

LEGALITAS DAN KEADILAN
DALAM PEMBENTUKAN
KAWASAN HUTAN DI INDONESIA



Myrna A. SAFITRI
Nia RAMDHANIATY
Yance ARIZONA
Gemma Ade ABIMANYU
Mumu MUHAJIR
Idham ARSYAD



LEGALITAS DAN KEADILAN
DALAM PEMBENTUKAN
KAWASAN HUTAN DI INDONESIA

Myrna A. SAFITRI
Nia RAMDHANIATY
Yance ARIZONA
Gemma Ade ABIMANYU
Mumu MUHAJIR
Idham ARSYAD

PERSANTUNAN

Policy paper ini diterbitkan atas dukungan Program Representasi/Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID) dengan Nomor Kontrak: GRA-40-FOG. Sebagian hasilnya berasal dari riset dan advokasi kebijakan di tingkat nasional dan daerah yang dilakukan oleh Epistema Institute, Rimbawan Muda Indonesia dan Yayasan Betang Borneo dengan dukungan dari the Ford Foundation (Nomor Kontrak: 1125-2730), Rights and Resources Initiative (Nomor Kontrak: 15 EPIS 01) dan Toyota Foundation (Nomor Kontrak: D13-N-0209). Isi buku ini merupakan tanggungjawab para penulis dan tidak mencerminkan pandangan lembaga dana yang mendukung riset atau penerbitannya.

© 2015 Epistema Institute

Penulis:

Myrna A. Safitri

Nia Ramdhaniaty

Yance Arizona

Gemma Ade Abimanyu

Mumu Muhajir

Idham Arsyad

Pracetak:

Andi Sandhi

Koleksi Foto:

Mumu Muhajir dan Luluk Uliyah

Penerbit:

Epistema Institute

Jalan Jati Padang Raya No. 25

Jakarta 12540

Telepon: 021-78832167

Faksimile: 021-78830500

E-mail: epistema@epistema.or.id

Website: www.epistema.or.id

RINGKASAN EKSEKUTIF

Target pemerintah untuk mengalokasikan 12,7 juta hektar atau sekitar 10,5% kawasan hutan untuk rakyat akan sulit dicapai jika tidak ada perbaikan dalam pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan.

Pemerintah Indonesia menargetkan 12,7 juta hektar kawasan hutan untuk rakyat. Hal tersebut akan sulit dilakukan jika pengukuhan kawasan hutan tidak dilakukan dengan baik. Artinya, penyelesaian klaim masyarakat dalam pengukuhan kawasan hutan adalah hal yang utama. Pengukuhan yang meliputi penunjukan, penataan batas dan penetapan kawasan hutan adalah bagian penting dalam perencanaan kehutanan. Pengukuhan itu perlu mendapat perhatian serius karena pada tahap inilah kawasan hutan yang

legal dan *legitimate* akan diperoleh.

Kita perlu mengakui upaya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) untuk akhirnya mengukuhkan 64% kawasan hutan. Meskipun demikian, kita perlu melihat bahwa dalam praktiknya sebagaimana ditunjukkan oleh studi kasus kami di Kabupaten Lebak dan Barito Selatan, penataan batas kawasan hutan tidak atau masih belum dilakukan dengan baik. Masyarakat mendapatkan informasi yang minim mengenai program penataan batas ini. Pemerintah

karenanya perlu menyediakan anggaran yang memadai. Data dan informasi perihal pemanfaatan lahan selama ini mengandung banyak kesalahan dan bahkan tidak tepat. KLHK perlu mencari penyelesaian pada masalah tersebut dalam upaya mereka merevisi Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan. Selain itu, mereka juga perlu mempertimbangkan penyelesaian klaim atas tanah yang tepat sebagai syarat melaksanakan proyek keadilan melalui pemberian 10% kawasan hutan untuk rakyat.





PENDAHULUAN

Salah satu tujuan penting dari kebijakan pembangunan Presiden Joko Widodo adalah meningkatnya alokasi hutan untuk rakyat. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) telah menargetkan 12,7 juta hektar kawasan hutan untuk hal tersebut. Jumlah ini meliputi hutan adat, izin pemanfaatan hutan negara untuk masyarakat lokal serta pengembangan kemitraan perusahaan dan rakyat dalam pemanfaatan hutan. Dengan luas kawasan hutan di daratan 120,7 juta hektar maka alokasi hutan untuk rakyat adalah 10,5% dari seluruh kawasan hutan. Rencana ini sejatinya jauh lebih kecil dari rencana awal RPJMN yang menyisihkan 40 juta hektar kawasan hutan untuk rakyat. Meskipun demikian, kebijakan ini menunjukkan perubahan yang besar, mengingat pada periode pembangunan sebelumnya (2009-2014), Kementerian Kehutanan (Kemenhut) yang sekarang menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), hanya berani menargetkan 2,5 juta hektar. Target inipun pada akhirnya tidak mampu dipenuhi hingga akhir masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Kita perlu mengapresiasi rencana kawasan 'hutan untuk rakyat' itu. Pemerintah, tidak dipungkiri, mencoba pendekatan keadilan dalam pembangunan kehutanan. Meskipun demikian, jika kita membentangkan proses pemenuhan keadilan itu dalam sebuah kontinum maka kebijakan ini hanya berada di tengahnya. Pada bagian hulu persoalannya adalah memastikan bahwa kawasan hutan yang ada sekarang ini, dimana rencana hutan untuk rakyat akan dijalankan, dibentuk dari proses yang menghormati dan melindungi hak-hak atas tanah rakyat. Kemudian, di bagian hilir masih diperlukan upaya yang kuat untuk memberdayakan dan melindungi hak-hak itu dari ancaman lain, termasuk yang akan muncul karena perubahan kebijakan pemanfaatan lahan dari pemerintah.

