusan Menteri Kehutanan No. 32/Kpts-II/2001 tentang Kriteria Dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan;
- (d) Keputusan Menteri Kehutanan No. 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan;
- (e) Keputusan Menteri Kehutanan No. 48/Menhut-II/2004 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan;
- (f) Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No. P.47/Menhut -II/2010 tentang Panitia Tata Batas Kawasan Hutan.

1.4.3 Pendalaman Masalah

Pendalaman masalah di lapangan yang terkait kawasan hutan dan pertanahan akan difokuskan pada:

- 1. HGU (kebun) dan tambang di dalam kawasan hutan (studi kasus);
- 2. Penduduk dan masyarakat adat di dalam kawasan hutan (studi kasus).

1.4.4 Ide-ide yang Telah Ada

Ide-ide yang telah ada di Depdagri, BPN, Kemenhut tentang penyelesaian kawasan dan pertanahan:

- 1. Menyajikan kronologi adanya masalah dan penanganan masalah pertanahan dan kawasan hutan dalam 10 tahun terakhir. Informasi dihimpun dari: HGU (kebun), tambang, perizinan hutan alam, hutan tanaman, konservasi SDH;
- 2. Kebijakan terkininya yang dilaksanakan dan hasilnya.

Tinjauan Penguasaan Tanah

2.1 Pengertian

Penguasaan tanah merupakan hubungan, apakah ditetapkan secara legal atau menurut adat, antar orang, sebagai individu atau kelompok, dalam kaitannya dengan tanah. Penguasaan tanah merupakan suatu kelembagaan, yakni aturan main yang dibentuk oleh masyarakat untuk mengatur perilaku. Aturan penguasaan mengatur bagaimana hak milik terhadap tanah dialokasikan dalam masyarakat. Aturan tersebut menentukan bagaimana akses terhadap hak untuk menggunakan, mengontrol, dan transfer diberikan, demikian pula terhadap tanggungjawab dan pembatasan. Pendeknya, sistem penguasaan tanah menentukan siapa yang dapat menggunakan sumberdaya apa, untuk berapa lama, dan dengan syarat seperti apa.

Tenure tanah merupakan unsur penting dalam struktur sosial, politik, dan ekonomi. Banyak dimensi yang terlibat dalam penguasaan tanah, seperti aspek sosial, teknis, ekonomi, kelembagaan, legal, dan politik. Hubungan penguasaan tanah mungkin saja sangat jelas dan dapat ditegakkan dalam pengadilan atau melalui struktur adat. Tetapi hubungan penguasaan tanah juga mungkin ditetapkan secara kurang memadai dan banyak mengandung ketidakpastian sehingga membuka ruang eksploitasi.

Tenure dipahami terutama sebagai tindakan mempertahankan, penduduki, dan atau hak menggunakan tanah. Berikutnya, tenure dapat mengacu kepada lamanya pendudukan Duncan (1943). Menurut Schickele (1952), tenure tanah berkenaan dengan berbagai kondisi yang mengatur bagaimana seseorang mempertahankan dan menempati tanah. Selanjutnya, Dekker (2005) tenure tanah adalah susunan kelembagaan yang dianut tentang aturan, prinsip, prosedur, dan praktek, yang dengan itu masyarakat atau komunitas menentukan kontrol atas, akses kepada, pengelolaan, eksploitasi, penggunaan sarana eksistensi dan produksi.

Inti dari masalah tenure adalah perilaku orang terhadap tanah sebagai harta keka-

yaan, sebagai sumber pendapatan, sebagai tempat tinggal dan kehidupan keluarga. Syarat penguasaan harus dinilai sesuai dengan seberapa baik syarat tersebut memenuhi kebutuhan masyarakat. Masalah penguasaan tanah tidak dapat dibahas tanpa mengacu kepada seperangkat nilai sosial, sistem ide tentang norma etika yang dipercaya masyarakat dan menjadi tujuan yang hendak dicapai melalui perilakunya. Melalui penguasaan tanah, seseorang berusaha untuk:

1. Kebebasan managerial dari penguasaan tanah untuk menggunakan kapasitas dan upayanya bagi keuntungan keluarganya;
2. Pendapatan keluarga yang memadai untuk mempertahankan standard hidup yang layak;
3. Penyebaran pemilikan tanah yang luas diantara anggota masyarakat, untuk melindungi kebebasan managerial, status sosial, dan kesempatan kewirausahaan bagi banyak orang; dan
4. Keamanan penguasaan tanah.

Penguasaan tanah merupakan jaringan pertemuan berbagai kepentingan yang dapat berbentuk:

1. Kepentingan yang membatalkan, yakni bila suatu kekuasaan berdaulat menggunakan kekuasaannya untuk mengalokasikan atau merealokasikan tanah melalui perampasan;
2. Kepentingan yang tumpang tindih, yakni bila beberapa pihak yang berbeda diberi hak yang berbeda atas tanah yang sama;
3. Kepentingan yang komplementer, yakni bila berbagai pihak berbagi kepentingan yang sama diatas suatu tanah yang sama (misalnya padang penggembalaan);
4. Kepentingan yang bersaing, yakni berbagai pihak yang berbeda memperebutkan kepentingan yang sama diatas tanah yang sama (bila dua pihak secara independen mengklaim hak menggunakan secara eksklusif atas suatu bidang tanah pertanian. Pertentangan timbul dari klaim yang berlawanan.)

2.2 Akses terhadap Tanah

Akses terhadap tanah bagi masyarakat pedesaan, khususnya di luar Pulau Jawa, seringkali didasarkan pada adat. Hak adat terhadap tanah biasanya terbentuk mengikuti tradisi dan melalui prosedur ketika pemimpin komunitas memberikan hak pakai atas tanah kepada anggota komunitas. Hak akses ini mungkin diawali dari penggunaan tanah untuk periode yang lama. Hak tersebut dapat berkembang dari pendudukan yang turun temurun dan melalui penggunaan tanah oleh masyarakat secara turun temurun. Dalam kasus seperti ini, melalui tindakan pembukaan dan pendudukan tanah awal oleh nenek moyang maka hak atas tanah diaku.

Banyak strategi lain yang dapat digunakan untuk mendapatkan akses terhadap tanah. Strategi ini mencakup:

1. Pembelian, sering menggunakan kapital yang diakumulasi ketika bekerja sebagai migran di perkotaan;
2. Penguasaan atau preskripsi yang kurang bersahabat (perolehan hak melalui penguasaan untuk jangka waktu yang terbatas). Di beberapa negara cara ini merupakan satu-satunya jalan bagi petani kecil untuk mendapatkan akses formal terhadap tanah yang menganggur dan menjadikannya sebagai tanah yang produktif;
3. Menyewa, atau memperoleh akses kepada tanah dengan membayar sewa kepada pemilik;
4. Bagi hasil, atau memperoleh akses kepada tanah dengan imbalan membayar sebagian produksinya kepada pemilik tanah;
5. Warisan, atau mendapatkan akses terhadap tanah sebagai ahli waris.

Disamping strategi individual tersebut diatas, akses terhadap tanah dapat diberikan secara sistematis melalui intervensi *land reform* oleh pemerintah pusat, seringkali sebagai kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan historis dan untuk mendistribusikan tanah secara lebih merata. *Land reform* tersebut biasanya terjadi dalam keadaan dimana banyak dari tanah dimiliki oleh sejumlah kecil pemilik dan tanah menjadi terbengkelai atau kurang dimanfaatkan. Di beberapa negara, restitusi tanah merupakan tipe *land reform* yang penting. Intervensi *land reform* yang lain adalah program redistribusi tanah yang bertujuan untuk memberikan masyarakat perdesaan akses terhadap tanah dan untuk mendorong efisiensi dan investasi pertanian.

2.3 Keamanan Hak Atas Tanah

Keamanan tenure adalah kepastian bahwa hak seseorang terhadap tanah diakui oleh orang lain dan dilindungi dalam kasus tantangan tertentu. Masyarakat dengan tenure yang tidak aman menghadapi resiko bahwa hak mereka terhadap tanah akan terancam oleh klaim yang bertentangan, dan bahkan kehilangan sebagai akibat dari pengusuran. Tanpa keamanan tenure, kemampuan rumah tangga untuk mengamankan pangan dan menikmati kehidupan perdesaan akan sangat terganggu.

Pentingnya keamanan tenure jangka panjang memunculkan pendapat bahwa keamanan penuh dapat tercapai hanya bila ada pemilikan privat secara penuh, karena dengan tenure seperti itu jangka waktu penguasaan menjadi tidak terbatas. Selanjutnya dipercaya bahwa hanya pemilik menikmati hak yang aman, dan pemegang hak yang lebih rendah, seperti penyewa, menguasai tenure yang tidak aman karena para penyewa tergantung pada kehendak dari pemilik.

