

PENATAAN TENURIAL DAN PERAN PARA PIHAK DALAM MEWUJUDKAN LEGALITAS DAN LEGITIMASI KAWASAN HUTAN NEGARA



PERNANDO SINABUTAR

KOMISI PEMBIMBING :

Prof. Dr. Ir. BRAMASTO NUGROHO MS

Prof. Dr. Ir. HARIADI KARTODIHARDJO MS

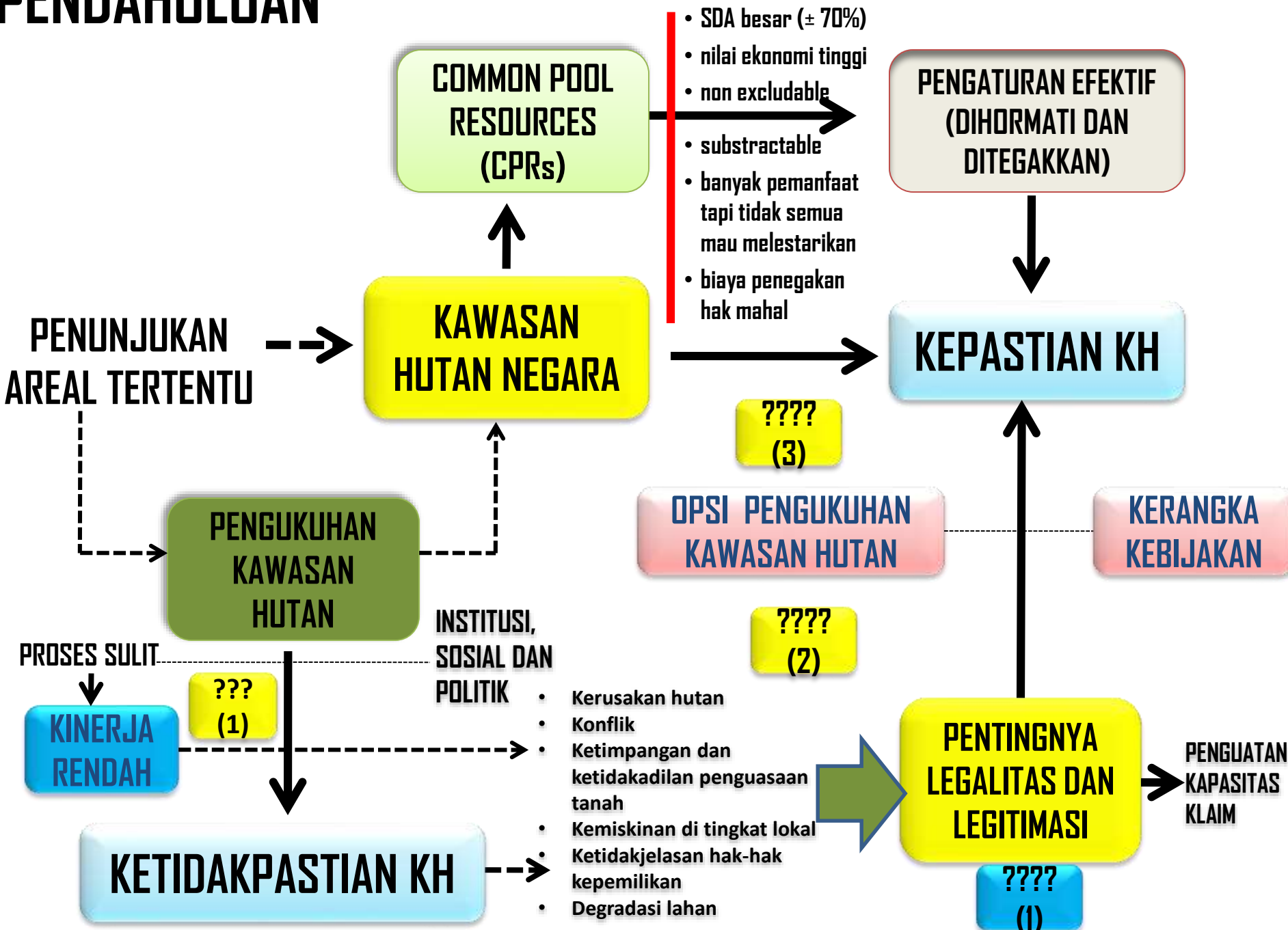
Prof. Dr. Ir. DUDUNG DARUSMAN MA



**SEKOLAH PASCA SARJANA
INSTITUT PERTANIAN BOGOR**

2015

PENDAHULUAN



Tujuan Penelitian

1

Menganalisis penyebab rendahnya kinerja pengukuhan kawasan hutan dan faktor-faktor yang mengakibatkan hasil pengukuhan kawasan hutan belum memiliki legitimasi

2

Menganalisis kontestasi aktor yang terjadi dalam proses pengukuhan kawasan hutan

3

Merumuskan Opsi peningkatan kinerja pengukuhan kawasan hutan dalam mewujudkan kawasan hutan yang berkepastian hukum dan memiliki legitimasi

KEBARUAN (NOVELTY) PENELITIAN

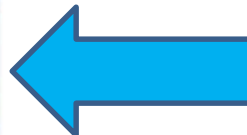


Terkait dengan bagaimana kepastian hukum dan pengakuan atas kawasan hutan negara itu belum pernah diteliti. Penelitian ini akan mengisi kekosongan tersebut sehingga kawasan hutan negara yang akan dikelola itu memiliki kepastian hukum dan legitimasi



- Fokus** : penelitian ini fokus pada persoalan pengukuhan kawasan hutan
- Advance** : penelitian persoalan pengukuhan kawasan hutan dari perspektif institusi, sosial dan politik belum pernah dilakukan
- Teori** : penelitian ini menggunakan teori kelembagaan dalam mempelajari persoalan pengukuhan kawasan hutan, sehingga menambah kanzanah pengetahuan teori kelembagaan dari berbagai aspek