Pembentukan kawasan hutan di Indonesia dilakukan melalui rangkaian kegiatan yang disebut pengukuhan kawasan hutan. Pengukuhan ini pada umumnya dimulai dengan penunjukan kawasan hutan di atas kertas. Hal ini harus diikuti dengan verifikasi melalui penataan batas untuk memperoleh batas kawasan hutan senyatanya. Dalam penataan batas itu, pemerintah bernegosiasi dengan pemilik klaim atas tanah untuk mengetahui apakah mereka setuju atau tidak tanahnya dimasukkan ke dalam kawasan hutan. Prosesnya kemudian berlanjut dengan pemetaan dari batas yang telah disetujui itu. Akhirnya, keputusan administratif dikeluarkan oleh Menteri Kehutanan untuk menyatakan status final dari kawasan hutan (penetapan kawasan hutan).

Dari proses yang ditunjukkan di atas, kita mengetahui bahwa pengukuhan kawasan hutan sangat penting untuk menjamin legitimasi dari kawasan hutan. Pada proses inilah kita menjumpai adanya perlindungan pada hak-hak masyarakat. Studi ini fokus pada pengukuhan kawasan hutan karena berbagai konflik tenurial yang terjadi di kawasan hutan Indonesia pada umumnya muncul akibat tidak tertanganinya klaim atas tanah dari masyarakat secara memuaskan. Selain itu, ada pula masalah tata kelola dalam pengukuhan kawasan hutan. Transparansi dan partisipasi masyarakat di dalamnya masih lemah. Hingga 2009, misalnya, Kemenhut mempunyai capaian yang rendah dalam pengukuhan kawasan hutan. Dari seluruh kawasan hutan yang telah ditunjuk, hanya 11,29% yang berhasil dituntaskan pengukuhannya. Kita perlu mengakui bahwa perubahan besar terjadi pada tahun 2014 dimana Kementerian ini berhasil menyelesaikan penetapan kawasan hutan untuk 64% kawasan hutan. Meskipun demikian, seberapa jauh pengukuhan ini mampu menyelesaikan klaim masyarakat atas tanah kawasan hutan masih diragukan.

Regulasi terkait dengan pengukuhan kawasan hutan masih belum mampu menyediakan kepastian hukum dan keadilan dalam pemenuhan dan perlindungan hak-hak masyarakat (Safitri dan Nagara, 2015). Implementasi penataan batas kawasan hutan di Kabupaten Lebak, Banten dan Kabupaten Barito Selatan di Kalimantan Tengah mengonfirmasi hal itu. Meskipun penunjukan dan penataan batas kawasan hutan telah dilakukan, masyarakat tidak sepenuhnya setuju karena klaim mereka atas tanah yang dijadikan kawasan hutan itu belum diselesaikan. Ada persoalan hukum yang tidak jelas dalam hal ini. Ada pula persoalan koordinasi antar tingkatan pemerintahan. Demikian pula ada intervensi politik yang sulit dihindari. Akhirnya, pendekatan sosial yang kurang tepat menjadi permasalahan terbesar dalam melaksanakan tata kelola yang baik dalam pengukuhan kawasan hutan.

Menjawab hal di atas, kami menyusun paper kebijakan ini ke dalam empat bagian. Setelah bagian pendahuluan ini, kami akan menjelaskan secara ringkas mengenai regulasi pengukuhan kawasan hutan. Kemudian di bagian ketiga kami memaparkan beberapa temuan utama dari riset yang kami lakukan di Lebak dan Barito Selatan terkait dengan penataan batas kawasan hutan. Pada bagian akhir akan disampaikan sejumlah rekomendasi kebijakan.

PEMBENTUKAN HUTAN SECARA HUKUM DAN ADMINISTRATIF

Pengukuhan kawasan hutan adalah upaya pemerintah 'membentuk' hutan. Kita perlu memberikan garis bawah pada kata 'membentuk' di sini karena kawasan hutan itu pada dasarnya bukan sekedar mengacu pada sebuah lanskap ekologi. Kawasan hutan adalah wilayah yang direncanakan pemerintah menjadi 'hutan'. Oleh sebab itu, Pemerintah sekarang ini menyatakan bahwa kawasan hutan meliputi hutan di wilayah daratan dan kawasan konservasi perairan. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa kawasan hutan adalah wilayah yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menjadi hutan tetap. Seluruh proses menetapkan itulah yang disebut dengan pengukuhan.

Pengukuhan kawasan hutan di Indonesia berakar dari kebijakan pemerintah kolonial Belanda. Pada akhir abad ke-19 atau awal abad ke-20, pemerintah kolonial telah memulai pengukuhan kawasan hutan di Hindia Belanda, khususnya di Pulau Jawa, Madura dan beberapa tempat di Pulau Sumatra. Pengelolaan hutan pada masa itu berjalan atas paradigma ilmu, kebijakan dan industri kehutanan modern yang dikenal sebagai *scientific forestry*. Mazhab *scientific forestry* mereduksi hutan hanya sebatas sumber daya, bahkan lebih ekstrim lagi kayu, yang harus dimaksimalkan pemanfaatannya. Menciptakan batas kawasan hutan, memisahkan hutan dari kehidupan masyarakat setempat dan ekonomi pedesaan merupakan cara termudah bagi negara untuk mengontrol hutan (Lang dan Pye, 2001). Karena itulah kebijakan teritorialisasi penting dalam hal ini guna menjadikan kekuasaan negara secara politis dapat diterapkan dalam pembentukan hutan (Peluso dan Vandergeest, 2001). Selain itu, regulasi juga menjadi instrumen melegalisasi kebijakan ini dan keputusan administratif pejabat kehutanan menjadikan kebijakan tersebut mempunyai akibat konkrit dan individual bagi masyarakat. Hutan karenanya menjadi kawasan yang dikonstruksikan secara politis dan administratif (Safitri, 2010).