Sumber keamanan tenure sangat beragam yang tergantung pada konteksnya:

1. Sumber keamanan penting adalah komunitas dan kelompok tertentu didalamnya seperti organisasi petani lokal. Bila tetangga mengakui dan menegakkan hak seseorang, maka keamanan orang tersebut meningkat. Beberapa tatanan hak adat, seseorang mendapatkan hak milik melalui keanggotaan dari komunitas sosial. Menjaga hak milik menguatkan keanggotaan dalam kelompok seperti halnya keanggotaan mempermudah akuisisi dan pengamanan hak milik.
2. Pemerintah mewakili sumber keamanan lain ketika pemerintah memberikan pengakuan pilitik atas beberapa hak. Pemerintah mungkin dapat menerima perambahan dan pemukiman ilegal oleh komunitas didalam kawasan hutan dan tidak melakukan tindakan penggusuran. Dalam melakukan hal ini, biasanya pemerintah mengakui hak komunitas untuk menempati tanah, tetapi tidak sampai sejauh mengakui hak individual dalam suatu komunitas.
3. Sumber keamanan lainnya adalah administrasi negara dan sistem hukum formal. Negara dapat memberikan keamanan secara umum melalui penegasan hak-hak yang dipegang seseorang serta melalui langkah-langkah tertentu seperti memberikan perlindungan terhadap para pelintas tanpa izin. Keamanan sering dilihat berasal dari perlindungan yang diberikan melalui pendaftaran tanah dan sistem kadaster, dengan ajudikasi perselisihan yang terjadi dalam sistem peradilan formal.
4. Keamanan juga dapat disediakan oleh struktur koersif seperti panglima perang yang muncul karena ketidakhadiran negara yang efektif selama periode kerusuhan sipil. Tentu saja, ini bukan sumber keamanan sebagaimana diinginkan karena struktur ini pada gilirannya mencegah perkembangan masyarakat yang kuat dan sistem hukum yang diperlukan untuk pemerintahan yang baik.

2.4 Konflik atas Tanah

Biasanya ada hubungan erat antara kepemilikan dan konflik atas tanah. Dalam suatu masyarakat, klaim yang bersaing untuk kontrol dan penggunaan tanah dapat menimbulkan konflik. Pertumbuhan penduduk dan perubahan faktor-faktor ekonomi pada gilirannya dapat meningkatkan persaingan untuk akses ke tanah. Persaingan biasanya diatur oleh aturan kepemilikan masyarakat yang dikembangkan untuk menanggapi hubungan sosial, ekonomi dan politik yang dinamis. Ketika aturan-aturan kepemilikan tidak mampu cukup cepat menyesuaikan dengan perubahan keadaan, kesempatan timbul konflik meningkat. Sebagai contoh, sistem kepemilikan adat biasanya berasal dari daerah di mana sumber daya yang ekstensif dibandingkan dengan penduduk dan yang penting, mana ada konsensus sosial bersama antara pemegang hak berbagai. Saat ini konsensus sosial rusak, pintu terbuka untuk kemungkinan konflik.

Dampak dari perubahan dan ketidakpastian meningkat bila ada kebingungan dan konflik antara aturan-aturan adat dan hukum modern. Perbedaan menciptakan ambiguitas

untuk dieksploitasi. Pihak dalam penjualan tanah adat mungkin memiliki perbedaan pandangan mengenai apakah transfer permanen atau sementara, atau apakah pembeli memiliki hak untuk menjual tanah kepada orang lain. Situasi tersebut dapat menjadi rumit ketika kepentingan pribadi, yang timbul misalnya melalui “personalisasi” kekuasaan dalam masyarakat, berinteraksi dengan kepentingan kelompok yang berlawanan. Konflik dapat timbul karena potensi bagi pemilik untuk “menjual” tanah yang sama kepada lebih dari satu pembeli. Mungkin ada konflik antara anggota keluarga jika kepala keluarga menjual sebagian dari warisan keturunan tanpa persetujuan dari anggota berhak lainnya. Intervensi Negara juga dapat meningkatkan rasa tidak aman dan menghasilkan konflik dalam beberapa keadaan. Prosedur pendaftaran tidak memadai atau pengambilalihan dengan penyalahgunaan wewenang meningkatkan risiko bagi pemilik untuk terampas haknya.

2.5 Dasar Hukum

Ada dua undang-undang yang mengatur penguasaan atas tanah, yakni UU 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan UU 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Kedua undang-undang ini harus menjadi pedoman setiap orang yang berada didalam wilayah Republik Indonesia. Namun, dalam realitas keseharian kedua undang-undang tersebut lebih banyak dipertentangkan oleh para pihak yang diberi mandat untuk menjalankan kedua undang-undang tersebut. Mengikuti satu undang-undang dengan mengabaikan undang-undang yang lain dianggap bukan suatu pelanggaran terhadap suatu undang-undang yang sah. Ego sektoral sangat menonjol.

Salah satu kata kunci yang membangkitkan ego sektoral yang tak kunjung terselesaikan adalah “pemerintah.” UU 5 tahun 1960 tidak mendefinisikan pemerintah. Sementara itu, UU 41 tahun 1999 mendefinisikan pemerintah sebagai pemerintah pusat (Pasal 1 angka 14). Namun, siapa atau dari unsur apa saja yang dimaksud dengan pemerintah pusat ini tidak dijelaskan lebih lanjut. Pengertian pemerintah dalam UU 41 tahun 1999 ini dalam praktek dinaknai sebagai Menteri Kehutanan atau menteri yang disertai tugas dan bertanggung jawab di bidang kehutanan beserta jajarannya. Memang menteri yang dimaksud dalam UU 41 tahun 1999 adalah menteri yang disertai tugas dan bertanggung jawab di bidang kehutanan, tetapi pengertian pemerintah seharusnya tidak dapat direduksi menjadi menteri beserta jajarannya.

Pengertian tentang pemerintah tersebut sangat kritikal karena UU 41 tahun 1999 memberi wewenang kepada **pemerintah** untuk **menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan** (Pasal 4 ayat (2) huruf b). Mengingat ketentuan ini sangat vital dalam memanfaatkan suatu wilayah, tampaknya kurang bijaksana dan kurang tepat bila hal tersebut diserahkan kepada satu kementerian yang menguasai satu bidang saja. Oleh karena itu, pemerintah dalam UU 41 tahun 1999 harus dimaknai sebagai suatu “lembaga” yang terdiri dari perwakilan berbagai sektor yang mempunyai kaitan dan kompetensi dengan pengaturan penggunaan tanah, khususnya yang berskala besar.

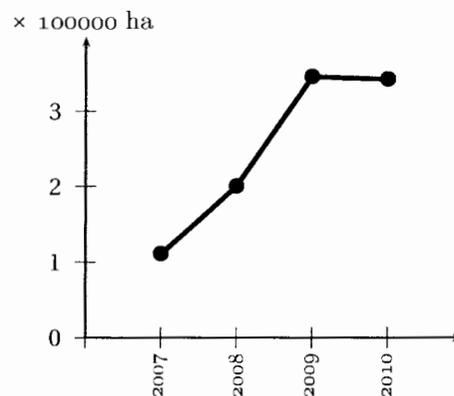
Dengan memaknai **pemerintah** dalam UU 41 tahun 1999 sebagai menteri yang diserahi tugas dan bertanggung jawab di bidang kehutanan beserta jajarannya, maka tidak dapat dihindari terjadinya bias yang menguntungkan sektor kehutanan ketika **menetapkan status suatu wilayah**. Inilah yang terjadi dalam proses revisi tataruang dan rencana penggunaan tanah pada umumnya. Kehutanan telah menghegemoni dan akhirnya menjadi kendala dalam penggunaan tanah yang optimal. Seharusnya kementerian kehutanan hanya salah satu elemen yang memberikan informasi dan argumentasi dalam proses penetapan status suatu wilayah. Keputusan akhir tetap berada di tangan lembaga yang terdiri dari perwakilan berbagai sektor.

Dalam hal pelepasan kawasan hutan, UU 41 tahun 1999 diterjemahkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No 10 tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, yang disusul dengan Peraturan Menteri Kehutanan No P.33/Menhut-II/2010 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi. Terlihat ada perbedaan antara kedua peraturan yang berbeda tingkatan tersebut. Peraturan Menteri P.33/Menhut-II/2010 hanya mengatur hutan produksi yang dapat dikonversi, sedangkan peraturan pemerintah yang menjadi landasannya mengatur seluruh kawasan hutan. Bagaimana pelepasan areal pemukiman masyarakat adat yang secara sepihak diaku sebagai hutan produksi tetap, hutan produksi terbatas, hutan lindung, atau bahkan hutan konservasi? Realitasnya, banyak pemukiman masyarakat adat berada dalam kawasan hutan yang bukan hutan produksi yang dapat dikonversi.