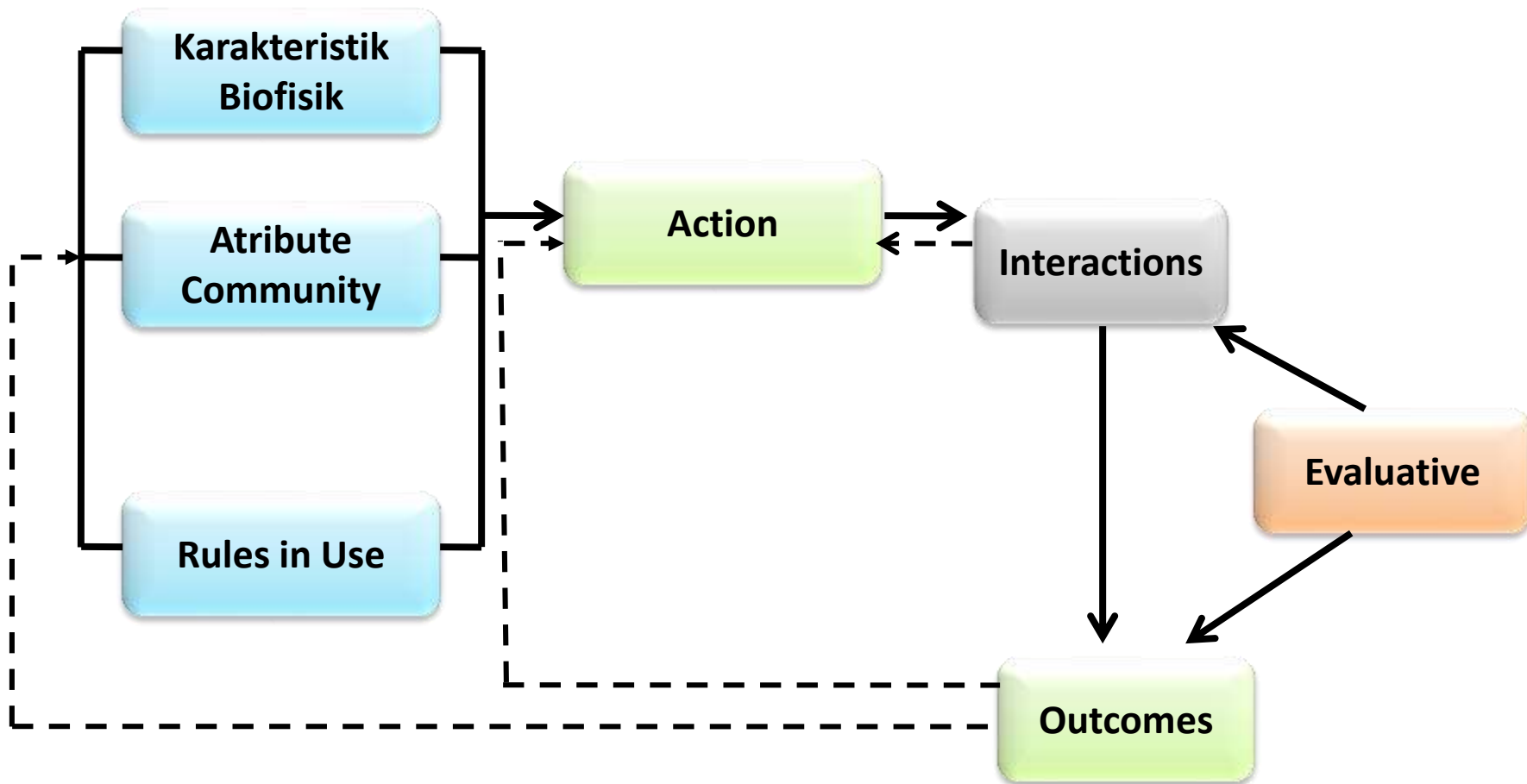
Menambah Informasi Pengetahuan (Kelembagaan)



METODE PENELITIAN

- **Pendekatan Kualitatif dengan Metode Studi Kasus**
- **Provinsi Riau (Juli s/d Desember 2013), Lokus : TN Tesso Nillo, HL Sei Tembesi, HPT Pesemak DS dan HPT P. Setahun, S. Galang dan Seberang**
- **Pengumpulan data : wawancara mendalam, pengamatan terlibat dan review dokumen**
- **Penentuan informan : purposive (PTB), informan lainnya dengan Snowball**
- **Analisis Data : Analisis kualitatif dengan strategi tipologi, Analisis Isi (content analysis), Analisis Stakeholder, IAD Framework**

KERANGKA IAD (OSTROM)



DINAMIKA PENGUKUHAN KAWASAN HUTAN

8.225,42 Km

1.653,41 Km

1.247,52 Km

- 6.917,11 Km
- 5.103,86 Km
- 1.591,68 Km

1.363,73 Km

1.215,18 Km

Tata Batas → 9.499,02

829,46 Km

1.053,89 Km

Pengesahan → 6.987,21

258,99 Km

0,00 Km

Penetapan → 1.850,67

HUTAN KONSERVASI

HUTAN LINDUNG

HUTAN PRODUKSI

RENDAH
↑
11.126,35

4.288.957,82 Ha

Tata Batas KH

Pengesahan KH

Penetapan KH

M
E
N
G
A
P
A

- Perbedaan persepsi penunjukan kawasan hutan
- Perbedaan penggunaan peta dasar
- Tata batas belum temugelang
- Persoalan penganggaran dan pelaksanaan tata batas
- Perbedaan pemahaman pusat dan daerah atas kawasan hutan
- Penetapan kinerja pengukuhan kawasan hutan pada skala minimal
- Kualitas hasil tata batas

LEGITIMASI KAWASAN HUTAN NEGARA

- Waktu antara tata batas hingga penetapan cukup lama (2-4 tahun, bahkan ada yang 16 tahun yaitu SM Danau Pulau Besar-Danau Bawah)
- Perubahan tutupan lahan menjadi bukan kawasan hutan (kebun, tanah terbuka)
- Ada Illegal logging, okupasi masyarakat (lahan garapan), bahkan pertambangan
- Eksisting lapangan tidak sesuai fungsi kawasan hutan

- Waktu antara tata batas hingga penetapan cukup lama
- Perubahan fungsi menjadi perkebunan tanpa melalui proses pelepasan
- Laju deforestasi terus meningkat
- Perubahan tutupan lahan menjadi bukan kawasan hutan (kebun, tanah terbuka), okupasi dan garapan lainnya
- Eksisting lapangan tidak sesuai fungsi kawasan hutan