Sebagaimana disebutkan dalam bagian pendahuluan, pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui tahap penunjukan kawasan hutan, penataan batas dan penetapan. Berikut ini akan dibahas pokok-pokok pengaturan penting untuk setiap tahapan itu, sebagaimana diatur dalam PP No. 44 Tahun 2004 yang sekarang sedang dalam tahap revisi, Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. P. 44/Menhut-II/2012 jo Permenhut No. P. 62/Menhut-II/2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan dan Permenhut No. P. 25/Menhut-II/2014 tentang Panitia Tata Batas.

Penunjukan kawasan hutan adalah langkah awal yang dilakukan Kemenhut untuk merencanakan kawasan hutan dengan menunjuk suatu areal tertentu, baik secara sendiri-sendiri (parsial) ataupun dalam satu wilayah provinsi, sebagai kawasan hutan. Penunjukan kawasan hutan harus dipaduserasikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP). Perubahan kawasan hutan dilakukan melalui revisi RTRWP.

Status hukum kawasan hutan yang baru tahap penunjukan adalah kawasan hutan yang indikatif. Meskipun demikian, demi keabsahannya secara administratif, kawasan hutan indikatif ini ditetapkan dengan keputusan Menteri Kehutanan, dan dinyatakan dalam peta yang berskala minimal 1:250.000.

Pada bagian pendahuluan kami telah menyinggung bahwa sampai dengan tahun 2009, hampir sebagian besar kawasan hutan di Indonesia berstatus sebagai kawasan hutan indikatif, yang diperoleh dari penunjukan kawasan hutan. Kemenhut mengakui bahwa pada tahun tersebut, pengukuhan kawasan hutan yang berhasil diselesaikan hanya 11,29%. Ini artinya, 88,71% kawasan hutan itu hanyalah kawasan yang belum dilakukan verifikasi di lapangan secara tuntas. Tentu saja hal ini sangat ironis mengingat kegiatan pengukuhan sendiri sudah berlangsung sejak lama. Di beberapa tempat bahkan telah dirintis sejak masa kolonial.

Salah satu penyebab rendahnya capaian pengukuhan kawasan hutan ini adalah penataan batas yang tidak diselesaikan. Penunjukan kawasan hutan seharusnya dilanjutkan dengan penataan batas dimana proses penyelesaian klaim hak dan akses atas tanah itu diselesaikan. Faktanya ternyata tidak berlangsung demikian. Banyak penataan batas kawasan hutan yang tidak selesai atau dipaksa selesai meskipun masih banyak keberatan dari masyarakat. Dua kasus yang akan dipaparkan setelah ini menunjukkan secara jelas bagaimana proses penataan batas itu berlangsung dan respon masyarakat terhadapnya.

Penataan batas dilakukan dengan dua cara. Cara pertama adalah pembuatan batas antara kawasan hutan dan bukan kawasan hutan, atau dikenal dengan batas luar. Yang kedua adalah penataan batas antar fungsi kawasan hutan atau dikenal sebagai batas fungsi. Contoh batas fungsi adalah batas antara hutan produksi dan hutan lindung atau batas antara hutan lindung dan hutan konservasi.

Penataan batas meliputi dua fase. Yang pertama dimulai dengan pembuatan peta trayek batas dan pemancangan batas sementara. Hal ini kemudian diikuti dengan pengumuman hasil pemancangan batas sementara kepada masyarakat di sekitarnya. Inventarisasi, identifikasi dan penyelesaian hak-hak masyarakat dilakukan setelah itu. Hasil dari negosiasi terhadap klaim itu dituangkan ke dalam berita acara pembahasan dan persetujuan hasil pemancangan batas sementara yang ditandatangani para pihak. Fase kedua kemudian berlanjut dengan pengukuran batas tetap yang telah disetujui para pihak. Setelah itu pemerintah memasang tanda batas tetap dan memetakan batas-batas tersebut. Berita acara acara tata batas (BATB) dan peta tata batas yang lain ditandatangani. Setelah proses ini selesai dan dilaporkan, Menteri Kehutanan mengesahkannya ke dalam keputusan menteri mengenai tata batas kawasan hutan.

Untuk menyelenggarakan penataan batas, Menteri menunjuk sebuah tim yang disebut Panitia Tata Batas (PTB). Tugas Panitia ini menurut Permenhut No. P. 25/Menhut-II/2014 adalah menilai dan menetapkan rencana trayek batas, melakukan identifikasi dan inventarisasi hak-hak pihak ketiga, mengesahkan peta kerja tata batas dan peta hasil tata batas. Sekarang, Ketua PTB adalah Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH). Balai ini merupakan unit kerja Kemenhut di daerah. Sebelumnya, Ketua Panitia Tata Batas adalah Bupati.