Kondisi Umum Pertanahan didalam Kawasan Hutan

3.1 Gambaran Umum

Pada dasarnya, konflik tanah yang melibatkan kawasan hutan terjadi di seluruh Indonesia. Hanya Pulau Jawa yang relatif sepi dari konflik tanah yang melibatkan kawasan hutan. Hal ini mudah dipahami karena penetapan kawasan hutan di Pulau Jawa relatif telah terselesaikan dan semua pihak telah mengakui kondisi yang ada. Di luar Pulau Jawa, banyak kawasan hutan yang belum ditetapkan, sementara proses pembangunan yang membutuhkan tanah luas berkembang sangat pesat. Ada kecenderungan bahwa konflik tanah meningkat di beberapa propinsi; Gambar 3.1 merupakan contoh konflik tanah yang terjadi di Propinsi Riau.

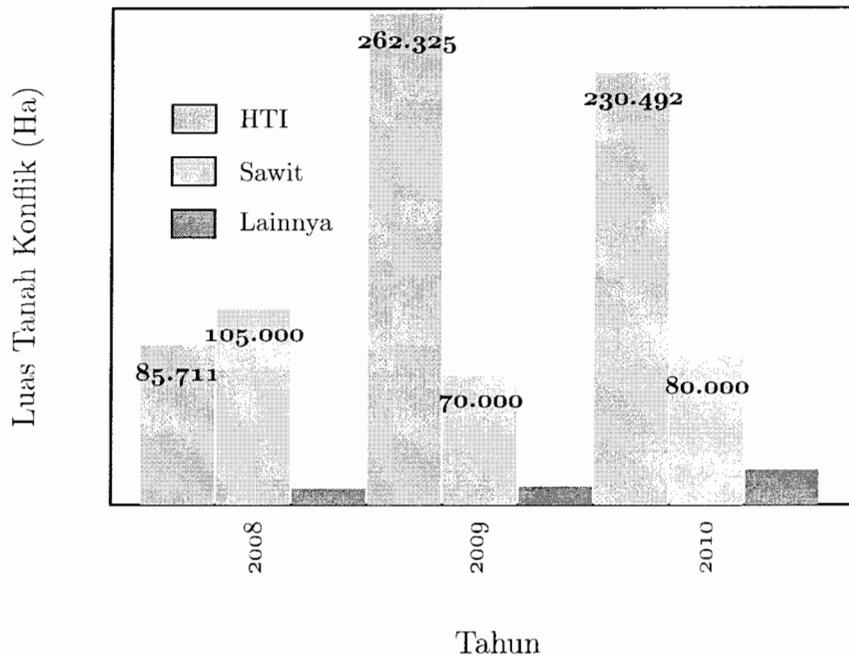


Gambar 3.1: Trend Konflik SDA di Propinsi Riau Selama 4 Tahun Terakhir

Sayangnya baru sebagian kecil dari tanah yang sedang bermasalah tersebut telah men-

dapatkan solusi dan diakomodasi didalam penetapan tataruang. Pengakomodasian kedalam tataruang ini sangat penting dan kritikal karena tataruang tersebut merupakan kesepakatan yang bersifat legal dan mengikat semua pihak. Tataruang akan menjadi acuan legal semua pihak menggantikan TGHK yang banyak menimbulkan masalah.

Konflik tanah banyak melibatkan masalah tumpang tindih antara lokasi pemukiman dan lokasi izin usaha. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari cara penunjukan kawasan hutan, pengawasan di lapangan, dan cara pelepasan kawasan hutan. Penunjukan kawasan hutan sangat mengabaikan adanya lokasi pemukiman yang sudah berlangsung jauh sebelum Penunjukan itu dilakukan. Sayangnya Penunjukan awal yang bersifat indikatif ini sering dianggap sebagai keputusan final yang bersifat definitif. Pemukiman baru sangat mungkin berkembang setelah Penunjukan kawasan hutan indikatif. Minimnya pengawasan di lapangan, pertumbuhan pemukiman baru ini tidak segera terkontrol sehingga dapat segera diambil tindakan. Sementara itu, cara pelepasan kawasan pemukiman dari kawasan hutan umumnya hanya sebagai ikutan dari pelepasan kawasan untuk kepentingan izin usaha. Biaya yang dikeluarkan oleh investor berbanding lurus dengan luas kawasan yang dilepaskan, sehingga pengurangan oleh kawasan lokasi pemukiman dianggap sangat merugikan investor. Dapat dimengerti bila investor juga ingin mendapatkan seluar mungkin dari kawasan yang telah dilepaskan tersebut. Disinilah konflik antara lokasi izin usaha dan lokasi pemukiman masyarakat muncul ke permukaan. Gambar 3.2 memperlihatkan HTI dan perkebunan sawit merupakan usaha yang paling banyak menimbulkan konflik tanah.



Gambar 3.2: Trend Konflik Tanah di HTI dan Perkebunan Sawit di Propinsi Riau

Persoalan izin perkebunan di Riau sangat beragam. Beberapa perizinan mempunyai persoalan dengan TGHK dan RTRW. Beberapa kasus disebabkan tidak terpenuhinya persyaratan formil. Tanpa diketahui apa penyebabnya, beberapa perizinan ternyata tidak aktif melakukan kegiatan yang nyata. Beberapa dari izin yang telah diterbitkan tersebut diusulkan untuk dicabut, yakni berizinan yang berada didalam kawasan hutan (Tabel 3.1). Bahkan ada dua perizinan yang diusulkan untuk dicabut tersebut juga diusulkan untuk diproses secara pidana berdasarkan UU 41 tahun 1999 tentang kehutanan.

Namun, sangat disayangkan bahwa pengembangan resolusi konflik tanah dalam kawasan hutan belum menjadi prioritas pemerintah. Banyak konflik yang telah berlangsung puluhan tahun belum juga ada penyelesaian yang definitif. Ada yang berpandangan bahwa penyelesaian tersebut akan berarti pengurangan kawasan hutan dan memberikan preseden penyelesaian konflik yang merugikan sektor kehutanan. Tanpa penyelesaian final yang bersifat definitif, pemanfaatan tanah yang bersangkutan menjadi kurang optimal. Banyak pihak terjebak untuk membela sektornya masing-masing dengan mengorbankan kepentingan bangsa dan negara.

3.2 Situasi dan Permasalahan

Luas Kawasan Hutan di seluruh Indonesia adalah 136,94 juta ha dengan panjang batas luar 282.323 Km. Kurang lebih sepanjang 222.452 Km (74,67%) dari batas luar tersebut telah ditatabatas, namun dari segi luas ternyata baru seluas 15,2 juta ha (11,1%) dari kawasan hutan yang telah ditetapkan. Ada ketimpangan yang sangat besar antara kinerja penatabatasan dan penetapan kawasan hutan. Hal ini menunjukkan bahwa penatabatasan bersifat menyebar ke banyak tempat sehingga tatabatas yang dilakukan banyak yang belum “temu gelang.” Padahal, “temu gelang” ini merupakan syarat keharusan agar suatu kawasan dapat ditetapkan sebagai kawasan hutan dengan suatu kepastian. Dengan kondisi seperti disebutkan tersebut, target tatabatas sepanjang 25.000 Km untuk periode 2010-2014 sebaiknya diarahkan untuk melanjutkan tatabatas yang sudah ada sehingga kawasan yang memiliki batas pasti “temu gelang” lebih sebanding dengan persentase capaian tatabatasnya. Hal ini juga berarti mempercepat penyelesaian masalah, karena terhentinya tatabatas sehingga tidak mencapai “temu gelang” umumnya juga akibat dari adanya masalah konflik di lapangan ketika tatabatas dilakukan. Tatabatas yang seharusnya merupakan instrumen menyelesaikan masalah malah dilakukan dengan menghindari masalah yang ditemukan di lapangan.