HUTAN KONSERVASI

16,63%
Legal but not Legitimate

1.850,67 Km
561.428,74 Ha



HUTAN PRODUKSI

→ 11.126,35 Km
4.288.957,82 Ha

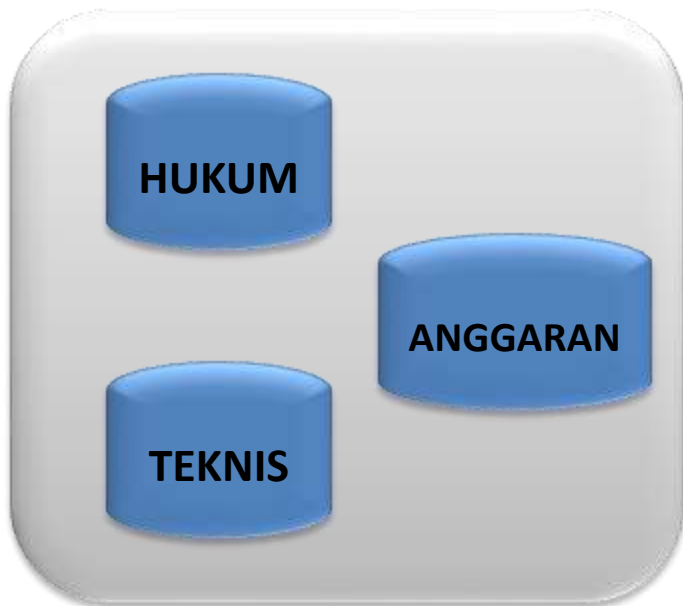
M
E
N
G
A
P
A

- Menghindari klaim untuk menghindari kegagalan tata batas
- Inkonsistensi maksud tata batas dengan implementasinya
- Dominasi pengetahuan dan informasi
- Tahapan pengukuhan kawasan hutan hanya memenuhi penyelesaian administrasi
- Persoalan Tupoksi BPKH
- Karakteristik hutan negara sebagai CPRs

AKAR MASALAH PENGUKUHAN KAWASAN HUTAN

85,37%

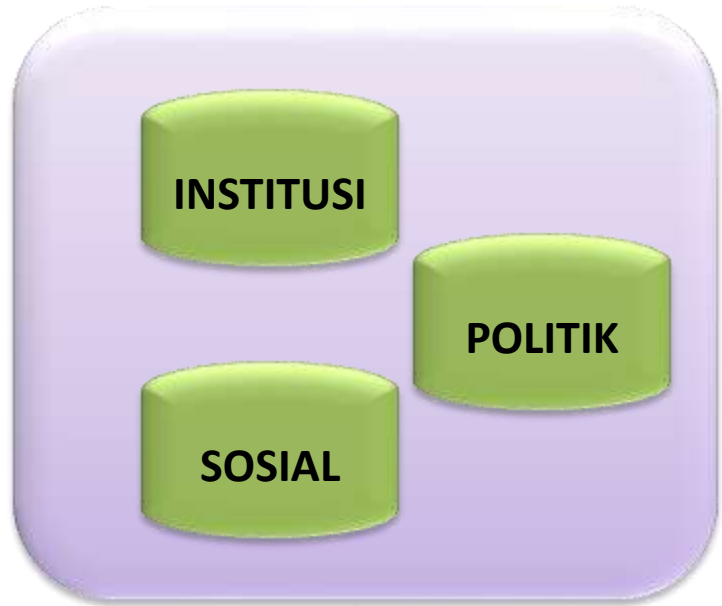
DIANGGAP SEBAGAI PENYEBAB



Legal but not Legitimate (Tata Batas tidak Linear dengan Legalitas maupun legitimasi)

16,63%

PENYEBAB SESUNGGUHNYA



I N S T I T U S I

- Sistem perwakilan (PTB) kurang relevan
- Aturan main vs realitas (faktual)
- Sanksi vs tanggung jawab
- Anggaran dan waktu pelaksanaan
- Hasil tata batas tidak berimplikasi kepada individu, sehingga individu tidak memiliki interest (moral, etika dan budaya kognitif)