Tahap penting dari rangkaian kegiatan pengukuhan adalah penataan batas. Di sinilah penanganan klaim penguasaan tanah terjadi. Permenhut No. P. 44/Menhut-II/2012 jo Permenhut No. P. 62/Menhut-II/2013 memandang bahwa penyelesaian hak masyarakat hukum adat ataupun hak pihak ketiga dilakukan dengan cara mengeluarkan tanah yang diklaim itu dari kawasan hutan. Hal ini merefleksikan pandangan Kemenhut bahwa kawasan hutan identik dengan hutan negara. Dengan demikian tidak dimungkinkan adanya hak ulayat atau hak atas tanah di dalam kawasan hutan. Semestinya, hal ini tidak demikian karena UU No. 41 Tahun 1999 dan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35) tidak menyebutkan bahwa kawasan hutan itu adalah hutan negara. Kawasan hutan terdiri dari kawasan hutan negara dan hutan hak. Pada hutan hak terdapat hutan adat dan hutan hak perorangan/badan hukum lainnya. Dengan demikian maka penyelesaian klaim penguasaan tanah dalam penataan batas itu sejatinya bertujuan untuk menentukan batas kawasan hutan negara dan hutan hak, di samping menentukan batas kawasan hutan dan bukan kawasan hutan.

Sayangnya, pemahaman seperti ini belum diterima secara luas oleh aparat kehutanan, terutama yang bertugas dalam penataan batas. Andai saja para petugas itu tidak bersikukuh bahwa kawasan hutan harus hutan negara maka penataan batas mungkin akan lebih mudah diselesaikan. Masyarakat akan berkurang keberatannya terhadap kawasan hutan karena yakin bahwa hak-hak mereka tidak akan hilang.

Dengan selesainya penataan batas maka tahap selanjutnya adalah penetapan kawasan hutan. Penetapan ini menandai akhir dari proses pengukuhan kawasan hutan. Sejak 21 Februari 2012, hukum kehutanan Indonesia menerima bahwa secara hukum yang disebut kawasan hutan adalah kawasan yang telah ditetapkan. Hal ini tidak terlepas dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011 (selanjutnya disebut Putusan MK 45) yang mengoreksi ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 mengenai definisi kawasan hutan. Sebelumnya,

pasal ini menyebutkan bahwa kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap. Bagi banyak pihak, definisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena menjadikan kawasan hutan yang baru pada tahap penunjukan juga mengikat secara hukum. Padahal, regulasi yang ada menyatakan bahwa penunjukan kawasan hutan itu hanya menghasilkan kawasan hutan yang indikatif, bukan final. Oleh sebab itu, Putusan MK 45 meyakini bahwa definisi kawasan hutan yang memasukkan kawasan hutan yang ditunjuk bersifat inkonstitusional karena mengakibatkan terlanggarnya hak warga negara untuk memanfaatkan kawasan hutan.

Putusan MK 45 menyuarakan kembali desakan publik kepada Kemenhut untuk segera menuntaskan penetapan kawasan hutan. Pada pertengahan bulan Agustus 2014, untuk pertama kalinya Kemenhut mengumumkan adanya capaian penetapan kawasan hutan yang luar biasa. Ada 69,7 juta hektar kawasan hutan yang telah ditetapkan. Ini mencapai 57% dari seluruh kawasan. Angka ini kemudian meningkat. Pada Oktober 2014, misalnya, angka ini bertambah menjadi 64%. Pemerintah lalu menargetkan menyelesaikan pengukuhan pada tahun 2015.

Kini, pembentukan hutan secara legal dan administratif telah diperoleh. Tidak terhitung keputusan Menteri Kehutanan diterbitkan untuk mengesahkan status penetapan kawasan hutan. Namun, sampai seberapa jauh keputusan-keputusan itu mampu menghasilkan kawasan hutan yang

legitimate adalah masalah lain yang harus dibahas. Kami berpandangan bahwa legitimasi akan diperoleh melalui proses yang adil dan terbuka, yaitu proses yang menghormati semua hak atas tanah. Selain itu, pengukuhan juga perlu dilakukan dengan basis data dan informasi yang transparan. Pada bagian berikut kami menunjukkan bagaimana proses itu sesungguhnya berlangsung.

PENATAAN BATAS DI KABUPATEN LEBAK DAN BARITO SELATAN

Sebagaimana telah beberapa kali disebutkan pada bagian terdahulu, penataan batas kawasan hutan yang baik akan mendukung penghormatan hak semua pihak pada kawasan hutan. Dua contoh yang berasal dari Kabupaten Lebak di Provinsi Banten dan Barito Selatan di Kalimantan Tengah pada bagian ini menjelaskan bagaimana penunjukan kawasan hutan dan penataan batas senyatanya dilakukan.

PENATAAN BATAS ULANG KAWASAN TAMAN NASIONAL GUNUNG HALIMUN SALAK DI LEBAK

Provinsi Banten mempunyai kawasan hutan seluas 201.787 hektar. Pada tahun 2014, Kemenhut mengumumkan hanya separuh dari luas ini yang sudah dikukuhkan. Kawasan yang telah diselesaikan pengukuhanannya itu terdapat di Kabupaten Serang dan Pandeglang. Sementara itu di Kabupaten Lebak, dimana kami melakukan studi, penetapan kawasan hutan belum dilakukan.

Sekitar 31,93% luas wilayah Kabupaten Lebak adalah kawasan hutan yang merupakan bagian dari ekosistem Gunung Halimun. Gunung Halimun sendiri berada pada tiga wilayah kabupaten yakni Bogor dan Sukabumi di Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Lebak di Provinsi Banten. Sekitar tahun 1920-an, Pemerintah Kolonial Belanda telah menunjuk kawasan hutan di Gunung Halimun sebagai hutan lindung. Pemerintah Republik Indonesia kemudian mengubah fungsinya sebagian menjadi hutan konservasi (cagar alam dan



taman nasional) dan sebagian lagi menjadi hutan lindung dan hutan produksi (lihat grafik 1).