Seiring dengan semakin tingginya desakan pembangunan yang membutuhkan tanah, tidak dapat dihindari bahwa sebagian kawasan hutan harus dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan tersebut. Untuk seluruh Indonesia sekitar 15,7 juta hektar telah diusulkan untuk dilepaskan dari kawasan hutan (Tabel 3.2). Usulan pengurangan kawasan hutan tiga terbesar terjadi di Propinsi Kalimantan Tengah (5.591.241,00 Ha), disusul Propinsi Riau (3.528.039,44 Ha), dan Propinsi Kalimantan Timur (2.063.053,00 Ha). Harus sudah diantisipasi sejak sekarang bahwa perubahan besar kawasan hutan akan terjadi di

Tabel 3.1: Tipologi Persoalan Izin Perkebunan di Propinsi Riau

Status Lahan		Aktivitas		Pemenuhan Syarat Formil	Faktor Ketidakterpenuhan Syarat Formil	Perencanaan Kehutanan		Usulan Tindakan Hukum			
KH	APL	Non aktif	Aktif			APL	KH	ADM	Kompen- sasi	Perdata	Pidana UUK
	✓	✓		✓		✓		X	X	X	X
	✓	✓		✓			✓	CABUT	✓	✓	X
	✓	✓		X		✓		✓	X	X	X
	✓	✓		X			✓	CABUT	✓	✓	X
	✓		✓	✓		✓		X	X	X	X
	✓		✓	✓			✓	CABUT	✓	✓	X
	✓		✓	X		✓		✓	X/✓	X/✓*	X
	✓		✓	X			✓	CABUT	✓	✓*	X
✓		✓		✓		✓		X	X	X	X
✓		✓		✓			✓	CABUT	✓	✓	X
✓		✓		X		✓		✓	X	X	X
✓		✓		X			✓	CABUT	✓	✓	X
✓		✓		X		✓		X	X	X	✓
✓		✓		✓			✓	CABUT	✓	✓	✓
✓		✓		X		✓		✓	X/✓	X/✓*	✓
✓		✓		X			✓	CABUT	✓	✓*	✓
✓		✓		✓	Konflik TGHK - RTRWP	✓		X	X	X	X
✓		✓		✓	Konflik TGHK - RTRWP		✓	CABUT	✓	✓	X
✓		✓		X	Konflik TGHK - RTRWP	✓		✓	X	X*	X
✓		✓		X	Konflik TGHK - RTRWP		✓	CABUT	✓	✓*	X
✓		✓	✓	✓	Konflik TGHK - RTRWP	✓		X	X	X	X
✓		✓	✓	✓	Konflik TGHK - RTRWP		✓	CABUT	✓	✓	X
✓		✓	✓	X	Konflik TGHK - RTRWP	✓		✓	X/✓	X/✓*	X
✓		✓	✓	X	Konflik TGHK - RTRWP		✓	CABUT	X	X*	X

Keterangan: ✓ = ya; X = tidak; *= Belum termasuk saran kebijakan dari KPK

masa mendatang di Propinsi Papua.

Tabel 3.2: Kinerja Alokasi Kawasan Hutan

No	Propinsi	Luas Kawasan Hutan (Ha)	Usulan Perubahan Kawasan Hutan (Ha)	Persentasi Usulan Perubahan
1	Kepulauan Riau	829.994,00	-697.652,00	-84,06
2	Riau	7.236.354,57	-3.528.039,44	-48,75
3	Kalimantan Tengah	14.073.744,00	-5.591.241,00	-39,73
4	Kep. Bangka Belitung	657.510,00	-157.973,83	-24,03
5	Bengkulu	1.020.964,00	-199.969,00	-19,59
6	Sulawesi Tengah	4.369.081,00	-807.453,00	-18,48
7	Kalimantan Barat	9.125.486,00	-1.962.614,00	-21,51
8	Sumatera Utara	3.742.120,00	-610.959,26	-16,33
9	Kalimantan Timur	14.378.204,00	-2.063.053,00	-14,35
10	Kalimantan Selatan	1.767.911,00	-222.442,00	-12,58
11	Sumatera Barat	2.464.094,00	-199.689,00	-8,10
12	Sulawesi Utara	788.692,00	-28.984,00	-3,67
13	Gorontalo	840.718,00	-29.888,00	-3,56
14	Sulawesi Barat	1.168.425,00	-20.375,00	-1,74
15	Papua	31.405.139,00	-401.975,00	-1,28
16	Lampung	1.004.735,00	0	0
17	Banten	201.787,00	0	0
18	Jawa Barat	816.602,70	0	0
19	Jawa Tengah	647.133,00	0	0
20	D.I. Yogyakarta	16.819,52	0	0
21	Jawa Timur	1.357.206,30	0	0
22	Bali	127.271,01	0	0
23	NTB	1.010.012,00	0	0
24	Sulawesi Selatan	2.502.129,00	0	0
25	Jambi	2.179.440,00	18.174,00	0,83
26	Sulawesi Tenggara	2.492.455,00	310.165,00	12,44
27	Aceh	3.335.713,00	526.536,25	15,78
	Total	109.559.740,10	-15.667.432,28	

Ada berbagai jenis pelanggaran terhadap peraturan perundangan dalam hal penggunaan dan penguasaan tanah:

1. Realisasi pembangunan perkebunan tanpa Surat Keputusan pelepasan kawasan hutan yang sah.
2. Penebangan kayu tanpa Izin Pemanfaatan Kayu yang sah sehingga berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara dari pungutan Dana Reboisasi (DR), Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH), dan nilai tegakan.
3. Pembangunan perkebunan dengan luas ≥ 25 Ha tanpa dilengkapi IUP.
4. Pelanggaran terhadap RTRW dalam bentuk:
 - (a) Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai RTRW.
 - (b) Pemberian izin usaha yang tidak sesuai dengan RTRW.
5. Pelanggaran prosedural pemberian izin. Pemberian IUP atau HGU tanpa didahului pelepasan kawasan hutan.

- (a) Terbitnya IUP tanpa didahului izin lokasi.
 - (b) Terbitnya IUP tanpa didahului AMDAL.
 - (c) Izin sudah habis masa berlakunya (terutama izin lokasi).
6. IUP tumpang tindih dengan izin usaha lain.

3.3 Analisis Kasus

Ada 18 kasus yang dianalisis, yang dapat dikelompokkan kedalam 6 jenis permasalahan:

1. Pelepasan kawasan hutan dan penggunaan lahan (5);
2. Pelepasan kawasan hutan dan pemilikan lahan (1);
3. Penggunaan (pinjam pakai) kawasan hutan (2);
4. Penguasaan (klaim) dan pemilikan lahan (4);
5. Penguasaan (klaim) dan penggunaan lahan (4);
6. Pemilikan dan penggunaan lahan (2).

Ketujuh belas kasus tersebut dijumpai di Propinsi Jawa Tengah (6 kasus), Propinsi Riau (5 kasus), dan Propinsi Kalimantan Timur (7 kasus). Berbagai masalah tersebut timbul oleh berbagai sebab yang berbeda:

1. Tidak dilakukannya klarifikasi secara tuntas atas perbedaan informasi dan landasan alas hak yang digunakan;
2. Kewajiban-kewajiban pihak tertentu tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya;
3. Acuan legal/hukum tidak digunakan atau tidak relevan apabila digunakan;
4. Kekayaan masyarakat adat/lokal sering diabaikan, tidak sebagaimana halnya dengan kekayaan aset usaha yang berizin. Hal ini berlanjut dengan pelaksanaan tata-batas yang tidak legitimate;
5. Kawasan hutan tidak dikelola secara intensif sehingga adanya pelanggaran kawasan dibiarkan;
6. Tidak segera diambil tindakan atas keterlanjuran penggunaan kawasan hutan yang terjadi.

Ada beberapa faktor yang menjadi penyebab munculnya berbagai persoalan pertanahan dalam kawasan hutan:

1. Kesejarahan penggunaan dan pemanfaatan kawasan hutan-tanah. Hal ini banyak menimpa masyarakat yang telah lama bermukim dalam suatu kawasan jauh sebelum legalitas kawasan tersebut ditetapkan oleh negara;
2. Perbedaan landasan hukum, alas hak, serta data dan informasi yang digunakan. Sering jenis dan skala peta yang digunakan dalam pengambilan keputusan berbeda antar instansi pemerintah;
3. Lemahnya atau rendahnya intensitas perencanaan dan pengelolaan kawasan hutan negara. Banyak kawasan hutan yang tatabatasnya belum tuntas dan ditambah dengan rendahnya kehadiran pengelola di lapangan;
4. Penentu kebijakan dan pemberi izin/hak menjadi bagian dari masalah. Pengambil keputusan sering mengalami keraguan dalam menangani masalah sehingga masalah tersebut menjadi semakin rumit;
5. “Jarak sosial” antara konflik dan penentu kebijakan. Tidak adanya atau lemahnya hubungan tersebut merupakan akibat langsung dari adanya konflik antar penentu kebijakan;
6. Akumulasi konflik = akumulasi kepentingan ekonomi-politik;

3.4 Deskripsi Kasus

3.4.1 Pekalongan Timur

1. Konflik (tumpang tindih kawasan) terjadi antara Perhutani dan PTPN yang menyangkut luas tanah sekitar 5 ha. Dalam peta perhutani areal tersebut terletak dalam Petak 21C (Jolo Tigo, BKPH Doro). Tumpang tindih muncul di permukaan ketika pihak perkebunan hendak melakukan perluasan kebun dalam periode HGU hasil perpanjangan. Dalam HGU periode sebelumnya, areal yang dimaksud sebenarnya juga sudah termasuk didalam HGU, tetapi tidak timbul masalah karena belum dipergunakan sebagai kebun. Pada Gambar 3.3, areal di sebelah kanan jalan yang terlihat masih berhutan merupakan areal yang disengketakan. Adapun areal di sebelah kiri jalan merupakan kebun teh.
2. Pada dasarnya pihak Perhutani menginginkan persoalan ini segera diselesaikan agar ada kejelasan siapa yang bertanggung jawab, bahkan bila areal tersebut harus dilepaskan dari kawasan hutan. Hambatannya, menurut Perhutani pihak perkebunan tidak dapat menunjukkan peta areal HGUnya.
3. Solusi: melaksanakan rapat koordinasi once for all. Semua pihak yang terlibat diminta untuk menunjukkan bukti otentik yang dimilikinya, terutama data tata batas dan prosesnya.