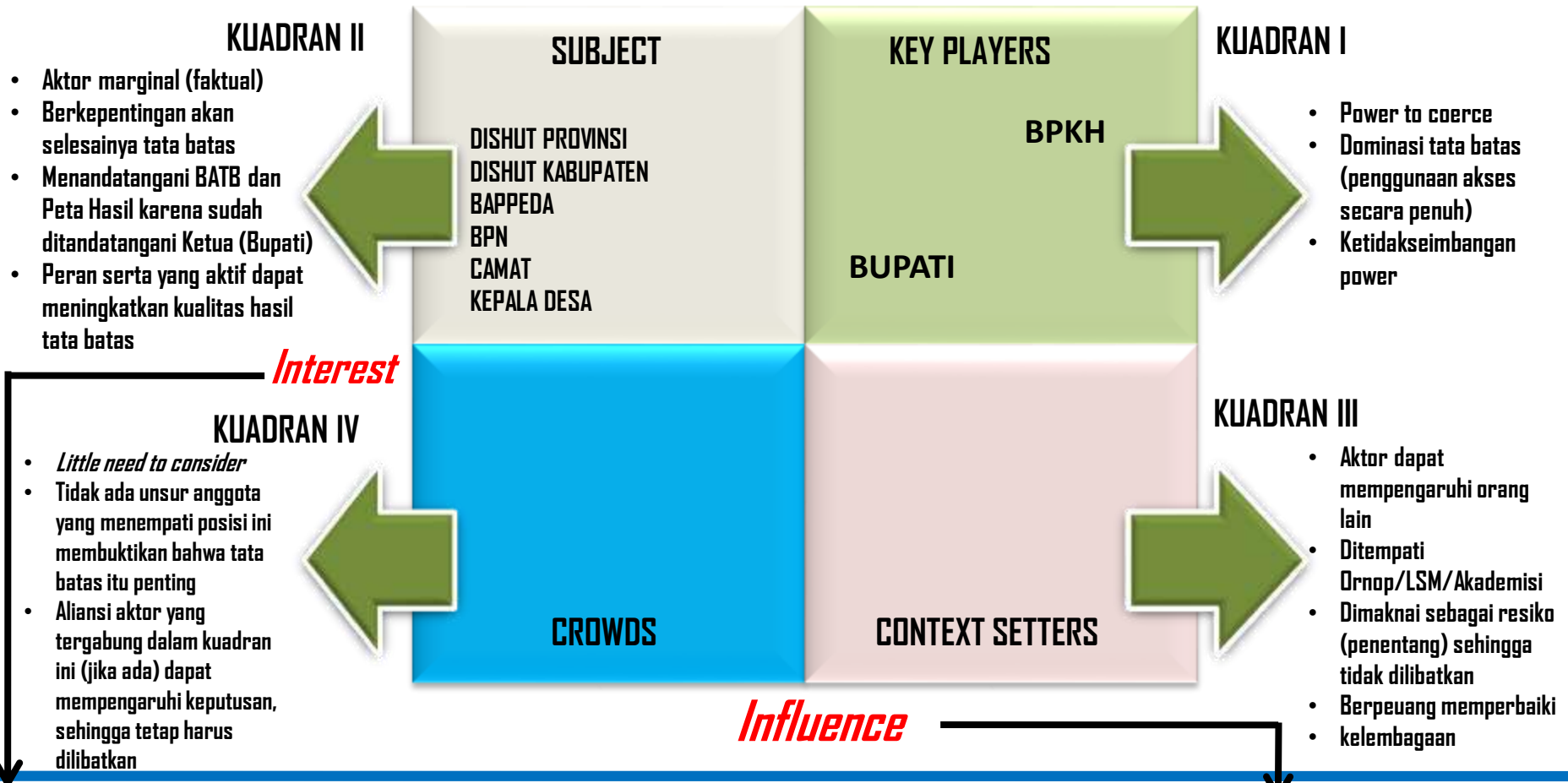
S O S I A L

- Fakta klaim tidak diungkap secara transparan
- Mekanisme penyelesaian klaim tidak sesuai antara aturan dan fakta
- Klaim didominasi oleh bukti hak tidak tertulis (sejarah kepemilikan dan penguasaan yang turun temurun)
- Bukti klaim tidak tersedia (hukum positif)

P O L I T I K

- Hegemoni kekuasaan
- Penunjukan kawasan hutan
- Kewenangan dan kepentingan
- *Mandatory* penyelesaian persoalan sosial dan politik kepada organisasi teknis
- *Power* terbentuk karena legitimasi Pemerintah

BAGAIMANA KEKUASAAN DAN DOMINASI BEKERJA?



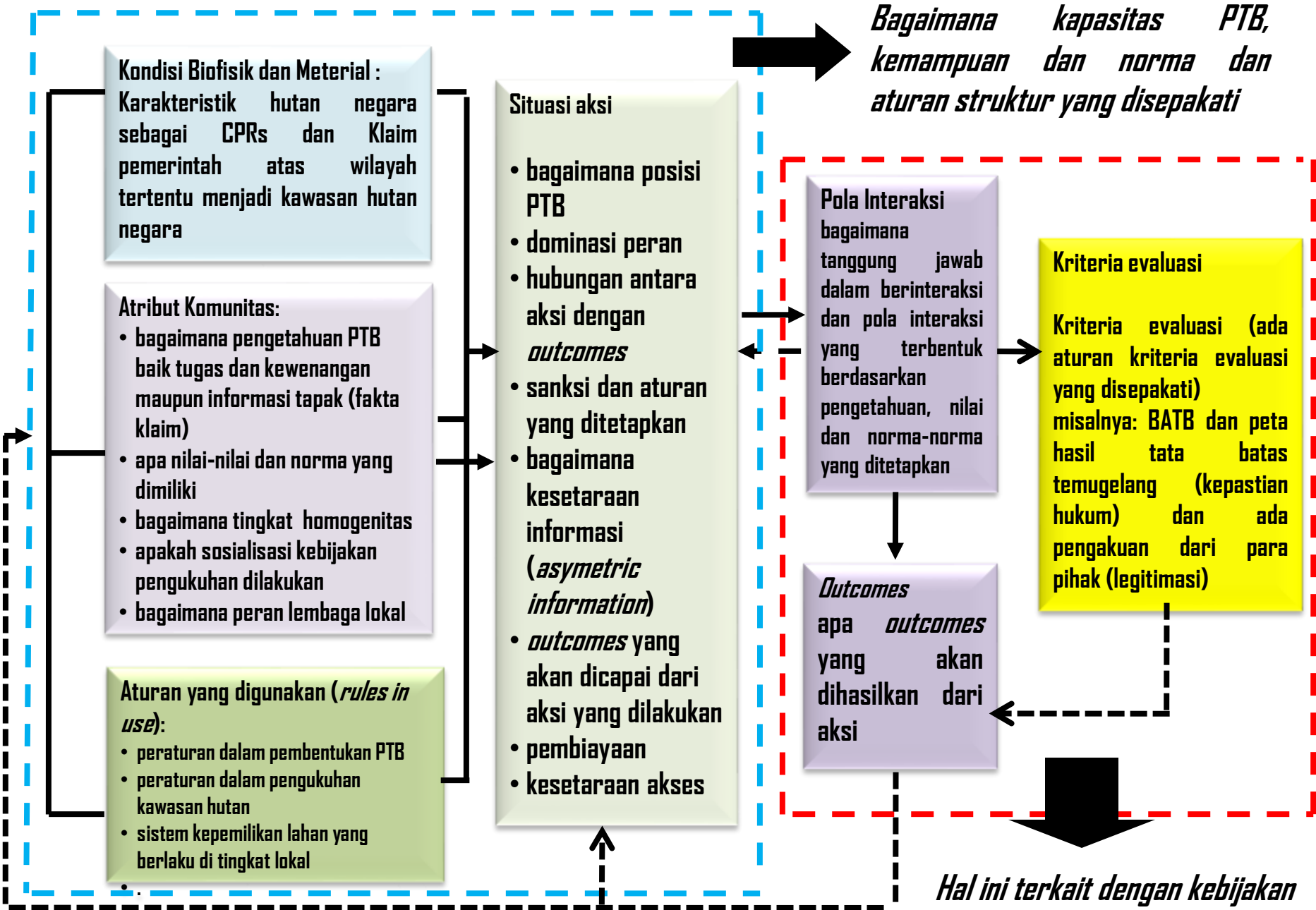
- SUMBER KEPENTINGAN :**
- K1 : Keterlibatan
 - K2 : Dukungan pembiayaan
 - K3 : Prioritas kegiatan dalam Tupoksi
 - K4 : Manfaat kegiatan tata batas
 - K5 : Tingkat ketergantungan hasil tata batas