Pada tahun 2003, Kemenhut memperluas wilayah Taman Nasional Gunung Halimun dengan memasukkan beberapa tempat di wilayah Gunung Salak. Nama taman nasional pun berubah menjadi Taman Nasional Gunung Halimun-Salak (TNGHS). Akibat perluasan itu, kawasan hutan yang ada di wilayah Kabupaten Lebak bertambah, dari 16.380 hektar menjadi 42.925,15 hektar. Tidak hanya itu, sebanyak 44 desa yang tersebar di 10 kecamatan pun menjadi masuk ke dalam TNGHS. Di dalam areal TNGHS terdapat wilayah adat Masyarakat Kasepuhan Banten Kidul. Komunitas ini telah menghuni wilayah di sekitar Gunung Halimun sejak abad ke-17.

Kemenhut telah melakukan penataan batas untuk pertama kalinya pada kawasan hutan ketika masih bernama Taman Nasional Gunung Halimun. Namun, ketika perluasan taman nasional dilakukan, penataan batas ulang pada kawasan TNGHS belum dilakukan.

Pada tahun 2006/2007, Pemerintah Daerah (Pemda) Lebak membentuk Panitia Tata Batas yang diketuai oleh Bupati. Panitia ini bertugas memverifikasi batas kawasan hutan yang ada dalam peta penunjukan dan menyelesaikan klaim masyarakat atas tanah yang dijadikan kawasan TNGHS itu. Sayangnya, kerja Panitia Tata Batas ini kurang efektif karena terbatasnya dana dari Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah.

Atas dorongan yang kuat dari Kasepuhan Banten Kidul, pada tahun 2011 Pemda Lebak mengusulkan kepada Menteri Kehutanan untuk merevisi luas TNGHS. Menteri menanggapi positif dengan membentuk sebuah tim yang bertugas melakukan kajian, memverifikasi luas dan jenis penguasaan dan pemanfaatan lahan di dalam TNGHS. Tim yang dikenal dengan sebutan Tim Terpadu ini menyampaikan rekomendasi sebagai berikut:

- a. Perlu perubahan fungsi kawasan hutan dengan komposisi Taman Nasional seluas \pm 68.590 hektar, Hutan Lindung seluas \pm 20.180 hektar, Hutan Produksi Terbatas seluas \pm 12.128 hektar, dan Hutan Produksi Tetap seluas \pm 4.405 hektar;
- b. Dikeluarkannya areal pemukiman dan lahan pertanian yang telah ada sebelum tahun 2003 dari kawasan hutan;
- c. Pemerintah perlu melakukan penataan batas ulang terhadap kawasan TNGHS berdasarkan hasil kajian tim terpadu.

Rekomendasi ini sejatinya dapat menyelesaikan konflik antara Masyarakat Kasepuhan dengan Kemenhut. Sayangnya, Kemenhut tidak menindaklanjuti rekomendasi tersebut. Desakan yang kuat dari kelompok konservasionis, yang tergabung dalam sebuah konsorsium LSM dan akademisi yang bernama Gedepahala, kepada Menteri Kehutanan untuk tidak mengurangi luas TNGHS adalah salah satu penyebab diabaikannya rekomendasi Tim Terpadu. Konsorsium ini berargumen bahwa TNGHS mempunyai peran penting dalam konservasi di Pulau Jawa. Mendapat dukungan dari seorang pejabat tinggi dalam pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Gedepahala menyarankan Menteri Kehutanan untuk mempertahankan TNGHS dengan luas yang telah ditetapkan pada tahun 2003.

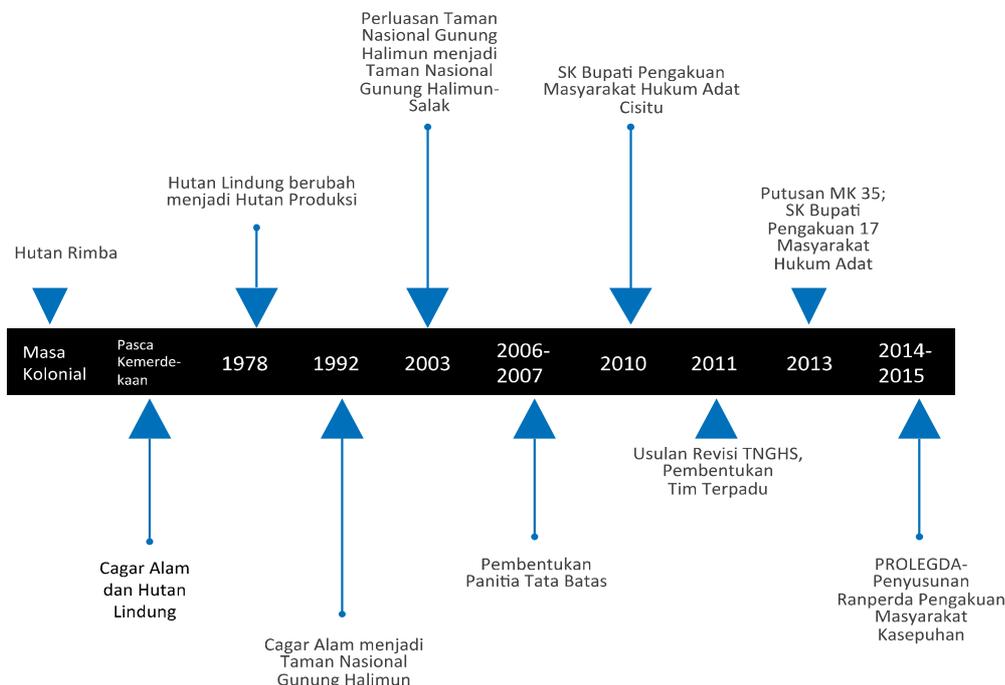
Politik dan kepentingan konservasi menjadi faktor penghambat utama pada penataan batas ulang di kawasan TNGHS. Akibatnya hak-hak tradisional Masyarakat Kasepuhan terabaikan. Selama kurang lebih 90 tahun, Masyarakat Kasepuhan menjadi pihak yang kalah dalam implementasi kebijakan pembentukan hutan oleh berbagai rezim pemerintahan. Kekalahan itu semakin parah ketika pengelola Taman Nasional membatasi akses mereka untuk memanfaatkan hutan.