Gambar 3.3: Areal HGU yang Tumpang Tindih dengan Petak 21C Perhutani Unit I Jawa Tengah

3.4.2 Kabupaten Kuansing

1. Tiga peraturan yang menjadi acuan penggunaan tanah di Kabupaten Kuansing, yakni Perda 10/1994 tentang RTRWP, Perda 1/2004 tentang RTRWK Kuansing, dan TGHK. Sebagai wilayah baru hasil pemekaran, tata ruang Kabupaten Kuansing dipandang tidak berimbang, dimana luas hutan dirasakan terlalu besar.
2. Salah satu kasus menonjol adalah rencana program redis yang terpaksa tidak berlanjut karena terbentur status kawasan (HPK) dan prosedur pelepasan kawasan. Luas areal yang direncanakan untuk didistribusikan kurang lebih 300 ha. Meskipun sangat bernuansa bisnis, saat ini prosedur pelepasan sudah tersedia, yakni PP 10 tahun 2010 yang dijabarkan lebih lanjut melalui Permenhut P.33/Menhut-II/2010.

3.4.3 Kabupaten Kampar

Tiga peraturan yang menjadi acuan penggunaan tanah di Kabupaten Kuansing, yakni Perda 10/1994 tentang RTRWP, Perda 11/1999 tentang RTRWK Kampar, dan TGHK.

1. Banyaknya perkampungan tua/kebun masyarakat yang merupakan tanah adat maupun ulayat yang dinyatakan oleh TGHK sebagai kawasan hutan.
2. Timbulnya kecemburuan masyarakat karena menganggap BPN memberikan HGU atas tanah yang berada di kawasan kehutanan sedangkan untuk tanah-tanah rakyat tidak dapat diterbitkan sertifikatnya. Padahal, lokasi keduanya berdampingan dan masyarakat itu sendiri sudah tinggal di tempat tersebut sejak republik ini belum berdiri.

3. Kelompok Tani Seri Indah mandiri memperoleh areal kebun kelapa sawit seluas \pm 300 ha dengan sertifikat perorangan Hak Milik. Lokasinya telah sesuai dengan tata ruang propinsi sebagaimana dituangkan dalam Perda No. 10 Tahun 1994. Namun lokasi tersebut diklaim berada dalam kawasan hutan menurut TGHK.

3.4.4 Kabupaten Kutai Timur

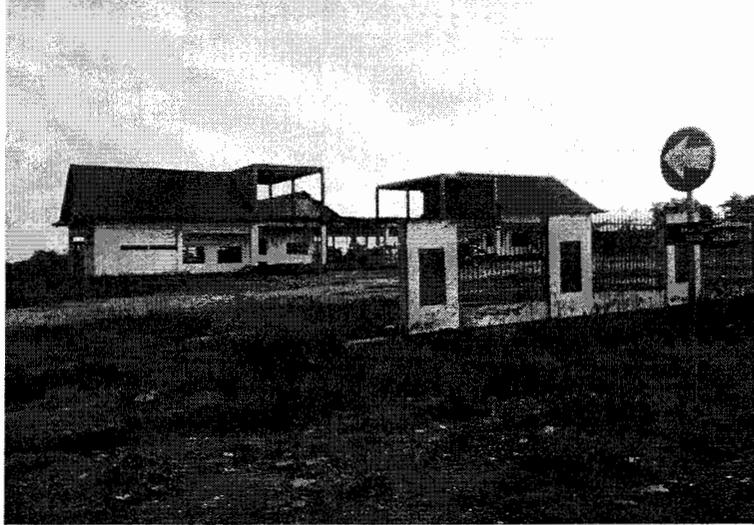
1. Jalan Propinsi yang melintasi Tanaman Nasional Kutai (TNK) dan desa Sangkima Lama yang sudah berdiri sejak tahun 1930 tetapi masih tercakup dalam kawasan TNK (Gambar 3.4). Sekarang telah berdiri dua kecamatan definitif (Teluk Pandan dan Sangata Selatan) yang terdiri atas tujuh desa. Pemukiman penduduk di sepanjang jalan yang melintasi TNK ini semakin hari semakin banyak. Strategi penguasaan kawasan dengan melibatkan unsur primordial etnis semakin kentara. Potensi konflik antar etnis di wilayah ini sangat tinggi.



Gambar 3.4: Jalan Raya dan Pemukiman yang Melewati TNK

Status yang sekarang berjalan sangat menyulitkan semua pihak, termasuk petugas taman nasional sendiri. Dengan jumlah personel di lapangan yang hanya sembilan orang, sangat mustahil mereka dapat menangani masalah lapangan yang melibatkan banyak orang. Program pemerintah daerah yang resmi tidak dapat dijalankan, sementara kegiatan ilegal terus berjalan tanpa kendali. Sebagai contoh adalah dihentikannya pembangunan terminal bus (Gambar 3.5).

2. Kasus HGU PT. Umaq Tukung Mandiri Utama seluas 5.699 ha. Ada areal seluas 250 ha yang menjadi masalah. Peta RTRWP - disyahkan melalui Perda No. 12/1993 tentang RTRW Provinsi Kalimantan Timur - menyatakan 250 ha masuk dalam kawasan budidaya kehutanan, namun berdasarkan No.79/Kpts-II/2001 tentang penunjukkan



Gambar 3.5: Pembangunan Fisik Terminal Bus yang Terpaksa Dihentikan karena Status Kawasan

kawasan hutan dan perairan Provinsi Kalimantan Timur seluas 14.651.533 ha ternyata areal yang dimaksud tidak masuk dalam kawasan hutan. Ada inkonsistensi dalam penggunaan informasi dengan motivasi untuk memperluas klaim atas suatu wilayah.

3.4.5 Kabupaten Kutai Kartanegara

1. Rencana jalan tol yang melewati hutan lindung Manggar dan TAHURA Bukit Suharto (Gambar 3.6). Mengingat sifatnya yang sangat strategis bagi pengembangan perekonomian Propinsi Kalimantan Timur keberadaan jalan tol ini sangat vital. Mengubah rute jalan tol ini untuk menghindari kawasan Tahura Bukit Suharto dan Hutan Lindung Manggar akan menambah inefisiensi yang dalam jangka panjang dapat lebih merugikan.
2. Transmigrasi Mulawarman seluas yang dibangun pada tahun 1985/1986 dan sudah bersertifikat tidak terakomodasi pada saat padu serasi RTRWP pertama tahun 1999. Mengingat kasus seperti ini dapat membawa konsekuensi hukum bagi pelaksana di lapangan dan juga bagi rakyat, maka pemerintah perlu segera mengambil keputusan untuk mengeluarkan areal tersebut dari kawasan hutan.
3. Areal redistribusi pada APL yang di-HPH-kan kepada PT. ITCI. Ada 300 bidang yang telah memperoleh sertifikat dari BPN. Konflik antara penerima sertifikat dan PT. ITCI mengakibatkan penahanan 10 orang. Masalah terselesaikan setelah melalui sidang pengadilan.
4. Lokasi Transmigrasi Wonotirto: berdasarkan RTRWP I areal tersebut diluar kawasan hutan sehingga disertifikasi oleh BPN. Kemudian berdasarkan pengamatan oleh BPN,



Gambar 3.6: Rencana Jalan Tol Balikpapan-Samarinda yang Melewati Kawasan TAHUTRA Bukit Suharto dan Hutan Lindung

jarak antara batas TAHURA dan Transmigrasi pada peta RTWRWP adalah 154 m. Namun berdasarkan penetapan TAHURA SK 577/Menhut-II/2009 ternyata areal yang bersangkutan termasuk dalam kawasan TAHURA. Pertanyaannya mengapa problem seperti ini tidak teridentifikasi dalam tatabatas? Padahal, secara normatif pelaksanaan tatabatas harus melibatkan semua pihak yang berkaitan langsung dengan garis batas tersebut.