- KETIMPANGAN INTERAKSI**
- Bupati memiliki "power to coerce", BPKH mendominasi kegiatan tata batas
 - Keputusan kebijakan tunggal

- INTERAKSI "BERSEPAKAT"**
- Sejak awal, tata batas terposisikan untuk menyelesaikan target fisik dan pertanggungjawaban administrasi anggaran
 - Atribut komunitas tidak setara
 - Kekuasaan dan dominasi
 - Tata batas tidak mengungkap klaim
 - Sanksi vs tanggung jawab

- SUMBER PENGARUH :**
- P1 : Kemampuan mempengaruhi
 - P2 : Akses sumberdaya
 - P3 : Kapasitas Kelembagaan/SDM
 - P4 : Dukungan aturan
 - P5 : Jejaring kekuatan dan kerjasama

BAGAIMANA KERANGKA IAD UNTUK MEMBEDAH PERSOALAN PENGUKUHAN KAWASAN HUTAN



Bagaimana kapasitas PTB, kemampuan dan norma dan aturan struktur yang disepakati

Kriteria evaluasi
Kriteria evaluasi (ada aturan kriteria evaluasi yang disepakati) misalnya: BATB dan peta hasil tata batas temugelang (kepastian hukum) dan ada pengakuan dari para pihak (legitimasi)

Outcomes
apa *outcomes* yang akan dihasilkan dari aksi

Hal ini terkait dengan kebijakan pengukuhan kawasan hutan

Apa yang dihasilkan dari IAD Framework?

Hasil analisis tersebut menunjukkan bahwa telah terjadi situasi aksi yang menunjukkan partisipan (Bupati dan BPKH) menggunakan sumberdaya yang dimiliki (kuasa, anggaran, pengetahuan) secara penuh dan itu melampaui keseimbangan peran anggota PTB lainnya. Kondisi yang demikian ini tidak memecahkan persoalan klaim lahan, sebaliknya cenderung berorientasi menyelesaikan masalah-masalah administrasi dan legalitas semata. Tata batas hanya menegaskan legalitas suatu areal, namun tidak linear dengan kuatnya legitimasi.

Lalu, apa yang harus dilakukan?

- 1. Menyelesaikan tenurial berdasarkan tipologi komunitas, tipologi konflik tenurial dan sekumpulan hak**
- 2. Memperbaiki interaksi berdasarkan temuan IAD Framework**
- 3. Memisahkan tugas antara pencapaian legalitas dan pengurusan legitimasi**
- 4. Menetapkan kawasan hutan yang telah ditata batas dengan memperhatikan peraturan pengukuhan kawasan hutan, kemudian menyelesaikan persoalan hak-hak pihak ketiga yang ada**

BAGAIMANA MENYELESAIKAN TENURIAL

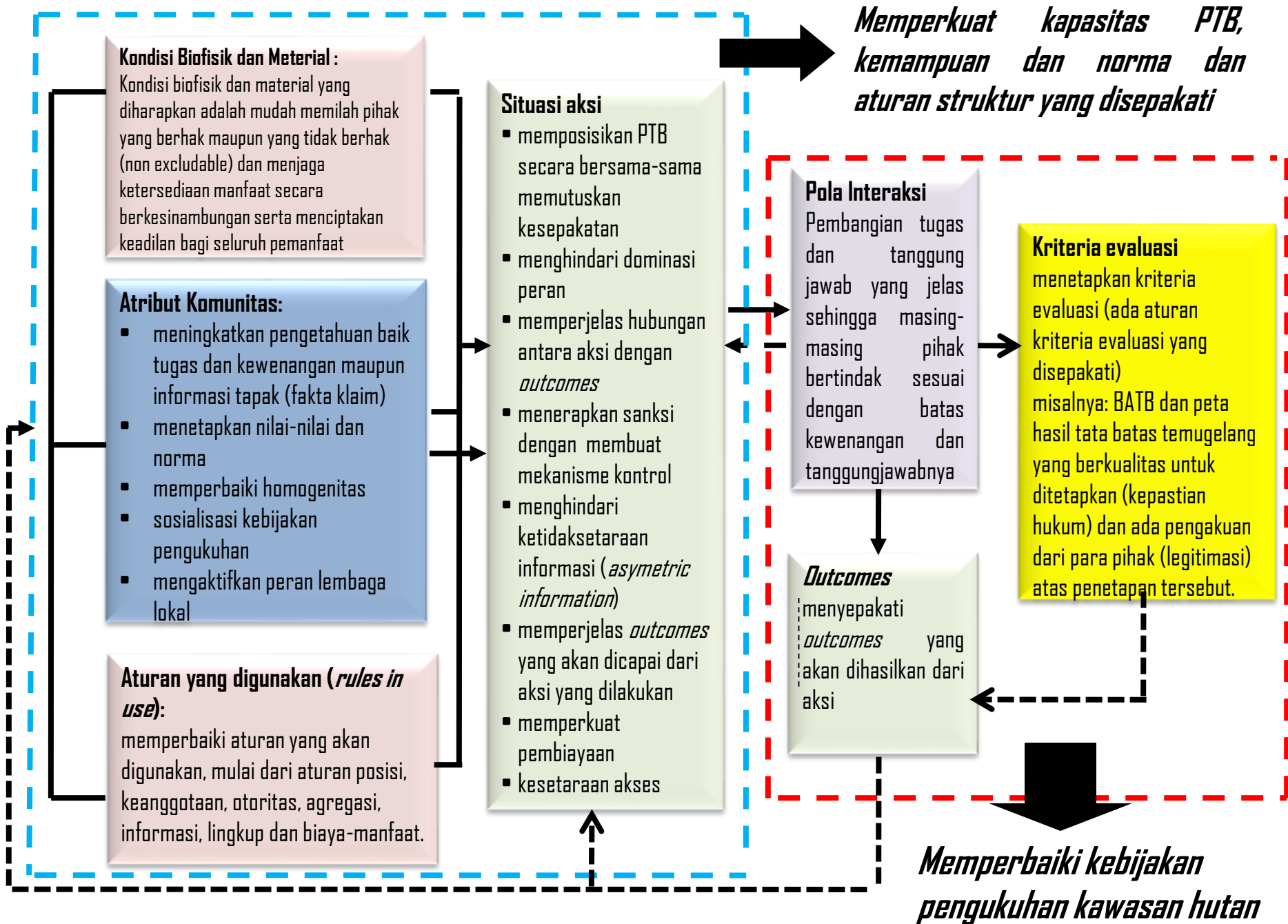
TIPOLOGI KOMUNITAS DAN TIPOLOGI KONFLIK TENURIAL