Putusan MK 35 yang mengakui bahwa hutan adat bukan hutan negara membawa harapan baru bagi Masyarakat Kasepuhan Banten Kidul. Salah satu dari komunitas ini adalah pemohon dalam perkara yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Untuk mempermudah upaya mereka mengklaim kembali wilayah adat yang ada di dalam TNGHS, Komunitas Banten Kidul mengupayakan pengakuan wilayah adatnya melalui peraturan daerah (lihat grafik 1). Sebagaimana disyaratkan oleh UU Kehutanan, pengakuan pada hutan adat dapat disetujui jika masyarakat telah diakui oleh peraturan daerah (Perda). Oleh sebab itu, strategi Masyarakat Kasepuhan adalah memperoleh pengakuan dimaksud.

Sebelumnya, Bupati Kabupaten Lebak telah menerbitkan Keputusan Bupati untuk pengakuan Masyarakat Kasepuhan. Hanya saja, Kemenhut menolak keputusan ini karena tidak berbentuk Peraturan Daerah sebagaimana disyaratkan oleh UU No. 41 Tahun 1999. Selain itu, Keputusan Bupati ini tidak dilampiri dengan peta wilayah adat. Sejak tahun 2014, Komunitas Banten Kidul dengan dukungan sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat¹ secara intensif mendorong Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹ Kelompok yang sejak lama mendampingi Kasepuhan Banten Kidul adalah Rimbawan Muda Indonesia (RMI) yang kemudian menggalang kerja sama dengan LSM lain seperti Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP) dan AMAN untuk membantu pemetaan wilayah adat, dan dengan Epistema Institute dan Perkumpulan HuMa untuk asistensi perancangan Peraturan Daerah.

Grafik 1 Perubahan Fungsi TNGHS dan kebijakan daerah pengakuan masyarakat hukum adat



(DPRD) Lebak untuk menerbitkan Perda untuk pengakuan Masyarakat Kasepuhan dan wilayah adatnya.

Upaya yang sedang berlangsung di tingkat kabupaten, di satu sisi, dapat mendorong penyelesaian konflik di TNGHS. Namun, di sisi lain Pemerintah Daerah masih ragu apakah regulasi daerah dapat diterapkan di dalam kawasan Taman Nasional. Di sini, Kemenhut perlu memberikan dukungan pada proses legislasi ini. Hal yang penting dilakukan adalah penataan batas ulang kawasan TNGHS bersama-sama dengan Masyarakat Kasepuhan dan komunitas lain. Jika hal ini dapat dilakukan secara paralel dengan proses legislasi maka upaya memperoleh kawasan hutan yang *legitimate* akan mudah terpenuhi.

PENATAAN BATAS YANG TIDAK TUNTAS DI BARITO SELATAN

Kawasan hutan di Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah meliputi areal seluas 541.431 hektar. Sebagian besar masih berstatus penunjukan. Pada tahun 2012, Barito Selatan menjadi kabupaten pelopor percepatan pengukuhan kawasan hutan.

Salah satu kawasan yang menjadi uji coba kegiatan ini adalah Hutan Lindung Sungai Barito-Sungai Kapuas. Kawasan ini melewati tiga kecamatan dengan beberapa desa di dalamnya. Pada tahun 2013, Kemenhut melakukan penataan batas untuk areal sepanjang 73.837 kilometer di kawasan ini (lihat grafik 2).

Ketika dilakukan pemancangan batas sementara, sebagian besar masyarakat menolak. Hal ini disebabkan patok batas itu berada di lahan-lahan dimana terdapat rumah, sawah dan kebun mereka. Pada awalnya, hanya tiga desa yang menolak wilayahnya dimasukkan dalam kawasan hutan. Namun, ketika dilakukan penandatanganan BATB, jumlah yang menolak itu bertambah menjadi sebelas desa.

Studi kami menemukan bahwa proses penataan batas tidak diawali dengan sosialisasi yang baik. Selain itu, sikap dari petugas tata batas di lapangan bertentangan dengan tujuan penataan batas yang sebenarnya. Alih-alih menyelesaikan klaim masyarakat, petugas ini mencoba membujuk masyarakat untuk menerima kebijakan perhutanan sosial. Ini berarti mereka bersedia tanahnya dimasukkan ke dalam kawasan hutan negara dengan janji akan dapat mengakses lahan dan sumber daya melalui berbagai izin. Hal ini menunjukkan bagaimana

distorsi informasi berlangsung. Perhutanan sosial adalah bentuk pemberdayaan masyarakat di hutan negara. Sementara itu, masalah yang seharusnya diselesaikan adalah verifikasi dan penyelesaian klaim hak atas tanah. Hanya jika klaim masyarakat tidak terbukti maka opsi memberikan akses pemanfaatan hutan melalui izin hutan kemasyarakatan dapat diberikan.

Bagi sebagian pejabat kehutanan, penolakan masyarakat menandatangani BATB menunjukkan kegagalan proses pengukuhan kawasan hutan. Namun, bagi pihak lain, peristiwa di Barito Selatan ini membuka kotak pandora yang ada selama ini dimana masyarakat mempunyai keberanian untuk bersuara. Daripada sekedar memenuhi target, masyarakat meminta pemerintah memenuhi hak-hak mereka dalam penataan batas kawasan hutan.