3.4.6 Semoi SP₃ - Kabupaten Penajam Paser Utara

1. Pencadangan transmigrasi oleh BPN tahun 1968 seluas 2700 ha. Dokumen yang tersedia saat itu adalah berupa fotokopi surat pencadangan tersebut. Timdu meminta legalisasi dari foto kopi dokumen tersebut tetapi tidak diperoleh. Hal ini berkaitan dengan adanya penunjukkan kawasan hutan (TAHURA) yang dilakukan belakangan. Karena legalisasi foto kopi dokumen tidak diperoleh, maka pencadangan areal transmigrasi tidak dapat diterima sepenuhnya.

Mengapa proses legalisasi dokumen menjadi begitu sulit dan rumit? Memang terasa janggal mengapa legalisasi dokumen yang jelas siapa penerbit dokumen aslinya dan

apa tujuan diterbitkannya dokumen tersebut ternyata tidak dapat dilakukan. Tetapi ketika alasannya adalah ketidakjelasan penegakan hukum, maka kesulitan legalisasi tersebut menjadi lebih mudah dimengerti.

2. Dari bukti fisik di lapangan, sekitar 613 ha dari 2700 ha sudah berupa pemukiman dan kebun, bahkan pasar desa. Areal seluas 613 ha tersebut sebaiknya segera dilepaskan dari kawasan hutan. Sebagaimana terlihat pada Gambar 3.7, tugu berwarna kuning terletak di tengah sebuah perempatan dimana pasar desa terletak. Areal yang berada di sebelah kiri tugu dan jalan yang tampak menjauh diklaim masuk dalam kawasan hutan.



Gambar 3.7: Pasar di Pemukiman Transmigrasi Semoi SP3: Areal di Sebelah Kiri Tugu Berwarna Kuning Diklaim sebagai Kawasan Hutan

Deskripsi lebih lengkap masing-masing kasus yang dijumpai selama penelitian beserta usulan solusinya disajikan pada Lampiran. Disamping beberapa contoh yang telah disebutkan diatas, ada beberapa contoh kasus lain.

4.1 Agenda yang Telah Berjalan

Pada tingkat nasional, ada tiga agenda besar yang telah mulai dilaksanakan dengan melibatkan berbagai unsur. Isu yang digarap merentang dari isu kebijakan, penegakan hukum hingga isu teknis seperti masalah perdataan.

4.1.1 Agenda I

1. Perubahan kawasan hutan yang bersifat strategis dengan persetujuan DPR (Komisi IV);
2. Ada empat alternatif pemecahan masalah sebagaimana tertuang didalam Surat Menteri Kehutanan No: S.460/Menhut-VII/2010 tertanggal 14 September 2010:
 - (a) Penegakan hukum secara konsekuen dan konsisten;
 - (b) Melepaskan kawasan hutan yang sudah terlanjur digunakan untuk non kehutanan;
 - (c) Terobosan hukum;
 - (d) Mediasi.
3. Ada rujukan pendapat Kejaksaan Agung tentang penyelesaian tumpang tindih pemanfaatan kawasan hutan (Surat Jaksa Agung RI No: No. B.072A/A/Gp.1/10/2010);

4.1.2 Agenda II

1. Inventarisasi dan telaah kemungkinan terjadinya mafia hukum dari kasus pemberian izin penggunaan kawasan hutan;

2. Diagendakan pertemuan tingkat Menteri untuk memutuskan arah penyelesaian tumpang tindih penggunaan kawasan hutan.

4.1.3 Agenda III

1. INPRES 10/2011- ada waktu bagi pemerintah untuk menyempurnakan tata kelola kawasan hutan tanah gambut melalui:
 - (a) Penundaan konversi di lokasi yang dipetakan, kecuali yang bersifat strategis, melalui berbagai izin: perubahan fungsi, penggunaan hutan, pinjam pakai, IUPHHK, IPK;
 - (b) Percepatan penyelesaian penataan ruang.
2. Kementerian Kehutanan akan mengadopsi draft roadmap penyelesaian masalah tenurial (disusun Civil Society Organization (CSO)) yang bekerjasama dengan BPN dan Depdagri.

4.2 Arah Solusi Selanjutnya

Solusi terhadap masalah pertanahan dalam kawasan hutan tidak dapat bersifat tunggal, melainkan mencakup sederet langkah mulai dari yang bersifat normatif hingga yang bersifat implementatif empirik. Ada masalah yang bersumber dari peraturan perundangan sebagai norma pemanfaatan tanah. Problem lain bersumber dari tata kelola pemerintahan yang belum berjalan sinergis, dan akhirnya ada problem yang bersumber dari masalah teknis. Tabel 4.1 memberikan arahan solusi konflik tanah pada berbagai tingkatan.

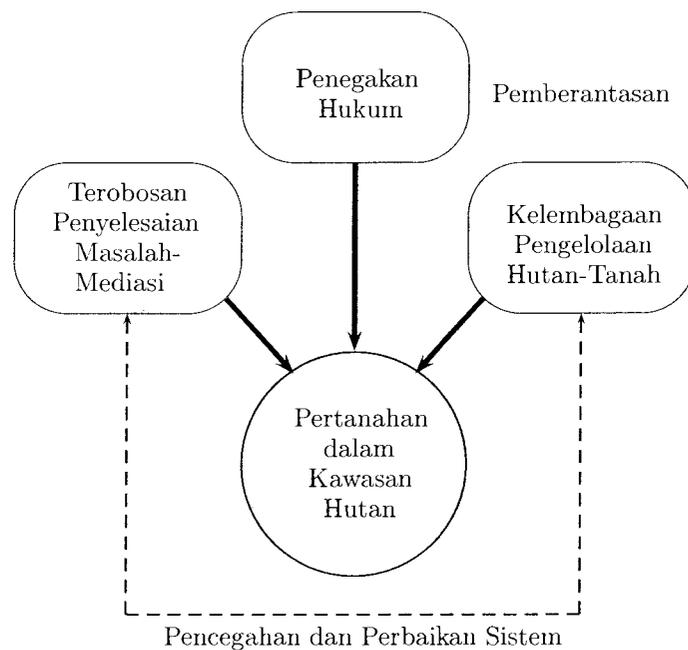
Tabel 4.1: Tingkatan Solusi Konflik tanah dalam Kawasan Hutan

Level Solusi	Tindakan Penyelesaian	Sasaran
Peraturan Perundangan	Normatif: Revisi isi dan Implementasi Undang-undang dan Peraturan Turunannya (termasuk evaluasi pelaksanaan perizinan)	Prioritas Nasional: Politik dan Hukum
Tata Kelola Pemerintahan	Kelembagaan: implementasi kebijakan, penyediaan sumberdaya (dana, informasi, sumberdaya manusia), program dan kegiatan	Unit Kerja: Mediasi dan penyelesaian konflik
Berbagai Kasus Pertanahan dalam Kawasan Hutan	Empiris: Penyiapan prakondisi, klarifikasi informasi, alternatif solusi, konsultasi, pembentukan konsensus	Mekanisme Implementasi: sejarah, sosial, ekonomi, hukum

4.2.1 Hubungan Lembaga Pemerintah (Prioritas)

1. Hubungan koordinasi khusus Kementerian Kehutanan dan BPN terkait dengan:
 - (a) Masalah penggunaan tanah dalam kawasan hutan;
 - (b) Masalah perbatasan kawasan hutan dan non-kawasan hutan;
 - (c) Solusi wilayah masyarakat adat/lokal didalam dan diluar kawasan hutan;
 - (d) Mediasi kepentingan berbagai pihak di lokasi konflik.

Hubungan koordinasi ini meliputi tindakan pemberantasan dan pencegahan melalui perbaikan sistem (Gambar 4.1). Pemberantasan dilakukan melalui penegakan hukum, sementara pencegahan melalui perbaikan sistem mengombinasikan antara terobosan penyelesaian masalah dan pengembangan kelembagaan pengelolaan hutan dan tanah.



Gambar 4.1: Lingkup Hubungan Kerjasama

Problem koordinasi tidak terletak pada substansi yang harus dipadukan, melainkan pada jaringan kekuasaan yang terlibat dalam koordinasi tersebut. Isu kesetaraan tingkat lembaga misalnya sudah merupakan hambatan tersendiri. Kepala BPN yang peringkatnya berada dibawah menteri merupakan hambatan untuk memulai inisiatif koordinasi. Padahal, salah satu fungsi utama BPN adalah koordinasi dalam kebijakan pertanahan yang melibatkan berbagai sektor yang dipimpin oleh menteri.

2. Hubungan koordinasi terkait perizinan

- (a) Menetapkan lokasi perizinan per wilayah administrasi terlebih dahulu baru ditawarkan kepada calon pemegang izin;
- (b) Menerapkan PADIATAPA/FPIC (persetujuan awal yang didahului informasi dan dilakukan tanpa paksaan).