| Kelompok Hutan | Tipologi Komunitas (Safitri 2013) | | Tipologi Konflik Tenurial (Kartodihardjo et al. 2011) | | | |
|--|---|---|---|---|--|--|
| | Forest Communities | Forest Dwellers/Users | Tenurial Berat | Tenurial Ringan | Akses terhadap SDH | Masalah Aktivitas Haram |
| TN Tesso Nillo | <ul style="list-style-type: none"> • Ada desa definitif dalam kawasan hutan • Turun temurun bahkan lintas generasi • Tanah adat "Bathin" | <ul style="list-style-type: none"> • Banyak pendatang untuk berkebun • Ada individu yang melakukan klaim lahan 10-50 ha untuk berkebun (motivasi ekonomi) | <ul style="list-style-type: none"> • Ada alas hak yang kuat (desa definitif dan adat) • Ijin perkebunan dalam bentuk koperasi | - | <ul style="list-style-type: none"> • Ada bukti kesejarahan (pekuburan) • Kepemilikan berdasarkan adat secara turun temurun | Pembangunan kebun kelapa sawit dan karet pada lahan yang tidak memiliki alas hak yang kuat |
| HL Sei Tembesi | Masyarakat yang menggunakan lahan untuk pemukiman memiliki surat keterangan tanag dari lurah | Menggantungkan hidup pada hutan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya (berkebun, beternak, tempat memproduksi batu bata) | Khusus untuk pemukiman, masyarakat memiliki surat keterangan tanah dari lurah | Masyarakat yang menguasai lahan untuk berkebun, beternak dan tempat membuat batu bata memiliki surat ganti rugi (surat tebas) | Memanfaatkan lahan untuk berkebun, beternak, dan tempat membuat batu bata untuk menopang kehidupannya | Menguasai lahan tidak memiliki alas hak yang kuat |
| HPT Pesemak DS dan HPT P. Setahun, S. Galang dan Seberang | <ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat telah hidup dan berada secara turun temurun • Bermukim (lintas generasi) • Memanfaatkan hutan (sagu dan bakau) | <ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat pendatang relatif sedikit • Masyarakat menggantungkan hidup pada hutan (bakau dan sagu) | - | - | Pemanfaatan bakau dan sagu untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari masyarakat | Penguasaan lahan untuk pemukiman tidak memiliki alas hak yang kuat, dan telah digunakan secara turun temurun |

BAGAIMANA SEKUMPULAN HAK (*BUNDLE OF RIGHTS*)

| Sekumpulan Hak | TN Tesso Nillo | | HL Sei Tembesi | | HPT Pesemak DS dan HPT P. Setahun, S. Galang dan Seberang | |
|-------------------|----------------------------|---|--|---|---|---|
| | Balai | Pengguna | Dinas KP2K | Pengguna | Dishutbun | Pengguna |
| Access | Hak Pengelolaan | Hak Melintas | Hak Pengelolaan | Hak Melintas | Hak Pengelolaan | Hak Melintas |
| Withdrawal | Konservasi | Kebun kelapa sawit dan Karet (<i>Illegal</i>) | Fungsi Lindung | Berkebun, Beternak, bermukim (<i>Illegal</i>) | Fungsi pengelolaan untuk tujuan komersil | Pemanfaatan Bakau dan Sagu (<i>illegal</i>) |
| Management | RPTN | Mengelola lahan berdasarkan SKT | RPJM | Mengelola lahan yang diperoleh dari jual beli antara masyarakat | RPJM | Mengelola lahan dengan memanen bakau |
| Exclusion | Tidak ada, kecuali ada MoU | Alas hak yang dimiliki digunakan untuk membatasi pihak lain | Memiliki hak membatasi pada saat diusulkan menjadi HD atau HKm | Surat ganti rugi yang dimiliki digunakan untuk membatasi pihak lain | Memiliki hak membatasi pada saat diusulkan menjadi HD, HTR atau HKm | Kepemilikan secara turun temurun digunakan untuk membatasi pihak lain |
| Alienation | - | Sistem jual beli lahan (<i>illegal</i>) dan turun temurun | Pengalihan hak apabila ada skema HD dan HKm | Sistem jual beli lahan (<i>illegal</i>) dan turun temurun | Pengalihan hak apabila ada skema HD, HTR dan HKm | Sistem jual beli lahan (<i>illegal</i>) dan turun temurun |