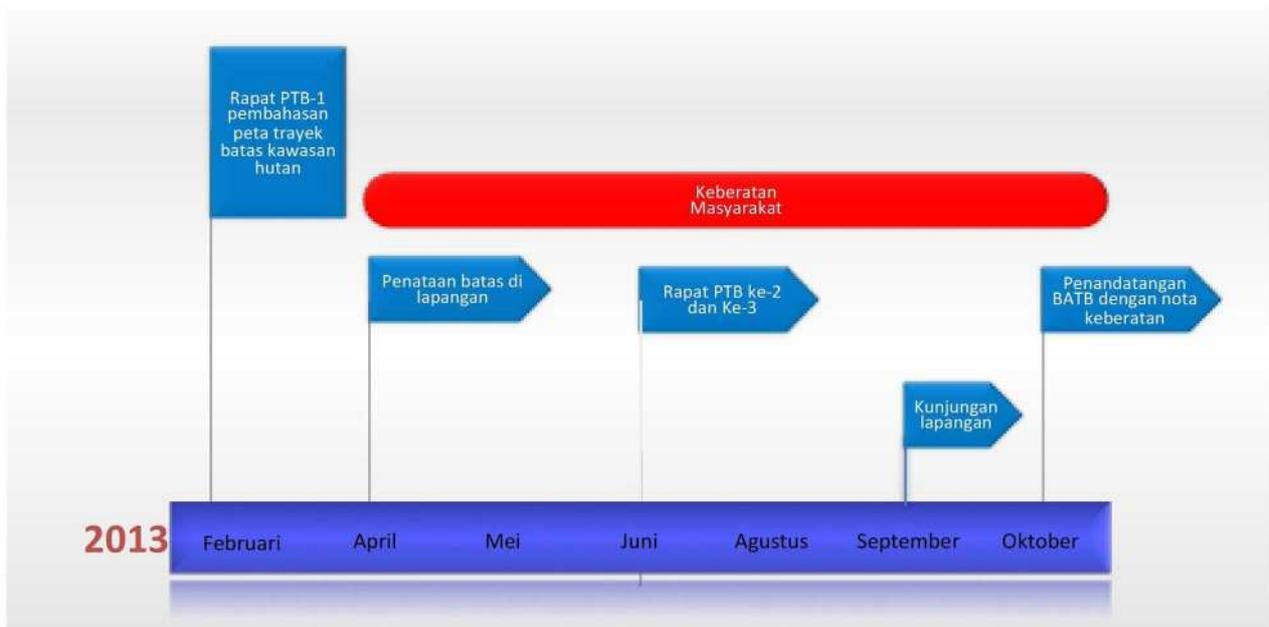
Penolakan masyarakat seperti ini dapat dihindari jika informasi yang memadai diberikan untuk menjadikan masyarakat memahami berbagai konsekuensi yang muncul dari penetapan kawasan

hutan. Sayangnya, hal ini luput dari proses penataan batas di Barito Selatan. Tidak hanya itu, penataan batas juga dilakukan dengan data yang kurang dan tidak akurat. Hal ini diperparah dengan terbatasnya anggaran yang tersedia untuk verifikasi ke lapangan dan membangun dialog dengan masyarakat.

Kasus Barito Selatan memberikan pelajaran bahwa penataan batas bukan sekedar persoalan teknis pemetaan. Lebih dari itu, penataan batas adalah proses sosial dan hukum. Di dalamnya perlu dilakukan banyak dialog berdasarkan data yang akurat dan informasi yang benar, serta kesepakatan yang tidak dipaksakan. Dengan kata lain, pelaksanaan prinsip *free, prior informed consent* sebenarnya penting diperhatikan.

Demikianlah, pada akhirnya penataan batas kawasan hutan di Barito Selatan dihentikan. Namun menariknya, pada Oktober 2013, BATB untuk batas luar Kawasan Hutan Sungai Barito tetap ditandatangani dengan mencantumkan adanya keberatan dari masyarakat.

Grafik 2 Penataan Batas di Hutan Lindung Sungai Barito dan Sungai Kapuas



KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Penguatan kawasan hutan yang telah dilaksanakan sejak masa kolonial menunjukkan kemajuan berarti pada tahun 2014. Harus diakui bahwa Kemenhut telah bekerja keras untuk memperkuat legalitas kawasan hutan dengan menyelesaikan pengukuhanannya. Pada saat legalitas didapat, tidak berarti legitimasi dan keadilan mengikuti. Sampai dimana penataan batas, yang merupakan bagian penting dalam pengukuhan kawasan hutan, dapat menyelesaikan klaim adalah hal yang perlu diteliti lebih jauh. Dua kasus yang kami gunakan dalam paper ini telah menggambarkan bahwa penataan batas itu masih belum sempurna. Padahal dalam tahap inilah identifikasi, inventarisasi dan penyelesaian klaim seharusnya dilakukan.