Subseksi 4.2.2 mengelaborasi lebih lanjut koordinasi yang terkait dengan perizinan ini.

3. Memasukkan program kerja kedalam Perencanaan Nasional dan Daerah

- (a) RPJP-RPJM (D), Rencana strategis;
- (b) MP3EI;
- (c) RAN-GRK, Strategi nasional REDD;
- (d) Dll.

Tujuan dari langkah ini adalah agar program yang bersangkutan memperoleh pendanaan yang diperlukan.

4.2.2 Solusi Perizinan

1. Melalui mekanisme resolusi konflik

- (a) Hak atas tanah dan pengembangan ekonomi;
- (b) Penyelesaian administrasi izin (HKm, HTR, HD) di tanah yang sama;
- (c) Tanah pengganti;
- (d) Ganti rugi;
- (e) Izin dibiarkan sampai satu masa daur tanaman.

2. Administrasi

- (a) Sesuai dengan peraturan yang berlaku;
- (b) Izin dicabut dengan mekanisme resolusi konflik.

3. Dalam hal tumpang tindih dengan izin lain maka perlu dilihat legalitas masing-masing izin dan apabila keduanya memenuhi seluruh persyaratan formil maka selanjutnya dilakukan mekanisme resolusi konflik.

4. Gugatan ganti kerugian kerusakan lingkungan hidup dalam hal melakukan kegiatan perkebunan non-prosedural dan mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup.

5. Pidana (pidana kehutanan, pidana perkebunan, pidana lingkungan hidup, pidana tata ruang, dan/atau korupsi).

Lampiran

LAMPIRAN A

Solusi

Tabel A.1: Ringkasan Kasus Konflik dan Rekomendasi Solusinya

Lokasi	Permasalahan	Tipologi	Solusi
Kecamatan Doro, Kabupaten Pekalongan, Propinsi Jawa Tengah	Konflik (tumpang tindih kawasan) terjadi antara Perhutani dan PTPN IX dng luas sekitar 5 ha. Dalam peta perhutani terletak dalam Petak 21C (Jolo Tigo, BKPH Doro). Tumpang tindih muncul di permukaan ketika pihak perkebunan hendak melakukan perluasan kebun dalam periode HGU hasil perpanjangan. Dalam HGU periode sebelumnya, areal yang dimaksud sebenarnya juga sudah termasuk didalam HGU, tetapi tidak timbul masalah karena belum dipergunakan sebagai kebun. Perhutani menginginkan segera diselesaikan agar ada kejelasan siapa yang bertanggung jawab, bahkan bila areal harus dilepaskan dari kawasan hutan. Hambatannya, menurut Perhutani perkebunan tidak dapat menunjukkan peta HGUnya	Pelepasan dan penggunaan tanah	Disinyalir terjadi penggunaan peta dasar yang berbeda Solusi: melaksanakan rapat koordinasi once for all. Semua pihak yang terlibat diminta untuk menunjukkan bukti otentik yang dimilikinya, terutama data tata batas dan prosesnya
Desa Patimu-an Kecamatan Kedungreja, Kabupaten Cilacap Jawa Tengah	Kasus pelepasan kawasan hutan untuk pemukiman di Cilacap Wilayah KPH Banyumas Barat berdasarkan Berita Acara Serah Terima Areal Tanah 10 -2-1977 untuk areal 1.300 ha oleh Mentan kepada Gubernur Jawa Tengah. Areal tersebut akan dibagikan kepada para penggarap sejumlah kira-kira 3.041 KK. Perhutani menganggap areal yang dilepas masih berstatus kawasan hutan mengingat hingga sampai kini Pemda belum menyerahkan areal pengganti kepada pemerintah (Kemenhut)	Perubahan status (Pelepasan) kawasan hutan menjadi non kawasan hutan	Klaim sepihak Perum Perhutani mengingat Secara hukum areal telah dilepas dan disertifikatkan. Penyelesaian : Pemerintah Propinsi Jawa Tengah agar segera merealisasikan tanah kompeusasi seluas 2.600 hektar sebagaimana tersebut dalam berita acara pelepasan kawasan hutan.

(dilanjutkan)

Tabel A.1:(Lanjutan)

Lokasi	Permasalahan	Tipologi	Solusi
Kedung Ombo, Kabupaten Sragen, Propinsi Jawa Tengah	Pelepasan kawasan hutan menjadi Waduk Kedung Ombo di Wilayah KPH Telawah hingga saat ini belum mendapatkan tanah kompensasi	Perubahan status kawasan hutan melalui pelepasan	Penyelesaian : Pemerintah Propinsi Jawa Tengah/ Kementerian PU agar segera merealisasikan tanah kompensasi
Kabupaten Semarang, Propinsi Jawa Tengah	Penggunaan Jalan Tol Semarang? Surakarta telah diterbitkan oleh Menteri Kehutanan, namun hingga saat ini masih bermasalah pada fisik areal kompensasi yang ternyata tidak sesuai dengan areal kompensasi yang telah disetujui oleh Menteri Kehutanan sebagaimana dalam lampiran peta persetujuannya. Ketidak sesuaian tanah kompensasi tersebut adalah adanya tanah negara yang masuk dalam rencana tanah kompensasi yang diukur.	Penggunaan (pinjam pakai) kawasan hutan	Penyelesaian : Pemerintah Propinsi Jawa Tengah/ Kementerian PU agar segera merealisasikan tanah kompensasi
TNL Karimunjawa, Kab Jepara, Propinsi Jawa Tengah	Penetapan TNL Karimun Jawa tidak memperhatikan kondisi actual dan factual di lapangan. Pemerintah menetapkan hampir seluruh kepulauan Karimun Jawa sebagai Taman Nasional Laut. Akibatnya terjadi permasalahan tanah/tanah masyarakat yang telah bersertifikat diklaim sepihak oleh pemerintah sebagai Kawasan Taman Nasional.	Penguasaan (klaim) dan pemilikan tanah	Kementerian Kehutanan diharapkan mengkaji ulang penetapan TNL Karimun Jawa dengan menghormati dan mengakomodir hak-hak masyarakat yang telah ada di dalam kawasan TNL Karimun Jawa tersebut.

(dilanjutkan)

Tabel A.1:(Lanjutan)

Lokasi	Permasalahan	Tipologi	Solusi
Kabupaten Cilacap	Adanya tanah timbul di segara anakan yang telah ditanami dan di klaim sebagai kawasan hutan. Padahal menurut informasi dari BPN bahwa timbul adalah tanah Negara bebas yang pengelolaan dan administrasi menjadi kewenangan BPN	Penguasaan (klaim) dan penggunaan tanah	Pengaturan tanah timbul berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku
Kabupaten Kuantan Singingi, Propinsi Riau	Rencana program redistribusi tanah yang terpaksa tidak berlanjut karena terbentur status kawasan (HPK) dan prosedur pelepasan kawasan. Luas areal yang direncanakan untuk didistribusikan kurang lebih 300 ha.	Pelepasan kawasan hutan	Tiga peraturan yang menjadi acuan: Perda 10/1994 tentang RTRWP, Perda 1/2004 tentang RTRWK Kuansing, dan TGHK. Sebagai wilayah baru hasil pemekaran, luas hutan dirasakan terlalu besar. Penyelesaian: Prosedur pelepasan sudah tersedia, yakni PP 10 tahun 2010 yang dijabarkan lebih lanjut melalui Permenhut P.33/Menhut-II/2010. Perlu diakomodasi oleh Bupati/BPN untuk mendapatkan izin pelepasan kawasan hutan
Desa Sumpu, Kecamatan Kuantan Mudik, Kabupaten Kuantan Singingi, Propinsi Riau	PT. Citra Swakarsa Mulya Parenti (sawit) seluas 6000 Ha. Berdasarkan RTRWP dan TGHK berada di kawasan hutan. Pelepasan kawasan hutan disetujui oleh Menhut untuk dilanjutkan pemberian HGU; Berdampingan dengan lokasi PT. Citra tersebut terdapat perkebunan masyarakat dan ingin mengajukan permohonan pelepasan kawasan hutan untuk kemudian dilanjutkan dengan kegiatan redistribusi tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kuantan singingi;	Pelepasan kawasan hutan	Penyelesaian : Prosedur pelepasan sudah tersedia, yakni PP 10 tahun 2010 yang dijabarkan lebih lanjut melalui Permenhut P.33/Menhut-II/2010. Perlu diakomodasi oleh Bupati/BPN untuk mendapatkan izin pelepasan kawasan hutan

(dilanjutkan)

Tabel A.1:(Lanjutan)