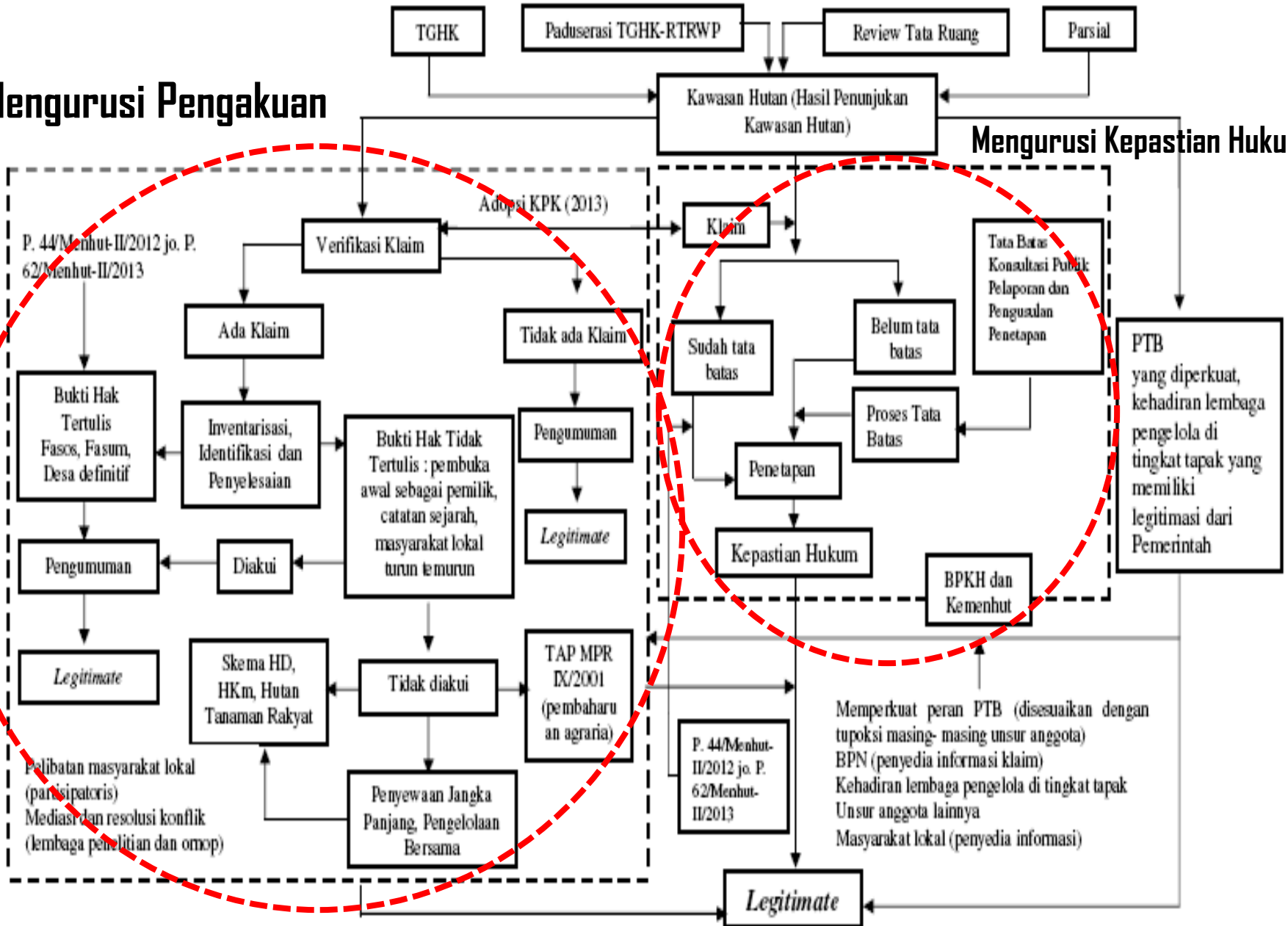
BAGAIMANA MEMPERBAIKI INTERAKSI BERDASARKAN TEMUAN IAD FRAMEWORK



BAGAIMANA PEMISAHAN TUGAS ANTARA PENCAPAIAN LEGALITAS DAN PENGURUSAN LEGITIMASI

Mengurusi Pengakuan

Mengurusi Kepastian Hukum



BAGAIMANA PENETAPAN YANG SUDAH DITATA BATAS?

PERSOALAN PENETAPAN

BENTUK PENYELESAIAN BERDASARKAN ATURAN (P.44/Menhut-II/2012)

JIKA BELUM TEMU GELANG

Pasal 1 Angka 38 : Temu gelang adalah kondisi dimana batas suatu kawasan/kelompok hutan telah membentuk poligon tertutup yang dapat berupa kombinasi hasil tata batas kawasan hutan dengan batas lainnya berupa hasil tata batas izin pemanfaatan hutan dan izin penggunaan kawasan hutan, batas wilayah administrasi pemerintahan, batas negara, dan batas lainnya berupa batas alam dan batas virtual yang dapat digambarkan pada peta dengan pemanfaatan citra dan pendekatan koordinat geografis