Tantangan terbesar bagi KLHK sekarang adalah meyakinkan rakyat pada legitimasi kawasan hutan. Program keadilan dengan mengalokasikan 10% kawasan hutan untuk rakyat akan sulit dicapai jika rakyat tidak percaya bahwa hak-hak mereka akan diakui dan dilindungi. Perbaikan regulasi dan tata kelola kehutanan termasuk di dalamnya pembenahan perencanaan kehutanan penting diprioritaskan. Kendati demikian, kami juga merekomendasikan KLHK untuk mempertimbangkan hal-hal berikut:

- a. Mengkaji ulang proses penataan batas dan hasilnya. Kaji ulang ini akan memperkuat legitimasi kawasan hutan.
- b. Pengkajian ulang sebagaimana dimaksud pada butir a akan mudah dilakukan jika melalui implementasi program penanganan klaim penguasaan tanah di dalam kawasan hutan sebagaimana diatur oleh Peraturan Bersama (Perber) Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala BPN yang diterbitkan 17 Oktober 2014. Petunjuk pelaksanaan dan teknis dari Peraturan Bersama ini perlu memasukkan rencana pelaksanaan penanganan klaim di tingkat provinsi dalam waktu lima tahun ke depan. Prioritas perlu dilakukan pada kawasan hutan dimana konflik banyak terjadi. Data pengaduan masyarakat kepada KLHK mengenai konflik tenurial dapat menjadi titik berangkat untuk mengidentifikasi lokasi prioritas

ini. Untuk memulai proses maka inventarisasi pada bentuk dan jumlah klaim masyarakat atas tanah di dalam kawasan hutan perlu dilakukan. KLHK dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, berkonsultasi dengan organisasi masyarakat adat dan LSM, perlu membuat petunjuk teknis untuk inventarisasi ini.

- c. Membatalkan ketentuan dalam Permenhut No. P. 62/Menhut-II/2013 yang mengeluarkan hutan adat dari kawasan hutan. Persoalan keluar atau tidaknya hak masyarakat hukum adat dan hak individual dari kawasan hutan harus didasarkan pada penilaian terhadap pemanfaatan lahan yang ada saat ini. Jika lahan telah digunakan untuk kepentingan non-kehutanan seperti halnya untuk pemukiman maka lahan itu dapat dikeluarkan dari kawasan hutan. Namun, jika pemanfaatannya mendekati fungsi hutan seperti halnya wanatani maka lahan dapat tetap menjadi kawasan hutan dengan status sebagai hutan adat atau hutan hak. Hanya dengan cara ini maka Permenhut ini akan sejalan dengan Putusan MK 35.
- d. Revisi PP No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan perlu memuat ketentuan mengenai mekanisme diseminasi informasi pengukuhan kawasan hutan dan prosedur memperoleh persetujuan dari masyarakat. Selain itu, perlu diwajibkan bahwa penataan batas harus berbasis pada data yang memadai mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah.
- e. Program perhutanan sosial non-hutan adat perlu dilaksanakan hanya pada kawasan hutan negara yang benar-benar telah diselesaikan klaim penguasaan tanahnya. Sementara untuk hutan adat dilaksanakan pada wilayah adat yang dipetakan masyarakat adat dan disahkan oleh Pemerintah Daerah.



REFERENSI

- Arizona, Y., dan Ramdhaniaty, N. 2014. "Perda Masyarakat Kasepuhan: Solusi konflik tenurial di Kabupaten Lebak". *Policy Brief* Epistema Institute dan Rimbawan Muda Indonesia Vol. 02/2014.
- Ditjen Planologi Kehutanan, 2014. Penetapan kawasan hutan: Menuju kawasan hutan Indonesia yang mantap. Jakarta: Kementerian Kehutanan.
- Lang, C., dan Pye, O. 2001, "Blinded by science: The invention of scientific forestry and its influence in the Mekong region", *Watershed* 6 (2): 25-34.
- Muhajir, M., dan Abimanyu, G. A. 2014, "Perbaiki pengukuhan kawasan hutan, kuatkan hak masyarakat: Pelajaran dari Barito Selatan". *Policy Brief* Epistema Institute dan Yayasan Betang Borneo Vol. 03/2014.
- Safitri, M. A., dan Nagara, G. 2015, "Mendesaknya kaji ulang peraturan: Pokok-pokok pikiran untuk perbaikan regulasi pengukuhan kawasan hutan di Indonesia". *Policy Paper* Epistema Institute dan Yayasan Auriga Vol. 01/2015.
- Safitri, M. A. 2010. *Forest tenure in Indonesia: The socio-legal challenges of securing communities' rights*. Leiden: Leiden University.
- Peluso, N. L., dan Vandergeest, P. 2001. "Genealogies of the political forest and customary rights in Indonesia, Malaysia and Thailand." *The Journal of Asian Studies* 60 (3): 761-812.

Epistema Institute

Jalan Jati Padang Raya No. 25

Jakarta 12540, Indonesia

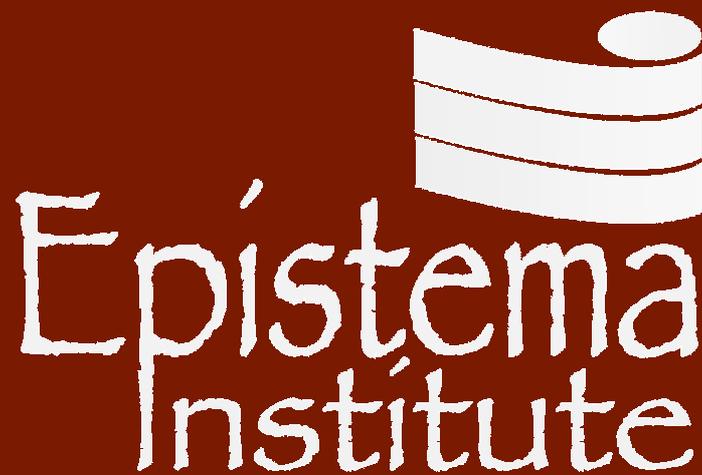
Telepon: +622177832167;

Faksimile: +622178830500

E-mail: epistema@epistema.or.id

Website: www.epistema.or.id





Alamat kontak:

Jalan Jati Padang Raya No. 25
Jakarta 12540

Telepon : +62 21 7883 2167

Faksimile : +62 21 7883 0500

Email : epistema@epistema.or.id

Website : www.epistema.or.id

Facebook : Epistema Inst

Twitter : @yayasanepistema