Lokasi	Permasalahan	Tipologi	Solusi
Kabupaten Kampar, Propinsi Riau	Banyaknya perkampungan tua/kebun masyarakat yang merupakan tanah adat maupun ulayat yang dinyatakan oleh TGHK sebagai kawasan hutan.	Penguasaan tanah	Tiga peraturan yang menjadi acuan penggunaan tanah di Kabupaten Kuansing, yakni Perda 10/1994 tentang RTRWP, Perda 11/1999 tentang RTRWK Kampar, dan TGHK. Kementerian kehutanan perlu mengidentifikasi keberadaan masyarakat local/adat/ulayat di dalam kawasan hutan
Kabupaten Kampar, Propinsi Riau	Timbulnya kecemburuan masyarakat karena menganggap BPN memberikan HGU atas tanah yang berada di kawasan kehutanan sedangkan untuk tanah-tanah rakyat tidak dapat diterbitkan sertifikatnya. Padahal, lokasi keduanya berdampingan dan masyarakat itu sendiri sudah tinggal di tempat tersebut sejak republik ini belum berdiri.	Kepemilikan dan Penggunaan tanah	BPN perlu mengidentifikasi lokasi kebun rakyat dan mengakomodir kepentingan masyarakat
Kabupaten Kampar, Propinsi Riau	Kelompok Tani Seri Indah mandiri memperoleh areal kebun kelapa sawit seluas ± 300 ha dengan sertifikat perorangan Hak Milik. Lokasinya telah sesuai dengan tata ruang propinsi sebagaimana dituangkan dalam Perda No. 10 Tahun 1994. Namun lokasi tersebut diklaim berada dalam kawasan hutan menurut TGHK	Kepemilikan dan Penggunaan tanah	Kementerian kehutanan perlu mengidentifikasi keberadaan kebun-kebun milik masyarakat di dalam kawasan hutan dan mengakomodasinya dalam penyusunan RTRWP Riau

(dilanjutkan)

Tabel A.1:(Lanjutan)

Lokasi	Permasalahan	Tipologi	Solusi
Kabupaten Kutai Timur, Propinsi Kalimantan Timur	Jalan Propinsi yang melintasi Tanarnan Nasional Kutai (TNK) dan desa Sangkima Lama yang sudah berdiri sejak tahun 1930 tetapi masih tercakup dalam kawasan TNK. Sekarang bahkan telah berdiri dua kecamatan definitif (Teluk Pandan dan Sangata Selatan) yang terdiri atas tujuh desa. Pemukiman penduduk di sepanjang jalan yang melintasi TNK ini semakin hari semakin banyak. Strategi penguasaan kawasan dengan melibatkan unsur primordial etnis semakin kentara. Potensi konflik antar etnis di wilayah ini sangat tinggi	Penggunaan, Penguasaan dan kepemilikan tanah	Status yang sekarang berjalan sangat menyulitkan semua pihak, termasuk pe-tugas taman nasional sendiri. Dengan jumlah personel di lapangan yang hanya sembilan orang, sangat mustahil mereka dapat menangani masalah lapangan yang melibatkan banyak orang. Program pemerintah daerah yang resmi tidak dapat dijalankan, sementara kegiatan illegal terus berjalan tanpa kendali. Pemerintah (Kementerian Kelutanan) harus segera mengambil kebijakan yang cepat dan tepat
Kabupaten Kutai Timur, Propinsi Kalimantan Timur	Kasus HGU PT. Umaq Tukung Mandiri Utama seluas 5699 ha. Ada areal seluas 250 ha yang menjadi masalah. Peta RTRWP - disyahkan melalui Perda No. 12/1993 tentang RTRW Propinsi Kalimantan Timur - menyatakan 250 ha masuk dalam kawasan budidaya kehutanan, namun berdasarkan No.79/Kpts-II/2001 tentang penunjukkan kawasan hutan dan perairan Propinsi Kalimantan Timur seluas 14.651.533 ha ternyata areal yang dimaksud tidak masuk dalam kawasan hutan. Ada inkonsistensi dalam penggunaan informasi	Pemanfaatan/ Penggunaan/ Peruntukkan tanah	Masalah dapat diselesaikan dengan mengeluarkan areal seluas 250 hektar tersebut dari HGU sesuai RTRWP. Pihak kehutanan perlu konsistensi dalam menggunakan dasar/acuan peta

(dilanjutkan)

Tabel A.1:(Lanjutan)

Lokasi	Permasalahan	Tipologi	Solusi
Transmigrasi Mulawar- man, Kabu- paten Kutai Kartanegara	Transmigrasi Mulawarman yang dibangun pada tahun 1985/1986 dan sudah bersertifikat tidak terakomodasi pada saat padu serasi RTRWP pertama tahun 1999.	Penguasaan tanah dan pelepasan kawasan hutan	Mengingat kasus seperti ini dapat membawa konsekuensi hukum bagi pelaksana di lapangan dan juga bagi rakyat, maka pemerintah perlu segera mengambil keputusan untuk mengeluarkan areal tersebut dari kawasan hutan
	Areal redistribusi pada APL yang di-HPH-kan kepada PT. ITCI. Ada 300 bidang yang telah memperoleh sertifikat dari BPN. Konflik antara penerima sertifikat dan PT. ITCI mengakibatkan penahanan 10 orang.	Penguasaan dan pemanfaatan tanah	Masalah terselesaikan setelah melalui sidang pengadilan
Kabupaten Kutai Karta- negara	Lokasi Transmigrasi Wonotirto: berdasarkan RTRWP areal tersebut diluar kawasan hutan sehingga disertifikasi oleh BPN. Kemudian berdasarkan pengamatan oleh BPN, jarak antara batas TAHURA dan Transmigrasi pada peta RTWRWP adalah 154 m. Namun berdasarkan penetapan TAHURA Bukit Suharto sesuai SK 577/Menhut-II/2009 ternyata areal yang bersangkutan termasuk dalam kawasan TAHURA Bukit Suharto.	Penguasaan dan kepemilikan tanah	Pertanyaannya mengapa problem seperti ini tidak teridentifikasi dalam tata batas. Solusi: melaksanakan rapat koordinasi once for all. Semua pihak yang terlibat diminta untuk menunjukkan bukti otentik yang dimilikinya, terutama data tata batas dan prosesnya serta sertifikat hak atas tanah dalam Tahura Bukit Suharto

(dilanjutkan)

Tabel A.1:(Lanjutan)

Lokasi	Permasalahan	Tipologi	Solusi
Kabupaten Penajam Paser Utara	Pencadangan transmigrasi oleh BPN tahun 1968 seluas 2.700 ha. Dokumen yang tersedia saat ini adalah berupa fotokopi surat pencadangan tersebut. Tim terpadu RTWP meminta legalisasi dari foto kopi dokumen tersebut tetapi tidak diperoleh. Hal ini berkaitan dengan adanya penunjukkan kawasan hutan (TAHURA Bukit Suharto) yang dilakukan belakangan.	Penguasaan dan kepemilikan tanah	Dari bukti fisik di lapangan, sekitar 613 ha dari 2.700 ha sudah berupa pemukiman dan kebun, bahkan sudah terdapat pasar desa. Mengingat kasus seperti ini dapat membawa konsekuensi hukum bagi pelaksana di lapangan dan juga bagi rakyat, maka areal seluas 613 ha tersebut sebaiknya segera dilepaskan/dikeluarkan dari kawasan hutan. Dapat diakomodasi dalam penyusunan RTRWP Kalimantan Timur.
Kota Balikpapan dan Kabupaten Kutai Kartanegara, Propinsi Kalimantan Timur	Rencana jalan tol yang melewati hutan lindung Manggar dan TAHURA Bukit Suharto (Gambar 3.6). Mengingat sifatnya yang sangat strategis bagi pengembangan perekonomian Propinsi Kalimantan Timur keberadaan jalan tol ini sangat vital. Mengubah rute jalan tol ini untuk menghindari kawasan Tahura Bukit Suharto dan Hutan Lindung Maunggar akan menambah inefisiensi yang dalam jangka panjang dapat lebih merugikan.	Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan nasional	Rencana Pembangunan Jalan Tol tersebut merupakan salah satu jaringan jalan nasional sebagaimana tercantum dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 567/Kpts/M/2010 Tanggal 10 Nopember 2010 tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional. Untuk itu kementerian kehutanan seharusnya memberikan izin penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan umum

- Dekker, H. A. L. 2005. *In Pursuit of Land Tenure Security: Essays on land reform and land tenure*. Pallas Publications, Amsterdam.
- Duncan, O. D. 1943. Hypotheses in land tenure research. *Journal of Farm Economics*, 25(4):pp. 860-868.
- Ribot, J. C. and Peluso, N. L. 2003. A theory of access. *Rural Sociology*, 68(2):pp. 153-181.
- Schickele, R. 1952. Theories concerning land tenure. *Journal of Farm Economics*, 34(5):pp. 734-744.
- Schlager, E. and Ostrom, E. 1992. Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics*, 68(3):pp. 249-262.