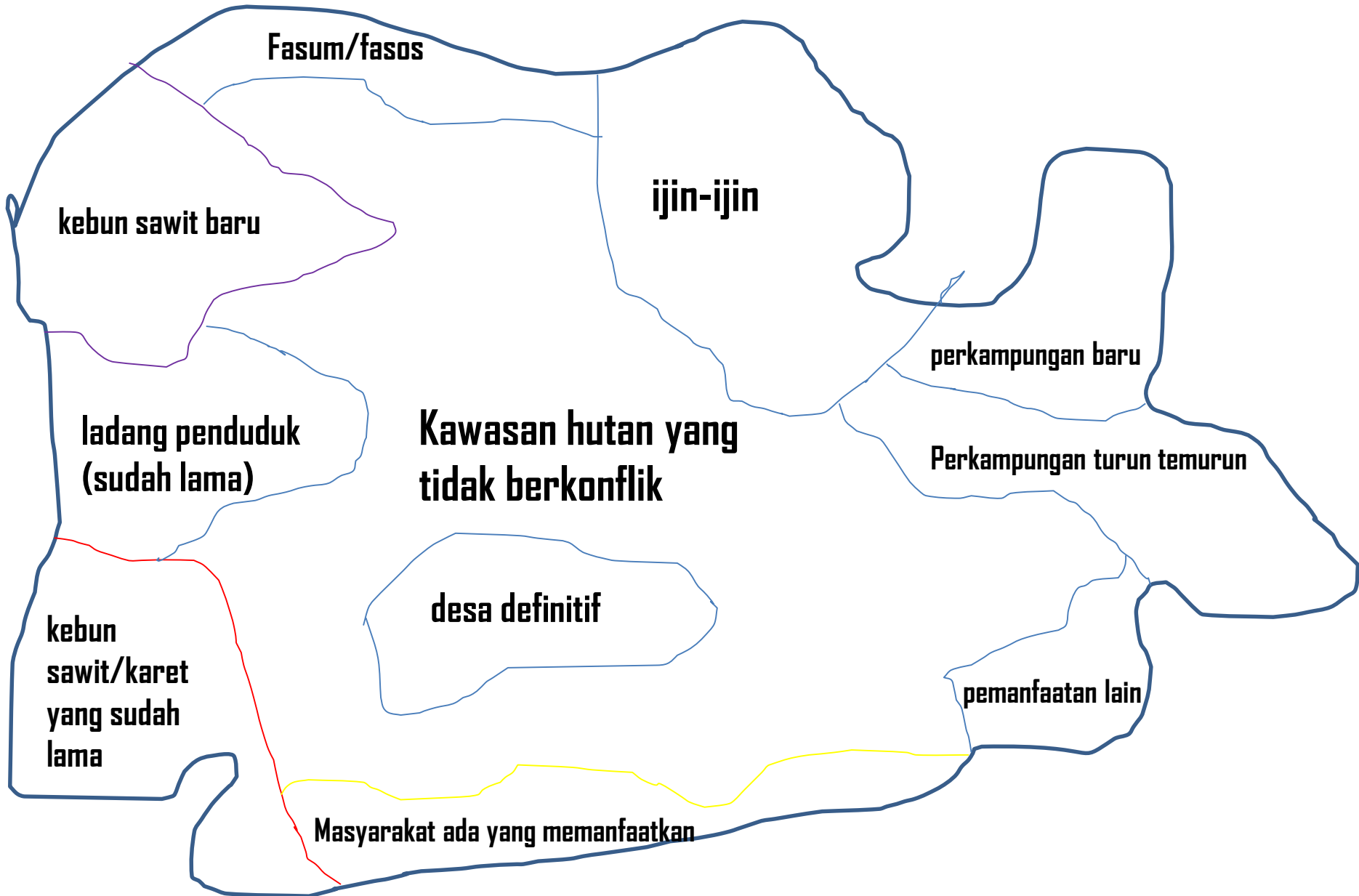
TEMU GELANG BELUM DITETAPKAN

Pasal 44 (2) : "dalam hal penataan batas kawasan hutan temugelang masih terdapat hak-hak pihak ketiga yang belum diselesaikan, maka kawasan hutan tersebut ditetapkan dengan memuat penjelasan hak-hak yang ada di dalamnya untuk diselesaikan PTB yang bersangkutan"
Pasal 59 (4) : "dalam hal BATB tidak ditandatangani seluruh PTB atau instansi/dinas, maka dapat dilakukan proses penetapan kawasan hutan sepanjang tata batas definitif sama dengan tata batas sementara".

BATB DAN PETA TATA BATAS HILANG (1.790,83 Km/16,01%/33 Kelompok Hutan)

Pasal 59 (3) : "dalam hal BATB tidak ditemukan namun tersedia peta lampirannya, maka dapat dilakukan proses penetapan kawasan hutan"
Pasal 59 (5) : "penetapan dapat dilakukan pada kondisi BATB dan peta tata batas tidak lengkap atau sebagian hilang sepanjang masih bisa dipetakan"
Pasal 59(1) : "dalam hal kawasan hutan belum ditetapkan, batas kawasan hutan dinyatakan hapus dan tidak berlaku apabila dokumen BATB dan peta lampirannya tidak ditemukan"

FAKTA YANG HARUS DISELESAIKAN UNTUK MEMPERKUAT LEGITIMASI



KESIMPULAN

1

Klaim kebenaran dalam tata batas oleh Pemerintah melekat pada aspek legalitas, bukan legitimasi. Persoalan pengukuhan disederhanakan menjadi sekedar persoalan hukum yang dapat diatasi hanya dengan pendekatan legalistik-formal yang dikonstruksi oleh kekuasaan. Hasil tata batas belum linear dengan legalitas dan legitimasi;

2

Dalam situasi aksi terlihat bahwa partisipan (Bupati dan BPKH) telah menggunakan sumberdaya yang dimiliki (kuasa, anggaran, pengetahuan) secara penuh dan itu melampaui keseimbangan peran anggota PTB lainnya. Kondisi yang demikian ini tidak memecahkan persoalan klaim lahan, sebaliknya cenderung berorientasi menyelesaikan masalah-masalah administrasi dan legalitas semata.

3

Aksi individu (anggota PTB) dalam tata batas belum mencerminkan aksi kolektif (*collective action*), hasil tata batas tidak berimplikasi pada individu sehingga masing-masing individu tidak memiliki *interest* yang tinggi dalam melakukan tata batas yang berkualitas;

4

PTB adalah organisasi teknis, namun diberikan mandat (*mandatory*) menyelesaikan persoalan sosial dan politik yang telah massif di lapangan adalah kurang relevan

5

Tata Batas merupakan urusan pilihan sehingga keberhasilannya tergantung insentif.

6

Kelembagaan pengukuhan kawasan hutan belum berhasil menciptakan kepastian penguasaan dan kepemilikan lahan di tingkat tapak, sehingga masyarakat membentuk lembaga sendiri yang justru diakui oleh institusi lokal (*local institution*), misalnya sistem jual beli lahan dan pengalihan secara turun temurun.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

1 Tata batas tidak linear dengan legalitas maupun legitimasi, sehingga memerlukan pembaharuan kebijakan antara lain: (a) memisahkan tugas antara legalitas sebagai asas pembuktian hukum dan legitimasi untuk mengurus pengakuan; (b) mempercepat pembangunan lembaga pengelola di tingkat tapak untuk mengurus legitimasi; (c) memfasilitasi kekuatan (*power*) aktor yang terlibat dalam situasi aksi untuk menghindari Col dengan memperbaiki kepemimpinan (*leadership*) dan manajemen pada level pelaksana teknis; dan (d) memperbaiki aturan main (*rule of the game*) pengukuhan kawasan hutan dengan merubah paradigma tata batas yang sebelumnya berorientasi kepada capaian panjang batas (kilometer) menjadi tata batas yang berdampak pada manfaat;

2 Aturan main (*rule of the game*) yang perlu disesuaikan dengan hasil penelitian ini adalah PP 44 Tahun 2004 (perencanaan hutan); Permenhut P.44/Menhut-II/2012 Jo. P. 62/Menhut-II/2013 (pengukuhan kawasan hutan), termasuk juga P.25/Menhut-II/2014 (PTB);

3 Penyelesaian hak-hak penguasaan lahan (klaim) oleh pihak ketiga harus dilaksanakan tersendiri dengan mengimplementasikan Peraturan bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 79 Tahun 2014; Nomor: PB.3/Menhut-II/2014; Nomor: 17/PRT/M/2014; dan Nomor: 8/SKB/X/2014 tentang tata cara penyelesaian penguasaan tanah yang berada di dalam kawasan hutan.

TERIMA KASIH